

20721  
258



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ACATLAN"

"ANALISIS JURIDICO SOBRE LA CONVENIENCIA DE  
ESTABLECER COMO OPTATIVO EL RECURSO DE  
RECONSIDERACION PREVISTO EN LA LEY DEL BANCO DE  
MEXICO E IMPLEMENTAR EL JUICIO DE NULIDAD COMO  
MEDIO DE IMPUGNACION"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :

~~SALAS~~ CASTILLO OSCAR

ASESOR: ALTAMIRANO VELAZQUEZ RAFAEL



JULIO

2003

A



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.

**PAGINACION**

**DISCONTINUA**

## AGRADECIMIENTOS

*A mis Padres Adán Salas y María Castillo por el apoyo económico, moral y afectivo otorgado en todo momento de la vida, por la comprensión y la paciencia brindada para alcanzar esta meta que comparto con ellos, ya que sin su ayuda, no hubiera sido posible.*

*A mis hermanos Eva, Yolanda, Adán, Humberto y Ramón por el apoyo y los ánimos brindados durante mis estudios.*

*A mi amada Juanita por todo su apoyo, por ser mi compañera y amiga en todo momento y darme su amor y cariño, ¡Gracias te Amo!.*

*A mis Amigos Valente, Arturo y Gaspar por la motivación para seguir adelante y concluir esta importante meta en mi vida, y por su amistad durante tantos años.*

*A mis primos Toño, Andrés, Lazaro y Carlos por el apoyo brindado siempre.*

*A mis maestros por los consejos y su dedicación en impartir las clases, y por su interés en transmitir su conocimiento.*

*A todos mis sinodales por la gentileza de leer y revisar este trabajo y muy especialmente a mi asesor el Lic. Rafael Altamirano Velásquez, quien sin su apoyo e invaluable aportación no hubiera sido posible concluir esta investigación.*

*A la universidad por la formación recibida, durante tantos años.*

**¡POR MI RAZA HABLARA  
EL ESPÍRITU!**

B

# ÍNDICE GENERAL

H

**"ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE LA CONVENIENCIA DE ESTABLECER COMO OPTATIVO EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN PREVISTO EN LA LEY DEL BANCO DE MÉXICO E IMPLEMENTAR EL JUICIO DE NULIDAD COMO MEDIO DE IMPUGNACIÓN"**

**INTRODUCCIÓN**

IV

**CAP.I. ANTECEDENTES DE LOS BANCOS CENTRALES**

I.1. EN EUROPA	2
I.2. EN AMÉRICA	18
I.3. EN MÉXICO	25
I.4. CONCEPTO DE BANCO CENTRAL	31

**CAP.II. MARCO LEGAL Y NATURALEZA JURÍDICA DEL BANCO DE MÉXICO**

II.1. MARCO LEGAL DEL BANCO DE MÉXICO	34
II.1.1. ARTÍCULO 28 CONSTITUCIONAL	34
II.1.2. LEY DEL BANCO DE MÉXICO	35
II.2. NATURALEZA JURÍDICA DEL BANCO DE MÉXICO	37
II.2.1. PERSONALIDAD JURÍDICA	37
II.2.2. PATRIMONIO	41
II.2.3. AUTONOMÍA	49

**CAP.III. EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN PREVISTO EN LA LEY DEL BANCO DE MÉXICO**

III.1. EL ACTO ADMINISTRATIVO	59
III.1.1. ELEMENTOS	61
III.1.2. VICIOS EN EL ACTO ADMINISTRATIVO	66
III.1.3. EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO	67
III.2. EL RECURSO ADMINISTRATIVO	68
III.2.1. CONCEPTO	69
III.2.2. ELEMENTOS DEL RECURSO ADMINISTRATIVO	72
III.2.3. CARACTERÍSTICAS GENERALES	72

III

III.3. GENERALIDADES DEL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN PREVISTO EN LA LEY DEL BANCO DE MÉXICO	73
III.3.1. REQUISITOS DEL ESCRITO	74
III.3.2. PLAZOS	75
III.3.3. NOTIFICACIONES	75
III.3.4. TRAMITACIÓN	77
III.3.5. PRUEBAS	78
III.3.6. RESOLUCIÓN	79
III.3.7. OBLIGATORIEDAD	80

#### **CAP. IV. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA**

IV.1. EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	89
IV.1.1. PECULIARIDADES DEL JUICIO DE NULIDAD	90
IV.1.2. DEMANDA Y CONTESTACIÓN	92
IV.1.3. INSTRUCCIÓN Y SENTENCIA	95
IV.1.4. RECURSOS	99
IV.2. PROPUESTA	100
CONCLUSIONES	112
BIBLIOGRAFÍA	117

## INTRODUCCIÓN

Desde tiempos remotos el hombre ha tenido la necesidad de adquirir bienes y servicios para satisfacer sus necesidades, motivo por el cual surge la actividad mercantil en el mundo, que se realizaba en un principio a través de operaciones simples, en donde no existía el factor monetario, ya que las operaciones consistían en un intercambio de mercancías o de servicios, prácticas que fueron evolucionado, haciéndose cada vez más complicadas.

Con la creación de la moneda, el comercio crece a pasos agigantados, surgen las teorías económicas, el estudio de la balanza comercial y el flujo de la circulación monetaria; las operaciones y transacciones con monedas y mercancías se vuelven mas complejas, surgiendo la necesidad de regular su circulación como forma de protección contra los movimientos de la masa monetaria que pudieran afectar la economía de una región determinada al ocasionar bruscos cambios en los precios de los bienes y servicios.

La regulación monetaria se realizaba a través de las operaciones crediticias y el control de la balanza comercial, que al paso del tiempo llegaron a ser factores claves para el impulso de la economía regional, adquiriendo una enorme importancia; a medida que se desarrollaba el crédito y el comercio, surgen los primeros bancos, y posteriormente, los bancos centrales, que tenían como fin la protección de los recursos que manejaban los bancos y la regulación del circulante monetario, convirtiéndose con el tiempo en piedra angular de la economía y el desarrollo de todo país.

Los bancos centrales, son instituciones con tareas de gran trascendencia económica en el mundo actual cada vez más globalizado, tal es el caso del Banco de México, que es una de las instituciones de mayor importancia dada su delicada tarea. Dicha institución fue prevista por el constituyente de Querétaro, y a lo largo



de su historia ha tenido muchas facultades que han ido acrecentándose cada vez más hasta llegar a niveles criticables, siendo la última reforma a su marco legal una muestra de ello, por lo que consideramos importante realizar un análisis acerca de los medios de defensa con los que cuentan los particulares, que se ven afectados en sus derechos por actos de autoridad del Banco de México.

El presente trabajo tiene como finalidad analizar si la obligación de agotar el Recurso de Reconsideración establecido en el artículo 65 de la Ley del Banco de México, violenta los principios contenidos en el párrafo segundo del artículo 17 constitucional, asimismo, investigaremos si los medios de defensa previstos en la Ley del Banco de México (Recurso de Reconsideración y el Amparo), son efectivos y suficientes para garantizar a los gobernados la administración de justicia que exige la Constitución.

En el primer capítulo, nos enfocaremos a estudiar la evolución de los bancos centrales en algunos países del mundo; iniciando con Europa en donde tiene su origen el primer banco central cuyo modelo de institución influyó en los países de América, razón por la cual también estudiaremos las peculiaridades que adquirió el banco central en esta región y para finalizar nuestro desarrollo histórico, analizaremos particularmente el caso de México.

Dentro del segundo capítulo haremos alusión al marco legal del Banco de México y a su naturaleza jurídica, en donde conoceremos cuales son los principales ordenamientos que regulan la actividad del Banco; así como también las características que tiene como institución entre las cuales encontramos su personalidad, su patrimonio y su autonomía, con las cuales trataremos de exponer en términos generales su naturaleza jurídica

En el capítulo tres expondremos los elementos del acto administrativo, definiremos el recurso administrativo y hablaremos de las peculiaridades que tiene el Recurso de Reconsideración, los requisitos para su interposición, los plazos y su resolución entre otros; finalizando con el análisis sobre la obligatoriedad de agotar el Recurso antes de acceder a la administración de justicia que imparten los tribunales.

En el capítulo cuatro estudiaremos la forma en que se debe sustanciar el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, desde la interposición de la demanda hasta la emisión de la sentencia, finalizando con un análisis sobre la conveniencia de establecer el juicio de nulidad como medio de impugnación adicional a los ya existentes, para atacar los actos del Banco de México que lesionen derechos de los particulares, así como la ventaja de establecer la optatividad del Recurso de Reconsideración.

# **CAPÍTULO I**

## **ANTECEDENTES DE LOS BANCOS CENTRALES**

- I.1. EN EUROPA**
- I.2. EN AMÉRICA**
- I.3. EN MÉXICO**
- I.4. CONCEPTO DE BANCO CENTRAL**

## **ANTECEDENTES DE LOS BANCOS CENTRALES**

### **I.1. EN EUROPA**

En el continente europeo las operaciones bancarias empiezan a realizarse desde tiempos muy remotos, ya en la Época Babilónica existía un lugar donde se guardaban y se prestaban mercancías, lo que constituye el primer antecedente de la actividad crediticia.

Posteriormente, el crédito se expandió como una práctica común al crearse las primeras monedas, mismas que fueron utilizadas para otorgar préstamos (disminuyendo en gran parte el intercambio de mercancías), facilitando las operaciones y permitiendo una mayor comodidad.

En la época romana surgen personas dedicadas a realizar exclusivamente operaciones bancarias, cobrando un interés como ganancia. Adquirió tal importancia esta actividad, que poco a poco se fue extendiendo, lográndose en la Edad Media el establecimiento de comunidades enteras dedicadas a actividades bancarias que custodiaban muchos recursos, por lo que en situaciones de requerimiento urgente de préstamos los reyes se aprovechaban de ellos.

Poco después surgen las primeras instituciones compuestas de capital privado, dedicadas a la actividad crediticia, estas instituciones crecen en número y se vuelve necesaria e indispensable su regulación, el control del crédito y la estabilidad monetaria. De esta manera se crean los primeros bancos del gobierno que irían evolucionando con el tiempo, iniciándose así, lo que sería el surgimiento de los bancos centrales.

Sin duda alguna la mayor evolución de los bancos centrales se manifestó durante el siglo XVIII y principalmente en el XIX, al respecto el maestro Dávalos Mejía menciona:

*"El siglo XIX puede ser considerado como el periodo que consolida la institución bancaria en todo el mundo, y con esta base funcionan los bancos del siglo XX. No existen diferencias notables entre unos y otros. Las Bancas Privadas consolidan su situación y definen su campo de actividades y desarrollo, y los bancos centrales igualmente definen la suya...".(1)*

En este apartado hablaremos de algunos países europeos que tuvieron un destacado desarrollo en lo que a bancos centrales se refiere, abocándonos principalmente a la evolución lograda en los siglos XVIII y XIX, ya que durante el siglo XX no se presentaron cambios significativos.

## **ESTOCOLMO**

En 1650 Estocolmo fue la primera nación en donde se transformo, el certificado de depósito de metálico acuñado, en un verdadero título de crédito, con lo que se logro liberar a los bancos de la obligación de conservar en la caja la totalidad del metálico depositado por los clientes, ya que por ser un título de crédito, era negociable y el tenedor podía retirar el depósito cuando deseara.

Palmstruch, fundador del Banco de Estocolmo, ya había notado que el metal acuñado, se retiraba con cierta regularidad, deduciendo que no era indispensable retenerlo todo para hacer frente a las necesidades de reembolso, situación que aprovecho para usarlo en la concesión de prestamos; esta práctica no era nueva; se venía haciendo con regularidad y en secreto en el siglo XIII por los orfebres, quienes al ver que los depósitos de metal que custodiaban, se mantenían aunque no todos, si una buena proporción guardados, los prestaban para sacar ganancias aún cuando en aquélla época era visto como un acto inmoral, dado que se

---

(1) Dávalos Mejía, L. Carlos. Títulos y Contratos de Crédito, Quiebras. Ed. Haria, 198, pág. 328.

disponía de un bien ajeno; pero la costumbre y el hecho de que nunca se faltó a la obligación de reembolsar los depósitos al momento de exigirlos, hicieron que esta práctica no fuera mal juzgada ni siquiera por la iglesia quien en ese tiempo juzgaba y disponía según sus intereses.

También observó que los certificados circulaban con mucha dificultad, dado que estaban sujetos a la prescripción, es decir, su cesión necesitaba del cálculo de un cierto interés adicional, por lo que Palmstruch, para remediar esta situación, hizo circular billetes al portador en lugar del anterior certificado de depósito y sin la producción de intereses, siendo el Banco de Estocolmo pionero en desarrollar esta facultad, como lo afirma Aguirre Carrillo, al mencionar *"El banco fue el primero en emitir billetes bancarios"*(2) estos billetes circulaban como dinero en efectivo, y eran recibidos en pago de mercancías, por lo que a este banco se le conoce como Banco de Circulación.

Al principio el Banco de Estocolmo era privado dotado de un privilegio de emisión, en 1668 tuvo dificultades de liquidez y fue convertido en establecimiento público, transformándose en un Banco Real. Los recursos que le procuraba la emisión de billetes se emplearon en préstamos hipotecarios e inmobiliarios, este Banco fue el modelo a seguir por los bancos hipotecarios que se multiplicaron en Alemania en los siglos XVIII y XIX.

## **INGLATERRA**

En Inglaterra antes de 1640, no se podía hablar de banca nacional, en esta época los mercaderes depositaban su metal en la torre del rey, esto por la necesidad de tener su patrimonio seguro, pero en un suceso inesperado el rey Carlos II, escaso

---

(2) Aguirre Carrillo, Ernesto. *La Génesis de la Banca Central*. Editorial Fondo de Cultura Económica; primera Ed. Méx. 1973  
Pág. 38.

de dinero, se apoderó de estos haberes por un valor de 1,300,000 libras esterlinas, restituyéndolos posteriormente con una cantidad menor, este hecho atemorizó a los mercaderes, por lo que optaron no depositarlos nuevamente en la torre real, sino en manos de los orfebres, mismos que entregaban a cambio certificados de depósito, que como vimos anteriormente se perfeccionaron y los fraccionaron en partes por un valor igual a los depósitos, llegando a circular de mano en mano mejor que el dinero en efectivo.

Los orfebres empleaban los depósitos en préstamos a corto plazo, estos préstamos se hacían casi siempre en billetes, así los fondos en metálico garantizaban el cumplimiento de la obligación con los depositantes, y por otro lado, la emisión de billetes se garantizaba con la cartera de las operaciones comerciales.

En 1672 Carlos II nuevamente tomó prestados 1,300,000 libras esterlinas a los banqueros orfebres de Londres, para después anunciar que no podría mantener sus compromisos financieros, lo que provocó la quiebra, y de la misma forma que paso con el Banco de Estocolmo, se llegó a la idea de crear un banco nacional.

En 1689, Guillermo de Ortega se posesionó del poder, destituyendo a su suegro Jacobo II, con la ayuda de los Whigs y el Partido Liberal apoyados de la burguesía comerciante e industrial que eran opuestos a los conservadores (Tories), reformando la Constitución Inglesa.

Posteriormente a este suceso, en un clima más tranquilo, surgió el Banco de Inglaterra con el nombre de Governor and Company of Bank of England, basado en una ley financiera, la cual instituía algunos nuevos impuestos para asegurar a aquellos que aceptaban anticipar al Estado libras esterlinas, que se usarían para formar el capital de la nueva institución, dándose al Banco la prerrogativa de comerciar con metales preciosos, letras de cambio, de conceder

préstamos sobre mercancías, emitir promesas de pago (billetes de banco) y recibir depósitos, naciendo así, el tipo clásico de banco de emisión moderno.

Bauche García, citando a Dauphine-Meunier, menciona que *"El Banco de Inglaterra merece ser considerado como el primer banco de emisión moderno, puesto que fue el primero en emitir verdaderos billetes de banco y en vincular la emisión al descuento de efectos comerciales"* (3)

El Banco de Inglaterra fue constituido como institución privada en 1694, sin la intervención del Estado, ya que los acreedores de este aceptaron transformar su crédito de 1,200,000 libras esterlinas en el capital del nuevo banco, el cual se convirtió inmediatamente en acreedor del Estado, con autorización para emitir promesas de pago de valor igual al de los depósitos recibidos, a los que se les llamó "promissory notes", que circulaban primero con endoso, y después al portador, así nace el billete de banco de tipo moderno.

En Inglaterra existían muchos bancos que emitían billetes, pero por las constantes crisis y el exceso de emisiones que creaban devaluaciones, varios suspendieron este tipo de prácticas y hasta dejaron de realizar operaciones, por este motivo, el gobierno inglés sabiamente y en forma paulatina restringió a los bancos menores la emisión de billetes de poco valor, dado que no quería afectar las operaciones crediticias que se daban a raíz del auge industrial que requería muchos capitales, prohibición que fue haciéndose con el tiempo más y más rigurosa.

Las numerosas crisis hasta el año de 1793 fueron soportadas por el Banco de Inglaterra, gracias a su política de control de la emisión. Cabe aclarar que desde 1799, los billetes que emitía el Banco circulaban y se utilizaban como si tuvieran fuerza de "curso legal"<sup>(4)</sup> cosa que se establece en la ley hasta 1812.

---

(3) Bauche García, Diego Mario. *Operaciones Bancarias*. Edit. Porrúa, Mex.1974, pag. 18.

(4) Curso Legal: signo monetario que, por disposición de orden legal, puede ser utilizado en todo tipo de pagos dentro de un país con la seguridad de que esa utilización no puede, en ningún caso, ser objetada por la sola razón del medio empleado". Aguirre Carrillo. Op. Cit., pág. 50.



En 1819 se suspende el curso legal, pero los bancos siguen usando los billetes como si tuvieran ese carácter, manteniéndolos como reserva y permaneciendo lo que Aguirre Carrillo llama "curso legal de facto", definiéndolo como *"el elemento psicológico que podríamos denominar fe pública, que era la confianza del público en la estabilidad de los billetes, a tal grado de usarla como medio de cambio con fuerza de curso legal"*(5)

Sin embargo, la característica de curso legal se estableció nuevamente en la ley en 1833. Por todo lo anterior, el Banco de Inglaterra se hizo acreedor a convertirse de simple administrador de la Deuda Pública a cajero del Estado, y finalmente en depositario de las reservas metálicas de Inglaterra.

## **ESCOCIA**

En 1695 fue fundado casi simultáneamente con el Banco de Inglaterra, el Banco de Escocia, seguido después en 1727 por el Real Banco de Escocia y en 1746 British Linen Company, todos con ordenamientos análogos al que tenía el Banco de Inglaterra los cuales podían emitir "promisory notes" llamados también "Bank Notes", aunque esta prerrogativa, también la tenían los banqueros privados, mismos que respaldaban con su patrimonio las emisiones que hacían.

## **IRLANDA**

En 1782 fue fundado en Dublín, el Bank de Irland con un capital de 600,000 libras esterlinas, mismas que el banco debía prestar al gobierno y obtener así la prerrogativa de emisión de papel.

Las complicaciones bélicas en el continente europeo tuvieron repercusiones en las finanzas británicas hasta que en 1797, el Banco de Inglaterra tuvo que suspender el reembolso de los propios billetes con moneda metálica, las causas fueron muchas, entre las más importantes, la elevada necesidad de armamento, las malas cosechas que hicieron comprar trigo al exterior gastando las arcas

---

(5) Ibidem. Pag. 49

metálicas del país y aumentando la deuda del Estado con el Banco de Inglaterra más allá de los límites convenidos, aunado a esto, con el rumor de un posible desembarco de Francia en Inglaterra, muchos ahorradores sacan su dinero y agravan más la situación. Así los bancos de Inglaterra, Escocia e Irlanda, dadas las condiciones bélicas y las condiciones económicas que les prohíbe la conversión de billetes en metálico, se les faculta para emitir billetes de pequeño valor, cuestión que se les había prohibido anteriormente por la situación que prevalecía, y que ahora usaban para suplir la falta de efectivo atesorado.

El Banco sorteó numerosas dificultades financieras aun después de firmada la paz, la economía aún estaba padeciendo los estragos de los enfrentamientos, y no fue hasta 1891 que el Banco pudo hacer frente a sus compromisos, aunque siguió teniendo problemas para estabilizar la balanza de los billetes circulantes y las reservas de metálico depositadas.

En 1914, la Primera Guerra Mundial llegó en forma inesperada, hubo muchos retiros por el pánico que se produjo, por lo que se prohibió la exportación de oro y el pago a los extranjeros, pero en 1915 la libra esterlina empezó a bajar su valor alcanzando una devaluación del 25% en relación al dólar en 1921, por lo que poco a poco perdió preferencia como moneda mundial, la cual estaba basada en las buenas políticas y controles económicos del Banco de Inglaterra, que aseguraban una moneda fuerte y estable.

En 1931 a pesar de un préstamo del Banco de Francia y de la Reserva Federal Americana por 180,000,000 de libras esterlinas, como parte de la ayuda fraterna de sus aliados de guerra, esta no pudo detener su descenso con respecto al dólar, llegando hasta el 30% de devaluación y convirtiéndose así, en moneda controlada y manejada.

El Banco de Inglaterra desde entonces ha permanecido tal y como era en su fundación, un Banco Privado, controlado por el Estado, y dirigido por un Consejo de Administración nombrado por el Gobernador y el Vicegobernador.

## **ITALIA**

En Italia se creó un sistema bancario basado en la concesión de la prerrogativa real, de acuñar monedas, con la condición de hacer préstamos al Estado, aunque también se dio impulso a los bancos ordinarios para ayudar a la economía de los particulares.

Antes de la unidad italiana cada Estado de la península tenía su propio banco de emisión, los cuales fueron fusionándose hasta que al proclamarse la unidad de Italia quedaban solamente seis institutos que tenían autorización para emitir, la acción de estos bancos consistía en emitir billetes prestando el equivalente al Estado, el cual se encontraba frente a enormes necesidades económicas.

En 1866 el gobierno se hizo conceder del Banco Nacional del Reino un préstamo de 250 millones a un interés de 1.5%, instituyendo además el curso forzoso dispensando a los bancos de cambiar sus propios billetes con moneda metálica a petición del portador, así la circulación de los billetes se hacía obligatoria, aunque los bancos sólo se beneficiaban en aquél lugar donde era el ámbito de su respectiva provincia; esta situación era intolerable y no apta para las relaciones comerciales, dadas las diferentes clases de billetes que se tenían, lo que dificultaba las transacciones, por lo que en 1874 se impuso una reforma que coligó a las provincias a adoptar un tipo único de billetes, creando así, junto a la unidad política, la unidad monetaria.

La reforma creaba un consorcio interbancario, el cual prestaría mil millones de liras al Estado que serviría para hacer frente a la deuda italiana, fijándose un límite

máximo a cada banco de emisión de papel, con el acuerdo de que cada uno volviera a tomar los billetes de banco de su propia emisión, y este entregaría certificados consorciales representativo del adeudo del Estado con el consorcio interbancario, mismos que empezaron a circular con buena aceptación sin distinción alguna del banco que los emitía.

En 1875 el Estado adquiere un nuevo préstamo, y seis años más tarde, en 1881, el curso forzoso fue abolido y para solventar su deuda de mil millones, el Estado pidió un préstamo de 684 millones de liras en oro, con lo que pagó parte de la deuda y el resto lo declaró adeudo directo al tesoro italiano, respaldándolo con sus propios bonos del tesoro. De esta manera, los billetes del banco y los bonos del tesoro debían ser convertidos en moneda metálica a petición del portador, siendo el cambio de papel por oro a la par.

Dominaba el optimismo en todas partes, ya que los bancos extranjeros habían concedido grandes créditos a la economía italiana, absorbiendo voluminosos paquetes de acciones industriales; sin embargo como el país importaba más de lo que exportaba, al cabo de pocos años los bancos habían redoblado sus compromisos, haciéndose inminente la crisis, la cual llegó precisamente en 1887 cuando aconteció el rompimiento de relaciones comerciales con Francia; el extranjero desconfiando de la situación italiana, reclamaba la restitución de sus créditos, temiendo no recuperar los recursos invertidos, vendían rápidamente los títulos italianos y convertían las liras en oro.

Durante la crisis muchos bancos desaparecieron y parte de la causa de este derrumbe económico, fue la excesiva emisión de papel que realizaron los bancos, mismos que peleaban por una invasión de sus billetes entre las operaciones comerciales.

De la crisis sólo sobrevivieron el Banco de Nápoles, el Banco de Italia y el Banco de Sicilia, que fueron declarados entidades autónomas y públicas, sujetas al control gubernativo, autorizadas para emitir papel hasta 1913, prerrogativa que se renovó hasta 1923, los billetes de banco que se emitían tenían fuerza libratória y eran cambiables solo contra los bonos del tesoro italiano, los cuales tenían curso forzoso.

Al instaurarse instituciones extranjeras en 1909, estas tuvieron un crecimiento sorprendente de sus sucursales, aumentaron su capital social, así como sus depósitos y cartera, hasta casi triplicarla en 1919 con respecto a los bancos públicos y autónomos italianos, los cuales estuvieron bajo un régimen muy riguroso por parte del gobierno, ya que se les limitaba la cantidad de emisión, se puso un límite a la cantidad de créditos concedidos y se dirigieron los créditos sólo a sectores específicos, situación que aprovecharon los banqueros extranjeros para ampliar su cartera fácilmente, dichas prohibiciones se hicieron para asegurar que los bancos tuvieran recursos que pudieran prestar para financiar los gastos que tenía el Estado en 1914 al estallar la Primera Guerra Mundial.

Terminada la guerra, se debía hacer frente a las enormes demandas de crédito, no solo por el aumento de precios, sino también por el cese de las ordenanzas bélicas y la nueva orientación industrial que requería transformación de la maquinaria y reabastecimiento de las provisiones en general que la guerra había agotado, paralelamente a esto, existía una menor producción agrícola por falta de brazos, reconstrucción de las provincias invadidas y devastadas; todo esto sin contar con las indemnizaciones a los excombatientes y a las familias de los caídos por la patria.

El 6 de mayo de 1926 se emite una ley, la cual confería al Banco de Italia la tarea de emitir billetes, negocio también del Banco de Nápoles y el Banco de Sicilia que eran bancos públicos.

La grave crisis de los cambios europeos se intensificó en 1925, con la caída del Banco Alemán, imputable según los historiadores a la especulación internacional, dado que había sido provocada por las continuas emisiones de papel del Reichs Bank, generándose el pánico monetario, a tal grado, que ninguna moneda se salvó de los estragos de la crisis.

Para evitar otro deslizamiento de la moneda, se impuso una intervención ruidosa y decisiva, el 18 de agosto de 1926 desde el balcón del municipio de Pesaro, Mussolini pronunció el todavía célebre discurso en defensa de la lira, al cual le siguió la creación de varias disposiciones bancarias, aunque en 1929 los grupos industriales por previsión de una cercana depresión económica o por una necesidad de efectivo, lanzaron al mercado una cantidad enorme de valores industriales, el descuento fue continuo e impresionante; a los grandes bancos se les dio la orden de apuntalar los precios de los valores con intervenciones y adquisiciones, así los bancos adquirirían los valores y grandes cantidades de acciones eran ofrecidas con fatal insistencia. En octubre de 1931, con la desconfianza de los bancos que estaban ya muy comprometidos en su capital, degeneró en pánico y se tomaron medidas urgentes para evitar la crisis, interviniendo el gobierno con rápidos procedimientos, la cartera de accionistas industriales de los tres grandes bancos fue asumida por el Estado sin pérdida para ellos por la Sociedad Financiera Industrial (SOFINDI), aliviando así a los bancos, al mismo tiempo que quedaba esta convertida en adquirente de la casi totalidad de los capitales de los tres bancos. Las tres fortalezas habían capitulado finalmente; ahora el Estado Fascista, que ya dominaba al parlamento, a la burocracia y a los sindicatos obreros, poseía la llave de la vida económica de la nación.

## **FRANCIA**

En 1776 fue creada una caja de descuento por iniciativa de un banquero suizo que se había refugiado en París, este nuevo instituto se había convertido en un

banco estatal muy ligado a la hacienda pública; sin embargo, víctima de la Revolución, se liquidó en 1793.

Ante tal situación, empezó el periodo funesto de los asignados, que eran *"billetes emitidos por el gobierno revolucionario a partir de 1789, que inicialmente se consideraron respaldos por porciones de tierra del país, que se asignaban a cada título"*<sup>(6)</sup> lo que ocasionó la emisión del papel moneda sin medida por estar respaldado y garantizado con los bienes nacionales.

Por otra parte, se habían puesto en circulación falsos "asignados" que se fabricaron en Inglaterra, a los que no se les dio valor alguno, pero que generaron una gran desconfianza sobre esos títulos.

El crédito privado aprovecha esta desconfianza y adquiere superioridad en la cantidad de sus operaciones crediticias, en virtud de la cual, en 1796 fue creada un caja llamada "Las Cuentas Corrientes"; en 1797 se crea "La Caja de Descuento y del Comercio" y en 1800 "El Contador Comercial".

Al asumir el poder con el golpe de Estado, Bonaparte primer cónsul, se dio cuenta de que hacía falta un banco financieramente poderoso para sus planes políticos y militares. En 1800 dio vida al Banco de Francia, mismo que absorbió a "La Caja de Cuentas Corrientes".

El Banco de Francia en un principio no tuvo el monopolio de emisión de billetes, sino que esta prerrogativa también la compartían los otros dos bancos existentes: La Caja de Descuento y del Comercio y El Contador Comercial, a los que el nuevo banco declaró la guerra.

---

(6) *Ibidem*, pag. 67

Fue concebido un plan para hacer caer a los dos institutos, Napoleón y sus colaboradores reunieron en el Banco de Francia 3 millones de francos en billetes del instituto Caja de Descuento y del Comercio presentándolos para el reembolso a este instituto en una sola exhibición; hizo lo mismo con el Contador Comercial utilizando 4 millones de francos en billetes emitidos por éste, pero los institutos pagaron sin dificultad. Al ver el fracaso se intentó un nuevo sistema de asalto, se difundió la voz de que los dos bancos concedieron grandes créditos a sus propios accionistas, en perjuicio de los clientes, por lo que intervino el primer cónsul haciendo una declaración pública, creando la "ley del 14 de abril de 1803", misma que daba al Banco de Francia el derecho único de emitir billetes de banco, pero en las provincias en donde no existían sucursales del Banco de Francia se concedió este derecho a otros institutos, de esta forma existían junto al Banco de Francia, otros nueve bancos autorizados. En 1848 se declaró el curso forzoso que dio lugar a muchas dificultades debido a la desconfianza política y el recelo monetario, ya que los institutos rehusaban los billetes emitidos por los otros bancos, lo que creo un sistema monetario deficiente, posteriormente en ese mismo año, se dio al Banco de Francia el monopolio temporal de las emisiones en papel y los bancos de las provincias se transformaron en filiales del Banco de Francia, renovándose dicho monopolio y acentuándose cada vez más la autonomía del banco.

Actualmente este banco ha estado a la altura del deber encomendado aún cuando no conserva el monopolio de emisión y se hayan desarrollado numerosos bancos paraestatales y privados.

## **RUSIA**

En Rusia durante el siglo XVIII reinaba el desorden monetario debido al abuso de la emisión de papel, por lo que se trataba de reducir la circulación de emisiones sustituyéndolas con títulos de Estado cubiertos con una reserva metálica de plata; pero ni siquiera la constitución de un banco de Estado en 1860 dio los resultados



esperados, ya que la situación se había salido de control, con una circulación de 722 millones de rublos y no había más que 79 millones de reserva con lo que se cubría solo el 10.9%.

En 1863 el banco tuvo que suspender la liberación de los billetes contra metal, y pedir la institución del curso forzoso, las tentativas para restablecer el orden se frustraron por varios acontecimientos como la insurrección polaca, la liberación de los campesinos, la guerra contra Turquía y empresas militares locales entre otras.

Alrededor de 1900 los extranjeros no escatimaron créditos a Rusia, misma que se acercó a Francia e Inglaterra. Grandes préstamos rusos fueron colocados en Francia y se instalaron varias instituciones de crédito extranjeras en Rusia además de que Occidente absorbió varios préstamos con lo cual este banco, que por décadas había estado debatiéndose con dificultades, en 1914 tenía ya una circulación de 1700 millones de rublos cubiertos con 1700 millones de oro, pero esta reserva se esfumó durante la guerra mundial y en 1916 tuvo que recurrir a un préstamo inglés por dos mil millones de rublos.

Por disposición del 14 de diciembre de 1917, el Comité Ejecutivo de Moscú declaró monopolio de Estado el ejercicio de la actividad bancaria, en interés de toda la población y de la economía nacional y se creó un Banco Nacional único que adquiriría todos los pasivos y activos de las demás instituciones privadas. A el banco se le dio el título de Banco Popular de la República Federativa Socialista Soviética, las acciones de los bancos privados en poder de los particulares se declararon sin valor, y tenían la obligación de consignarlas al nuevo banco, los préstamos contraídos anteriormente con el extranjero fueron repudiados y el oro y la plata fueron confiscados, desde esta fecha las noticias de la URSS son escasas, se sabe que en 1923 el Banco Ruso modificó su razón social por el de Banco de Estado de la URSS y se promovió la creación de bancos agrícolas locales y una caja de ahorros de Estado integrada de millares de agencias.

## **ALEMANIA**

A fines del siglo XVIII el desarrollo mercantil y financiero del país era muy pobre, Alemania era un territorio dividido, el primer banco de emisión que se estableció en esos territorios, fue el de Prusia en el año de 1765, llamado Banco Real de Giro y Crédito creado por Federico el Grande, para ayudar a salir de la crisis que se creó por las operaciones exageradas de crédito que se hicieron en Ámsterdam.

Al banco se le dio el privilegio de emisión, mismo que utilizó en muy pocas ocasiones, dado que el banco tenía poca reserva en metal y una de sus obligaciones principales era la de convertir sus emisiones en metal, ya que aunque, este instituto fue creado por el gobierno prusiano, éste no guardaba sus recursos en dicho banco.

Poco después la facultad emisora del banco fue suspendida y la ejerció por completo el Estado prusiano, quien fue muy prudente en la emisión de moneda evitando así un proceso inflacionario.

Durante 1840 en algunos Estados de Alemania existían bancos emisores, pero en el Estado de Prusia no existía ninguno. En Prusia hubo gran cantidad de demanda de crédito y capitales por el movimiento de industrialización que se daba en esa época, provocando que en 1846 el gobierno prusiano reorganizara al antiguo Banco Real de Giro y Crédito, al cual se le había suspendido su facultad de emisión, transformándolo en el nuevo Banco Nacional de Prusia, este era una sociedad por acciones en donde una sexta parte era propiedad del Estado y el resto correspondía a accionistas particulares, proporción que fue creciendo hasta tener la decimonveava parte suscrita por capital privado.

El banco curiosamente era dirigido totalmente por funcionarios públicos, algo parecido al modelo del Banco Central de Francia, mismo que como se señaló

anteriormente, aún cuando era un banco dirigido por el gobierno francés la mayoría de su capital estaba conformado por inversión extranjera.

Con dicha reorganización se le da al Banco Nacional de Prusia el privilegio de emisión, y la función principal del Banco sería mantener una tasa de interés adecuada; en 1848 surgen otros bancos de emisión con capital totalmente privado por la demanda excesiva de crédito que había en esa época, aunque tal facultad emisora fue limitada.

En 1857 los bancos emisores ascienden a ocho en Prusia y se crean más en otros territorios alemanes, eran bancos que por ser pequeños no produjeron un desorden monetario, ni financiero.

Los billetes emitidos por el Banco de Prusia no tenían la característica de curso legal, aunque se utilizaba como medio de pago en la compra de mercancías, dada la confianza que se tenía en el sistema bancario.

En 1871 se establece el "Reich"(unificación de los antiguos Estados) y una unidad monetaria uniforme para todos los territorios alemanes.

En 1873, luego de pagarse la indemnización a Francia por la Guerra Franco-Prusiana, la situación se vuelve insostenible para el Reich y se crea el pánico con grandes retiros de oro. Esto crea conciencia de que era necesario crear un banco central poderoso para soportar la situación, por lo que en 1875 se crea una ley bancaria con la que se da vida al Reichs Bank, a esta institución se le da el privilegio de ser la única en tener sucursales dispersas por todo el Reich; con el objeto de tener buen resultado en el área de pagos y transferencias, y expandir mejor la moneda emitida, además de que se le dio el privilegio de tener exenciones fiscales.

El curso legal de sus emisiones se otorgó hasta 1909, para proteger las reservas metálicas por el deterioro de las relaciones internacionales.

## **I.2. EN AMÉRICA**

En América nos daremos a la tarea de estudiar la evolución que tuvieron los bancos centrales en diversos países como: Brasil, Argentina, México, Estados Unidos, Colombia, Chile, Ecuador, Bolivia y Perú, entre los más importantes, siendo los 5 últimos los que conforman a los denominados "países andinos".

Los "países andinos" tuvieron un origen común, ya que sus bancos centrales se crearon casi en la misma época, observándose en ellos la misma influencia proveniente de Estados Unidos de Norteamérica, y principalmente de las ideas de un hombre llamado Kemmerer (también conocido como Money Doctor).

En general podemos decir que la idea principal de los bancos centrales fue traída de Europa hacia los Estados Unidos. Posteriormente de éste se expandió hacia los países latinoamericanos, por lo que el sistema bancario de éstos últimos no fue novedoso.

En 1920 y 1929 América Latina y en especial los países andinos tuvieron una gran inversión extranjera por lo que se hizo necesaria la instauración de un sistema bancario y financiero más eficiente, cuestión que importaba a todos y cada uno de los sectores de la población desde el obrero hasta los industriales más acaudalados, hacía falta una moneda estable, con tasas de interés adecuadas e incrementar los capitales extranjeros, para lo cual era necesario un banco central que se ocupara de estas tareas. Las ideas de Kemmerer tuvieron gran influencia en el establecimiento de los bancos centrales en los países latinoamericanos (principalmente en los países andinos).

*"Kemmerer estableció bancos centrales muy conservadores, con el objeto principal de establecer las tasas nominales de cambio a través del mecanismo automático del patrón oro... adaptó el modelo del sistema Federal de los Estados Unidos a las formas más centralizadas del gobierno en América del Sur. Sus bancos mantenían reservas legales muy altas y restricciones severas sobre su capacidad de hacer préstamos, especialmente al gobierno." (7)*

## **ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA**

Los pioneros de estos territorios a partir del año 1700 necesitaban de capitales para transformar la tierra en predios agrícolas, dinero para vivir en espera de las cosechas, construir casas y calles; por lo que se crearon bancos agrícolas, cuyos capitales y emisiones estaban garantizados por la aportación de las propiedades rurales, únicos bienes reales de que disponían los pioneros.

La extensión del territorio hizo necesaria la descentralización aún en la base de la organización política de los Estados Unidos de Norteamérica. La Constitución de 1789 que proclamó al país independiente confirió la prerrogativa de acuñar monedas por lo que todos los bancos se tomaron el derecho de emitir billetes cada uno dentro del ámbito de su respectivo Estado, en esos días la actividad bancaria no necesitaba autorización cuando el banquero era responsable con todo su patrimonio, pero si la requería cuando el banco se creaba con una responsabilidad limitada.

Desde 1791 se proclamó la necesidad de unificar la moneda y se creó un Banco Central de Emisión, a pesar de las encarnizadas oposiciones de los autonomistas, celosos de la independencia de cada Estado y preocupados por el futuro de los State Banks, aunque en 1811 el Banco Central de Emisión no fue renovado por influencia de los autonomistas. Dejando en total libertad a los State Banks.

---

(7) Tedde, Pedro. Formación de los Bancos Centrales en España y América Latina. Editado por el Banco de España, Pág. 88.

Se creó un segundo banco federal en 1816 que duró hasta 1836 con la elección para presidente de Jackson representante de los autonomistas que en ese año no renovó la autorización (charter) de Estado para prestar el servicio de banco, lo que significó otro periodo de bonanza para los State Banks, pero estos abusaron tanto de la emisión de papel que en 1837 la mayoría de los bancos tuvo que suspender los pagos en moneda metálica, el gobierno central preocupado por su propia caja, fundó una oficina federal de caja llamada Independent Treasury con agencias en todo el territorio y sede principal en Washington.

Al ver el sistema monetario a la deriva, cada Estado sometió a su State Bank a restricciones administrativas y establecieron límites a sus emisiones, hasta que en 1861 los State Banks suspendieron sus pagos en efectivo. El curso forzoso no podía solucionar el problema dado que el desorden monetario impedía colocar préstamos internos, además no se le podía arrebatar a los bancos la prerrogativa de emitir billetes, cuestión que podía considerarse anticonstitucional.

La ley del 25 de febrero de 1863 creada para proveer una moneda nacional, tuvo en cuenta todas las necesidades y creó los National Banks, sistema que permaneció en vigor, con algunos pequeños cambios hasta 1913, estos bancos eran controlados a nivel federal.

En 1913 se creó la ley del 23 de diciembre llamada Federal Reserve Act, en ella todo el territorio se dividió en doce distritos, en cada uno se puso un Banco de Reserva Federal(Federal Reserve Banks), los State Banks, los National Banks, así como los Trust Companies, de acuerdo con la ley quedaban como Associate Bank (Bancos Asociados) del Banco de Reserva Federal de cada distrito, obligados a entregar una cuota fija de 6% de su capital más reserva del banco. Los doce bancos de reserva quedaron sometidos al control de la oficina central en Washington llamada The Federal Reserve Board, compuesta por cinco miembros nombrados por el presidente, de la que no pueden formar parte miembros del

Congreso. El Secretario de Estado del Tesoro forma parte de esta oficina junto con el contralor de la moneda; la dirección de los negocios de cada Banco Federal esta confiada a nueve miembros de los que 6 son nombrados por los bancos asociados y tres por The Federal Reserve Board, misma que nombra al presidente, quien tiene a cargo la función de representar a este órgano.

Cada Reserve Banks no pueden aceptar depósitos más que de los bancos asociados y deben tener a disposición en moneda legal y en efectivo una cifra igual al 35% de los depósitos recibidos y la emisión de billetes de banco por parte de estos, esta sometida a reglamentos especiales.

## **COLOMBIA.**

El gobierno colombiano invitó a Kemmerer para que prestara asesoría sobre el uso de 25 millones de dólares que Estados Unidos pagó por concepto de indemnización por la pérdida de la provincia de Panamá. Se pretendía atraer la inversión extranjera, así como cambiar el sistema financiero y fiscal, y de esta manera lograr una reforma que impulsara el crecimiento económico del país.

En 1923 con la colaboración de Kemmerer el gobierno aprobó una ley que daba vida a un banco central.

El poderoso banco de Bogotá quebró unos días después sembrándose el pánico entre los inversionistas, por lo que se aceleraron los trabajos para establecer el banco central, cuestión que devolvió la confianza y detuvo una posible crisis de la banca privada.

Con dicha Institución se ingresa al denominado "patrón oro" para ayudar a estabilizar la tasa de cambio. En 1931 el banco abandona "el patrón oro", posteriormente impuso controles sobre la tasa de cambio a raíz del estallamiento

de un conflicto en la frontera con Perú, el banco incrementó sus préstamos al Gobierno abandonando así la política de estabilidad y cambio. Se otorgaron tantos créditos al gobierno que se llegó a prestar más a éste que a los propios bancos privados, por lo que no obstante que sus funciones iban encaminadas a la estabilización de la moneda se dedicó básicamente al desarrollo económico de la nación, otorgando préstamos a los sectores agrícolas, función que actualmente sigue desempeñando con una dirección totalmente dominada por el Estado.

## **CHILE**

Antes del Golpe de Estado de 1924, los dirigentes querían préstamos norteamericanos y estabilizar la moneda. Se había aprobado por el Congreso una ley para instaurar un banco central basado en las ideas de Kemmerer, por lo que el nuevo gobierno dictador lo invitó en 1925 para que le ayudara a llevar a cabo dicho objetivo. El banco creado logró estabilizar los cambios con un sistema basado en "el patrón oro" con lo que se detuvo la inflación, aunque en este tiempo se autorizaron solo préstamos a corto plazo para el sector público y la mayoría del crédito fue para los bancos privados.

En 1931 después de la caída de la dictadura se creó un colapso económico por la caída del "patrón oro" en Inglaterra, por lo que en Chile fue suspendido y dejó de pagarse la deuda externa en 1932. Posteriormente el gobierno implementó controles de cambio con lo cual se limitó al banco central a expedir sólo préstamos al gobierno y como consecuencia de ello, dicho banco llegó a ser una Institución dedicada al desarrollo económico estructurando su política a los deseos gubernamentales.

## **ECUADOR.**

A mediados de la década de los 20, la dictadura militar se interesa en atraer crédito extranjero y estabilizar su moneda. El gobierno crea una ley que abre las



puertas de un banco central basado en las políticas de Kemmerer. En sus primeros años el banco tuvo mucho éxito en su fin estabilizador, pero con la llegada de la depresión, que causa en 1931 el abandono del "patrón oro" por parte de Inglaterra, Ecuador (que tenía sus reservas en el Banco de Inglaterra) fue golpeado severamente en su economía.

En 1932 se decreta en Ecuador la reducción de la reserva legal del banco central, la salida del patrón oro y la adopción de controles de cambio; creándose posteriormente una política para controlar el banco central incrementando el crédito al gobierno, con lo que se financiaron obras públicas de deuda gubernamental. Sin embargo con la devaluación monetaria que sufrió poco después, creció la deuda del gobierno con el banco central, desatándose una inflación. Con todo este entorno el banco se convierte en un instrumento de política gubernamental.

## **BOLIVIA**

En 1914 surge su primer banco central llamado "Banco de la Nación Boliviana", mismo que tenía el monopolio de emisión y una regulación similar a las políticas de Kemmerer. Bolivia tenía una tasa de cambio muy estable, pero tenía una gran deuda externa; debido a ello el gobierno invita a Kemmerer para hacer una reforma legal que impacte a los banqueros estadounidenses y de esta manera atraer préstamos extranjeros.

El Banco comenzó sus operaciones en 1929, pero poco después estalla la depresión de 1931 y la tasa de cambio se desestabiliza (debido a que al igual que Ecuador tenía su reserva depositada en Inglaterra y al abandonar éste el patrón oro, también lo hace Bolivia). Para contrarrestar la situación se instauran controles de cambio y se suspende el pago de la deuda externa. El gobierno obtiene créditos

del Banco Central, pero como gastó por encima de sus ingresos, se desata una gran inflación que se extiende hasta la década de los ochentas.

## **PERÚ**

Este país, tenía una gran deuda externa por lo que el gobierno, en su intento por mejorar la economía crea en 1922 el Banco de Reserva del Perú, imitando al sistema estadounidense; era un banco de bancos con derecho a emitir billetes pero sin adoptar el patrón oro.

En 1931 Kemmerer llega a Perú para asesorarlos en las reformas de sus leyes financieras y crear la posibilidad de tener una economía más sana, para lograrlo, aplica su típica fórmula del "patrón oro" y la mantiene hasta 1932 cuando fue totalmente insostenible, por lo que se abandonó dicho patrón. Con esta nueva crisis el país se desestabiliza sumándosele un conflicto en la frontera con Colombia, que en conjunto crea una inflación de la que salió poco a poco basándose en una política de exportación, mejorando la economía del Banco Central, mismo que sostuvo su estructura original, pero se convirtió en el banquero del gobierno.

## **BRASIL**

Su primer banco funciona desde 1808 hasta 1829; posteriormente en 1851 se forma un segundo banco, pero tres años más tarde el gobierno rescinde su concesión y lo obliga a fusionarse con el "Banco Comercial de Río de Janeiro", de esta fusión nació el "Banco de Brasil", dedicado a ser el banquero de bancos, descontando el papel comercial a través de las 21 casas cambiarias que se fundan entre 1850 y 1860, el Banco de Brasil cumplía con funciones típicas de un banco central: tenía el monopolio de emisión de billetes bancarios, era tesorero del gobierno imperial y llevaba a cabo transacciones en deuda interna pública, así como la regulación del circulante.

## **ARGENTINA**

Desde 1822 se estableció el primer banco en Buenos Aires, pero en 1826 entró en crisis, razón por la cual fue transformado en un instrumento para financiar el déficit y para servir de respaldo al papel moneda que emitía el gobierno.

Esta Institución como banco de gobierno gozaba de algunos privilegios fiscales, y tenía el monopolio de emisión, además de manejar la deuda interna del gobierno de la provincia de Buenos Aires y llevar la cuenta del gobierno nacional. Aunque la mayoría de su actividad se dirigía al sector privado.

### **I.3. EN MÉXICO**

En nuestro país, el establecimiento de un banco central al igual que en los países ya antes estudiados, surge por una necesidad del Estado de organizar su sistema bancario, el cual estaba carente de regulación específica y en una desorganización total; por lo que el Estado al ver la importancia de esta actividad, consideró la necesidad de crear un sistema bancario fuerte ya que la economía de la Nación, dependía y se relacionaba estrechamente con las instituciones de crédito, y ante tales circunstancias, el Estado decide implementa una serie de controles encaminados a crear un sistema bancario que resistiera los cambios económicos.

Bajo este orden de ideas, tenemos que una de sus primeras instituciones de crédito fue la sociedad inglesa "London Bank of México and South América", que aprovechándose de las ventajas que tenía la legislación comercial en esa época, desempeña la actividad de emisión de billetes logrando éxito rápidamente. En 1881 inician actividades varios bancos, como el Banco Nacional de México que fungía como: banco de emisión, de depósito, de descuento, agente y banquero del gobierno entre otras funciones.

En 1899 se componía el sistema bancario de múltiples bancos de emisión, estos se dan cuenta de las debilidades del sistema y con la aprobación del ministro de finanzas se crea El Banco Central Mexicano, con la finalidad de ser un apoyo para los bancos existentes, facilitar su desarrollo y fortalecer la unión de los diferentes bancos; además, se creó un sistema para ayudar a los bancos en dificultades, en el cual, el Banco Central organizaba a los demás bancos asociados para constituir juntos un fondo que ayudara a los bancos en problemas, dicho fondo se emplearía para comprar billetes de la Institución en problemas, y este a su vez, pagaría un interés del 12% sobre el monto de la operación.

El Banco Central Mexicano no tuvo éxito en afrontar la crisis de la primera década del siglo XX por no contar con una fuente permanente de reservas, aunque como institución fue importante, ya que este ocupó el lugar de un representante de los bancos, coordinándolos en beneficio del sector bancario.

En 1905 se creó por decreto la Comisión de Cambios y Moneda, la cual tenía como fin, la administración de todo lo que se relacionaba con la acuñación, canje, circulación de la moneda metálica y control del curso de los cambios externos de la divisa nacional. A partir de 1907 se empieza a crear conciencia de la importancia del sector bancario. Pero entrada la Revolución, los bancos se ven afectados por las apropiaciones del metal y empréstitos forzosos del gobierno, que dejan al término de la Revolución en la quiebra a la totalidad de los bancos.

En 1916 el Régimen Carrancista crea la Comisión Monetaria con funciones de emisión, retiro y canje de monedas, manejo de los fondos metálicos para la circulación fiduciaria y agente bancario del gobierno, misma que absorbió también las funciones de la Comisión de Cambios y Moneda que fue disuelta en ese año.

En 1915 se crea la Comisión para la Regulación e Inspección de las Instituciones de Crédito, con el fin de examinar y organizar o liquidar, en su caso, los antiguos

bancos de emisión e iniciar los trabajos para la creación de lo que sería un Banco Único de Emisión, aunque este proyecto no se siguió por falta de fondos.

En 1917 surge el antecedente jurídico del actual Banco de México, plasmado en el Artículo 28 Constitucional, mismo que señalaba:

*"En los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase; ni exención de impuestos; ni prohibición a título de protección a la industria; exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un solo banco que controle el Gobierno Federal..."* (8)

En los años siguientes hubo varios intentos por crear el instituto único de emisión, pero fracasaron, ya que se pensaba integrar el capital con créditos externos e internos, cosa que fue imposible por la poca confianza de los inversionistas extranjeros en el nuevo régimen post-revolucionario, además de que el crédito extranjero estaba sujeto a la condición de que los accionistas ejercieran parte del control del banco, lo cual era inadmisibile, dado que su inversión no tenía la finalidad de convertirlos en socios de la institución, únicamente se les estaba pidiendo un préstamo, mismo que posteriormente se les pagaría. Por otro lado, esta petición era legalmente inaceptable dado los términos de la Constitución, en el sentido de que, el control del banco únicamente sería ejercido por el Gobierno Federal, por lo que acudir al crédito interno era al parecer la única vía, sin embargo, debido a las condiciones económicas no era factible. Es así como el ministro de Hacienda Alberto Pani comenzó a desarrollar un programa de reducción de gastos, que llevaría a formar un superávit en las finanzas del gobierno de por lo menos 50 millones de pesos que permitiría iniciar la actividad de la institución.

---

(8) Aguirre Carrillo Op.Cit. pag. 152 y 153

El Programa de Reducción de Gastos fue muy rígido, ya que contemplaba hasta las erogaciones militares, pero dio frutos en 1925, año en el cual México generó un superávit de 41.5 millones de pesos, con lo cual, la idea de crear un banco único de emisión era realidad.

Ya desde 1923 se había organizado la antigua Comisión Monetaria transformándola en Sociedad Anónima de participación mayoritariamente gubernamental, agregándose a sus funciones la regulación monetaria, el depósito y el descuento de documentos; además de tener la capacidad de movimiento de varios millones de pesos, que junto con el superávit citado anteriormente, formaría el capital del banco central.

El 31 de agosto de 1925 se crea la Ley Orgánica del Banco de México, y un mes después el nuevo banco inicia actividades, para lo cual, se rescinde a la Comisión Monetaria y se transfieren sus funciones al nuevo Banco, compuesto de un capital de 100 millones de pesos, integrados por la serie "A", la cual sería suscrita por el Gobierno y que represento el 51%; y la serie "B", en la que podía invertir el gobierno, los particulares y/o los bancos asociados; aunque la mayoría la suscribió el Gobierno y dos bancos asociados.

La duración inicial del Banco se previó a 30 años y entre sus finalidades estaban: la emisión de billetes, regulación de la circulación monetaria y la tasa de interés, redescuento de documentos y otorgamiento de servicio de tesorería al Gobierno Federal.

En su fase inicial el Banco Central se dedicó a realizar operaciones comerciales, lo que ayudó a que fuera visto como un verdadero competidor de los otros bancos, y no como eje del sistema financiero, esto dada la poca participación de los bancos como asociados, causa por la cual, estuvo impedido para desarrollar sus demás funciones, como la de ser supervisor de las instituciones de crédito, manejar

cuentas de los bancos asociados; facultades que poco a poco se fueron desarrollando a medida que se reformaba su ley, la cual se perfeccionaba para ayudarlo a que desempeñara sus funciones, obligando a los bancos a participar en la asociación, tal como lo hace notar el autor Herrejón Silva al mencionar que:

*"Las reformas de la Ley Orgánica del Banco de México, iniciadas en 1931 y complementadas en abril de 1932, dieron a la Institución toda la estructura legal de un banco central. Con dichas reformas se cancelaron algunas operaciones con el público, como las de préstamo y descuento; asimismo, se hizo obligatoria la asociación de los bancos de depósito y las sucursales de los bancos extranjeros con el Banco de México; además, se le concedió la facultad de actuar como Cámara de Compensaciones y de centralizar las reservas bancarias"<sup>(9)</sup>*

En 1935, se enfrenta una crisis sin precedentes, cuando el precio de la plata se eleva ininterrumpidamente. Corriéndose el riesgo de que el valor intrínseco de las monedas de ese metal --las cuales integraban el grueso de la moneda fraccionaria o de apoyo-- supere a su valor facial. El peligro se cierne en especial sobre las piezas de un peso, que gozaban de gran arraigo entre la población.

En 1936 se promulga una nueva Ley Orgánica, la cual responde a la motivación de librar a la operación del Banco de México de toda "nota inflacionista". Ello, mediante la adopción de reglas muy estrictas para la emisión de medios de pago. En la práctica, dicha Ley resulto muy rígida y, en 1938 se reforman sus Disposiciones.

---

(9) Herrejón Silva, Hermilio. Las Instituciones de Crédito. Edit. Trillas, México, D.F., 1968, pág. 30.

A finales de 1939, el entorno de la economía mexicana se modifica drásticamente con el inicio de la Segunda Guerra Mundial. México se ve inundado con los capitales flotantes que buscan refugio bancario en nuestro país, provocando que en junio de 1941 se promulga una nueva legislación bancaria y financiera, así como una nueva ley orgánica para el Banco de México.

Una vez concluida la Guerra y durante muchos años, se recurrió en México a la manipulación del requisito de reserva obligatoria, no sólo para fines de regulación monetaria, sino también para otros dos objetivos: como método de financiamiento para los déficit del Gobierno y para fines de "control selectivo del crédito". En 1949, al producirse nuevamente una preocupante entrada de divisas, se reforma la Ley Bancaria y se otorga al Instituto Central la facultad potestativa de elevar el encaje de la banca comercial hasta el 100% sobre el crecimiento de sus pasivos.

Durante los años setentas y parte de los ochentas se extiende una época de dificultades para el Banco de México. Hasta 1982, los problemas tuvieron su origen en la aplicación de políticas económicas excesivamente expansivas, y en la obligación que se impuso al Banco de extender amplio crédito para financiar el déficit fiscal en el que entonces se incurrió. Todo ello dio lugar al deterioro de la estabilidad de los precios y fue causa de que ocurrieran dos severas crisis de balanza de pagos en 1976 y 1982.

De 1983 en adelante, los esfuerzos estuvieron dirigidos, a controlar la inflación, a corregir los desequilibrios de la economía y a procurar la recuperación de la confianza de los inversionistas.

En 1985 se expide una nueva Ley Orgánica para la Institución. Dicho ordenamiento se distinguió porque incorporó en su texto la facultad de fijar límites adecuados al financiamiento que pudiese otorgar la Institución. Otras características notables de esa Ley fueron que otorgó al Banco la posibilidad de



emitir títulos de deuda propios para fines de regulación monetaria, y liberó a la reserva monetaria de restricciones a fin de que la misma pudiese ser usada sin problema para los fines que le son propios.

En 1993, con la reforma constitucional mediante la cual se otorgó autonomía a el Banco de México, se entra a una nueva etapa de la institución, que de acuerdo a la exposición de motivos tiene como principal objeto construir una salvaguarda contra futuros brotes de inflación. De ahí la importancia de que en el texto Constitucional haya quedado precisado el criterio rector al cual debe sujetarse en todo tiempo la actuación del Banco, que es, procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, mismo que sigue vigente hasta nuestros días.

#### **I.4. CONCEPTO DE BANCO CENTRAL**

Una vez analizada la relevancia histórica que han tenido los bancos centrales a nivel mundial, consideramos pertinente definir dicha institución. Al respecto Seyers R. S. considera que un banco central, es:

*"El organismo del gobierno que lleva acabo las principales operaciones financieras del mismo y, mediante la ejecución de estas operaciones y por otros medios, influye sobre el comportamiento de las instituciones financieras para mantener la política económica del gobierno"*<sup>(10)</sup>.

Para Vere Smith un banco central *"es aquel que tiene el monopolio completo o parcial de la emisión de billetes"*<sup>(11)</sup>.

---

(10) SEYERS R. S. *La Banca Moderna*; Editorial Fondo de Cultura Económica ;primera Ed. Méx. 1975, pág. 70

(11) Acosta Romero, Miguel. *Nuevo Derecho Bancario*, Edt. Porrúa, Méx. D.F., 1997, pág. 239

Por su parte C. A. Thanos lo define como *"la institución bancaria que tiene por objeto controlar la cantidad y el uso del dinero, en forma tal que facilite la aplicación de la política monetaria determinada. Esta política podrá ser elaborada por el mismo banco, o lo que es más frecuente, podrá ser impuesta al banco por el Estado"*(12).

De los anteriores conceptos se puede observar que un banco central realiza determinadas funciones que lo caracterizan y que a decir de Acosta Romero, son las siguientes:

*"Emisión de billetes de banco y acuñación de moneda, control de crédito para evitar inflaciones y deflaciones, servir de agente financiero al gobierno federal, controlar las reservas, servir de cámara de compensación entre las instituciones de crédito, ser banco de redescuento para las instituciones de crédito, así como regular y vigilar la aplicación del coeficiente de liquidez"*(13)

---

(12) Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. Pág. 240

(13) Ibidem. Pág. 240

## **CAPÍTULO II**

# **MARCO LEGAL Y NATURALEZA JURÍDICA DEL BANCO DE MÉXICO**

- II.1. MARCO LEGAL DEL BANCO DE MÉXICO
  - II.1.1. ARTÍCULO 28 CONSTITUCIONAL
  - II.1.2. LEY DEL BANCO DE MÉXICO
- II.2. NATURALEZA JURÍDICA DEL BANCO DE MÉXICO
  - II.2.1. PERSONALIDAD JURÍDICA
  - II.2.2. PATRIMONIO
  - II.2.3. AUTONOMÍA

## **MARCO LEGAL Y NATURALEZA JURÍDICA DEL BANCO DE MÉXICO**

Es innegable que la norma escrita se ha convertido en un instrumento imprescindible del desarrollo en todas partes del mundo, su utilidad en todos los ámbitos, ha hecho de ella, la vía idónea para la organización y funcionamiento de la sociedad moderna; México, no es la excepción, ya que se rige por normas escritas basadas en una ley suprema denominada Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la cual, se establecen los principios y parámetros generales del funcionamiento y estructura del Estado.

En este apartado, haremos una pequeña reseña del marco legal del Banco de México y hablaremos de su naturaleza jurídica, por ser dos temas esenciales para el desarrollo de este trabajo.

### **II.1. MARCO LEGAL DEL BANCO DE MÉXICO**

Los ordenamientos jurídicos que conforman el marco legal del Banco de México son muy diversos; sin embargo, creemos que los más importantes son los párrafos sexto y séptimo del artículo 28 constitucional y su ley reglamentaria por lo que nos enfocaremos a tratar únicamente estos.

#### **II.1.1. ARTÍCULO 28 CONSTITUCIONAL**

En los párrafos sexto y séptimo del artículo 28 Constitucional, se establece el fundamento jurídico de donde emana la existencia del Banco de México, y en donde encontramos los lineamientos básicos de su funcionamiento, a raíz de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1993, mismos que dicen:

**Párrafo sexto:**

*"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."*

**Párrafo séptimo:**

*"No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso..."*

Los párrafos antes mencionados son de gran trascendencia, ya que encierran un avance importante en la estructura y naturaleza jurídica del Banco Central, que en los últimos años ha sido piedra angular del desarrollo nacional, y que es parte de una larga evolución del sistema financiero mexicano.

## **II.1.2. LEY DEL BANCO DE MÉXICO**

La ley reglamentaria de los párrafos sexto y séptimo del artículo 28 mencionado con antelación, es la Ley del Banco de México publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de Diciembre de 1993, misma que establece la estructura, funcionamiento y facultades de dicha institución; este ordenamiento se integra de la siguiente forma:

En su capítulo uno que comprende del artículo primero al tres se encuentra la naturaleza jurídica del Banco de México, sus finalidades y funciones. En el capítulo dos que abarca del artículo 4 al 6 nos habla de las facultades que tiene el Banco en cuanto a la emisión y circulación de la moneda nacional. En su capítulo tres que se compone del artículo 7 al 17 tenemos las operaciones tanto pasivas como activas y de servicio que esta facultado para realizar. En el capítulo cuatro tenemos los artículos del 18 al 23 que regulan en cuanto a las reservas internacionales y las políticas en materia de cambios que seguirá el banco. En su capítulo cinco que comprende del artículo 34 al 37 se contemplan diversas normas sobre las facultades reguladoras del Banco de México en materia de cambios, la intermediación y los servicios de carácter financieros. En el capítulo seis que se compone del artículo 38 al 50 se establece la estructura orgánica así como las funciones de la Junta de Gobierno y los órganos de vigilancia del Banco. En su capítulo séptimo, que abarca del artículo 51 al 68 se encuentra regulación sobre diversas materias como son: informes que esta obligado a rendir el Banco a distintas autoridades federales; regulación relativa a la constitución de reservas, ejercicios financieros y estados de cuenta; puesta en circulación de billetes y monedas; contratos de enajenación, arrendamiento y adquisición de bienes, así como de adquisición de servicios y obras públicas; regulación a que están sujetos los funcionarios y empleados de la Institución; diversas prohibiciones al Banco en materia de adquisición de títulos, adquisición y arrendamiento de inmuebles, así como limitaciones que tiene en el cumplimiento de sus obligaciones de carácter laboral; y regulación en materia de interposición del recurso administrativo, procedimiento administrativo de ejecución y leyes supletorias.

Como se puede observar el contenido de este ordenamiento jurídico es muy diverso; sin embargo, y atendiendo a la finalidad del presente trabajo, analizaremos solo los artículos 64 y 65 que establecen el Recurso de Reconsideración.

## **II.2. NATURALEZA JURÍDICA DEL BANCO DE MÉXICO**

A raíz de la reforma del 20 de agosto de 1993 al artículo 28 constitucional, el Banco de México inicia una nueva etapa como institución de carácter público, modificándose su base constitucional y otorgándosele una nueva ley orgánica que cambia su naturaleza jurídica.

Atendiendo al actual marco jurídico del Banco, se observa que se trata de una persona de derecho público, con patrimonio propio, autónoma en el ejercicio de sus funciones y en su administración; en este capítulo, analizaremos estos aspectos, con el ánimo de establecer más claramente su significado.

### **II.2.1. PERSONALIDAD**

Jurídicamente la palabra persona se refiere a un sujeto que es capaz de tener derechos y obligaciones, existiendo dos tipos:

\* **PERSONA FÍSICA.** *"Es el ente biológico humano con derechos y obligaciones, su capacidad de goce se le atribuye desde que es concebido, y la de ejercicio la adquiere con la mayoría de edad, esta última, termina por la interdicción y ambas por la muerte"<sup>(14)</sup>, las características o atributos de las personas físicas son: tener un nombre, domicilio, patrimonio, estado civil, capacidad y nacionalidad.*

\* **PERSONA MORAL O COLECTIVA.** Se refiere a *"un conjunto de personas que tienen fines comunes y permanentes; no debe confundirse la personalidad jurídica de sus integrantes con la de la persona jurídica colectiva;"<sup>(15)</sup> sus características son: existencia de la voluntad, un*

---

(14) Acosta Romero, Miguel; Teoría General del Derecho Administrativo: Primer Curso; octava edición; Editorial Porrúa; Méx. D.F. 1988. Pág. 64.

(15) *Ibidem.* Pág. 65

grupo social con finalidades comunes y permanentes, personalidad jurídica distinta de la de sus integrantes, denominación o nombre, símbolos nacionales, ámbito geográfico o domicilio, elemento patrimonial, régimen jurídico propio, objeto, órganos de representación y fines.

Antes de hablar de la personalidad que tiene el Banco de México, creemos necesario analizar la personalidad que ostenta el Estado, en virtud de que el Banco de México es una entidad de carácter público y que esta dentro de la estructura del Estado mexicano, por lo que su personalidad esta de alguna forma vinculada con aquel como veremos en párrafos subsecuentes.

La teoría alemana señala que el Estado tiene personalidad jurídica, idea cimentada en las aportaciones a dicha doctrina de autores como: Alberecht, Gerber, Laband y Jellinek.

Se ha reconocido personalidad al Estado por la necesidad de darle la estabilidad sustancial que requiere para manifestarse como ente, vincularse, contratar y desde luego para obligarse y responsabilizarse, entre otras cosas.

La doctrina en nuestros días es unánime en reconocer personalidad al Estado, y negarla a los poderes del mismo; al respecto, el tratadista Gabino Fraga, dice: *"la Administración pública no tiene, como tampoco la tienen el poder Ejecutivo ni los demás poderes, una personalidad propia; solo constituye uno de los conductos por los cuales se manifiesta la personalidad misma del Estado."*<sup>(16)</sup>

No obstante lo anterior, actualmente existen diversidad de opiniones con respecto a la personalidad del Estado; algunos tratadistas apoyan la teoría de la doble personalidad del Estado; la cual surge a raíz de la clasificación del derecho en público y privado, en donde se afirma que el Estado tiene una

---

(16) Gabino Fraga citado por Castro Estrada, Álvaro. Responsabilidad Patrimonial del Estado. Editorial Porrúa, México, D.F. 1997. Pág. 5



personalidad de derecho público, con la que actúa en función de su soberanía; y otra de derecho privado, al cual se somete como titular de derechos y obligaciones de carácter patrimonial.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha adherido a la teoría de la doble personalidad del Estado, lo cual se hace evidente en la siguiente tesis jurisprudencial.

*‘ENGAÑO COMO MEDIO COMISIVO DE DELITO EN AGRAVIO DE PERSONAS MORALES. De acuerdo con la doble personalidad del Estado, considerado como cuerpo político de la Nación que actúa como entidad soberana, o como ente jurídico que se conduce como persona moral oficial, obra siempre a través de personas físicas que, siendo titulares de sus diversos órganos, están legitimados para desempeñar las distintas atribuciones que le competen, de manera similar a como las personas morales de derecho privado obran y actúan a través de sus representantes con base en las facultades conferidas. Por tanto, toda persona moral -Estado o personas morales de derecho privado-, es susceptible de ser sujeto pasivo de aquellos delitos que se cometen mediante el engaño, pues por conducto de sus representantes puede ser llevado, por cualquier medio, a una apreciación falsa de la realidad, o bien, aprovecharse del error en que éstos se encuentren; así, el activo del delito ejerce la acción ilícita y obtiene un beneficio correlativo del perjuicio patrimonial sufrido por la entidad pública o por la persona moral. Por ende, ha de considerarse la posibilidad legal de que las personas morales puedan ser engañadas por medio de las personas físicas que las representan, como igualmente los mismos entes jurídicos pueden incurrir en error en la medida en que incidan en éste sus representantes y, en ambos casos, por tal razón, ser sujetos pasivos del delito.’(17)*

---

(17) Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: V, Mayo de 1997, Instancia en Pleno, Novena Época, Tesis. P. LXXI/97, Página:164

Sin embargo, la mayor parte de los tratadistas mexicanos consideran que la doble personalidad del Estado, es errónea, por lo menos en nuestro sistema jurídico, ya que el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos menciona que "la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, y todo el poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio".

Por tal motivo los poderes públicos creados por la Constitución no son soberanos en su mecanismo interno, porque la autoridad esta fragmentada (por virtud de la división de poderes) entre los diversos órganos, cada uno de los cuales, tiene la dosis y la clase de autoridad que le atribuye dicho ordenamiento jurídico.

Por su parte el tratadista argentino Agustín A. Gordillo reflexiona sobre la personalidad del Estado diciendo:

*"La aplicación de distintos ordenamientos jurídicos a un sujeto no significa que su personalidad se divida y multiplique, del mismo modo que un industrial esta sujeto al derecho comercial en sus transacciones, al derecho del trabajo en sus relaciones con los obreros de la fabrica, al derecho civil en sus relaciones de familia, al derecho administrativo y fiscal en sus relaciones con el Estado, y al derecho penal en la medida que comete un delito, no por ello se podría pretender que tiene una quintuple personalidad: comercial, laboral civil, administrativa-fiscal y penal. Ello sería obviamente absurdo, e igualmente absurdo es pretender que porque al estado se le aplique, igual que a cualquier sujeto, más de un grupo de normas, tenga por ello más de una personalidad jurídica. La personalidad jurídica es necesariamente una sola en todos los casos, y ello es también valido para el Estado". (18)*

En la actualidad otro de los aspectos de la personalidad del Estado en el que la doctrina aun no se ha puesto de acuerdo es sobre la personalidad de los organismos de la administración pública descentralizada, las opiniones se dividen;

---

(18) A Gordillo, Agustín. Tratado de Derecho Administrativo Tomo I. Editorial Macchi Segunda Edición. México, D. F. 1994 Pág. III-17

algunos como Gabino Fraga consideran que el hecho de que estos organismos tengan personalidad y patrimonio, no significa que sean personas distintas del Estado, con un patrimonio también distinto. Otros como Gutiérrez y González consideran que dicha personalidad y patrimonio es propia y diferente a la del Estado, algunos más consideran que dicha personalidad es solo de carácter instrumental para hacer funcional su administración.

En cuanto a estas ideas nos adherimos a las que sostienen que la personalidad del Estado es solo una y diferente a la de los organismos descentralizados.

Atendiendo a lo anterior, podemos considerar que el Banco de México, al ser un organismo de carácter autónomo según lo estipula su ley orgánica, tiene personalidad jurídica propia y diferente a la del Estado, por lo cual, podemos ubicarlo dentro de la clasificación de persona colectiva por ser y tener el carácter de existir jurídicamente y no físicamente, teniendo capacidad para administrar patrimonio, así como, para ejercer sus derechos y cumplir con sus obligaciones, a través de un representante que de acuerdo con la facción I, del artículo 47 de su ley orgánica será el Gobernador del Banco, mismo que tiene la obligación de llevar a efecto la administración del mismo, la representación legal de éste, y el ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de las atribuciones que la ley confiere a la Junta de Gobierno.

## **II. 2.2. PATRIMONIO**

En el presente apartado hablaremos del patrimonio del Estado, refiriéndonos solamente a las modalidades que tienen los bienes de la nación, así como su clasificación jurídica, analizando además, el fundamento constitucional de la capacidad del Estado para adquirir bienes, lo cual nos permitirá comprender un poco sobre los tipos de bienes que administra el Banco de México.

Doctrinalmente se ha considerado al patrimonio del Estado como:

*"El conjunto de bienes y derechos, recursos e inversiones, que como elementos constitutivos de su estructura social o como resultado de su actividad normal ha acumulado el Estado y posee a título de dueño, o propietario, para destinarlos o afectarlos en forma permanente, a la prestación directa o indirecta de los servicios públicos a su cuidado, o a la realización de sus objetivos o finalidades de política social y económica"* (19)

Por su parte Narciso Sánchez Gómez nos dice:

*"El patrimonio del Estado esta constituido por un conjunto de bienes inmuebles, muebles, tangibles e intangibles, derechos e ingresos, tanto del dominio público como privado, que pertenecen en plena propiedad a la nación, para satisfacer sus necesidades colectivas, los cuales están regulados, administrados y controlados por los poderes del mismo Estado, incluyéndose los bienes y derechos detentados por los particulares, bajo un régimen jurídico de derecho publico y privado."* (20)

Mientras tanto, Miguel Acosta Romero, considera que *"el patrimonio del Estado, es el conjunto de elementos materiales e inmateriales tanto del dominio público, como del privado, cuya titularidad es del propio Estado, ya sea en forma directa o indirecta (a través de organismos descentralizados o sociedades mercantiles del Estado), y que le sirven para el cumplimiento de su actividad y cometidos."* (21)

Cabe mencionar que no sólo el Estado tiene facultades para adquirir bienes, sino también el Banco de México, las entidades federativas, los municipios, instituciones paraestatales, empresas privadas de interés público y los particulares en la extensión y contenido que marcan los ordenamientos jurídicos respectivos, entre otros.

---

(19) Serra Rojas, Andrés; *Derecho Administrativo*, Segundo Tomo; Editorial Porrúa; México, D. F. 1989 Pág. 122

(20) *Segundo Curso de Derecho Administrativo*; Editorial Porrúa; México D. F. 1998 Pág. 4

(21) *Ibidem*. Pág. 6

## **TIPOS DE BIENES DEL ESTADO**

Los bienes de la Federación se han dividido de acuerdo a la doctrina, en varios tipos, como son: la propiedad originaria, los bienes de dominio público de la federación y los bienes de dominio privado de la federación, mismos que tienen distintas características de uso como veremos enseguida.

### **PROPIEDAD ORIGINARIA**

La doctrina tradicional, al estudiar la naturaleza del Estado, lo define como *"la corporación formada por un pueblo, dotado de un poder de mando originario y asentado en un determinado territorio; o para aplicar un termino muy en uso el Estado es la corporación territorial dotada de un poder de mando originario."*(22)

Otras doctrinas jurídicas no solo comprendieron el poder de mando originario del Estado, sino que lo refirieron a la propiedad originaria del Estado.

Al respecto Serra Rojas menciona que:

*"La propiedad del Estado mexicano corresponde originariamente, a la nación, es decir, es una propiedad que nuestra organización política recibe por derecho propio, fundado en la tradición jurídica nacional, en el asentamiento de nuestro pueblo sobre un determinado territorio y en la autodefinición o soberanía nacional, para crear las instituciones jurídicas adecuadas y fijarles los caracteres que están más de acuerdo con nuestra manera de ser."*(23)

Esta propiedad se consagra en el párrafo primero del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra dice:

---

(22) Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *Elementos del Derecho Administrativo* Segundo Curso, Editorial Limusa, México, D.F. 1989 Págs.58

(23) *Derecho Administrativo Tomo I*. Editorial Porrúa. México, D. F. 1990.

*Art. 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.*

Como podemos observar, la propiedad de la tierra y el agua que se encuentra dentro de los límites territoriales del Estado mexicano, integran la propiedad originaria del país, y de esta surge la propiedad privada, con las modalidades que impone el mismo Estado.

## **BIENES DE DOMINIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN**

El tratadista Narciso Sánchez señala que los bienes del dominio público son:

*"Todos aquellos que pertenecen a el Estado y que como tal son inalienables, imprescriptibles e inembargables, y que se rigen por normas de derecho público y que pueden ser de uso común y estar destinados a un servicio público, parte de los cuales se les conoce también como del dominio directo de la nación, por constituir pilares fundamentales de la soberanía y economía pública"*<sup>(24)</sup>

Por su parte Delgadillo Gutiérrez considera que:

*"El dominio público es el derecho de propiedad que el Estado tiene sobre determinados bienes, y que de acuerdo con la legislación mexicana están destinados al uso común, al servicio de las dependencias del gobierno federal, a un servicio público, y los que de manera general estén afectos o destinados a un propósito de interés general, y que, por lo tanto, tienen la característica de inalienables e imprescriptibles, y que están sometidos a un régimen de derecho público."*<sup>(25)</sup>

---

(24) Segundo Curso de Derecho Administrativo; Op. Cit. Pág. 19

(25) Elementos del Derecho Administrativo; Op. Cit. Pág. 76

Los bienes de dominio público de la federación se encuentran regulados en los párrafos cuarto, quinto, sexto, séptimo, octavo del artículo 27, así como el artículo 42, fracciones II a la VI, y 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en la Ley General de Bienes Nacionales.

En el artículo 2 de la Ley General de Bienes Nacionales, se mencionan algunos de los bienes considerados como de dominio público, entre los cuales a su vez encontramos los siguientes:

a) Los bienes de uso común; que tienen la característica de encontrarse a disposición de toda la población para que sean usados y aprovechados comúnmente por ella, con las restricciones que imponen las leyes; siendo inalienables, imprescriptibles e inembargables.

b) Los bienes de dominio directo de la federación, cuyo fundamento constitucional lo encontramos en el artículo 27 párrafo cuarto, en donde se prevé que corresponde a la nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, la sal y las salinas formadas directamente por las aguas marinas, entre otros.

De acuerdo con la fracción V del artículo 2 y artículo 34 de la Ley General de Bienes Nacionales también son bienes de dominio público de la federación, los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme a la ley; los inmuebles utilizados por los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación, así como por el Poder Ejecutivo y sus dependencias; los inmuebles destinados a las

dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; los inmuebles de propiedad federal destinados al servicio de los Gobiernos de los Estados y Municipios; y los inmuebles que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados de carácter federal, siempre que se destinen a infraestructura, reservas, unidades industriales, o estén directamente asignados o afectos a la exploración, explotación, transformación, distribución o que utilicen en las actividades específicas que tengan encomendadas conforme a sus respectivos objetos, relacionados con la explotación de recursos naturales y la prestación de servicios.

No quedan comprendidos entre los bienes a que se refiere el párrafo anterior los inmuebles que los organismos descentralizados utilicen para oficinas administrativas, o en general para propósitos distintos a los de su objeto.

## **BIENES DE DOMINIO PRIVADO DE LA FEDERACIÓN**

Estos bienes son aquellos que pertenecen al Estado bajo el mismo título y en las mismas condiciones que los pertenecientes a los particulares, y se integran por aquellos que no han sido destinados al uso común, al servicio público, o propósito de interés general, por lo que:

*"Los bienes de dominio privado de la federación, son todos aquellos bienes inmuebles, muebles y derechos que le pertenecen a sus distintas dependencias y organismos de conformidad con las leyes observables, y que por su situación jurídica no cumplen una función social o de interés colectivo, y en esas condiciones tienen una situación similar a la de la propiedad de los particulares, ya que pueden venderse, rentarse, permutarse o ser susceptibles de la mayoría de los contratos previstos en el derecho privado, con la excepciones que marque la Ley General de Bienes Nacionales y demás ordenamientos relativos."<sup>(26)</sup>*

---

(26) *Ibidem.* Pág. 47



*Asimismo, dichos bienes "no están afectos a la realización de un servicio público u obra pública, servicio administrativo o un propósito de interés general. El Estado esta en posesión de estos bienes por cualquier título traslativo de dominio, y debe estimarse que su situación es transitoria, es decir en caso de no destinarse a un servicio público, debe desprenderse de ellos porque no es conveniente convertir al Estado en rentista."*(27)

Los inmuebles de dominio privado son inembargables e imprescriptibles, pero si son alienables, por lo que cuando no pueden ser destinados prioritariamente al servicio de las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal, previo decreto de incorporación al dominio público, podrán ser objeto de:

- Transmisión de dominio, oneroso o gratuito, a favor de instituciones publicas que tengan a su cargo resolver problemas de habitación popular para atender necesidades colectivas.
- Permuta con las entidades paraestatales o con los gobiernos de los estados y municipios, cuando por su ubicación, características y aptitudes satisfagan necesidades de las partes.
- Enajenación a titulo oneroso para la adquisición de otros inmuebles que se requieran para la atención de servicios a cargo de las dependencias de la administración pública federal.
- Donación a favor de los gobiernos de los estados o municipios, para que los destinen a fines educativos o de asistencia social.

---

(27) Ibidem. Pág. 48

- Arrendamiento, donación o comodato a favor de asociaciones o instituciones privadas que realicen actividades de interés social, que no persigan fines de lucro.
- Enajenación a título oneroso a favor de personas privadas que requieran esos bienes para la creación, fomento o conservación de una empresa que beneficie a la colectividad.

Por su carácter alienable *"podrán ser objeto de toda clase de contratos que regula el derecho común, con excepción de la donación y del comodato que no sea a favor de los gobiernos de los estados o municipios para ser utilizados en los servicios públicos locales, con fines educativos o de asistencia social, o bien de asociaciones o instituciones privadas que no persigan fines de lucro y que realicen actividades de interés social."*(28)

Los muebles de dominio privado de la federación son inembargables y a diferencia de los inmuebles si pueden prescribir a favor de particulares, además de poderse enajenar.

Se pueden considerar bienes de dominio privado de acuerdo con el artículo 3 de la Ley General de Bienes Nacionales, los que hayan formado parte del patrimonio de las entidades de la administración pública paraestatal, que se extingan o liquiden, en la proporción que corresponda a la Federación.

## **BIENES DEL BANCO DE MÉXICO**

El nuevo Banco de México creado a través de la reforma al artículo 28 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 20 de agosto de 1993, es una institución que tiene como fin atender un área de la economía nacional que por su importancia y por estar contenida en el referido artículo es de

---

(28) Ibidem. Pág. 49

carácter estratégica para la nación, y por tanto, de interés general, siendo de dominio público de la federación los bienes que recibió por parte del Estado, para su creación y funcionamiento, mismos que están sujetos al régimen de esta clase de bienes, de acuerdo con los artículos 34, 17 y fracción V del artículo 2 de la Ley General de Bienes Nacionales.

Por otro lado, su personalidad también le da capacidad para adquirir bienes y servicios que serán parte de su propio patrimonio como institución, y que estará sujeto, por su carácter de organismo autónomo, a su propia regulación, siempre que no se contraponga a los lineamientos contenidos en los artículos 134 y párrafos sexto y séptimo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Siéndole aplicable, además, la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, en todo lo que no se contraponga a su propia regulación y a su calidad de institución autónoma.

Como podemos apreciar la personalidad jurídica del Banco de México, es la base legal de su capacidad para administrar su patrimonio, así como los bienes de dominio público que son patrimonio de la Federación, y que fueron destinados a ésta, para ser utilizados en sus actividades consideradas como de interés general.

### **II.2.3. AUTONOMÍA**

En la Unión Europea y después del tratado de Maastricht, empieza a notarse una tendencia a la independencia de los bancos centrales, misma que se ha ido generalizando en casi todo el mundo *"por la necesidad y la ventaja que representa el que un banco central desempeñe sus funciones con libertad, garantizando que intereses ajenos a su finalidad no intervengan e influyan negativamente en su desempeño"*. (29)

---

(29) Acosta Romero, Miguel; Nuevo Derecho Bancario; Editorial Porrúa; México, D. F. 1997 Pág. 243

Algunos autores consideran que la autonomía de los bancos centrales es un imperativo democrático y de resguardo contra presiones políticas. Al respecto, William J. Mac Donough en una conferencia que impartió en la ciudad de San Diego, California el 19 de marzo de 1994 ante banqueros y grupos financieros de Francia, afirmó:

*"La independencia de los bancos centrales no es exclusiva de los europeos, ya que numerosos países en todo el mundo incluido México, han empezado desde hace varios años a adoptar políticas que fortalezcan la independencia de los bancos centrales, han logrado orientar políticas en las que se obtienen menores promedios de inflación. Cuando los bancos centrales están bajo el control directo del gobierno pueden ser tentados a promover políticas de créditos fiscales, que en el corto plazo pueden transformarse en problemas, así como también el financiamiento de déficit fiscales se traduce en altas inflaciones".*<sup>(30)</sup>

El Autor continúa diciendo que:

*"La autonomía de los bancos no significa que se manejen solos o totalmente aislados del gobierno, ya que las políticas económicas y financieras de cada país deben recaer en sus gobernantes. Se considera que ningún banco central más o menos alejado o cercano a los gobiernos, actúa en un vacío, hasta el banco central mas independiente debe ser responsable de sus actos y las opiniones son en el sentido, de que responden ante el parlamento elegido por el pueblo. El Banco central de Nueva Zelanda, uno de los más independientes del mundo, se reporta ante el parlamento Neocelandés en varios aspectos."*<sup>(31)</sup>

En nuestro país, también se ha otorgado autonomía al Banco de México, al grado de reconocerse a nivel constitucional en el multicitado artículo 28 particularmente en sus párrafos sexto y séptimo, en donde se establece que dicha institución es autónoma en el ejercicio de sus funciones y en su administración, es decir, sus funciones serán ejercidas de manera autónoma sin ninguna clase de intervención e

---

(30) *Ibidem*. Pág. 243

(31) *Ibidem*. Pág. 244

Interés ajeno a ella, sino sólo aquél que persiga la autoridad del propio Banco y los que tengan como finalidad lograr los objetivos que contempla su propia ley; por otro lado, al mencionar que será autónomo en su administración podríamos considerar que jerárquicamente los órganos que lo componen no tienen subordinación jerárquica alguna con la administración pública federal, actuando así en base a sus propias decisiones.

Hablar de la autonomía en un banco central, resulta un tanto difícil, ya que en nuestra legislación no se prevé definición alguna, lo cual se observa también a nivel doctrinal en donde no existe una idea generalizada al respecto; sin embargo, dicha autonomía sugiere una especie de independencia o libertad que tiene el banco para actuar en razón a sus objetivos establecidos, aunque el grado de libertad y estos objetivos pueden variar de un banco central a otro.

Al respecto, el autor Reyes Sánchez Miguel, señala que la autonomía de estos bancos, se refiere *"al conjunto de factores que inciden en la concepción del grado de libertad que posee la Banca Central en la determinación de la política monetaria y económica y en los diferentes aspectos de su gestión"*,<sup>(32)</sup> lo anterior en virtud de que la autonomía de los bancos centrales es una corriente bastante nueva, por lo que aún los tratadistas no se han puesto de acuerdo para establecer un concepto claro de esa autonomía.

Según el tratadista antes citado dentro de los bancos centrales existen varios factores que determinan su grado de autonomía, tales como:

a) El reconocimiento de ésta, ya sea constitucionalmente o mediante una ley, en donde además se le otorgue a dicha institución personalidad jurídica y patrimonio propio actuando por delegación o con la garantía irrestricta del Estado, siendo entidades del sector público.

---

(32) Reyes Sánchez, Miguel; Autonomía Legal de los Bancos Centrales; Editorial Fondo de Cultura Económica; primera Ed. Méx. 1993; Pág. 15

b) Tener capacidad para escoger con total libertad sus objetivos en cuanto a la política monetaria y económica sin que exista influencia determinante por parte del Gobierno. El grado de libertad para dirigir su política monetaria y económica se puede deducir de acuerdo a factores como: qué órgano produce la designación del gobernador del banco, tipo de regulación en la Constitución o en la ley que tiene el banco central, ya sea que permita el ejercicio de esta capacidad en forma limitativa o amplia, los motivos y la autoridad que tenga facultad para destituir a las personas que conducen el banco central.

Al respecto el jurista guatemalteco Carlos Castañeda Acuña, cita en su trabajo denominado "La autonomía Institucional de la Banca Central" que el ejercicio de la autonomía política de la banca central sólo se puede dar *"cuando la elección de las autoridades monetarias puede separarse, por cualquier mecanismo, de la coyuntura política partidaria, con el fin de garantizar continuidad en la Institución y mayor estabilidad monetaria"*.<sup>(33)</sup>

Por su parte, Profesores de la universidad de Harvard , Albert Alesina y Laurence H. Summers, quienes en un trabajo denominado "Dependencia del Banco Central y Ejecución Macroeconómica: Una Evidencia Comparativa", consideran que la autonomía del banco central sin libertad política no es plena autonomía y conciben a la independencia política del banco central, como:

*"La capacidad del banco para seleccionar sus objetivos políticos sin influencia del gobierno y que esta capacidad se relaciona entre otros con la circunstancia de si fueron electos o no el director y la junta de gobierno; el periodo de su mandato y la presencia o ausencia de representantes del gobierno en la junta de gobierno, así como la aprobación gubernamental de decisiones de política monetaria"*.<sup>(34)</sup>

---

(33) Ibidem. Pág. 16

(34) Acosta Romero, Miguel; Op. Cit. Pág. 245

c) Otro factor sería, tener el control de *"instrumentos de política monetaria sin restricciones, es decir, que los medios empleados por el Banco Central para lograr la estabilidad económica no estén manipulados por intereses ajenos"*<sup>(35)</sup>, un ejemplo de ello es cuando un estado obliga a su banco central a financiar el déficit fiscal. A este respecto el jurista chileno Carlos Massad, en su libro "Función Técnica y Función Política del Banco Central: Autonomía Prenatal", nos dice *"El Banco Central debe tener un alto grado de independencia, de tal forma que la política monetaria no pueda ser manejada por otros intereses"*.<sup>(36)</sup>

d) Un último factor que influye en el grado de autonomía es, la facultad para definir libremente la regulación necesaria para garantizar la solvencia del sistema financiero.

De lo anterior se desprende que el Banco de México, atiende a estos factores, de tal forma, que México, posee uno de los bancos centrales, más autónomos del mundo, en virtud de que, si el grado de autonomía de un banco central se da en razón de estos, encontramos que el nuestro posee autonomía no sólo por estar establecida a nivel constitucional, sino también por estar integrado con autoridades nombradas por el Ejecutivo y aprobadas por el senado cuyo periodo del cargo tiene una duración y escalonamiento tal, que se garantiza el ejercicio autónomo de su función, siendo removidas solamente por causa grave, de acuerdo a el párrafo séptimo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que asegura de algún modo que no puedan influir en su funcionamiento intereses partidistas o ajenos a el fin que debe perseguir, conforme a su ley orgánica.

Como podemos apreciar, la libre determinación de la Política Monetaria, constituye un factor importante en el grado de autonomía de un banco central, al respecto el maestro Acosta Romero, define a esta como *"el señalamiento de prioridades*

---

(35) Reyes Sánchez, Miguel ; Op. Cit. Pág.. 17

(36) Ibidem. 18

*y finalidades en la actividad del Estado sobre la Moneda y el Crédito, así como de aquellos instrumentos necesarios para su control a fin de obtener esas finalidades que generalmente son: perseguir la estabilidad de la moneda y de los precios, así como la estabilidad de la cantidad de dinero circulante, de los gastos, un nivel aceptable de desempleo y un crecimiento económico sostenido*.(37)

En nuestro país, la estructura orgánica que posee el Banco Central, le permite tener libertad para determinar las prioridades y finalidades que deben seguirse en materia de política monetaria, además de tener amplio control sobre los instrumentos de esta, como son:

- OPERACIONES DE REDESCUENTO, que sirven para apoyar a los bancos nacionales, ya sean de banca múltiple o de desarrollo, que puedan llegar a tener problemas de liquidez momentánea. Dicho apoyo consiste en realizar redescuentos en títulos de crédito y cartera por parte del banco central, mediante esta operación, las institución reciben créditos a través del endoso de títulos a favor del banco central. El endoso entraña responsabilidad cambiaria para la institución que lo firma y el endosatario, y puede también abarcar la cesión de cartera en garantía, que no este documentada en títulos de crédito.

- LIQUIDEZ BANCARIA, que se refiere a la capacidad de las instituciones de crédito para cumplir con sus obligaciones a la vista y a plazo, frente al público depositante.

Este es un instrumento a través del cual, se busca que la banca comercial tenga recursos monetarios suficientes para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones, lo que tiene el efecto de mantener la confianza de los inversionistas evitando el pánico y de esta forma lograr la estabilidad de los sistemas de pago.

---

(37) Nuevo Derecho Bancario; Op. Cit. Pág. 247



- REGIMEN DE INVERSION DE INSTITUCIONES DE CREDITO, que se forma por un conjunto de disposiciones legales que tienen como finalidad la regulación de la inversión con el fin de que estas se desarrollen sanamente y en base a reglas que garanticen la futura liquidez.

- CONTROLES SELECTIVOS Y DIRECTOS DEL CREDITO, que tienen como fin encauzar el crédito a determinados sectores de la producción para satisfacer las necesidades económicas de sectores en particular y garantizar la recuperación de los mismos, siendo parte de una política económica integral y del desarrollo nacional.

También el Banco de México en materia de supervisión y regulación posee extensas facultades, de acuerdo a los artículos 24, 27, 31, 34 y 36 de su ley orgánica, y que dada su amplitud ponen en duda si realmente tiene como fin la sola estabilidad de la moneda nacional.

En este contexto se forma la interrogante de si un banco central debe buscar la estabilidad de precios y ser apoyado además para realizar otras actividades. En principio, el criterio de los politólogos es:

*"Que entre menos objetivos tenga, se desvían menos las energías y las acciones. La credibilidad de los mercados financieros del mundo, a veces necesita de años para consolidarse y por el contrario, fácilmente puede deteriorarse...tanto menores sean las responsabilidades de un banco central, mayor será la posibilidad de que utilice su autonomía cuando sea realmente importante."*<sup>(38)</sup>

Por lo anterior podemos decir que el Banco de México es una institución que posee una amplia autonomía, que lo protege de la intervención de intereses contrarios a su fin, garantizando de alguna manera, su buen desempeño y el logro de sus objetivos prioritarios.

---

(38) Ibidem. Pág. 243

## **CAPÍTULO III**

# **EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN PREVISTO EN LA LEY DEL BANCO DE MÉXICO**

- III.1. EL ACTO ADMINISTRATIVO
  - III.1.1. ELEMENTOS
  - III.1.2. VICIOS EN EL ACTO ADMINISTRATIVO
  - III.1.3. EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO
- III.2. EL RECURSO ADMINISTRATIVO
  - III.2.1. CONCEPTO
  - III.2.2. ELEMENTOS DEL RECURSO ADMINISTRATIVO
  - III.2.3. CARACTERÍSTICAS GENERALES
- III.3. GENERALIDADES DEL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN PREVISTO  
EN LA LEY DEL BANCO DE MÉXICO
  - III.3.1. REQUISITOS DEL ESCRITO
  - III.3.2. PLAZOS
  - III.3.3. NOTIFICACIONES
  - III.3.4. TRAMITACIÓN
  - III.3.5. PRUEBAS
  - III.3.6. RESOLUCIÓN
  - III.3.7. OBLIGATORIEDAD

## **EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN PREVISTO EN LA LEY DEL BANCO DE MÉXICO.**

El ejercicio de las funciones del Estado es realizado por sus órganos, mediante diversos actos que constituyen la expresión de su voluntad, la función administrativa se hace presente con la emisión de actos administrativos que tienen la característica de ser concretos y que en ocasiones afectan la esfera jurídica de los particulares.

Este tipo de actos para ser emitidos deben cumplir con ciertos procedimientos y tener ciertos requisitos establecidos en la ley; ya que un verdadero Estado de Derecho, como el nuestro, implica la plena observancia de las leyes, por lo que el ejercicio de la función administrativa, no debe estar sujeta a la voluntad del titular de los órganos que la representan porque sus actos carecerían de legalidad.

Es por eso que la administración pública ejerce sus funciones por medio de diferentes *procedimientos administrativos*, los cuales constituyen un conjunto de formalidades y actos que preceden a un *acto administrativo* y que están regulados por normas jurídicas. La importancia de los procedimientos administrativos radica en que contienen los lineamientos fundamentales que debe observar la autoridad previo a la emisión de un acto.

Nuestro sistema permite que dichos actos emitidos por la autoridad sean impugnables a través de los diferentes medios de defensa previstos en las leyes, dentro de los cuales están los *recursos administrativos*, siendo uno de ellos el *Recurso de Reconsideración que prevé la Ley del Banco de México*.

Los principios que dentro del ámbito administrativo deben observarse por la autoridad al emitir un acto son; los sustanciales: *legalidad, defensa y gratuidad*, considerados como de jerarquía constitucional, los cuales justifican la finalidad primaria del procedimiento administrativo; y los formales: *oficialidad, informalidad y eficacia*, considerados de jerarquía normativa secundaria, legal y reglamentaria, y

que coadyuvan al cumplimiento de los primeros. Esta observancia legal sugiere limitantes a la actuación de la autoridad en beneficio y protección de los gobernados.

Delgadillo Gutiérrez y Lucero Espinosa consideran que *"el procedimiento administrativo resulta un elemento fundamental para la determinación de la legalidad en la actuación de la autoridad, que sólo puede manifestar su voluntad en los términos y forma que la ley le autoriza a efecto de mantener el equilibrio entre el ejercicio de la autoridad y el goce de la libertad"*. (39)

Así el procedimiento administrativo obliga a un estricto apego a las leyes, ya que la autoridad administrativa debe sujetarse a lo previamente establecido en ellas para poder emitir sus actos.

De acuerdo con Humberto Delgadillo el procedimiento administrativo: *"...se le identifica como la forma de realizar una serie de actuaciones dirigidas a la manifestación de un pronunciamiento que corresponde a una autoridad administrativa"*. (40)

Miguel Acosta Romero afirma que el procedimiento administrativo es: *"Un conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto. Existe cierta unidad. No busca la solución de un conflicto, sino la realización de un determinado acto"*. (41)

Para Gabino Fraga: *"Es el conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo, es lo que constituye el procedimiento administrativo, de la misma manera que las vías de producción del acto legislativo y de la sentencia judicial forman respectivamente el procedimiento legislativo y el procedimiento judicial"*. (42)

---

(39) *Ibidem*, pág. 201.

(40) Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. 1er curso. Edit. Limusa, Méx., D.F., 1996, pág. 161.

(41) Acosta Romero, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. Parte General. Edit. Porrúa, Méx. D.F., 1996, pág. 414

(42) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Libro Primero. Edit. Porrúa, Méx., D.F., 1997, pág. 255.

El procedimiento administrativo "... señala el desarrollo legal de la acción del poder público y constituye un método para ejecutar las leyes administrativas. Por medio del procedimiento se asegura el mantenimiento del principio de legalidad. La severidad del procedimiento administrativo se apoya en la desconfianza del legislador respecto del funcionario y del propio particular que actúa en asuntos administrativos"<sup>(43)</sup>

El Banco de México es una autoridad con facultades de supervisión y puede sancionar a través de multas a las personas que no cumplan con las obligaciones que les imponen los ordenamientos jurídicos y que como autoridad esta encargada de vigilar su cumplimiento; como tal, emite actos administrativos que pueden, en ocasiones, afectar la esfera jurídica de los particulares, quienes tienen la facultad de impugnar esos actos a través de los medios de defensa que la ley respectiva les confiere.

### **III.1. EL ACTO ADMINISTRATIVO**

El acto administrativo es en esencia un acto jurídico que a decir del Dr. Gabino Eduardo Castrejón García consiste en: "*la manifestación de la voluntad encaminada a provocar o producir efectos en el Derecho, esto es, que la exteriorización de una conducta humana trastoque el ánimo jurídico.*"<sup>(44)</sup>

La función que realiza la administración pública para el cumplimiento de los fines del Estado, implica el ejercicio de atribuciones que las normas legales asignan a los órganos públicos y que se manifiestan a través de actos jurídicos que tienen diferente connotación y contenido, que por ser la expresión de la voluntad de la autoridad administrativa se denominan *actos administrativos*.

---

(43) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Segundo Curso. Edit. Porrúa, Méx. D.F., 1999, pág. 274.

(44) Castrejón García, Gabino Eduardo; Derecho Procesal Administrativo. Primera Edición, Cárdenas Editor y Distribuidor, Mex. D.F. 2001, pág. 73.

Delgadillo Gutiérrez y Lucero Espinosa señalan que el acto administrativo *"...constituye la forma de expresión de la función administrativa. A través de él se prepara, forma, produce o ejecuta el acto que contiene la voluntad administrativa"*. (45)

Otros afirman que, *"...es una declaración unilateral de voluntad, conocimiento o juicio de un órgano administrativo, realizada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos concretos en forma directa"*. (46)

Como se observa existen diversas opiniones respecto al acto administrativo. Algunos otros consideran que, *"el acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general"*. (47)

Para el Dr. Gabino Eduardo Castrejón las características que tienen los actos administrativos son:

- a) *"Acto Unilateral, Lo toma el titular del órgano de la administración, o de la ejecución de esa decisión con independencia del contenido.*
- b) *Expresión externa de la voluntad.*
- c) *La decisión y la voluntad son del órgano administrativo competente, que actúa a través de su titular y el uso de la potestad pública, lo que implica que el acto está fundado en Derecho.*
- d) *El acto crea, modifica, transmite, reconoce, declara o extingue derechos y obligaciones.*
- e) *Es generalmente ejecutivo.*
- f) *Persigue el interés general"*.(48)

(45) Compendio de Derecho Administrativo. Ob. Cit., pág.204.

(46) Delgadillo Gutiérrez y Lucero Espinosa. Ob. Cit., pág. 231.

(47) Acosta Romero, Miguel. Ob. Cit., pág. 369.

(48) Castrejón García, Gabino Eduardo. Ob. Cit., pág. 74.

### III.1.1. ELEMENTOS

El acto administrativo debe contener una serie de elementos que le dan forma y validez legal, estos elementos de acuerdo con Gabino Fraga son: Subjetivos, Objetivos y Formales, los cuales procederemos a analizar.

#### SUBJETIVO

El elemento subjetivo está integrado por el órgano administrativo que emite el acto, que en ejercicio de la función administrativa establece situaciones jurídicas, es decir, crea, modifica, transmite, reconoce, declara o extingue derechos y obligaciones, de manera individual o concreta, y con efectos jurídicos directos.

El sujeto que crea el acto debe reunir los requisitos que la ley le exige para que pueda pronunciarlo y tenga validez, que son:

- *La competencia*, que es *"el conjunto de facultades que un órgano puede legítimamente ejercer"* (49). La cual puede ser en razón de materia, grado, territorio y cuantía; por lo tanto para que un acto sea considerado legal debe emitirse por la autoridad competente.

- *La Voluntad*, que se traduce en el impulso psíquico, querer, intención o la actitud consciente y deseada, que se produce por el ente administrativo.

---

(49) Ibidem, pág. 233.

Atendiendo a que, el titular del órgano que emite el acto es un funcionario, "su voluntad como persona física debe estar exenta de vicios para poder expresar la voluntad de la administración, por lo tanto, además de ser una persona capaz civilmente y de tener la condición legal de funcionario, su actuación debe estar exenta de error, dolo, violencia e intimidación". (50)

## OBJETIVO

Los elementos objetivos del acto administrativo están constituidos por el objeto, el motivo y el fin, en donde:

- *Objeto*. Es la materia o contenido del acto, es decir, aquello sobre lo que incide la declaración administrativa. En consecuencia, el objeto del acto administrativo esta constituido por los derechos y obligaciones que el mismo establece.

El objeto, como lo menciona Gabino Fraga, debe "ser determinado o determinable, posible y lícito. La licitud supone no solo que el objeto no esté prohibido por la ley, sino que además este expresamente autorizado por ella, salvo el caso de que la propia ley otorgue facultad discrecional a la autoridad administrativa para dirigir y determinar el objeto del acto". (51)

- *Motivo*. Está constituido por las circunstancias de hecho y de derecho que la autoridad toma en cuenta para emitir el acto, es decir, son los antecedentes que preceden y provocan el acto.

- *Fin*. Es el propósito que se persigue con la emisión del acto, debiéndose observar lo siguiente:

"a) El agente público no puede perseguir sino un fin de interés general,

---

(50) Ibidem, pág. 233.

(51) Ob. Cit., pág. 270.



b) *Con el acto no debe perseguirse una finalidad en oposición con la ley,*

c) *No basta que el fin perseguido sea lícito y de interés general, sino que es necesario, además, que sea de la competencia del agente que realice el acto; y*

d) *Aun siendo lícito el fin de interés público y dentro de la competencia del agente, no puede perseguirse sino por medio de los actos que la ley ha establecido al efecto". (52)*

Para la emisión de un acto administrativo, la observancia de los elementos, descritos reviste gran importancia, ya que en su cumplimiento se fundamenta la validez del mismo, la autoridad administrativa no puede emitir sus actos de manera arbitraria o atendiendo a intereses personales, por lo que su actuación debe siempre atender a circunstancias de hecho y de derecho.

## FORMALES

El elemento formal está integrado por la observancia del procedimiento prescrito por la ley para la emisión del acto administrativo, que su forma externa sea por escrito y que se de a conocer a través de los medios que prevén las normas.

Para otros autores como el Dr. Gabino Eduardo Castrejón García los elementos del acto administrativo son: sujeto, manifestación externa de la voluntad, objeto y forma.

1) *" El sujeto en el Acto Administrativo debe ser considerado como el activo y el pasivo. El sujeto activo siempre es un órgano de la Administración Pública, quien es el creador del acto; por lo que hace al sujeto pasivo, son todos aquellos a quienes va dirigido o quienes ejecutan el Acto Administrativo, y que pueden ser otros entes públicos, personas jurídicas colectivas o el individuo en lo personal"<sup>(53)</sup>.*

---

(52) *Ibidem*, pág. 270.

(53) *Ob. Cit.*, pág. 75.

*"Uno de los requisitos esenciales para que el sujeto activo pueda ser creador de Actos Administrativos es la competencia, es decir, la facultad para realizar determinados actos, que atribuye a los órganos de la Administración Pública el orden jurídico. La competencia siempre debe ser otorgada por un acto legislativo material".(54)*

2) De acuerdo con el Dr. Gabino Eduardo Castrejón García la manifestación externa de la voluntad debe ser:

- a) *"Espontánea y libre.*
- b) *De las facultades del órgano.*
- c) *No debe estar viciada por error, dolo, violencia, etc.*
- d) *Debe expresarse en los términos previstos en la ley".(55)*

3) *" El objeto en el Acto Administrativo puede ser directo o inmediato e indirecto o mediato. El primero consiste en la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo y en la materia en la que tiene competencia. El segundo consiste en realizar la actividad del órgano del Estado, cumplir con los cometidos, ejercer la potestad pública que tiene encomendada"(56).*

El objeto debe tener los siguientes requisitos.

- a) *"Debe ser posible física y jurídicamente.*
- b) *Debe ser lícito.*
- c) *Debe ser realizado dentro de las facultades que le otorga el Acto Administrativo para el efecto de que pueda ser apreciado por los sujetos pasivos o percibido a través de los sentidos, ya sea en forma escrita, verbal o a través de señales"(57).*

---

(54) *Ibidem*, pág. 75.

(55) *Ibidem*, pág. 76.

(56) *Ibidem*, pág. 76.

(57) *Ibidem*, pág. 76.

4) *“los requisitos formales del acto administrativo se refieren principalmente a los que exige la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su primer párrafo del artículo 16, en el cual se establece que deben:*

- a) *Emanar de una autoridad competente, es decir, con facultad legal para ello.*
- b) *Adoptar la forma escrita, generalmente es mediante oficios, es el que consigna las características del acto y sus límites, así como la fundamentación y motivación, y suscrito por el funcionario competente.*
- c) *Contener fundamentación legal, es decir, que la autoridad cite o invoque los preceptos legales conforme a los cuales el orden jurídico le permite realizar el acto dirigido al particular.*
- d) *Contener Motivación. La autoridad debe señalar cuáles son las circunstancias de hecho y de derecho inmediatas anteriores al Acto Administrativo que lo originaron”<sup>(58)</sup>.*

Por otra parte, también el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación nos señala los requisitos indispensables que deben contener los Actos Administrativos.

- a) Constar por escrito.
- b) Señalar la autoridad que lo emite.
- c) Estar fundado y motivado expresando la resolución objeto o propósito del que se trate.
- d) Ostentar la del funcionario competente y, en su caso, el nombre o los nombres de las personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore el nombre de la persona, se señalaran los datos suficientes que permitan su identificación.

---

(58) *Ibidem*, pág. 77.

### III.1.2. VICIOS EN EL ACTO ADMINISTRATIVO

Sobre los vicios en el acto administrativo existen varias posturas y teorías, una de ellas es la del tratadista Jaime Orlando Santofimio G. Este ha desarrollado la que denomina "Teoría de los Vicios Invalidantes". Esta se refiere a aquella que señala y estudia los diversos hechos, circunstancias, acciones u omisiones, que producidos le restan legitimidad a la manifestación de la voluntad de la administración, es decir, la hacen no válida, determinando consecuentemente en el mundo del Derecho su no trascendencia, en otras palabras, su ineficacia.

*"Esta teoría no llega a producir efectos en el mundo jurídico- administrativo, sino en la medida en que su existencia, es comprobada y declarada mediante la intervención de las mismas autoridades administrativas, vía gubernativa, o de los jueces contenciosos administrativos, proceso jurisdiccional contencioso administrativo. Esto obedece a la naturaleza juris tantum de la presunción de legalidad que ampara a los actos administrativos y que los hace aparentemente validos y eficaces hasta tanto no se demuestre y se declare en firme su validez o invalidez".(59)*

*"Las irregularidades y vicios del acto administrativo dependen jurídicamente del enfrentamiento con su legalidad. Para ser mas exactos , el vicio obedece al choque lesivo del acto administrativo en sus aspectos internos y externos, con el bloque de la legalidad. La actividad de la administración pública está en todo momento sometida al Derecho, de tal suerte que se hace indudable que cualquier irregularidad no puede tener otra fuente que el desconocimiento o violación de esas normas y principios a los que debe su razón de ser".(60)*

---

(59) Ibidem, pág. 155.

(60) Ibidem, pág. 156.

En materia administrativa existen los siguientes vicios:

- a) *"Falta de sujeto, el cual puede ser o se puede dar en dos formas: la falta de sujeto propiamente dicha o la incompetencia en la que incurre la autoridad al realizar el acto.*
- b) *Falta de voluntad o voluntad viciada por error, dolo o violencia.*
- c) *Falta de objeto cuya consecuencia es la ineficacia del acto.*
- d) *Falta de forma lo que produce como consecuencia la falta de efectos del acto administrativo".(61)*

### **III.1.3. EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO**

Se dividen en normales y anormales los primeros son aquellas formas de extinción del acto que consisten en el cumplimiento del mismo como son:

- a) *"Cumplimiento voluntario por órganos internos de la administración, la realización de todos los actos necesarios.*
- b) *Cumplimiento voluntario por parte de los particulares.*
- c) *Cumplimiento de efectos inmediatos cuando el acto en si mismo entraña ejecución que, podríamos llamar automática o cuando se trate de actos declarativos.*
- d) *Cumplimiento del plazo, en aquellos actos que tengan plazo, como en los permisos temporales".(62)*

Por lo que hace a las formas anormales de extinguir los actos administrativos, llamadas así por que no culminan con el cumplimiento del acto, sino que lo modifican, impiden su realización o lo hacen ineficaz, siendo dichos medios los siguientes:

---

(61) *Ibidem*, pág. 155.

(62) *Ibidem*, pág. 172.

- a) *Revocación. Es el acto por medio del cual el órgano administrativo deja sin efectos, en forma total o parcial, un acto previo perfectamente valido, por razones de oportunidad, técnica, de interés general o de legalidad.*
- b) *Rescisión. es la facultad que tienen las partes en un contrato de resolver o dar por terminadas sus obligaciones en caso de incumplimiento de la otra parte.*
- c) *Prescripción. Es la extinción de las obligaciones o derechos por el simple transcurso del tiempo, de acuerdo a lo que dispongan las leyes que los regulan.*
- d) *Caducidad. Es la falta de cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley o en el acto administrativo, para que se genere o preserve un derecho.*
- e) *Termino y Condición. El termino es un acontecimiento futuro de realización cierta del que depende que se realicen o extingan los efectos de un acto jurídico. La condición es un acontecimiento de realización incierta del que depende el nacimiento o la extinción de una obligación o de un derecho, así el termino y la condición constituyen formas en la que se pueden extinguir los actos administrativos.*
- f) *Renuncia de Derechos. Es la manifestación unilateral de la voluntad de que a partir de una fecha, deja de ejercitar, o de hacer valer, un determinado derecho que le es reconocido\*.(63)*

### **III.2. EL RECURSO ADMINISTRATIVO**

Para el desarrollo de este apartado resulta indispensable especificar qué se entiende por recurso administrativo, ya que el Recurso de Reconsideración previsto por la Ley del Banco de México, constituye una modalidad de aquél.

---

(63) Ibidem, pág. 173.

El derecho a la legalidad de los actos de la autoridad que tienen los gobernados y que reconoce en su artículo 16 la Constitución, involucra el poder que éstos tienen para exigir a aquella que se sujete en su funcionamiento a las normas legales establecidas al efecto.

Al respecto Serra Rojas Andrés menciona que:

*"La Administración Pública y los órganos que la integran están subordinados a la ley. El funcionario y el empleado público tienen como punto de partida y límite de su actividad, el circunscribirse a la ley que determina su competencia. Todo acto administrativo debe emanar del cumplimiento de una ley. Los particulares tienen derecho a que los órganos administrativos se sujeten a la ley y se cumplan cada uno de los elementos propios del acto administrativo, como son la competencia, motivo, objeto, finalidades y forma".*<sup>(64)</sup>

Cuando la autoridad viola las disposiciones jurídicas con su actuación lesionando los derechos de los administrados, es necesario que ella misma cuente con el control para asegurarse de que sus actos se realicen conforme al orden legal vigente, lo que permite que ante la inobservancia de los preceptos legales, el particular lesionado en su interés legítimo, pueda utilizar los medios de impugnación a su alcance, los cuales constituyen una garantía en todo Estado de derecho como el nuestro. Uno de los medios más comunes que tienen los particulares para atacar los actos administrativos que afectan sus derechos es el recurso administrativo.

---

(64) Ob. Cit., pág. 723.

### III.2.1. CONCEPTO

Los recursos administrativos se crean por *"la necesidad de que la administración cuente con un adecuado medio de control de sus actos, a través del examen que le permita recorrer nuevamente el procedimiento que los originó con el fin de verificar que se ajusten al orden legal y asegurar la legalidad administrativa..."* (65)

Este medio de impugnación tiene como fin que la autoridad administrativa revise el acto recurrido con el interés de verificar que se haya emitido legalmente, diversos autores han definido al recurso administrativo de la siguiente manera:

Gabino Fraga señala que el recurso administrativo:

*"Constituye un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa, una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo"* (66)

Por su parte, Miguel Galindo Camacho considera que:

*"Es el medio legal de que disponen los particulares, que han sido afectados en sus derechos o intereses por una autoridad administrativa a través de un acto de la misma naturaleza, a efecto de que la autoridad competente lleve a cabo la revisión del mismo, a fin de que lo revoque o lo anule de comprobarse su ilegalidad o inoportunidad".* (67)

---

(65) Ob. Cit., pág. 183.

(66) Ob. Cit., pág. 435.

(67) Galindo Camacho, Miguel. *Derecho Administrativo*. Tomo II. Edt. Porrúa, Méx. D.F., 1996, pág. 272.



También se afirma que:

*"El recurso administrativo es un medio ordinario de impugnación y directo de defensa legal que tienen los gobernados afectados, en contra de un acto administrativo que lesione su esfera jurídica de derechos o intereses, ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo para que lo revoque, anule, reforme o modifique, una vez comprobada la ilegalidad o inoportunidad de acto, restableciendo el orden jurídico violado, en forma económica, sin tener que agotar un procedimiento jurisdiccional." (68)*

Por su parte Emilio Margain Manautou considera que el recurso administrativo es:

*"todo medio de defensa al alcance de los particulares para impugnar, ante la administración pública los actos y resoluciones por ella dictados en perjuicio de los propios particulares, por violación al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de la disposición debida."(69)*

Para el Dr. Gabino Eduardo Castrejón el recurso administrativo es:

*"un medio de defensa que tienen los particulares en contra de los actos de autoridad, con el objeto de revocar o modificar las resoluciones que sean consideradas violatorias de los intereses legítimos de los mismos. Tales violaciones pueden ser de carácter sustantivo o adjetivo, es decir, de fondo o de procedimiento, permitiendo que las resoluciones que se dicten en los recursos restablezcan al particular afectado de sus derechos transgredidos"(70).*

Como se desprende de los conceptos antes citados, podemos observar que el recurso administrativo constituye un medio de defensa que hace valer un particular afectado en sus derechos por un acto de carácter administrativo, lo cual permite que la misma administración pueda revisar y modificar sus actos, en caso de no contener los requisitos que exige la ley.

(68) Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit., pág. 727.

(69) Emilio Margain Manautou; *Recurso Administrativo en México*, sexta edición, Editorial Porrúa, Mex. D.F. 2001 Pág.18.

(70) Castrejón García, Gabino Eduardo. Ob. Cit., pág. 405.

### **III.2.2. ELEMENTOS DEL RECURSO ADMINISTRATIVO**

Los elementos del recurso administrativo de acuerdo con el Dr. Gabino Eduardo Castrejón son:

- a) *"Una resolución administrativa base para la impugnación por medio del recurso que puede o no agotar la vía administrativa.*
- b) *Ella debe afectar o lesionar un interés o un derecho del particular; con este recurso se colabora con la Administración Pública a mantener la legitimidad*
- c) *La propia autoridad administrativa o el superior jerárquico ente el cual se interpone el recurso.*
- d) *Un plazo para la interposición del recurso.*
- e) *Determinados requisitos de forma para proteger principalmente el interés general; la expresión de agravios no se precisa, salvo que lo ordene la ley.*
- f) *Un procedimiento con señalamientos adecuados de pruebas, para sustanciarlo como garantía lógica necesaria para estimar la legalidad del acto.*
- g) *La obligación que tiene la autoridad administrativa de dictar una nueva resolución en cuanto al fondo. Esta resolución puede comprender la revocación o confirmación del acto impugnado"<sup>(71)</sup>.*

### **III.2.3. CARACTERÍSTICAS GENERALES**

El recurso administrativo se desenvuelve en el marco propio de la administración pública, que tiene el deber de esforzarse por el mantenimiento del orden de legalidad. Cuando llega a su conocimiento la queja de un acto irregular, a solicitud del agraviado y aun por cualquier otro medio de información, las autoridades

(71) Ob. Cit., pág. 411.

administrativas deben procurar que no se quebranten los principios jurídicos del orden administrativo, por lo que tales recursos representan un complemento idóneo para mantener la fidelidad jurídica; sin embargo habría que ver la eficacia de tales medios de impugnación cuando se interponen ante la misma autoridad que emitió el acto en donde generalmente se observa una tendencia hacia la confirmación del mismo.

Así tenemos que entre las notas esenciales del recurso administrativo está que su finalidad es controlar las decisiones de los órganos administrativos, para que estas se emitan con forme a derecho, es decir, preservar la legalidad de la actividad administrativa.

Una de sus características principales es que siempre se interpone ante la administración pública para su resolución.

Otra de sus peculiaridades es que su objeto es la revisión solamente de actos de la administración pública, y por lo regular es la misma autoridad emisora la que se encarga de resolverlo.

En el caso que nos ocupa, el Recurso de Reconsideración previsto en la Ley del Banco de México, representa un medio de impugnación con que cuenta el particular, que se considera afectado en sus derechos por algún acto administrativo emitido por el Banco de México, mismo que procederemos a analizar.

### **III.3. GENERALIDADES DEL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN PREVISTO EN LA LEY DEL BANCO DE MÉXICO**

La mayoría de los actos administrativos tienen un medio de impugnación esto se debe a que nuestra Constitución establece el principio de legalidad.

El cual es "la piedra angular del Estado de Derecho, que abarca todos los aspectos de la acción de los órganos públicos. Toda actuación irregular de la Administración Pública, que ocasione a un particular un agravio debe ser corregida dentro del orden jurídico. Cualquier alteración indebida de alguno de los elementos del Acto Administrativo: competencia, forma, motivo, objeto o mérito, debe encontrar en la Legislación Administrativa medios eficaces para su restablecimiento".(72)

*"El recurso administrativo independientemente de ser un medio de defensa para los particulares frente a la Administración Pública, es un medio de control de legalidad con relación a la actuación de la autoridad administrativa. No olvidemos que el Derecho Administrativo y en general los órganos de la Administración Pública se encuentran regulados en cuanto a su actividad a los principios de legalidad y juridicidad, por lo que la existencia del recurso administrativo se deriva de la necesidad de tener un control de la actividad administrativa para ajustarla a dichos principios, ya que de otra forma se podría incurrir en actos de autoridad arbitrarios."*(73)

Cada recurso administrativo tiene peculiaridades distintas para su interposición, razón por la cual es necesario analizar el Recurso de Reconsideración previsto en la Ley del Banco de México, para conocer cuales son los requisitos, y la normatividad que establecen los ordenamientos sobre este Recurso.

### **III.3.1. REQUISITOS DEL ESCRITO**

El Recurso de Reconsideración procederá contra las resoluciones previstas en los artículos 27, 29 y 33 de la Ley del Banco de México, el cual deberá interponerse según lo determina el artículo 28 del Reglamento Interior del Banco de México ante la Dirección Jurídica.

El Recurso tendrá por objeto revocar, modificar o confirmar la resolución reclamada. En el escrito de interposición se deberá señalar el nombre y domicilio

---

(72) Ibidem, pág. 406.

(73) Ibidem, pág. 410.

del recurrente, la resolución impugnada y los agravios que se hagan valer, acompañando los elementos de prueba que se consideren necesarios, así como las constancias que acrediten la personalidad del promovente.

### **III.3.2. PLAZOS**

El Recurso se deberá interponer dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de notificación del acto impugnado y se resolverá dentro de un plazo máximo de veinte días hábiles contado a partir de la fecha de su presentación, de no ser así, se considerará confirmado el acto impugnado.

### **III.3.3. NOTIFICACIONES**

Las notificaciones de los actos administrativos se harán:

- Personalmente o por correo certificado con acuse de recibo, cuando se trate de citatorios, requerimientos, solicitudes de informes o documentos y de actos administrativos que puedan ser recurridos como la resolución que resuelva el fondo del recurso; el acuerdo de desechamiento del recurso, y el acuerdo de no interposición del recurso.
- Por correo ordinario o por telegrama, cuando se trate de actos distintos de los señalados en el párrafo anterior.
- Por estrados, cuando la persona a quien deba notificarse desaparezca después de iniciadas las facultades de comprobación, se oponga a la diligencia de notificación o desocupe el local donde tenga su domicilio, después de la notificación de la orden de visita, o bien después de que se le hubiera notificado una multa, y no se sepa su nuevo domicilio.

Las notificaciones por estrados se harán fijando durante cinco días el documento que se pretenda notificar en un sitio abierto al público en la Subgerencia Jurídica de lo Contencioso del Banco. La autoridad dejará constancia de ello en el expediente respectivo. En estos casos, se tendrá como fecha de notificación la del sexto día siguiente a aquél en que se hubiera fijado el documento.

- Por instructivo, tratándose de actos relativos al procedimiento administrativo de ejecución, el citatorio será siempre para la espera antes señalada y, si la persona citada o su representante legal no esperan, se practicará la diligencia con quien se encuentre en el domicilio o en su defecto con un vecino. En caso de que estos últimos se negasen a recibir la notificación, ésta se hará por medio de instructivo que se fijará en lugar visible de dicho domicilio, debiendo el notificador asentar razón de tal circunstancia para dar cuenta al jefe de la oficina exactora.

Las notificaciones surtirán sus efectos el día hábil siguiente a aquél en que fueron hechas y al practicarlas deberá proporcionarse al interesado copia del acto administrativo que se notifique, debiéndose señalar la fecha en que ésta se efectúa, recabando el nombre y la firma de la persona con quien se entienda la diligencia. Si ésta se niega a una u otra cosa, se hará constar en el acta de notificación.

La manifestación que haga el interesado o representante legal de conocer el acto administrativo, surtirá efectos de notificación en forma desde la fecha en que se manifieste haber tenido tal conocimiento, si ésta es anterior a aquella en que debiera surtir efectos la notificación de acuerdo con el párrafo anterior.

Toda notificación personal, realizada con quien deba entenderse será legalmente válida aún cuando no se efectúe en el domicilio respectivo.

Cuando la notificación se efectúe personalmente y el notificador no encuentre a quien deba notificar, le dejará citatorio en el domicilio, sea para que espere a una hora fija del día hábil siguiente o para que acuda a notificarse, dentro del plazo de seis días, a las oficinas de la autoridad.

- Las notificaciones por edictos se harán mediante publicaciones durante tres días consecutivos en el Diario Oficial de la Federación y en uno de los periódicos de mayor circulación en la República y contendrán un resumen de los actos que se notifican. En este caso se tendrá como fecha de notificación la de la última publicación.

### **III.3.4. TRAMITACIÓN**

De acuerdo con el artículo 43 del Reglamento Interior del Banco de México Corresponderá a la Gerencia Jurídica del Banco recibir el Recurso de Reconsideración, siendo competente su titular para resolverlo, y en sus ausencias el Subgerente Jurídico de lo Contencioso y Asuntos Laborales. En ausencia de ambos, resolverá el Jefe de la Oficina de lo Contencioso del propio Banco.

Dicho recurso deberá presentarse dentro de un horario comprendido entre las nueve y las diecinueve horas.

Los acuerdos de desechamiento o de no interposición del recurso deberán ir firmados por el Gerente Jurídico, en su ausencia, por el Subgerente Jurídico de lo Contencioso y Asuntos Laborales. En ausencia de ambos, dichos acuerdos deberán ir firmados por el Jefe de la Oficina de lo Contencioso del Banco.

El Recurso de Reconsideración será desechado cuando no se presente en tiempo, cuando el escrito no señale los agravios o el acto reclamado.

Se tendrá por no interpuesto el recurso cuando carezca de firma del promovente o cuando éste no acredite su personalidad.

Si el recurrente no señala domicilio en el escrito inicial, se le prevendrá por lista para que en el plazo de tres días lo señale, apercibiéndolo de que, de no hacerlo, todas las notificaciones, aun las de carácter personal, se efectuarán por estrados.

### **III.3.5. PRUEBAS**

En el Recurso de Reconsideración se recibirán toda clase de pruebas, excepto la testimonial y la de confesión de las autoridades mediante absolución de posiciones. No se considerará comprendida en esta prohibición la petición de informes a la autoridad, respecto de hechos que consten en sus expedientes o de documentos agregados a ellos.

Las pruebas supervenientes podrán presentarse siempre que no se haya dictado la resolución del recurso.

Harán prueba plena la confesión expresa del recurrente, las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados por autoridad en documentos públicos; pero si en estos últimos se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que, ante la autoridad que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones, pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado. Las demás pruebas quedarán a la prudente apreciación de la autoridad.

Si por el enlace de las pruebas rendidas y de las presunciones formadas, las autoridades adquieren convicción distinta acerca de los hechos materia del



recurso, podrán valorar las pruebas sin sujetarse a lo dispuesto en este artículo, debiendo en ese caso fundar razonadamente esta parte de su resolución.

### **III.3.6. RESOLUCIÓN**

La resolución del Recurso se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente, teniendo la autoridad la facultad de invocar hechos notorios; pero cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado, bastará con el examen de dicho punto.

La autoridad podrá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios, así como los demás razonamientos del recurrente, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en el recurso. Igualmente podrá revocar los actos administrativos cuando advierta una ilegalidad manifiesta y los agravios sean insuficientes, pero deberá fundar cuidadosamente los motivos por los que consideró ilegal el acto y precisar el alcance de su resolución.

No se podrán revocar o modificar los actos administrativos en la parte no impugnada por el recurrente.

La resolución del recurso contendrá la fijación del acto impugnado, los fundamentos legales en que se apoye y los puntos de resolución.

Las resoluciones se ejecutarán; cuando no se interponga Recurso de Reconsideración dentro del plazo señalado; si el afectado no acredita, dentro de los veinte días hábiles siguientes a aquél en que se notifique la resolución correspondiente, que ha presentado demanda de amparo contra dicha resolución; si habiendo interpuesto juicio de amparo se niega la suspensión del acto

reclamado; o, de haberse concedido la suspensión en el juicio de amparo, hasta que se dicte sentencia firme en contra del quejoso.

### **III.3.7. OBLIGATORIEDAD**

Para entrar al análisis de la obligatoriedad del Recurso de Reconsideración, es necesario transcribir parte del artículo 65 de la Ley del Banco de México, particularmente los párrafos primero y cuarto, que son los que interesan al estudio de este tema.

#### **Párrafo Primero**

*"El recurso de reconsideración deberá resolverse dentro de un plazo máximo de veinte días hábiles contado a partir de la fecha de su presentación, de no ser así, se considerará confirmado el acto impugnado. El recurso será de agotamiento obligatorio antes de acudir a la vía de amparo."*

#### **Párrafo Cuarto**

*"Contra las resoluciones a que se refiere este artículo no procederá medio de defensa alguno ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa."*

Como observamos el Recurso de Reconsideración de acuerdo con el artículo 65 citado previamente, es de agotamiento obligatorio antes de acudir a la vía de amparo, es decir, para impugnar los actos de autoridad del Banco, se debe de agotar primero el Recurso antes que cualquier otra instancia, siempre que no se aleguen violaciones directas a las garantías individuales, en cuyo caso, los únicos competentes serían los Juzgados de Distrito en vía de amparo indirecto.

El mismo artículo 65 de la Ley del Banco de México dispone que contra la resolución del Recurso de Reconsideración no procede medio de defensa ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por lo que es forzoso agotar

primero el Recurso y contra su resolución solo se puede interponer juicio de garantías.

En relación a los recursos administrativos de agotamiento obligatorio, antes de acudir a los tribunales jurisdiccionales, han surgido fundamentalmente dos puntos de vista, unos opinan que va en contra de las garantías individuales consignadas en el artículo 17 Constitucional, y otros que no violenta de ninguna forma dichas garantías, las anteriores posturas se sustentan en lo siguiente.

El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos menciona en su texto:

*"... Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.*

*Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones."*

En la redacción de los párrafos anteriores se menciona que una de las garantías individuales que tienen los gobernados es el derecho a que se les administre justicia de manera expedita, es decir, de forma inmediata y sin obstáculo alguno, y que sea impartida por tribunales. De lo que se desprenden dos ideas, para algunos; la obligación de agotar un recurso administrativo es contrario al sentir de las ideas contenidas en el artículo 17 Constitucional, ya que se obliga al particular a que agote un recurso administrativo, antes de poder acceder a la administración de justicia que imparten los tribunales establecidos en la Constitución, situación que constituye un obstáculo para que se imparta justicia al gobernado, por lo que deja de ser expedita, vulnerando la garantía contenida en el párrafo segundo del artículo 17 de la Constitución. Siendo para otros, a contrario sensu inexistente dicha violación constitucional.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido dos diferentes posturas respecto a la obligación de agotar un recurso administrativo, lo cual podemos observar en las siguientes jurisprudencias:

*\*RECURSO DE INCONFORMIDAD PREVISTO POR LOS ARTÍCULOS 294 Y 295 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL. NO CONSTITUYE UN PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO, NI LA EXIGENCIA DE QUE SE AGOTE CONTRAVIENE EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL. De acuerdo con el artículo 295 de la Ley del Seguro Social, las controversias entre los asegurados o sus beneficiarios y el instituto, sobre las prestaciones que esa ley otorga, podrán tramitarse ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, debiéndose agotar previamente el recurso de inconformidad que establece el artículo 294 de la propia ley. Ahora bien, tal recurso, por su propia naturaleza, no es equiparable a un procedimiento conciliatorio, ya que éste se caracteriza por buscar la composición del conflicto a través del acuerdo o consentimiento de los interesados, mientras que el referido recurso constituye un medio legal de defensa que tiene el afectado para impugnar el acto de que se trate, a fin de que se revoque, anule o modifique, con la obligación para el órgano respectivo de pronunciar una resolución, la cual debe ser el resultado del análisis de los argumentos y pruebas correspondientes, y sujetarse a las disposiciones aplicables, según se deduce del contenido de los artículos 1o., 2o., 4o., 16, 23, 24 y 25 del Reglamento del Recurso de Inconformidad publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta de junio de mil novecientos noventa y siete. Por otra parte, conforme al artículo 17 de la Constitución Federal, la justicia debe administrarse en los términos que establezcan las leyes, los cuales, por la variedad de situaciones y por la naturaleza misma de la Constitución, se deben indicar en las leyes secundarias. En consecuencia, el hecho de que el Constituyente omitiera mencionar expresamente en el citado precepto los recursos administrativos, no significa que la exigencia de que se agoten pugne con la propia disposición; máxime que el recurso de mérito tiende desde luego a la consecución de los fines de la justicia, pues a través de él es claramente factible que se restablezca el derecho lesionado.*

*PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y CIVIL DEL CUARTO CIRCUITO.  
Amparo directo 673/98. Teodoro Gómez Reynoso. 16 de febrero de 1999. Unanimidad de  
votos. Ponente: Abraham S. Marcos Valdez. Secretarías: María Isabel González Rodríguez\*.*

Como observamos, la anterior jurisprudencia es en el sentido de que no representa violación alguna a las garantías constitucionales, el establecimiento de los recursos administrativos como obligatorios, antes de acudir a los tribunales jurisdiccionales, ya que se consideran a éstos como medios legales, a través de los cuales se puede administrar justicia.

Sin embargo, también se ha emitido jurisprudencia en sentido contrario, lo que muestra que las opiniones de los tribunales sobre el particular son diversas, lo anterior lo observamos en la siguiente interpretación.

*\*SEGURO SOCIAL, INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 294 Y 295 DE LA LEY DEL. El artículo 295 de la Ley del Seguro Social, vigente a partir del primero de julio de mil novecientos noventa y siete, dispone que las controversias entre los asegurados o sus beneficiarios y el instituto, sobre las prestaciones que esa ley otorga, podrán tramitarse ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, debiéndose agotar previamente el recurso de inconformidad que establece el artículo 294 del mismo ordenamiento legal. Ahora bien, resulta inconstitucional la obligatoriedad que tales preceptos imponen a los sujetos de agotar necesariamente el recurso de inconformidad ante el Consejo Consultivo Delegacional, el cual es un órgano de naturaleza administrativa, antes de acudir ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, pues tal recurso debe considerarse como una instancia previa al ejercicio de la acción ante la autoridad judicial, toda vez que las partes se someten a la decisión de un tercero, quien tiene la facultad de dirimir la controversia existente, que condiciona indebidamente el ejercicio de la garantía de acceso a la justicia pronta y expedita, provocando el entorpecimiento y retardo en la impartición de justicia, pues en caso de que la resolución que dicte dicho órgano administrativo resulte contraria a los intereses de una de las partes, tendrán que acudir posteriormente ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, con el fin de que ésta dirima el conflicto, lo cual contraviene el contenido del artículo 17*

*constitucional, toda vez que subordina la actividad o funcionamiento de los tribunales jurisdiccionales, a que previamente el interesado necesariamente tenga que agotar el citado recurso de inconformidad ante el Consejo Consultivo Delegacional, para tener derecho a acudir con posterioridad ante el tribunal jurisdiccional competente, para que éste resuelva la controversia, es decir, no es una opción que se le otorgue al interesado para que a su elección determine ante quién reclamar su derecho, si ante el Consejo Consultivo Delegacional o directamente ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, sino que se le está imponiendo como obligación ineludible agotar el multicitado recurso de inconformidad, antes de acudir a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, lo cual vulnera de manera evidente la garantía consagrada en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*Novena Época; Instancia: SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo: XI, Abril de 2000; Tesis: 1.6o.T.71 L; Página: 999\**

De las anteriores interpretaciones, podemos desprender que si bien un recurso administrativo es considerado un medio por el que se puede impugnar un acto administrativo, este instrumento tiene también otras características, con las cuales, se pone en duda la posibilidad de que a través de éste, pueda administrarse justicia eficientemente, en primer lugar, la Constitución prohíbe la autotutela en la impartición de justicia, lo que si sucede en el caso del Recurso de Reconsideración previsto en la ley del Banco de México, ya que la autoridad que resuelve la impugnación es la misma que emitió el acto lesivo a los derechos de quien interpone el recurso, lo que pone en duda la supuesta imparcialidad que debe tener la autoridad que administra justicia de acuerdo con el artículo 17 constitucional. Al respecto el autor Ovalle Favela José menciona:

*\*..... para que se cumpla con la garantía de audiencia, el artículo 17 constitucional agrega que los tribunales deben emitir sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.*

*La imparcialidad es una condición esencial que deben satisfacer las personas (jueces, magistrados y ministros) que tienen a su cargo el ejercicio de la función jurisdiccional, y*

*consiste en el deber de ser ajenos o extraños a los intereses de las partes en litigio y de dirigir y resolver el proceso sin favorecer indebidamente a ninguna de ellas. Con toda razón, Calamandrei señala que "históricamente la cualidad preponderante que aparece en la idea misma del juez, desde su primera aparición en los primeros albores de la humanidad, es la imparcialidad. El juez –sostiene - es un tercero extraño a la contienda, que no comparte los intereses o las pasiones de las partes que combaten entre sí, y que desde el exterior examina el litigio con serenidad y con despego; es un tercero Inter partes, o mejor aún, supra partes"*

*Esta condición impone al legislador el deber de establecer en las leyes medios que permitan al juzgador excusarse de conocer de litigios en los que tenga vínculos con las partes (las llamadas causas de impedimento); y que faculden a la parte afectada para obtener que deje de conocer del litigio el juzgador que no se haya excusado, a pesar de existir alguna causa de impedimento (la recusación con expresión de causa)".(74)*

Por lo anterior, no podemos asegurar que el Recurso de Reconsideración, como medio de defensa, tenga el fin de administrar justicia, ya que no se prevén en éste formas o instrumentos que motiven a la autoridad a resolver en forma imparcial como sucede en los medios de impugnación jurisdiccionales, incluso su misma naturaleza no lo esta encauzando hacia ese fin; su propósito más bien es, realizar una revisión mas detallada de sus propios actos, persiguiendo como toda entidad de carácter público que su actuación este investida de legalidad, pero no porque tenga la obligación o el fin de impartir justicia, sino por el deber de ejercer sus atribuciones conforme al marco jurídico.

La anterior idea, la reforzamos con la siguiente jurisprudencia:

---

(74) Ovalle Favela, José; Garantías Constitucionales del Proceso; quinta edición, editorial McGRAW-HILL, Mex. 1997; Pág. 291.

## **\*RECURSOS EN SEDE ADMINISTRATIVA. NO IMPLICAN EL DESARROLLO DE UNA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL**

*Los recursos administrativos y los pronunciamientos en ellos emitidos son actos de naturaleza administrativa, en tanto que el órgano que los tramita y resuelve no realiza una verdadera función jurisdiccional, ya que no hay controversia entre el particular que lo hace valer y el órgano de la administración pública, pues se trata de un mero control interno de legalidad de sus actos, que no es resuelto por un órgano imparcial e independiente del que emite el acto, además de que al promoverse el recurso por el particular afectado en contra de un acto administrativo, hay colaboración del gobernado para lograr eficiencia administrativa, para lo cual no obsta que el interesado recurrente resulte beneficiado con la resolución que se emita, por lo que, en todo caso, el recurso administrativo constituye un medio de control en la administración. De lo anterior se concluye que el recurso en sede administrativa no implica una función jurisdiccional propiamente dicha, sino simplemente administrativa, pues no existe una verdadera controversia, ya que para ello sería indispensable que las pretensiones de la administración pública fueran contradictorias con las del particular, lo que no sucede, toda vez que hasta en tanto no haya sido agotada la vía administrativa, no podrá afirmarse que la administración sostiene un punto de contradicción con el particular\**

De manera que el recurso administrativo no es un medio legal para impartir justicia, pero sí un medio de control de la propia administración para revisar la legalidad de sus actos, en el cual, el sujeto lesionado en sus derechos colabora con la administración sometiendo el acto a una nueva revisión, para que en caso de ser ilegal la autoridad reconsidere la emisión del acto, por lo que resulta cuestionable que teniendo la autoridad el deber constitucional de apegar su actuación conforme a derecho, en el caso del Recurso de Reconsideración se le imponga al particular la obligación de someter nuevamente a revisión el acto ante la misma autoridad que lesionó sus intereses jurídicos, para poder acceder posteriormente a que se le administre justicia por una instancia jurisdiccional en donde se cumpla con los requisitos que exige la Constitución de ser una justicia expedita, es decir, que el acceso del gobernado a ella sea de forma inmediata y sin



obstáculo alguno, y que además sea pronta, completa, imparcial y gratuita; impartida por tribunales que estén regulados por normas que aseguren su independencia, y los provean de medios legales suficientes para hacer cumplir sus resoluciones.

En la redacción de los párrafos anteriores se menciona que una de las garantías individuales que tienen los gobernados es el derecho a que se les administre justicia de manera expedita, es decir, de forma inmediata y sin obstáculo alguno, y que será impartida por tribunales. De lo que se desprende, que el establecimiento del Recurso de Reconsideración como obligatorio, puede ser contrario al sentir de los principios contenidos en el artículo 17 Constitucional, ya que se obliga al particular a que agote un recurso administrativo, antes de poder acceder a la administración de justicia que imparten los tribunales establecidos en la Constitución.

## **CAPÍTULO IV**

# **EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA**

### **IV.1. EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **IV.1.1. PECULIARIDADES DEL JUICIO DE NULIDAD**

#### **IV.1.2. DEMANDA Y CONTESTACIÓN**

#### **IV.1.3. INSTRUCCIÓN Y SENTENCIA**

#### **IV.1.4. RECURSOS**

### **IV.2. PROPUESTA**

## **EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA**

El contencioso administrativo surge por la necesidad de dotar a los gobernados de medios más adecuados y suficientes, para asegurar que éstos no fueran vulnerados en sus derechos por actos de la administración pública.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal administrativo que se ha ubicado dentro del marco del Poder Ejecutivo, pero sin estar sujeto directamente a las decisiones de la administración activa, ya que fue dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, de acuerdo con la fracción XXIX-H del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dicho tribunal, en la actualidad constituye una posibilidad más para defender los intereses de los gobernados frente a los actos ilegales de la autoridad administrativa, que aunque no es una instancia infalible para administrar justicia, si constituye un medio que por sus características en los procedimientos, le han permitido ganar cierta aceptación por parte de los gobernados, acrecentando su prestigio con el tiempo.

### **IV.1. EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

El juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es llamado a raíz de las reformas del 31 de diciembre de 2000, juicio contencioso administrativo, el cambio de nombre se debió a que anteriormente se denominaba procedimiento contencioso administrativo, lo que ponía en duda si la ley lo consideraba un procedimiento o un juicio ya que en la legislación se utilizaban indistintamente y con mayor frecuencia el nombre de juicio de nulidad y juicio contencioso administrativo, por lo que el legislador en la exposición de motivos de la reforma mencionada explica, que con el ánimo de dar mayor precisión al nombre de este medio de defensa, cambia la denominación del título VI del Código Fiscal de la Federación, de procedimiento contencioso administrativo a juicio

contencioso administrativo, quedando en la actualidad utilizados los nombres de juicio de nulidad y juicio contencioso administrativo. Este juicio es muy parecido al de los tribunales Judiciales, lo que ha permitido su preferencia frente a otros medios como lo pueden ser los recursos administrativos, que aún cuando son más sencillos y rápidos, por lo general se confirma el acto impugnado.

Para los fines de éste trabajo consideramos que es preciso conocer algunas de las peculiaridades de éste juicio, referentes a sus requisitos de procedencia, forma de interposición, los plazos, las pruebas entre otras cosas, con el fin de hacer una diferenciación más claramente entre el juicio de nulidad o juicio contencioso administrativo que se interpone ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y el Recurso de Reconsideración previsto en la Ley del Banco de México.

#### **IV.1.1. PECULIARIDADES DEL JUICIO DE NULIDAD**

El marco legal del proceso contencioso- administrativo, lo constituye principalmente la ley orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y el Código Fiscal de la Federación, y es en donde se encuentran los requisitos para interponer dicho medio de defensa entre los cuales tenemos los siguientes.

Podrán acudir en calidad de parte, el demandante; el demandado; el titular de la dependencia o entidad de quien dependa la autoridad demandada; y los terceros que tengan un derecho incompatible con la pretensión del demandante. También puede acudir como coadyuvante de la autoridad administrativa, quien tenga interés directo en que se declare la legalidad de la resolución impugnada o que se modifique o anule la que es favorable a un particular.

Tiene el carácter de demandado, la autoridad que emitió la resolución impugnada y el particular a quien favorezca una resolución que sea materia de un juicio de lesividad.

El juicio será improcedente cuando se trate de una materia distinta de las señaladas como de competencia del tribunal, o que tratándose de esta materia ya se haya impugnado mediante otro tipo de defensa, o que se trate de una resolución conexas de otra ya impugnada, o que ya sea cosa juzgada. También es improcedente cuando el promovente no tenga interés jurídico, sea extemporánea la presentación de la demanda, no exista el acto reclamado o no se haga valer agravio alguno.

Los casos de improcedencia darán lugar al rechazo de la demanda o al sobreseimiento parcial o total, que procede además, por desistimiento o por muerte del demandante, por revocación del demandante, por revocación del acto, o cuando la ley establezca un impedimento para que se emita resolución de fondo.

Las promociones que se presenten ante las salas, inclusive la demanda, deberán estar firmadas por quien las formule, ya que de no cumplir con este requisito se tendrá por no presentada.

Finalmente, los magistrados deberán excusarse de conocer de un juicio cuando exista la posibilidad de parcialidad por intereses personales, de parentesco o de amistad, que señala el artículo 204 del Código Fiscal de la Federación, excusa que será calificada por el Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Una vez iniciado el juicio se pueden presentar diversos incidentes, de los cuales son de previo y especial pronunciamiento los siguientes:

Incompetencia en razón del territorio; Acumulación de autos; Nulidad de notificaciones; Interrupción por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia y Recusación de un magistrado. Los ordinarios son: Suspensión de la ejecución y Falsedad de documentos. Estos incidentes y su procedimiento de trámite se encuentran regulados en los artículos 217 al 229 del Código Fiscal de la Federación.

#### **IV.1.2. DEMANDA Y CONTESTACIÓN**

La demanda se presentará por escrito directamente ante la Sala Regional competente, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada. Podrá enviarse por correo certificado con acuse de recibo si el demandante tiene su domicilio fuera de la población donde esté la sede de la sala o cuando ésta se encuentre en el Distrito Federal y el domicilio fuera de él, siempre que el envío se efectúe en el lugar en que resida el demandante.

Las autoridades podrán presentar la demanda dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que sea emitida la resolución, cuando se pida la modificación o nulidad de un acto favorable a un particular, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en el que se podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder de los cinco años del último efecto, pero los efectos de la sentencia, en caso de ser total o parcialmente desfavorable para el particular, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

La demanda deberá indicar, nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en la sede de la Sala Regional competente; la resolución que se impugna; la autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa; los hechos que den motivo a la demanda; las pruebas que ofrezca;

en caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial se precisarán los hechos sobre los que deban versar y señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos; los conceptos de impugnación; el nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya; lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda.

Cuando se omita el nombre del demandante; la resolución que se impugna o los conceptos de impugnación, el magistrado instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta. Si se omiten la autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa; los hechos que den motivo a la demanda; las pruebas que ofrezca; el nombre y domicilio del tercero interesado o lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda, el magistrado instructor requerirá al promovente para que los señale dentro del término de cinco días, apercibiéndolo que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas, según corresponda.

El demandante deberá adjuntar a su demanda; una copia de la misma y de los documentos anexos, para cada una de las partes; el documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada, o bien señalar los datos de registro del documento con el que la acredite ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuando no gestione en nombre propio; el documento en que conste el acto impugnado; la constancia de la notificación del acto impugnado.

En el escrito de ampliación de demanda se deberá señalar el nombre del actor y el juicio en que se actúa, debiendo adjuntar, con las copias necesarias para el traslado, las pruebas y documentos que en su caso se presenten.

El tercero, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que se corra traslado de la demanda, podrá apersonarse en juicio, mediante escrito que contendrá los requisitos de la demanda o de la contestación, según sea el caso, así como la justificación de su derecho para intervenir en el asunto.

Admitida la demanda se correrá traslado de ella al demandado, emplazándolo para que la conteste dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento. El plazo para contestar la ampliación de la demanda será de veinte días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la ampliación. Si no se produce la contestación a tiempo o ésta no se refiere a todos los hechos, se tendrán como ciertos los que el actor impute de manera precisa al demandado, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuados.

Cuando alguna autoridad que deba ser parte en el juicio no fuese señalada por el actor como demandada, de oficio se le correrá traslado de la demanda para que la conteste en el plazo a que se refiere el párrafo anterior.

El demandado en su contestación y en la contestación de la ampliación de la demanda, expresará; los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar; las consideraciones que a su juicio impidan se emita decisión en cuanto al fondo, o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda; se referirá concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron, según sea el caso; los argumentos por medio de los cuales se demuestra la ineficacia de los conceptos de impugnación; las pruebas que ofrezca.



En la contestación de la demanda o hasta antes del cierre de la instrucción la autoridad demandada podrá allanarse a las pretensiones del demandante o revocar la resolución impugnada.

Cuando haya contradicciones entre los fundamentos de hecho y de derecho dados en la contestación de la autoridad que dictó la resolución impugnada y la formulada por la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo u organismo descentralizado de que dependa aquélla, únicamente se tomará en cuenta, respecto a esas contradicciones, lo expuesto por éstos últimos.

#### **IV.1.3. INSTRUCCIÓN Y SENTENCIA**

Las pruebas supervenientes podrán presentarse siempre que no se haya dictado sentencia. En este caso, el magistrado instructor ordenará dar vista a la contraparte para que en el plazo de cinco días exprese lo que a su derecho convenga.

El magistrado instructor podrá acordar la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los hechos controvertidos o para ordenar la práctica de cualquier diligencia.

La prueba pericial se sujetará a lo siguiente; en el auto que recaiga a la contestación de la demanda o de su ampliación, se requerirá a las partes para que dentro del plazo de diez días presenten a sus peritos, a fin de que acrediten que reúnen los requisitos correspondientes, acepten el cargo y protesten su legal desempeño, apercibiéndolas de que si no lo hacen sin justa causa, o la persona propuesta no acepta el cargo o no reúne los requisitos de ley, sólo se considerará el peritaje de quien haya cumplimentado el requerimiento; el magistrado instructor, cuando a su juicio deba presidir la diligencia y lo permita la naturaleza de ésta, señalará lugar, día y hora para el desahogo de la prueba pericial pudiendo

pedir a los peritos todas las aclaraciones que estime conducentes y exigirles la práctica de nuevas diligencias; el perito tercero será designado por la Sala Regional de entre los que tenga adscritos. En el caso de que no hubiere perito adscrito en la ciencia o arte sobre el cual verse el peritaje, la Sala designará bajo su responsabilidad a la persona que debe rendir dicho dictamen y las partes cubrirán sus honorarios. Cuando haya lugar a designar perito tercero valuador, el nombramiento deberá recaer en una institución fiduciaria, debiendo cubrirse sus honorarios por las partes; para desahogar la prueba testimonial se requerirá a la oferente para que presente a los testigos y cuando ésta manifieste no poder presentarlos, el magistrado instructor los citará para que comparezcan el día y hora que al efecto señale.

A fin de que las partes puedan rendir sus pruebas, los funcionarios o autoridades tienen obligación de expedir con toda oportunidad, previo pago de los derechos correspondientes, las copias certificadas de los documentos que les soliciten; si no se cumpliera con esa obligación la parte interesada solicitará al magistrado instructor que requiera a los omisos.

Cuando sin causa justificada la autoridad demandada no expida las copias de los documentos ofrecidos por el demandante para probar los hechos imputados a aquélla y siempre que los documentos solicitados hubieran sido identificados con toda precisión tanto en sus características como en su contenido, se presumirán ciertos los hechos que pretenda probar con esos documentos.

La valoración de las pruebas se hará de acuerdo con las siguientes disposiciones:

- Harán prueba plena la confesión expresa de las partes, las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados por autoridad en documentos públicos; pero, si en estos últimos se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los

documentos sólo prueban plenamente que, ante la autoridad que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones, pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado.

- Tratándose de actos de comprobación de las autoridades administrativas, se entenderán como legalmente afirmados los hechos que constan en las actas respectivas.

- El valor de las pruebas pericial y testimonial, así como el de las demás pruebas quedará a la prudente apreciación de la sala.

- Cuando por el enlace de las pruebas rendidas y de las presunciones formadas, la sala adquiera convicción distinta acerca de los hechos materia del litigio, podrá valorar las pruebas sin sujetarse a lo dispuesto en las fracciones anteriores, debiendo fundar razonadamente esta parte de su sentencia.

El magistrado instructor, diez días después de que haya concluido la sustanciación del juicio y no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, notificará por lista a las partes que tienen un término de cinco días para formular alegatos por escrito. Los alegatos presentados en tiempo deberán ser considerados al dictar sentencia.

Al vencer el plazo de cinco días a que se refiere el párrafo anterior, con alegatos o sin ellos, quedará cerrada la instrucción, sin necesidad de declaratoria expresa.

La sentencia se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados integrantes de la Sala, dentro de los sesenta días siguientes a aquél en que se cierre la instrucción en el juicio. Para este efecto el magistrado instructor formulará el proyecto respectivo dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al cierre de la instrucción. Para dictar resolución en los casos de sobreseimiento por

alguna de las causas previstas en el artículo 203 de este Código, no será necesario que se hubiese cerrado la instrucción.

Cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia o resolución de la sala deberá examinar primero aquellos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana. En el caso de que la sentencia declare la nulidad de una resolución por la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, o por vicios de procedimiento, la misma deberá señalar en que forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución.

Tratándose de las sentencias que resuelvan sobre la legalidad de la resolución dictada en un recurso administrativo, si se cuenta con elementos suficientes para ello, el Tribunal se pronunciará sobre la legalidad de la resolución recurrida, en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante. No se podrán anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda.

Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales; incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución; omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso; vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada; si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas; cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

La sentencia definitiva podrá; reconocer la validez de la resolución impugnada; declarar la nulidad de la resolución impugnada; declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales; o, declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación.

Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme. Tratándose de nulidad para efectos de emitir una resolución definitiva esta deberá realizarse dentro del término de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme, aún cuando haya terminado el tiempo de la autoridad para ejercer esa facultad.

En el caso de que se interponga Recurso de Revisión, se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia.

#### **IV.1.4. RECURSOS**

Dentro del juicio contencioso administrativo se prevén diferentes recursos, como son:

El Recurso de Reclamación, que procede en contra de las resoluciones del magistrado instructor que admitan o desechen la demanda, la contestación de la demanda o las pruebas, que decreten el sobreseimiento del juicio o que admitan o rechacen la intervención del tercer interesado.

El Recurso de Revisión se interpone por el titular de la dependencia o entidad en contra de las resoluciones que decreten o nieguen el sobreseimiento, y en contra de las sentencias definitivas, la impugnación se hace ante el Tribunal Colegiado de

Circuito que sea competente en la sede de la sala regional respectiva del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

## **IV.2. PROPUESTA**

La propuesta que se plantea en este apartado, constituye una posible solución, para resolver la problemática que surge de la aplicación de los artículos 64 y 65 de la Ley del Banco de México, en donde se establecen como medios de impugnación, en contra de los actos del Banco, el Recurso de Reconsideración, que es de agotamiento obligatorio antes de acudir a la vía de amparo, ya que en el mismo artículo 65 de la ley mencionada no prevé la impugnación ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuestión en donde se centra el problema, ya que en principio, es obligación del Estado otorgar a los gobernados en base a los preceptos constitucionales, leyes en las que se establezcan medios de impugnación adecuados y eficaces para atacar y defenderse de los actos de autoridad que lesionen su esfera jurídica, preservando así el Estado de derecho; en particular, la Ley del Banco de México sí prevé medios de impugnación como lo son el Recurso de Reconsideración y el amparo, como medios para atacar los actos del Banco, sin embargo, creemos que estos no son suficientes dadas sus características.

En este apartado justificaremos ésta idea y formularemos una posible reforma al artículo 65 de la Ley del Banco de México que contribuya a hacer más eficiente la administración de justicia a que tienen derecho los particulares, que consideren lesivo a sus intereses jurídicos algún acto de autoridad que emita el Banco de México.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece la obligación que tiene toda autoridad de actuar conforme a la ley, que sus actos estén provistos de legalidad, este es uno de los principales derechos que tienen los gobernados en nuestro país, y en virtud de éste, surge el por qué de la existencia

de medios de impugnación que tienen como fin, controlar los actos de la autoridad administrativa que afectan la esfera jurídica de los particulares, estas consideraciones las expresa Gabino Fraga en las siguientes palabras.

*"Al hacer el estudio de los derechos de orden administrativo de que disfrutaban los particulares señalamos como una categoría de ellos los derechos de los administrados a la legalidad de los actos de la Administración, es decir, consideramos que los administrados tienen el poder de exigir a la Administración que se sujete en su funcionamiento a las normas legales establecidas al efecto, y que, en consecuencia, los actos que realice se verifiquen por los órganos competentes, de acuerdo con las formalidades legales, por los motivos que fijen las leyes, con el contenido que estas señalen y persiguiendo el fin que estas indiquen".(75)*

Uno de los medios que tienen a su alcance los gobernados para poder defender de alguna manera sus intereses cuando creen que un acto de la autoridad administrativa los lesiona en sus derechos, es el recurso administrativo, dentro del cual, encontramos el Recurso de Reconsideración previsto en la Ley del Banco de México, mismo del que hemos hablado en el capítulo anterior; sin embargo, creemos que el Recurso antes citado no es suficiente para lograr una verdadera justicia administrativa, éstas ideas las basamos en aquellas que señalamos en el capítulo tres, al tratar el tema referente a la obligación de agotar previamente el Recurso de Reconsideración, en donde expusimos que los recursos administrativos no son medios de impartición de justicia administrativa, ya que dada su finalidad y naturaleza, es sólo un medio de control de la legalidad de la administración que no resuelve ninguna litis y por lo tanto no es de carácter jurisdiccional, razón que impide hablar de hacer justicia, ya que no existe ninguna controversia, sin embargo, si constituye una revisión por parte de la autoridad administrativa para verificar que el acto que ha emitido y que recurre el particular está investido de legalidad.

---

(75) Fraga, Gabino; Derecho Administrativo; 38a edición; Editorial Porrúa; Méx. D.F. 1998; Pág. 434.

*"En los recursos administrativos el Poder Público no actúa como parte ni participa en un procedimiento jurisdiccional. Se concreta a confirmar, revisar o modificar su propio acto, o el de una dependencia inferior, para determinar si se ha ajustado a la Ley."(76)*

*"Por esta razón las diversas legislaciones de los diversos países se han visto en la necesidad de establecer un control jurisdiccional de los actos de la Administración, considerando que debe haber órganos diferentes de ésta e independientes que dentro de formas tutelares de procedimiento, puedan juzgar y decidir, con autoridad de cosa juzgada, las controversias que se susciten entere los particulares y la Administración".(77)*

También hablamos en el capítulo anterior sobre la posible inconstitucionalidad del establecimiento del Recurso de Reconsideración con carácter obligatorio antes de acudir a la vía de amparo, ya que no procede la impugnación de la resolución del Recurso ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Esta posible inconstitucionalidad la basamos en la violación de la garantía establecida en el artículo 17 Constitucional, en el sentido de que al ser obligatorio agotar el Recurso, para poder acceder a la impartición de justicia ante autoridades jurisdiccionales, se vulnera el derecho que tienen los gobernados a que se les administre justicia en forma, expedita, pronta, completa, imparcial y gratuita, y que además, sea impartida por tribunales que estén regulados por normas que aseguren su independencia.

El Recurso de Reconsideración previsto en el artículo 65 de la Ley del Banco de México, es un medio de impugnación que tiene el particular que se ve lesionado en su esfera jurídica por un acto de autoridad del Banco de México; sin embargo, consideramos que este medio legal no es el más adecuado ni ofrece seguridad al

---

(76) Castrejón García, Gabino Eduardo. Ob. Cit., pág. 406.

(77) Fraga, Gabino, Ob. Cit. Pág. 443.



particular de que su asunto será resuelto eficientemente y conforme a derecho, ya que aún cuando se le ha considerado como un medio de defensa, en realidad, el Recurso de Reconsideración carece de las características que debe tener un medio de defensa en el que realmente se cumpla con la garantía de audiencia que debe tener todo gobernado de acuerdo con la Constitución, misma que impone como condición en su artículo 17 que todo tribunal que administre justicia deberá impartirla de forma pronta y expedita, completa, gratuita e imparcial, características que el citado Recurso no cumple satisfactoriamente, careciendo de una de las más importante condiciones para ser un medio de defensa confiable y a través del cual se logre el fin de administrar justicia, esta característica es la imparcialidad.

\* Al respecto de la eficiencia y de la imparcialidad que ofrecen los recursos administrativos como medios para atacar los actos de autoridad que vulneren derechos de particulares, Gabino Fraga, considera que:

*“El control que la Administración ejerce sobre sus propios actos, con motivo de los recursos administrativos de que hemos hablado, es insuficiente para la debida protección de los derechos de los administrados, puesto que no existe la imparcialidad necesaria para llagar a considerar el propio acto o el acto del inferior como ilegal y para dejarlo, en consecuencia, sin efecto, y más cuando en el seno de la Administración los órganos de la misma proceden normalmente con criterios uniformes”. (78)*

En relación a lo anterior, y por las razones ya expuestas, consideramos que es insuficiente la existencia del Recurso de Reconsideración como medio de los gobernados para atacar los actos de autoridad del Banco de México, así como, inadecuado el establecimiento de la obligación de agotar el Recurso para acceder a la administración de justicia impartida por los tribunales.

---

(78) Ibidem. Pág. 443

Para reforzar aun más esta idea, expondremos las ventajas y desventajas que tiene un recurso administrativo como medio para atacar los actos de autoridad.

El recurso administrativo tiene partidarios a favor y en contra, Emilio Margáin Manautou ha sustraído de estos las ideas principales y ha hecho un recuento de las ventajas y desventajas que tiene este medio de defensa, diciendo:

#### Ventajas

- El recurso administrativo permite a la autoridad administrativa "lavar en casa la ropa sucia", pues es inconcebible la cantidad de resoluciones absurdas, dolosas o arbitrarias que se emiten, que sonrojarían a la misma administración de ser llevadas ante un tribunal.
- Permite a la autoridad administrativa conocer, en la inconformidad de aquellas lagunas o fallas de técnica legislativa existentes en la ley, que quizá no convenga que el reclamante exhiba ante un tribunal.
- El particular tiene la posibilidad de que la autoridad resuelva el recurso conforme a justicia y no conforme a derecho, ya que la autoridad puede tomar en cuenta circunstancias que un tribunal no puede examinar.
- Al actuar el recurso como un cedazo, se depuran los casos para defensa y se evita, además, un rezago a las labores de los tribunales.
- Para el particular si la razón le asiste, será mas expedita la justicia administrativa.

#### Desventajas

- Muchos funcionarios de la administración piensan, al resolver el recurso, que siempre deben darle la razón a la misma.

- Las decisiones importantes, por regla general, se llevan al acuerdo de la autoridad superior, por lo que al intentarse el recurso administrativo se sabe, de antemano que la resolución reclamada será confirmada.

- El particular considera que al percatarse la administración que a ella no le asiste la razón, procurara retardar, lo más posible, la solución del caso.

Como se observa de estos razonamientos, las desventajas que puede representar el recurso se refieren fundamentalmente a las actitudes de la autoridad que lo resuelve, y no a la esencia del mismo, razón por la que la mayoría de los autores concuerdan con la necesidad de que existan los recursos administrativos. Al respecto Emilio Margáin Manautou nos dice:

*"Por las ventajas que se han señalado, el recurso administrativo es importante y cubre una función social. Sin embargo mientras subsistan las críticas que se le han enderezado y ella se compruebe en la mayoría de los casos, se ira desnaturalizando cada vez más el recurso administrativo, hasta convertirse en un lastre que impida la justicia expedita"<sup>(79)</sup>*

Otra opinión es la del Dr. Gabino Eduardo Castrejón García el cual menciona:

*"La Administración Pública es compleja y consta de un personal administrativo numeroso, no siempre idóneo o técnicamente preparado. Incontables son los casos de agentes del Poder Público que ignoran la ley, la aplican mal o intencionalmente. En ocasiones falta una ley administrativa adecuada, o es de difícil interpretación o su sentido se desvía con frecuencia. Son necesarios medios jurídicos efectivos para remediar tales males. Nada más lógico que la doctrina reconozca y el legislador acepte que tales resoluciones que agravian al particular, pueden ser impugnadas para restablecer el orden jurídico violado, con los medios previstos y regulados por la ley".<sup>(80)</sup>*

(79) Margáin Manautou, Emilio; Op. Cit. Pág. 20

(80) Op. Cit. Pág. 407.

En este trabajo nos hemos dado a la tarea de justificar la insuficiencia del Recurso de Reconsideración como medio para atacar los actos del Banco de México que afectan a los particulares, no obstante, pensamos que es una instancia de impugnación que ayuda a disminuir los rezagos en la resolución de asuntos contenciosos administrativos y contribuye a que se resuelvan más rápido las impugnaciones de los actos administrativos, por lo que es benéfico que existan dichos recursos y en particular el Recurso de Reconsideración, ya que muchos de los actos administrativos que emiten las autoridades tienen deficiencias en sus requisitos formales y en el procedimiento que los hace notoriamente ilegales, cuestiones que se pueden resolver a través de un simple recurso administrativo, ya que de no ser así, se enviarían estos a ser juzgados por los altos tribunales y evidenciarían lo mal que se desempeña la institución al momento de emitir sus actos, por lo que conviene que termine el problema en el recurso y no que se tenga que impugnar ante un tribunal para ser resuelto, lo que ahorra tiempo y dinero a los particulares, y evita trabajo y pérdida de tiempo a las autoridades jurisdiccionales para poderlo invertir en el análisis de asuntos más complejos.

Por lo anterior, creemos que el multicitado Recurso de Reconsideración previsto en la Ley del Banco de México, no debe ser de agotamiento obligatorio, ya que convendría más establecer su optatividad, porque ayudaría a la administración de justicia y los gobernados podrían decidir entre interponer el recurso o impugnar en instancia jurisdiccional, evitando así, que se lesione su garantía de acceso expedito a la justicia que imparten los tribunales, los cuales tienen como característica esencial ser imparciales a las partes en conflicto, otorgándose así a los gobernados medios más adecuados para someter sus diferencias ante órganos competentes que podrán resolver las controversias suscitadas entre éstos y el Banco de México.

Para lograr una mejor impartición de justicia, creemos que sería benéfico para los gobernados establecer la optatividad del Recurso de Reconsideración; así como tener acceso al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para impugnar

la resolución del Recurso, ya que en la actualidad, tal como están redactados los artículos 64 y 65 de la Ley del Banco de México, después del Recurso de Reconsideración la única vía de impugnación posible es el amparo, por lo que consideramos que sería conveniente establecer el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como un medio más de impugnación en beneficio de los gobernados con el objeto de mejorar la administración de justicia, ya que de acuerdo a lo expuesto anteriormente, el Recurso de Reconsideración no es suficiente, como tampoco lo es el amparo, ya que éste último por su naturaleza es un medio de defensa muy rígido, toda vez que solo se pueden impugnar violaciones a las garantías individuales, por lo que consideramos necesario que exista otro medio de impugnación como lo es el Juicio de Nulidad, en el cual, las partes intervienen en un plano de igualdad y en donde existe una mayor posibilidad de que el conflicto se solucione de manera imparcial como lo marca nuestra Constitución.

La idea de que el amparo es un medio insuficiente para la efectiva administración de justicia, esta basada en su rigidez, ya que aun cuando ha sido un medio de impugnación importantísimo, su naturaleza le impide conocer de otra cosa que no sean violaciones a las garantías individuales. En relación a esto, el maestro Gabino Fraga nos dice:

*"El artículo 14 no consigna propiamente garantías en materia administrativa, pues solo establece los requisitos que deben tener las resoluciones judiciales, civiles y penales, pero no los que han de satisfacerse en las resoluciones administrativas... lo cual, aparte de la falta de fundamento, origina las lamentables consecuencias... que se producen cuando se aplican criterios civilistas a materias administrativas"*(81)

---

(81) Fraga, Gabino; Op. Cit. Pág.456

Atendiendo a que la mayoría de las cuestiones de carácter administrativo, se regulan en las leyes secundarias y no en la Constitución, lo que da lugar a que se apliquen los mismos criterios constitucionales para los asuntos criminales, civiles y administrativos, mismos que atienden a distintos principios según su naturaleza, muchas veces estos principios se dejan o se abandonan en pro de interpretaciones rígidas de la Constitución, lo que en ocasiones perjudica a la administración y en otras a los particulares, debido a la falta de regulación y las enormes lagunas jurídicas que existen cuando se trata de interpretación constitucional. En relación a esto el maestro Gabino Fraga nos dice:

*En el amparo administrativo "los actos de la Administración se sujetan a un examen de una rigidez tan exagerada que, o bien se sacrifica el derecho del particular por una interpretación mezquina de la ley, o bien se perjudica el funcionamiento de la Administración porque no se observan los principios de interpretación de las leyes administrativas que requieren una flexibilidad y una matización especiales en razón de los múltiples intereses que normalmente pone en juego la actuación administrativa".(82)*

Por las anteriores consideraciones, pensamos que es necesario otorgar a los gobernados medios cada vez más adecuados para su defensa ante las autoridades, en busca de una mejor protección de los particulares en contra de actos arbitrarios, ya que aún cuando el amparo es un medio que ha probado su eficacia, por si solo es insuficiente para administrar justicia al gobernado, ya que solo se pueden alegar violaciones a las garantías individuales, siendo así, un medio de impugnación rígido, y en el cual por lo general se aplican los mismos criterios y principios tanto a materias administrativas como a las penales y civiles, dadas las lagunas jurídicas que existen cuando se trata de interpretación constitucional.

---

(82) Fraga, Gabino; Op. Cit. Pág.456

Aun cuando "... se ha llegado a considerar que el amparo suople, dentro de nuestro sistema legal, al contencioso- administrativo, al grado de hacer a éste innecesario para una eficaz protección de los derechos de los particulares".(83), creemos que tanto el juicio de nulidad como el amparo son medios de impugnación que deben existir, ya que contribuyen a lograr una mejor administración de justicia.

*"Sin desconocer que el juicio de amparo ha sido en múltiples ocasiones un remedio eficaz para garantizar la legalidad de los actos administrativos, estimamos; que tal como está organizado actualmente, no puede desempeñar una función completamente adecuada a las necesidades de la vida de la administración, ni consecuentemente servir con toda amplitud a la protección de los derechos de los administrados".(84)*

Por las razones expuestas y complementando lo señalado con anterioridad, creemos necesario que los particulares cuenten con medios suficientes para impugnar los actos de autoridad del Banco de México, es decir, que además de tener un Recurso de Reconsideración que pensamos, debe ser optativo; tenga también la posibilidad de impugnación ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y no solo en vía de amparo como se establece en la actualidad.

De ahí que resulta necesario proponer una reforma al artículo 65 de la Ley del Banco de México cuyo texto actual es el siguiente:

ARTÍCULO 65.- El recurso de reconsideración deberá resolverse dentro de un plazo máximo de veinte días hábiles contado a partir de la fecha de su presentación, de no ser así, se considerará confirmado el acto impugnado. El recurso será de agotamiento obligatorio antes de acudir a la vía de amparo.

---

(83) Fraga, Gabino; Op. Cit. Pág.455

(84) Fraga, Gabino; Op. Cit. Pág.456

Cuando el escrito antes mencionado no señale los agravios o el acto reclamado, será desechado por improcedente. Si se omitieron las pruebas, se tendrán por no ofrecidas.

La resolución del recurso contendrá la fijación del acto impugnado, los fundamentos legales en que se apoye y los puntos de resolución.

Contra las resoluciones a que se refiere este artículo no procederá medio de defensa alguno ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

**Se propone reformar el artículo 65 en los siguientes términos:**

**ARTÍCULO 65.-** El recurso de reconsideración deberá resolverse dentro de un plazo máximo de veinte días hábiles contado a partir de la fecha de su presentación, de no ser así, se considerará confirmado el acto impugnado.

Cuando el escrito antes mencionado no señale los agravios o el acto reclamado, será desechado por improcedente. Si se omitieron las pruebas, se tendrán por no ofrecidas.

La interposición del recurso de reconsideración será optativa para el interesado antes de acudir a él Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. El promovente deberá intentar la misma vía elegida si pretende impugnar un acto administrativo que sea antecedente o consecuente de otro.

La resolución del recurso contendrá la fijación del acto impugnado, los fundamentos legales en que se apoye y los puntos de resolución.

Contra las resoluciones del párrafo anterior el interesado podrá interponer medio de defensa ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.



Si la resolución dictada en el recurso de reconsideración se combate ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la impugnación del acto conexo deberá hacerse valer ante la sala regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que conozca del juicio respectivo.

## CONCLUSIONES

*PRIMERA.* Inicialmente las actividades crediticias se realizaban con mercancías y sin que existiera un control de estas, surgiendo los primeros bancos hasta el siglo XVII cuya función primordial era otorgar créditos. Sin embargo, con la expansión de esta actividad, se hizo indispensable su regulación y su protección por el grado de importancia que adquirieron, creándose así los llamados bancos centrales, mimos que hasta la fecha tienen como una de sus principales tareas, auxiliar a las instituciones de crédito en situaciones difíciles por falta de recursos.

*SEGUNDA.* En nuestro país, la institución del banco central surge en el siglo XIX, aunque sin mucho éxito, debido a las difíciles condiciones del sistema financiero que prevalecían después del triunfo de la revolución de 1910, y no obstante que esta figura fue contemplada en los artículos 73 y 28 de la Constitución de 1917, no fue sino hasta el 31 de agosto de 1925 cuando en observancia al mandato constitucional se crea el banco central, a través de una ley expedida por el Ejecutivo Federal en uso de facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso de la Unión en el ramo hacendario.

*TERCERA.* El Banco de México es una institución de carácter público con capacidad para adquirir bienes y servicios, que a raíz de la reforma constitucional del 20 de agosto de 1993 en su artículo 28, es autónoma en el ejercicio de sus funciones así como en su administración, y con una estructura orgánica que le permite tener más libertad en la consecución de sus fines y prioridades institucionales.

*CUARTA.* El Banco de México fue creado para servir como auxiliar de las instituciones de crédito; sin embargo, éste ha venido incrementando sus facultades de autoridad a lo largo del tiempo, entre las cuales, se encuentra la de

imponer multas a todas aquellas instituciones financieras que supervisa y que no observan las disposiciones previstas en las leyes que las regulan.

*QUINTA.*- Consideramos que la eficacia del sistema financiero depende no solo, de incrementar las facultades de supervisión y sanción de las autoridades financieras, como el Banco de México, sino que además, es necesario implementar medios adecuados de impugnación que permitan a los gobernados defenderse en contra de los actos de autoridad que sean emitidos en forma ilegal.

*SEXTA.*- La Ley del Banco de México prevé como medios de defensa para los gobernados que se vean afectados por un acto de dicha institución, el Recurso de Reconsideración y el amparo; sin embargo, éstos resultan ser insuficientes para una adecuada protección de sus derechos.

*SEPTIMA.*- El Recurso de Reconsideración, tiene la característica de ser de agotamiento obligatorio antes de acudir a cualquier otra instancia; lo que en nuestra opinión, vulnera los principios consignados en el artículo 17 constitucional, el cual establece que la administración de justicia debe ser impartida por tribunales y de manera pronta, expedita e imparcial, requisitos que en el caso del Recurso de Reconsideración no se cumplen, ya que se exige su agotamiento previo a la impugnación en los tribunales, coartándose la garantía que tiene el gobernado de poder acudir en forma expedita, es decir, sin obstáculo alguno, ante los tribunales para que le impartan justicia.

Algunas tesis jurisprudenciales sostienen que no se violan dichas garantías al establecerse la obligación de agotar un recurso administrativo, ya que estos son instrumentos que aun cuando no son propiamente tribunales, a través de ellos es factible que el gobernado pueda acceder a que se le imparta justicia, sin embargo, pensamos que esto no es así por lo siguiente: el Recurso de Reconsideración previsto en la Ley del Banco de México, al ser un recurso

administrativo, por su naturaleza no tiene la finalidad de administrar justicia, sino solo la de realizar una revisión al acto administrativo que un particular considera lesivo a sus derechos, con el único fin de verificar que dicho acto se haya emitido de acuerdo a lo que marca la ley; el recurso administrativo, no es un medio para administrar justicia a los gobernados, aun cuando en ocasiones, la resolución de éste logre nulificar un acto emitido ilegalmente; no debemos olvidar que la apreciación del derecho puede tener en ocasiones varios puntos de vista sobre una misma causa, por lo que es indispensable que la persona encargada de administrar justicia valore y juzgue el asunto sometido a su consideración en forma imparcial e independiente, ya que la administración de justicia tiene como uno de sus elementos sustanciales la imparcialidad, sin ella no es posible hablar de justicia; en este orden de ideas, tenemos que el recurso administrativo no satisface esta condición plenamente, ya que la autoridad que resuelve el recurso, es la misma que emite el acto impugnado o por lo menos esta sometida a una relación de jerarquía con la que emite el acto administrativo, motivo por el cual en dicho medio de impugnación no se puede hablar de imparcialidad, y mucho menos de impartir justicia, ya que por su naturaleza no es su finalidad, ni tiene como medio de defensa, instrumentos que lo encaminen hacia ese fin, como los tribunales jurisdiccionales, en los cuales, incluso puede dejarse de conocer un asunto cuando el juzgador tiene algún interés en el caso. Por estas razones consideramos que al establecerse la obligación de agotar un recurso administrativo (Recurso de Reconsideración), antes de cualquier instancia, se violentan las garantías contenidas en el artículo 17 constitucional. Sin embargo, es necesario recordar que los únicos que pueden establecer la inconstitucionalidad de una norma son los altos tribunales del poder judicial.

*OCTAVA.-* El recurso administrativo (Recurso de Reconsideración) resulta útil como medio para disminuir la carga de trabajo en la administración de justicia, por lo que creemos que éste debe existir siempre y cuando se establezca

como optativo, es decir, dejando al particular la decisión de impugnar a través de él un acto administrativo o defender sus derechos en vía jurisdiccional.

El recurso administrativo es una instancia de impugnación que ayuda a disminuir los rezagos en la resolución de asuntos contenciosos administrativos y contribuye a que se resuelvan más rápido las impugnaciones de los actos administrativos, por lo que es positivo que existan dichos recursos y en particular el Recurso de Reconsideración, ya que muchos de los actos que emiten las autoridades tienen deficiencias en sus requisitos formales y en el procedimiento que los hace notoriamente ilegales, cuestiones que se pueden resolver a través de un simple recurso administrativo, ya que de no ser así, se enviarían estos a ser juzgados por los tribunales y evidenciarían lo mal que se desempeña la institución al momento de emitir sus actos, por lo que conviene que termine el problema en el recurso y no que se tenga que impugnar ante un tribunal para ser resuelto, por lo tanto, es benéfica la existencia del Recurso de Reconsideración para estos casos, siempre que se establezca esté como optativo antes de acudir a una instancia jurisdiccional, ya que el particular podría decidir entre defender sus derechos en una u otra vía según le convenga, cuestión que concuerda con el espíritu del artículo 17 constitucional ya que el gobernado tendría acceso expedito a la justicia que imparten los tribunales.

*NOVENA.* Los medios de impugnación establecidos por la Ley del Banco de México (Recurso de Reconsideración y Juicio de Garantías), son insuficientes, para lograr una eficiente administración de justicia, por lo que consideramos que sería conveniente además de establecerse la optatividad del Recurso de Reconsideración, implementar el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como un medio más de impugnación en beneficio de los gobernados, con el objeto de mejorar la administración de justicia, ya que en la actualidad, tal como están redactados los artículos 64 y 65 de la Ley del Banco de México, después del agotamiento obligatorio del Recurso de

Reconsideración la única vía de impugnación posible es el amparo; sin embargo, éste último por su naturaleza es un medio de defensa muy rígido, toda vez que solo se pueden impugnar violaciones a las garantías individuales, por lo que creemos necesario que exista otro medio de impugnación como lo es el Juicio contencioso administrativo, en el cual, las partes intervienen en un plano de igualdad y en donde existe una mayor posibilidad de que el conflicto se solucione de manera justa y apegada a derecho.

*DÉCIMA.*- En nuestra opinión la Ley del Banco de México debe ser reformada en su artículo 65, implementándose el Recurso de Reconsideración como optativo y estableciéndose el Juicio de Nulidad como un medio de defensa previo al amparo, ya que con ello se ampliarían las posibilidades de impugnación que tienen los particulares para proteger sus intereses frente a los actos del Banco de México que lesionen sus derechos, el cual es, una institución que ha venido aumentando sus facultades progresivamente, haciéndose necesario dar a los gobernados medios eficaces que les permitan defenderse legalmente en contra de posibles actos de autoridad del Banco; consideramos que esta propuesta busca contribuir a satisfacer el interés que tiene toda nación en que sea respetado el principio de legalidad conservando el Estado de derecho.

## BIBLIOGRAFÍA

- 1.- A. Gordillo, Agustín; "Tratado de Derecho Administrativo"; Macchi; Buenos Aires;1982.
- 2.- Acosta Romero, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. Parte General. Edit. Porrúa, Méx. D.F., 1996.
- 3.- Acosta Romero, Miguel. Nuevo Derecho Bancario. Edit. Porrúa, Méx. D.F., 1997.
- 4.- Acosta Romero, Miguel; "Teoría General de la Administración Pública"; Porrúa; Méx. 1990.
- 5.- Acosta Romero, Miguel; Teoría General del Derecho Administrativo: Primer Curso; octava edición; Editorial Porrúa; Méx. D.F.1988.
- 6.- Bauche García, Diego Mario. Operaciones Bancarias. Edit. Porrúa, Méx.1974.
- 7.- Bazurech; "Garantías Constitucionales"; Trillas; Méx. 1990.
- 8.- Carpizo, Jorge; "La Constitución Mexicana de 1917"; Porrúa; Méx. 1990.
- 9.- Castrejón García, Gabino Eduardo; Derecho Administrativo Mexicano, Segunda Edición, Tomo II, Cárdenas Editor y Distribuidor, Mex. D.F. 2002.
- 10.- Castrejón García, Gabino Eduardo; Derecho Procesal Administrativo, Primera Edición, Cárdenas Editor y Distribuidor, Mex. D.F. 2001.
- 11.- De la Fuente Rodríguez, Jesús; Tratado de Derecho Bancario y Bursátil Segunda Edición, Porrúa, Mex. D.F. 1999.
- 12.- Dávalos Mejía, L. Carlos. Títulos y Contratos de Crédito, Quiebras. Ed. Harla, 1998.

- 13.- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Elementos del Derecho Administrativo Segundo Curso, Editorial Limusa, México, D.F. 1989.
- 14.- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. 1er curso. Edit. Limusa, Méx., D.F., 1996.
- 15.- Fernández Hurtado, Ernesto; "Cincuenta años de Banca Central"; Fondo de Cultura Económica; Méx. 1976.
- 16.- Fraga, Gabino; Derecho Administrativo; 38a edición; Editorial Porrúa; Méx. D.F. 1998.
- 17.- Gabino Fraga citado por Castro Estrada, Álvaro. Responsabilidad Patrimonial del Estado. Editorial Porrúa, México, D.F.1997.
- 18.- Galindo Camacho, Miguel. Derecho Administrativo. Tomo II. Edit. Porrúa, Méx. D.F., 1996.
- 19.- González Pérez, Jesús; "Derecho Procesal Administrativo Mexicano"; Segunda Edición; Porrúa; Méx. 1997.
- 20.- Guastini, Ricardo; Estudios Sobre la Interpretación Jurídica; 5ª Edición, Editorial Porrúa, Mex. D.F. 2002.
- 21.- Guerrero, Omar; "El Estado y la Administración Pública en México"; Instituto Nacional de la Administración Pública; D.F. 1989.
- 22.- Herrejón Silva, Hermilo; "Las Instituciones de Crédito"; Ed. Trillas; Méx. D.F. 1988.
- 23.- Margáin Manautou, Emilio; "De Lo Contencioso Administrativo"; Séptima Edición; Porrúa; Méx. 1998.
- 24.- Margáin Manautou, Emilio; "De Lo Contencioso Administrativo"; Novena Edición; Porrúa; Méx. D.F. 2000.



- 25.- Margáin Manautou, Emilio; "El Recurso Administrativo en México"; Sexta Edición; Porrúa; Méx. 2001.
- 26.- Ovalle Favela, José; Garantías Constitucionales del Proceso; quinta edición, editorial McGRAW-HILL, Mex. 1997.
- 27.- Pérez de León, Enrique; "Derecho Constitucional Administrativo"; Porrúa; Méx. 1998.
- 28.- Pereznieto Castro. (Copilador); "Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional"; Porrúa; Méx.1987.
- 29.- R. S. Sayers; "La Banca Moderna". Ed. Fondo de Cultura Económica; Méx. 1975.
- 30.- Reyes Sánchez, Miguel; Autonomía Legal de los Bancos Centrales. Editorial Fondo de Cultura Económica; primera edición. Méx. 1993.
- 31.- Ruiz Massieu, José Francisco; "Estudios Jurídicos sobre la Nueva Administración Pública"; Limusa; D.F. 1981.
- 32.- Sánchez, Enrique; "Derecho Constitucional"; Porrúa; Méx. 1997.
- 33.- Sánchez Pichardo, Alberto C.; Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa, Tercera Edición, Porrúa, Mex. D.F. 2001.
- 34.- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: V, Mayo de 1997, Instancia en Pleno, Novena Época.
- 35.- Serra Rojas, Andrés; Derecho Administrativo. Primer Curso. Edit. Porrúa, Méx. D.F., 1999.
- 36.- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Segundo Curso. Edit. Porrúa, Méx. D.F., 1999.

37.- Serra Rojas, Andrés; Derecho Administrativo, Segundo Tomo; 22ª Edición, Editorial Porrúa; México, D. F. 2002.

38.- Tedde, Pedro. Formación de los Bancos Centrales en España y América Latina. Editado por el Banco de España. 1998.

39.- Treviño Garza, Adolfo J.; Tratado de Derecho Contencioso Administrativo. Segunda Edición, Editorial Porrúa, Mex. D.F. 1998.

## **LEGISLACIÓN**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa; 2003.
- Ley General de Bienes Nacionales. Editorial Delma; 2003.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Editorial Porrúa; 2003.
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Editorial Delma; 2003.
- Código Fiscal de la Federación. Editorial Delma; 2003.
- Ley del Banco de México. Editorial Delma; 2003.
- Ley de Instituciones de Crédito. Editorial Delma; 2003.