



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

Facultad de Derecho

Posgrado en Derecho

Con Reconocimiento de Validez Oficial ante la Secretaría de
Educación Pública, bajo acuerdo número 20071033 de fecha 17 de
diciembre de 2007

*“La Seguridad Jurídica en el procedimiento de supervisión de la
Comisión Nacional Bancaria y de Valores”.*

Tesis que para obtener el grado de
Maestro en Derecho Administrativo

Sustenta la

Lic. Erika Isabel Orozco Ledesma

Directora de la Tesis

Doctora Diana Canela Valle

Ciudad de México 2017

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
------------------------------	---

CAPÍTULO 1

El Derecho Administrativo y sus fines sobre la economía del estado

1.1	Necesidad y justificación de un derecho de supervisión administrativa en el sector financiero	6
1.2	El Estado y el control de las entidades bancarias	7
1.3	La función financiera y el sistema financiero	10
1.4	La importancia de la actividad financiera del Estado	11

CAPÍTULO 2

El Sistema Financiero Mexicano

2.1	El sistema financiero en México	14
2.2	Autoridades reguladores y supervisoras del sistema bancario Mexicano	16
2.3	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	18
	2.3.1 Naturaleza jurídica	18
	2.3.2 Facultades	18
2.4	El Banco de México	22
	2.4.1 Naturaleza Jurídica	23
	2.4.2 Facultades	23

CAPÍTULO 3

Comisión Nacional Bancaria y de Valores

3.1	Generalidades	27
3.1.2	Marco jurídico	28
3.1.3	Naturaleza Jurídica	28
3.1.4	Objetivo	30
3.1.5	Estructura Orgánica	30
3.2	Facultades de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores	33
3.3	Facultades de Supervisión	34
3.3.1	Objetivos de la Supervisión	44

CAPÍTULO 4

La Supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores

4.1	Reglamento de Supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores	53
4.2	Visitas de Inspección	54
4.3	Procedimiento de la Visita	56
4.4	De los efectos de las visitas de inspección	60
4.5	Problemática actual de las facultades de supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores	63
4.6	Alcances y delimitaciones de las Visitas de Supervisión	64

CAPÍTULO 5

Seguridad Jurídica

5.1	La seguridad Jurídica	68
5.1.2	Derechos Humanos y garantías individuales	72
5.1.3	Las garantías individuales	74
5.1.4	Seguridad jurídica y sus alcances	75
5.2	Formalidades esenciales del procedimiento	78
5.3	Facultades Regladas y Facultades Discrecionales	80
5.3.1	Delimitación temporal de las facultades regladas	82
5.4	Cláusula Habilitante	85
5.5	Delimitación de las Reglas Técnico-operativas en las instituciones de derecho financiero.	86
5.6	Reserva de Ley y Primacía de Ley	87
5.7	Preferencia Reglamentaria	88
5.8	Principio de división de poderes	88
5.9	Plazo razonable	89
	Conclusiones	96
	Fuentes de consulta	100

INTRODUCCIÓN

“La seguridad jurídica en el procedimiento de supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores”.

Introducción

El mercado de la intermediación financiera en México ha alcanzado una importancia social y económica imprescindible en la sociedad moderna. Ese mercado se sustenta en la libertad de empresa y en la sana competencia pero, a diferencia de otros países en los que existe una regulación sistemática y ordenada, en México existe un sistema de supervisión de los entes públicos, que denuncia dispersión normativa.

Ese perfil mixto, privado y público, del Sistema Financiero en general, y del crédito en particular tiende, por su propia naturaleza, a justificar y hacer inexcusable la supervisión de las entidades financieras por parte de entidades de derecho público, las cuales, en ejercicio de esas facultades, puedan sancionar el incumplimiento de las normas establecidas para la protección de los intereses del público general, teniendo como fin salvaguardar la integridad y estabilidad del Sistema Financiero.

Dichas facultades, en nuestro orden jurídico, son atribuibles a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Banco de México, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros y el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Se podría decir que estamos frente a un derecho de ocasión, un derecho que sólo conoce y reconoce a su directo destinatario (intermediarios financieros) y la administración pública encargada de velar por su cumplimiento.

La alta complejidad y el carácter eminentemente técnico que la normativa pública del Sistema Financiero entraña para la gran mayoría

de los ciudadanos, puede ser también una razón que explique el por que de esa poca claridad.

En la presente investigación, se propone una solución a un problema práctico respecto al ejercicio de las facultades de supervisión que ejerce la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para su mejor organización y sistematización interna, buscando como fin principal que se implemente en las normas, formal y materialmente legislativas, la Seguridad Jurídica de los destinatarios de la regulación financiera y, en específico, durante los procedimientos de supervisión que, el ente regulador, puede ejercer sobre dichos sujetos directos.

Es importante establecer la formulación y definición del problema, ya que la Comisión, Nacional Bancaria y de Valores, como órgano supervisor de las entidades reguladas del Sistema Financiero Mexicano, tiene facultades y atribuciones para ejercer actos de supervisión sobre los entes regulados pudiendo, incluso, ejercer actos de molestia directos en el domicilio de dichos gobernados.

Así, el problema surge cuando las normas que regulan el ejercicio de ese acto de molestia en el domicilio de los gobernados, no establecen parámetros claros de la actuación de dicha autoridad, a fin de que esas facultades y atribuciones no se ejerzan de una forma arbitraria o caprichosa, logrando el paradigma constitucional de seguridad jurídica consistente en que el gobernado sometido a dichas facultades “pueda saber a lo que se atiene”.

Por lo anterior, es importante que la intervención del Estado, a través de la supervisión que realiza la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, ofrezca seguridad jurídica a los entes supervisados, cuando se ejerza sobre éstos un acto de molestia que invada un bien jurídico tutelado constitucionalmente, como lo es el domicilio del gobernado.

Derivado de lo anterior, se ofrece un estudio actualizado, exponiendo, analizando y explicando el régimen de obligaciones públicas y los actos de molestia sobre el domicilio de los gobernados, buscando el equilibrio entre las autoridades y particulares implicados.

La viabilidad del tema se justifica por un lado, al tratarse de una problemática actual de un fragmento del ordenamiento jurídico, que

reviste enorme importancia para la vida económica de la sociedad, y por otro lado, existe suficiente doctrina que puede fundamentar su estudio.

El tema resulta útil, no sólo por la hipótesis que se defiende en el actual trabajo, sino también porque se hace necesario optar por una comprensión unificada y garantizadora de toda actividad sancionadora del Estado, en virtud del constante reclamo de las entidades financieras de la intromisión del estado en su actividad económica en cuanto a la regulación y supervisión.

En esta investigación se analizará la intervención del Estado en la economía nacional y, en específico, en el Sistema Financiero como regulador de dicha actividad estratégica. Para alcanzar lo anterior, se analizará el concepto de Estado y organismos que lo componen, de lo cual podremos observar la importancia de la actividad financiera del Estado, es decir, se estudiará a este como sujeto activo en la actividad financiera.

Posteriormente, se estudiará al Sistema Financiero en México, revisando cuáles son las autoridades reguladoras, las entidades financieras y sectores que componen dicho sistema, lo cual nos brindará un panorama de este sistema y sus principales instituciones, pudiéndose observar la diversidad y complejidad, no sólo técnica sino además estructural, de las instituciones financieras.

Dentro de esa amplia gama de instituciones, encontraremos a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, organismo público desconcentrado en el cual se centra el problema planteado en el actual trabajo, toda vez que dicha institución es la que puede ejercer una facultad de supervisión en el domicilio de los gobernados sujetos a su supervisión, sin que se delimite temporalmente dicha facultad. Por tanto, dedico un título completo al estudio de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en el cual se analizarán sus antecedentes, funciones, marco jurídico, naturaleza jurídica, objetivo y estructura orgánica, así como, por supuesto, las facultades de supervisión de dicha autoridad. Lo anterior permitirá observar la regulación especial de las facultades de supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para analizar, en específico, el ejercicio de la supervisión

en el domicilio de la entidad financiera supervisada, pudiendo advertir la ausencia de un límite temporal en el ejercicio dicha facultad.

Para ahondar y delimitar el punto de estudio, se analizará de forma especial la supervisión y regulación bancaria en México, de lo cual se estudiará la regulación y facultades de supervisión, los principios en el ejercicio de la supervisión bancaria, la rectoría del Estado en la banca privada, así como las autoridades supervisoras y reguladoras. Con lo anterior, podremos observar la complejidad de la regulación y supervisión bancaria en México.

Otro punto importante del actual trabajo, es precisamente el concepto de Seguridad Jurídica, como garantía fundamental del gobernado, incluso de las entidades reguladas del Sistema Financiero Mexicano. En ese rubro, se estudiará la Seguridad Jurídica como derecho subjetivo necesario para que el gobernado tenga certeza de su situación particular frente a la actividad del Estado y, en particular, frente al ejercicio de actos de molestia en su domicilio, como lo puede ser la supervisión por parte de un organismo regulador.

Asimismo, se analizará a la seguridad jurídica dentro de un procedimiento como un principio cuyo contenido principal es que el gobernado sepa a qué atenerse; con lo anterior, podremos concluir que la limitación temporal de un procedimiento de supervisión es necesaria e irreductible, como un principio constitucional regulador de dicho procedimiento.

Con el estudio de todos los elementos anteriores, se podrá hacer un análisis de la funcionalidad de las visitas de supervisión, en ejercicio de las facultades de esta naturaleza, de lo cual se planteará la problemática actual de dichas facultades, los alcances y delimitaciones de las visitas de supervisión, así como de la cláusula habilitante en la regulación del ejercicio de la visita de supervisión.

Todo lo anterior, nos llevará a la conclusión sostenida en la hipótesis del actual trabajo, que es la necesidad de regular el procedimiento de supervisión, ejercido a través de la visita domiciliaria, con el fin de delimitarlo temporalmente, en respeto a la garantía de seguridad jurídica a que tienen derecho los entes supervisados, así como al

ofrecimiento de una solución a dicha problemática, con el fin de que en un procedimiento de supervisión, a través de una visita domiciliaria, se pueda garantizar el respeto al principio constitucional de seguridad jurídica que debe imperar en los actos de autoridad.

CAPÍTULO 1

El Derecho Administrativo y sus fines sobre la economía del Estado

1.1 Necesidad y justificación de un Derecho de Supervisión Administrativa en el sector financiero

La importancia del Sistema Financiero dentro de la economía nacional radica en ser el medio a través del cual se promueve el desarrollo de fuerzas productivas del país y el crecimiento de la economía nacional, del fomento del ahorro de todos los sectores y su adecuada canalización.

Dicho Sistema, en algunos casos, ha sido también el origen de crisis económicas derivadas, entre otras cosas, de los excesos por parte de los empresarios que, frente a una autoridad limitada por diversos factores, ha dejado al público inversionista y ahorrador desprotegidos, permitiendo la impunidad de los actores de estas crisis.

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

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

1.2 El Estado y el control de las entidades bancarias

El estado desde su creación ha regulado diversas tareas, desde garantizar la seguridad jurídica a través de la impartición de justicia, hasta las que afectan directa o indirectamente el comportamiento de la economía.

A continuación, se citan algunas definiciones del concepto de estado, para continuar más adelante con su participación en la banca a través del Sistema Financiero.

Aristóteles

“Todo Estado es, evidentemente, una asociación, y toda asociación no se forma sino en vista de algún bien, puesto que los hombres, cualesquiera que ellos sean, nunca hacen nada sino en vista de lo que les parece bueno. Es claro, por tanto, que todas las asociaciones tienden a un bien de cierta especie, y que el más importante de todos los bienes debe ser el objeto de la más importante de las asociaciones, de aquella que encierra todas las demás, y a la cual se llama precisamente Estado y asociación política”¹

Thomas Hobbes

“Leviatán que llamamos república o Estado que no es sino un hombre artificial, aunque de mayor estatura y robustez que el natural para cuya protección y defensa fue instituido; y en el cual la soberanía es un alma artificial que da vida y movimiento al cuerpo entero; los magistrados y otros funcionarios de la judicatura y ejecución, nexos artificiales; la recompensa y el castigo son los nervios que hacen lo mismo en el cuerpo natural; la riqueza y la abundancia de todos los miembros particulares constituyen su potencia; la *salus populi* (la salvación del pueblo) son sus negocios; los consejeros, que informan sobre cuantas cosas precisa conocer, son la memoria; la equidad y las leyes, una razón y una voluntad artificiales; la concordia, es la salud; la sedición, la enfermedad; la guerra civil, la muerte. Por último, los convenios

¹ Aristóteles, *La política*, Ediciones el Istmo, Madrid, 2005 pp. 95 y 96

mediante los cuales las partes de este cuerpo político se crean, combinan y unen entre sí, aseméjense a aquel fiat, o hagamos al hombre, pronunciado por Dios en la Creación”²

Hans Kelsen

“El Estado es el orden de la conducta humana que llamamos orden jurídico, el orden hacia el cual se orientan ciertas acciones del hombre, o la idea a la cual los individuos ciñen su comportamiento”³

Paolo Grossi

“El Estado por lo que respecta a su contenido político-jurídico, es considerado por nosotros como un esquema de ordenación específico e inequívoco: una realidad rigurosamente unitaria, donde unidad significa, a nivel material, la efectividad de poder sobre un territorio garantizada por un aparato centrípeto de organización y coacción, y a nivel psicológico, una voluntad totalitaria tendiente a absorber y a apropiarse de cualquier manifestación, al menos intersubjetiva, que se verifique en dicho territorio. Un macrocosmos unitario que se va configurando como una estructura global, provista de voluntad omnicompreensiva. El Estado, es decir, un sujeto político fuerte, la encarnación histórica de un poder político perfectamente acabado”⁴

Como se desprende de las definiciones antes transcritas, para llevar a cabo sus actividades, el Estado necesita un gran número de recursos económicos, que debe planear administrar y aplicar a través de planes y programas, actividad conocida como Derecho Financiero.

Actualmente, el estudio de la intermediación financiera, está comprendido en el Derecho Financiero -en sentido amplio de la palabra

² Hobbes, Thomas, *El Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, trad. De Manuel Sánchez Sarto, 2ª ed. FCE, México 1980, p3

³ Kelsen Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, Imprenta Universitaria, México, 1950, pp. 199.

⁴ Grossi, Paolo, *Derecho, Sociedad y Estado*, Escuela Libre de Derecho y El Colegio de Michoacán, Distrito Federal, México, 2004, p. 19.

financiero⁵- y más específico en el Derecho Bancario y Bursátil, canalizando así los flujos de ahorro de los sectores, por lo que existen diversos motivos con los que se justifica la regulación estatal en el sistema bancario, ya que los bancos son los principales operadores del sistema de pagos de la economía, es por esto que el sistema bancario es un importante asignador de recursos en la economía y su mal funcionamiento puede causar inestabilidad económica.

Derivado de lo anterior, a fin de lograr significativos niveles de desarrollo económico, es importante contar una estructura adecuada que regule a los diversos agentes económicos y estimule la actividad económica, procurando la protección de los derechos de todos los personajes que intervienen en el ciclo económico.

“El estado debe ser el ente capaz de asegurar vía la construcción de estructuras regulatorias la protección de los derechos de los agentes económicos, garantizar la propiedad y corregir distorsiones de mercado”, ⁶ función que realiza al amparo de un proyecto de desarrollo, movilizandoo sus estructuras institucionales para establecer el marco legal a través del cual se llevarán a cabo procesos económicos previamente establecidos, y la supervisión y cumplimiento de éstas son competencia y responsabilidad del Estado.

Concluyendo de lo anterior, la finalidad que tiene el Estado de intervenir en el Sistema Financiero, busca preservar la estabilidad del sistema de pagos, así como proteger el ahorro del público buscando el ahorro financiero, todo esto regulando la oferta monetaria.

Con la obtención de los fines antes señalados, se conseguirá que el ahorro del público ahorrador circule hacia los sectores productivos a

⁵ El Dr. Jesús De la Fuente, señala que dicha rama tiene como finalidad estudiar aspectos jurídicos de las instituciones de crédito y casas de bolsa, cuando se relaciona con la acepción concatenada con el dinero, capital, crédito, negocios bancarios, bursátiles y las personas que intervienen en esas actividades. Vid. De la Fuente Rodríguez, Jesús, *Tratado de Derecho Bancario y Bursátil*, t. I, 5ª ed., Porrúa, México. Pag. 4

⁶ Martínez Castillo, Carlos Alberto, *El impacto de la globalización en la regulación financiera en México: Una propuesta para establecer el derecho de la intermediación financiera como medio para lograr el desarrollo*, México, Porrúa, 2004, p. 21.

través del crédito, favoreciendo la intermediación y la transparencia en ésta.

Es por esto que, el Estado representa un papel importantísimo en la regulación y supervisión de los bancos, ya que es el encargado de que éstos se conduzcan su actividad al logro de resultados y consulten el interés general de la colectividad dentro de los fines que persiguen las organizaciones estatales.

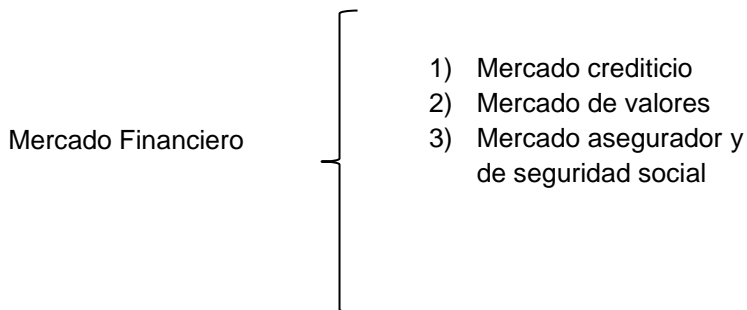
1.3 La Función Financiera y el Sistema Financiero.

Dentro del ciclo de la economía encontramos personas que acumulan recursos a través de la inversión y el ahorro, así como personas que buscan financiamientos bancarios con el fin de generar ganancias; en este orden de ideas, el Sistema Financiero es el encargado de realizar la intermediación financiera, colocando los recursos obtenidos de las personas que tienen excedentes, en proyectos de inversión.

La actividad antes mencionada debe ser realizada a través de instituciones autorizadas, reguladas y supervisadas por el Estado, buscando la seguridad, la sana competencia y eficiencia para el público inversionista.

De esta forma, el Sistema Financiero otorga oportunidades para la creación de nuevas empresas, aumentando la capacidad de producción de bienes y servicios, satisfaciendo así las necesidades de la población creando fuentes de empleo, fomentando el crecimiento de la economía.

Para la comprensión de lo antes descrito, se detalla una descripción de mayor utilidad:



Por lo que toca al *mercado crediticio*, existe una relación directa entre una entidad financiera en su calidad de intermediario y un cliente en forma individual; en cuanto al *mercado de valores*, se presenta una relación entre un emisor requirente de recursos y un gran número de inversionistas la cual se da a través de un intermediario financiero, y en el *mercado asegurador y de seguridad social* el cliente asiste en busca de cubrir riesgos y contingencias a cambio de una suma de dinero cuando éstos se actualicen, y el asegurador cuenta con condiciones para generar ahorros de largo plazo ⁷

1.4 Importancia de la actividad financiera del Estado

Los fundamentos constitucionales de las finanzas públicas en México, las encontramos en los artículos, 3, 4, 5, 17, 22, 25, 26, 27, 28, 31, 36, 41, 69, 73, 74, 75, 79, 100, 102, 115, 117, 118, 122, 126, 127, 131 y 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Estado, como se ha expuesto con anterioridad, tiene diversas tareas que van desde garantizar seguridad jurídica interna, así como la impartición de justicia, hasta vigilar el sano desarrollo de la economía del país.

⁷ ASCENCIO Triujeque, Alfonso. *Panorama general de los mercados financieros*. Presentación realizada en la cátedra *Ofertas internacionales de valores y bursatilización de activos* de la Especialidad en Instituciones de Derecho Financiero. Universidad Panamericana, Campus Ciudad de México. Agosto de 2010.

Para la realización íntegra de estas actividades, el Estado requiere allegarse de recursos económicos que, a su vez, administra y aplica de acuerdo con planes y programas previamente aprobados, comúnmente conocido como actividad financiera del Estado.

El objeto del estudio del Derecho Financiero abarca todo lo referente a la materia fiscal, al presupuesto de egresos y al gasto público, en el ámbito de las finanzas públicas, mientras que el estudio de la intermediación financiera ejercida, por las instituciones financieras, se ha relacionado más con el entorno de las finanzas privadas, cuyo análisis corresponden a disciplinas como el Derecho Bancario y el Derecho Bursátil, entre otros.

Por lo anterior, el estudio de la intermediación financiera se debe contemplar dentro del Sistema Financiero Mexicano⁸, pues a través de la intermediación se regularizan los flujos de ahorro de los sectores superavitarios a las necesidades de inversión de los sectores deficitarios, lo que hace posible el crecimiento de la producción y del empleo entendiéndose a los primeros como "...aquellos cuyos ingresos son mayores que sus egresos, por lo que tienen capacidad de ahorro, mientras que los sectores deficitarios son aquellos cuyas necesidades de inversión son mayores a su capacidad de ahorro, por lo que sus gastos son mayores que sus ingresos"⁹

Es por esto que el papel del Estado en la intermediación financiera radica, en primer lugar, en su calidad como participante en dicho Sistema, en virtud de que se apoya en los intermediarios financieros para la canalización e inversión de los recursos económicos con la finalidad de promover el desarrollo de las fuerzas productivas del país

⁸ Entendido como "El conjunto de autoridades que lo regulan y supervisan; entidades financieras que intervienen generando, captando, administrando, orientando y dirigiendo tanto el ahorro como la inversión; instituciones de servicios complementarios, auxiliare o de apoyo a dichas entidades; de agrupaciones financieras que prestan servicios integrados; así como otras entidades que limitan sus actividades a información sobre operaciones activas o prestan servicios bancarios con residentes en el extranjero". Vid. De la Fuente Rodríguez, Jesús. *Op. Cit.* pag. 83

⁹ Martínez Neira, Néstor Humberto, *Sistemas Financieros: Fundamentos jurídicos y económicos para la iniciación de su estudio en América Latina*, México, Felaban, 1994, p.67.

y el crecimiento de la economía nacional y, en segundo lugar, el Estado actúa como vigilante y regulador del mismo.

Por tanto, es dable concluir que la intervención del Estado, tanto como ente participante de la intermediación financiera, como ente regulador del Sistema, resulta ser de suma importancia ya que, por antonomasia, el Estado se encarga de regular su propia actividad económica, así como la de sus gobernados cuando a través de dicha intermediación se pueden lograr los fines determinados en los planes de desarrollo, máxime que dicha intermediación financiera representa una actividad estratégica para el fomento del desarrollo económico del país.

Así, una vez analizada la importancia del Estado y su intervención en el Sistema Financiero, en el siguiente capítulo se abordará el estudio de dicho Sistema para que con ello, podamos abordar el análisis de la actividad estatal en la intervención de este Sistema, como ente regulador del mismo.

CAPÍTULO 2

El Sistema Financiero Mexicano

2.1 El Sistema Financiero en México

En México, la generación de ahorro es un requisito indispensable a fin de lograr un sano y sostenido crecimiento de la economía, y esto sólo puede conseguirse mediante la transferencia de recursos entre entidades superavitarias y deficitarias, la cual se efectúa en el denominado Sistema Financiero. Cuando la captación y canalización de recursos "...se realizan bajo un orden que las organice y relacione entre sí, dándoles estructura y coherencia para que contribuyan a realizar fines comunes, estamos en presencia de un Sistema Financiero"¹⁰

En cuanto al concepto "Sistema Financiero Mexicano", encontramos en el tercer párrafo del artículo 7 de la Ley de Impuesto Sobre la Renta, en vigor, es la única disposición ajena a la normatividad bancaria capaz de construir con determinada aproximación jurídica, la cual establece que:

El Sistema Financiero, para los efectos de esta Ley, se compone por el Banco de México, las instituciones de crédito, de seguros y de fianzas, sociedades controladoras de grupos financieros, almacenes generales de depósito, administradoras de fondos para el retiro, arrendadoras financieras, uniones de crédito, sociedades financieras populares, sociedades de inversión de renta variable, sociedades de inversión en instrumentos de deuda, empresas de factoraje financiero, casas de bolsa, casas de cambio y sociedades financieras de objeto limitado, que sean residentes en México o en el extranjero. Se considerarán integrantes del Sistema Financiero a las sociedades financieras de objeto múltiple a las que se refiere la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito que tengan cuentas y documentos por cobrar derivados de las actividades que deben constituir su objeto social principal, conforme a lo dispuesto en

¹⁰ Borja Martínez, Francisco, *El nuevo sistema financiero mexicano*, 1ª Reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, p. 20.

dicha Ley, que representen al menos el setenta por ciento de sus activos totales, o bien, que tengan ingresos derivados de dichas actividades y de la enajenación o administración de los créditos otorgados por ellas, que representen al menos el setenta por ciento de sus ingresos totales. Para los efectos de la determinación del porcentaje del setenta por ciento, no se considerarán los activos o ingresos que deriven de la enajenación a crédito de bienes o servicios de las propias sociedades, de las enajenaciones que se efectúen con cargo a tarjetas de crédito o financiamientos otorgados por terceros”.

En un concepto amplio, el Sistema Financiero Mexicano se define como “...el conjunto de autoridades que lo regulan y supervisan; administrando, orientando y dirigiendo tanto el ahorro como la inversión; instituciones de servicios complementarios auxiliares o de apoyo a dichas entidades; de agrupaciones financieras que representan servicios integrados; así como otras entidades que limitan sus actividades a información sobre operaciones activas o prestan servicios bancarios con residentes en el extranjero”¹¹

Derivado de lo anterior se puede destacar que, nuestro Sistema Financiero encuentra sus bases en las entidades financieras que pertenecen al derecho privado, denominadas intermediarios financieros bancarios y no bancarios, mediante los cuales se encuentra una extensa gama de instrumentos y servicios financieros, así como una extensa gama de normativa pública reguladora, canalizando recursos financieros a quienes los requieren para darles un uso eficiente, además quienes solicitan estos recursos están dispuestos a pagar un precio determinado, con lo que se genera riqueza.

El doctor Jesús de la Fuente Rodríguez señala que la importancia del Sistema Financiero radica principalmente en que: ¹²

- A través de las instituciones financieras se capta el ahorro del público se canaliza hacia actividades productivas.

¹¹ De la Fuente Rodríguez, Jesús de la, *Tratado de derecho bancario y bursátil, seguros, fianzas, organizaciones y actividades auxiliares del crédito, ahorro y crédito popular, grupos financieros*, México, Porrúa, 2007, t .I, p. 83.

¹² *Ibidem*, p. 84.

- El Sistema Financiero (en especial el bancario), constituye la base principal del sistema de pagos del país y faculta la realización de transacciones.

En otras palabras, el Sistema Financiero es "...factor determinante en el desarrollo económico del país, por su capacidad tanto de movilizar y transformar el ahorro, como impulsar las políticas y proyectos, que permiten alcanzar metas productivas y sociales de corto, mediano y largo plazo"¹³

El Sistema Financiero tiene una estructura sumamente compleja, en la cual desembocan, en primera instancia, una cantidad numerosa de autoridades responsables de la supervisión y regulación de los intermediarios financieros, y en segunda un gran número de entidades financieras que llevan a cabo el proceso de intermediación financiera.

2.2 Autoridades reguladoras y supervisoras del Sistema bancario Mexicano

Es compromiso del Gobierno Federal procurar las regulaciones necesarias para el correcto funcionamiento del Sistema Financiero en su conjunto, así como vigilar y supervisar que los participantes las cumplan cabalmente.

Asimismo además de regular la circulación del dinero, está encargado de establecer la política financiera y cambiaria. Razón por la que ha creado una serie de entidades públicas supervisoras que vigilan la actividad de intermediarios financieros y, por lo tanto, puede otorgar y retirar autorizaciones y concesiones de operación, así como establecer mecanismos de disciplina y sanciones a través de las autoridades financieras correspondientes.

En este orden de ideas, son autoridades en el Sistema Financiero, las siguientes:

¹³ Ugarte, Juan Manuel, *Las Instituciones del sistema financiero*, México, Consejo Nacional para la Cultura y la Artes, p. 4.

1. Reguladoras: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Banco de México, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.
2. Supervisoras: Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.
3. Protectoras: Instituto para la Protección al Ahorro Bancario y Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.

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

Así tenemos, que la regulación del sector bancario recae principalmente en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; por su parte, el Banco de México básicamente establece las reglas operativas a la cuáles los bancos tendrán que apegarse, mientras que la supervisión le compete a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, como órgano adscrito a dicha Secretaría que se abordara más adelante en un capítulo especial para su mayor comprensión.

Por otra parte, debe existir "...un equilibrio en la relación entre el Estado y el mercado financiero, que debe operar bajo la supervisión y monitoreo del Estado, en coordinación con los agentes reguladores del sistema"¹⁴

2.3 Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Es la responsable de la política financiera que regula el Sistema Financiero; realiza esta actividad de manera conjunta con otras secretarías de estado, cumpliendo con un rol básico en la forma de

¹⁴ Solís, Leopoldo, *Evolución de la economía mexicana*, 1ª. Reimpresión, México, El Colegio Nacional, 1999, p. 327.

penetración y participación de capital extranjero en mercados financieros en México.

2.3.1 Naturaleza jurídica

Podemos encontrar su fundamento en los artículos 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 2° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de las que se desprende que la SHCP un órgano centralizado de la Administración Pública Federal.

Depende del Poder Ejecutivo y representa la máxima autoridad para el Sistema Financiero Mexicano, en particular en materia de banca y crédito, y a quien le "...corresponde aplicar, ejecutar, e interpretar para efectos administrativos los diferentes ordenamientos que sobre la materia existen. Asimismo, le corresponde dar orientación de la política financiera y crediticia a los intermediarios financieros, acorde con los lineamientos que en esas materias señale el Ejecutivo Federal"¹⁵

2.3.2 Facultades

Se encuentran sus facultades indicadas en Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y, particularmente para el sector bancario, en la Ley de Instituciones de Crédito (LIC). Es considerada como principal entidad reguladora en política financiera y crediticia; y cuenta con el apoyo administrativo de todas las Secretarías de Estado.

Dentro de sus principales facultades destacan las siguientes:

Reglamentarias.- Facultades que recibe la para reglamentar disposiciones legales, es decir, para interpretar con efectos administrativos a éstas expidiendo circulares, acuerdos, oficios, reglas y disposiciones de carácter general, todas ellas de naturaleza

¹⁵ Acosta Romero, Miguel, *Nuevo derecho bancario: Panorama del sistema financiero mexicano*, 9ª ed., México, Porrúa, 2003, p. 203.

administrativa. Ejemplos de estas facultades las tenemos en los siguientes preceptos:

- ✓ **Art. 5° LIC.-** Interpretar administrativamente la LIC
- ✓ **Art. 7°, 2° párr. LIC.-** Reglamentar las actividades de las oficinas de representación de entidades financieras del exterior.
- ✓ **Art. 20, 1er. párr. LIC.-** Expedir los lineamientos a los que se sujetarán las instituciones de banca múltiple en las que el Gobierno Federal tenga el control por su participación accionaria, en materia de elaboración y aprobación de sus presupuestos anuales, así como de administración de sueldos y prestaciones, y demás materias objeto de regulación.
- ✓ **Art. 30, 2° párr. LIC.-** Expedición de los reglamentos de las instituciones de banca de desarrollo
- ✓ **Art. 41, 1er. párr. LIC.-** Para fijar las bases de carácter general para establecer la remuneración que corresponda a los consejeros externos con carácter de independientes y comisarios de las instituciones de banca de desarrollo que sean designados por los titulares de los certificados de aportación patrimonial de la serie "B".

Aprobatorias y de autorización.- Las que recibe para aprobar, previamente a su realización, diferentes actos o circunstancias, como puede apreciarse en los siguientes artículos.

- ✓ **Art. 15 LIC.-** Autorización de inversionistas institucionales.¹⁶
- ✓ **Art. 31, 1er. párr. LIC.-** Autorizar los programas operativos y financieros, sus presupuestos generales de gastos e

¹⁶ **Artículo 15 LIC.-** Para efectos de lo previsto en la presente Ley, **por inversionistas institucionales** se entenderá a las instituciones de seguros y de fianzas, únicamente cuando inviertan sus reservas técnicas; a las sociedades de inversión comunes y a las especializadas de fondos para el retiro; a los fondos de pensiones o jubilaciones de personal, complementarios a los que establece la Ley del Seguro Social y de primas de antigüedad, que cumplan con los requisitos señalados en la Ley del Impuesto sobre la Renta, así como a los demás inversionistas institucionales que autorice expresamente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

inversiones, así como las estimaciones de ingresos de las sociedades nacionales de crédito.

- ✓ **Art. 33, 1er. y 2º párrs. LIC.-** Autorizar que entidades de la Administración Pública Federal y los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, puedan adquirir CAP's de la serie "B", en una proporción mayor al 5%.

Designatorias.- Para nombrar diversos funcionarios, como en los siguientes casos se desprende:

- ✓ **Art. 43, 3º párr. LIC.-** Designación del director general de las instituciones de banca de desarrollo.
- ✓ **Art. 11 LCNBV.-** Nombramiento de cinco vocales de la Junta de Gobierno de la CNBV.
- ✓ **Art. 14 LCNBV.-** Nombramiento del Presidente de la CNBV.

Sancionatorias.- Las que de forma **expresa** ejerce para punir conductas contrarias a las leyes financieras, como puede advertirse en:

- ✓ **Art. 109, Bis 5, 2º párrafo LIC.-** Para hacer efectivas las multas a personas distintas a las instituciones de crédito.

Estructurales o de política financiera y económica.- Son aquellas cuyo desahogo impacta de forma directa o indirecta la conformación del Sistema Financiero en su conjunto, como a continuación se denota:

- ✓ **Art. 47, 4º párr. LIC.-** Para dictar los lineamientos y establecerá las medidas y mecanismos que procuren el mejor aprovechamiento y la canalización más adecuada de los recursos de las instituciones de banca de desarrollo, considerando planes coordinados de financiamiento entre este tipo de instituciones, las organizaciones nacionales auxiliares del crédito, los fondos y fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico, y las instituciones de banca múltiple.
- ✓ **Art. 31, 1er. párr. LIC.-** Autorizar a las instituciones de banca de desarrollo anualmente sus programas operativos y financieros, sus presupuestos generales de gastos e inversiones, así como las estimaciones de ingresos, de acuerdo con los lineamientos,

medidas y mecanismos que al efecto establezca, los límites de endeudamiento neto externo e interno; financiamiento neto y los límites de intermediación financiera. Para los efectos de este párrafo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dará a conocer los conceptos que integran la intermediación financiera en el Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, que corresponda.

El autor Pedro Aspe Armella menciona que la regulación y supervisión del Sistema Financiero es muy importante, ya que tanto las instituciones financieras como su marco regulador, pueden tener una influencia muy significativa sobre el crecimiento y desarrollo económico en las siguientes tres formas:¹⁷

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

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

¹⁷ Aspe, Pedro, *La Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, México, Nostra Ediciones, Serie Para Entender, 2007, p.p. 48-49.

2.4 Banco de México

El Banco Central juega un papel muy importante en todos los ámbitos que comprenden al Estado Mexicano, en virtud de que su función primordial consiste en cuidar el valor de la moneda nacional, al igual que actuar como ente regulador del Sistema Financiero y como prestamista de última instancia, así como administrador de reservas de divisas extranjeras, que funcionan con respaldo del medio circulante.

Durante el Congreso Constituyente de 1917, la iniciativa del art. 28 Const. ordenó la creación de un Banco Único de Emisión controlado por el Gobierno Federal; en 1925 se concretiza la disposición de 1917 con la “Ley que crea al Banco de México” de 31 de agosto de 1925.

De conformidad con el artículo 2º de su Ley, el Banco de México tendrá como mandato constitucional el objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional.

Su marco jurídico es el siguiente:

- Artículo 28, párrs. 6º y 7º Const.
- Ley de Banco de México.
- Reglamento Interior del Banco de México.
- Acuerdo de adscripción de las unidades administrativas del Banco de México
- Normas del Banco de México en materia de obra inmobiliaria y servicios relacionados con la misma.
- Normas del Banco de México en materia de adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles, así como de servicios.

2.4.1 Naturaleza Jurídica

Su naturaleza jurídica se fundamenta en el artículo 28 constitucional, párrafo sexto, así como en el artículo 1° de la Ley del Banco de México, como persona de derecho público con carácter autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración.

La autonomía del Banco de México radica de manera esencial, "...que en el ejercicio de sus funciones no reciba, ni deba obedecer instrucciones del Poder Ejecutivo o del Congreso. El Banco de México debe contar con la prerrogativa de realizar todas las acciones necesarias para estabilizar el nivel de precios, sin que éstas estén influenciadas por consideraciones políticas, como las elecciones, o la necesidad del gobierno de financiar su déficit."¹⁸

Su autonomía se refleja en tres aspectos:¹⁹

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

2.4.2 Facultades

No es autoridad con competencia exclusivamente bancaria; dicha institución es una autoridad a la cual le compete todo lo referente a la economía nacional encargándose, principalmente, del adecuado desarrollo de ésta, y en virtud de sus facultades normativas, "...sus disposiciones inciden en las operaciones bancarias, por lo tanto Banxico es una autoridad en materia de política de operaciones"²⁰ como finalidades de Banco de México, en término del artículo 3 de su Ley están las siguientes:

¹⁸ Heath, Jonathan, *El Banco de México*, México, Nostra Ediciones, Serie Para Entender, 2007, p. 18.

¹⁹ Idem.

²⁰ Palacios Luna, Manuel R, *El derecho económico en México*, 7ª. Ed., México Porrúa, 2004 p. 128.

1ª Proveer a la economía de moneda nacional

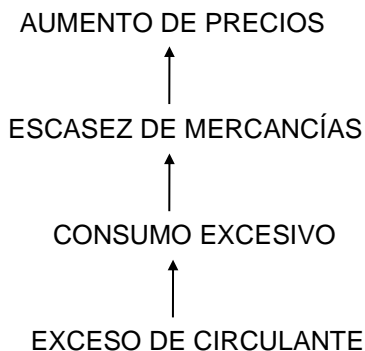
La emisión de moneda (billetes y piezas metálicas) ha sido la razón histórica de los bancos centrales, y el Banco de México tiene la facultad de fabricar billetes o encargar su fabricación a terceros, así como poner en circulación ambos signos monetarios a través de las operaciones que su ley le autoriza, tales como:

- Otorgar crédito al Gobierno Federal, mediante el ejercicio de la cuenta corriente que le tiene aperturada a la Tesorería de la Federación.

- Otorgar crédito a las instituciones financieras, así como al Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, bancos centrales, personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera, etc.

- Adquisición de divisas, metales, inmuebles, etc.

En la realización de esta finalidad, tendrá como objeto prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda (art. 28 Const. y 2º Ley del Banco de México) Para lograr este objetivo, el Banco de México interviene para evitar la excesiva expansión monetaria, toda vez que ésta es fuente subyacente de las presiones inflacionarias en la economía, como puede apreciarse en el siguiente esquema:



2ª Promover el sano desarrollo del Sistema Financiero del país, a través de las siguientes actividades:

- 1.-Regulando la intermediación y los servicios financieros.

2.-Operando como acreedor o prestamista de última instancia con las instituciones de crédito. Desde el momento que el Banco Central tiene la facultad de emitir moneda, puede otorgar préstamos a los bancos que se enfrenten a retiradas masivas de depósitos tanto como necesiten para satisfacer las demandas de sus depositantes.

Cuando el Banco Central actúa de esta forma, los depositantes tienen más confianza en la capacidad de los bancos para afrontar el pánico, y es menos probable que retiren sus inversiones y depósitos cuando se presenten problemas financieros.

3.- Operando con entidades financieras en las siguientes formas:

- a) Otorgando financiamiento a las instituciones de crédito
- b) Constituyendo depósito en instituciones de crédito o de valores del país o del extranjero.
- c) Recibiendo depósito de dinero por los cuales el Banco de México paga intereses.
- d) Recibiendo depósito de títulos o valores en administración o custodia por parte de las entidades financieras del país.

4.- Imponiendo multas.

3ª Propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pago,²¹ a través de una doble función:

1. Como participante directo:

a) Suministrando billetes y monedas, asumiendo la obligación de la existencia de éstos en todo el país.

²¹ **Sistema de Pagos.- Acuerdos o procedimientos que reúnan los requisitos establecidos en el artículo 3º de la Ley de Sistemas de Pago, que tengan por objeto la **Compensación de Órdenes de Transferencia o la Liquidación de Órdenes de Transferencia Aceptadas**, así como los **Procedimientos** que tengan por **objeto** la **Compensación de Órdenes de Transferencia o la Liquidación de Órdenes de Transferencia Aceptadas**, en los que el Banco de México actúe como Administrador del Sistema. (Art. 2º, fr. VIII LSP).**

Ejs.

Sistemas de pago de alto valor

1. SPEI (Sistema de Pagos Electrónico Interbancario)
2. SIAC-BANXICO (Sistema de Atención a Cuentahabientes del Banco de México)
3. SPEUA (Sistema de Pagos Electrónicos de Uso Ampliado)
4. DALI (Sistema de Depósito, Administración y Liquidación de Valores)

Sistemas de pago de bajo valor:

1. SICAM (Sistema de Cámaras de Compensación)

b) Vigilando la evolución de los sistemas de pagos para liquidar operaciones financieras.

c) Estableciendo una infraestructura para este sistema a fin de que las entidades financieras puedan realizar transacciones en forma eficiente, segura y en tiempo real.

2. Como regulador, expidiendo disposiciones que tengan como propósito el buen funcionamiento de los sistemas de pagos, a través de normas de tres tipos:

- ✓ Prudenciales.
- ✓ De criterio contable.
- ✓ Para la estimación de activos.

CAPÍTULO 3

Comisión Nacional Bancaria y de Valores

3.1 Generalidades

La CNBV es un órgano desconcentrado de la SHCP, que tiene como objetivo primordial supervisar y regular a las entidades integrantes del Sistema Financiero Mexicano, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo de dicho sistema en su conjunto, en protección de los intereses del público²².

Es importante destacar que, las instituciones de crédito tienen la función primordial de intermediar en el uso del crédito, es decir, captar en forma onerosa recursos del público para colocarlos rentablemente entre quienes requieren de ellos.

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

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

En resumen, dicha Comisión es "...autoridad en materia de supervisión y vigilancia en cuestiones técnicas, administrativas y contables de las instituciones de crédito"²³

²² Artículo 2 de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores

²³ Palacios Luna, Manuel R. op. cit., p. 127.

3.1.2 Marco jurídico

El marco jurídico de la CNBV lo conforman:

1. Artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Artículos 1º, 2º y 17 de la LOAPF.
3. Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (LCNBV)²⁴
4. Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (RICNBV)²⁵
5. Reglamento de Supervisión de la Comisión Nacional Bancaria (RSCNBV)²⁶
6. Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores²⁷
7. Acuerdo por el que el presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores delega facultades en los vicepresidentes, directores generales y directores generales adjuntos de la propia Comisión²⁸
8. Acuerdo por el que la junta de gobierno de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores delega al presidente, vicepresidente jurídico, director general de delitos y sanciones y directores generales adjuntos de sanciones A y B, de la propia Comisión, la facultad de imponer sanciones administrativas²⁹

3.1.3 Naturaleza jurídica

En términos del artículo 17 de la LOPAF, *“Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se*

²⁴ Publicada en el DOF el 28 de abril de 1995.

²⁵ Publicado en el DOF el 12 de agosto de 2014.

²⁶ Publicado en el DOF el 18 de enero de 2005.

²⁷ Publicado en el DOF el 31 de agosto de 2009.

²⁸ Publicado en el DOF el 30 de noviembre de 2015.

²⁹ Publicado en el DOF el 2 de septiembre de 2009.

determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.”

En concordancia con lo anterior, el artículo 1° de la LCNBV reafirma que esta dependencia al señalar que es un órgano *desconcentrado* de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con *autonomía técnica* y *facultades ejecutivas*.

Para una mejor comprensión, lo anterior puede desglosarse de la siguiente forma:

Órgano desconcentrado, que responde a las siguientes características:

- Creado por ley.
- Depende jerárquicamente de una secretaría de estado.
- Su competencia deriva de las facultades de la administración central.
- Tiene facultades específicas para resolver sobre la materia que le corresponde, dentro del ámbito territorial que se les determine en cada caso.
- Carece de personalidad jurídica.

Autonomía técnica, al:

- Supervisar sin cuestionamientos ni interferencia.
- Nombrar y remover funcionarios a nivel de vicepresidencia por medio de su junta de gobierno.
- Contar con independencia financiera de SHCP.
- Formular y manejar su propio presupuesto anual que debe someter a la consideración de SHCP.
- Emitir sus propias disposiciones internas.
- Contar con mecanismos legales de automática para la aplicación de sanciones a los infractores de las leyes.
- Contar con sus propios órganos de gobierno y administración.
- Tener asignadas sus propias oficinas y mobiliario.
- Celebrar convenios con organismos nacionales e internacionales con funciones de supervisión y regulación similares.

Facultades ejecutivas, porque:

- No están sujetas a la aprobación de la SHCP, lo cual le permite una capacidad de respuesta dinámica y oportuna, sobre situaciones que pueden tener consecuencias negativas en el desenvolvimiento y estabilidad en el Sistema Financiero.

3.1.4 Objetivo

En atención a lo indicado por el artículo 2° de LCNBV, esta autoridad tiene como objetivos los siguientes:

Supervisar y regular en el ámbito de su competencia a:

- *Entidades financieras.*
- *Personas físicas y morales cuando realicen actividades previstas en las leyes financieras.*

Con la finalidad de:

- Procurar la estabilidad y correcto funcionamiento de las entidades financieras.
- Mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del Sistema Financiero en su conjunto. En *protección* de los intereses del público.

El objetivo de la Comisión se logra ajustando a las entidades financieras a las sanas prácticas financieras, vigilando que los mercados financieros operen con equidad, transparencia y legalidad en protección de los intereses de los inversionistas y ahorradores, así como expidiendo normas administrativas de observancia para las participantes del Sistema.

3.1.5 Estructura Orgánica

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

Así, en el portal de la página electrónica de la CNBV podemos observar gráficamente la estructura establecida conforme a su Reglamento, misma que se observa en el siguiente organigrama:



COMISIÓN NACIONAL
BANCARIA Y DE VALORES

PRESIDENCIA

ÓRGANO INTERNO DE CONTROL

DIRECTOR COORDINADOR GENERAL

DIRECCIÓN GENERAL DE MÉTODOS Y
PROCESOS DE SUPERVISIÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE PROYECTOS
ESPECIALES Y COMUNICACIÓN SOCIAL



*DG - Dirección General

3.2 Facultades de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores

En principio, nos referiremos a las facultades generales de la CNBV para luego abordar, de manera específica, la regulación y supervisión, siendo esta última, la parte central del actual trabajo.

Así, tenemos que las facultades generales respecto de las instituciones de crédito de la CNBV son, en los ámbitos siguientes:

- **Consulta:** en ejercicio de esta facultad, la CNBV, en los actos más importantes en materia financiera, es consultada por el Gobierno Federal, a través de la SHCP.
- **Autorización:** la CNBV cuenta con la facultad de autorizar la constitución, operación, fusión y escisión, así como determinar el capital mínimo de aquellas entidades que señalan las leyes; asimismo, autoriza el nombramiento de consejeros, directivos, comisarios y apoderados de dichas entidades en los términos de las leyes respectivas.
- **Revocación:** la CNBV, con aprobación de su junta de gobierno, después de escuchar a la institución de banca múltiple afectada, así como la opinión del Banco de México y del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, podrá declarar la revocación de la autorización que le haya otorgado a las instituciones de crédito para organizarse y operar con tal carácter.
- **Corrección:** determinar o recomendar que se proceda a la amonestación, suspensión o remoción de los consejeros, directivos, apoderados, funcionarios, auditores externos independientes; así mismo, ordenar la suspensión de las entidades, intervenir administrativa o gerencialmente a las entidades, como objeto de suspender, normalizar o resolver las operaciones que pongan en peligro su solvencia o estabilidad, o aquellas violatorias de las leyes que las regulan o de las disposiciones de carácter general que de ellas deriven, así como imponer sanciones administrativas.

- **Publicación de estadísticas:** lo anterior tienen su justificación ya que este órgano debe estar comprometido con la difusión de la cultura financiera y contar con mayor transparencia y disciplina del mercado financiero y las entidades que lo integran.
- **Normativas:** dictar normas de operación, establecer reglas para la estimación de activos, expedir las normas respecto a la información que deben presentar las diversas entidades financieras, así como emitir las disposiciones de carácter general.
- **Investigación:** investigar los actos de persona físicas y/o morales que hagan suponer que realizan operaciones violatorias de las leyes que rigen a las entidades financieras.
- **Proporcionar asistencia a las instituciones supervisoras y reguladoras de otros países:** podrá recabar la información y/o documentación que sea objeto de la solicitud; asimismo, de consulta a organismos de supervisión y regulación financieras a nivel nacional e internacional.

En el artículo 4° de su propia Ley se establecen las facultades de la CNBV, dentro de las cuales destacan las de supervisión y regulación prudencial pues, como ya hemos mencionado, estos dos conceptos conforman la base del objetivo de dicha Comisión, por lo que, a continuación procedemos al estudio de estas facultades.

3.3 Facultades de Supervisión

Con la finalidad de conocer el objetivo primordial de esta autoridad que consiste en la Supervisión, a continuación se explicarán algunos puntos relacionados con ella; así mismo es importante señalar las Entidades supervisadas por la CNBV en los términos siguientes: ³⁰

- Sociedades controladoras de grupos financieros.
- Instituciones de crédito.

³⁰ Todas ellas constituidas conforme a las Leyes mercantiles y financieras.

- Casas de bolsa.
- Bolsas de Valores.
- Fondos de inversión.
- Sociedades operadoras de fondos de inversión.
- Sociedades distribuidoras de acciones de fondos de inversión.
- Almacenes generales de depósito.
- Uniones de crédito.
- Casas de cambio.
- Sociedades financieras de objeto múltiple reguladas.
- Sociedades financieras populares.
- Instituciones para el depósito de valores.
- Contrapartes Centrales.
- Instituciones calificadoras de valores.
- Sociedades de información crediticia.
- Sociedades financieras comunitarias.
- Organismos de integración financiera rural.
- Otras instituciones y fideicomisos públicos que realicen actividades financieras y respecto de las cuales la Comisión ejerza facultades de supervisión.
- Sociedades cooperativas de ahorro y préstamo.
- Federaciones a las que se refiere la Ley de Ahorro y Crédito Popular.
- Fondo de protección a que se refiere la Ley de Ahorro y Crédito Popular y la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo
- Centros cambiarios y transmisores de dinero, sólo para la supervisión de sus operaciones con la finalidad de prevenir operaciones con recursos de procedencia ilícita
- Personas que sin ser entidades supervisadas, realicen actividades previstas en las leyes relativas al Sistema Financiero y se encuentren sujetas al ámbito de competencia de la CNBV.

Para efectos del estudio de esta facultad, deberá entenderse por supervisión financiera el "...conjunto de metodologías y procedimientos que permiten a la autoridad vigilar que las instituciones realicen sus actividades de acuerdo con la regulación vigente y las sanas prácticas

financieras, medir de manera objetiva sus riesgos, así como evaluar la calidad de sus controles internos”³¹

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

Con fundamento en lo señalado por el artículo 5º de la LCNBV, para llevar a cabo su función supervisora, esta autoridad realiza las siguientes *actividades*, tanto a las entidades financieras como a los otros participantes del sistema respecto de los cuales ella tiene competencia:

1. *Inspección*, conocida también como *supervisión in-situ*, consiste en las actividades desempeñadas a través de la presencia física del inspector en la entidad financiera o en algún otro de los participantes del sistema para comprobar el estado en que se encuentran, evaluando su situación económica, operaciones, procedimientos, controles internos, administración y cumplimiento de la regulación.³²
2. *Vigilancia o supervisión extra-situ o revisión de gabinete*, es el monitoreo de las operaciones que realizan las entidades financieras y los demás participantes del sistema, el cual se efectúa desde las oficinas de la CNBV, así como el seguimiento y análisis de las mismas, lo cual se desprende básicamente de la información que estas personas físicas y morales, financieras o no, proporcionan a las autoridades como al mercado en general, respecto de cuestiones económicas y financieras a fin de medir posibles efectos en las entidades y en el sistema en su conjunto.³³

El seguimiento de ambas actividades, inspección y vigilancia, se lleva a cabo mediante un método denominado MACROSROP³⁴ que, en

³¹ Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Programa Institucional 1997-2000.

³² Véase Tercer párrafo del artículo 5º de la LCNBV.

³³ Véase Cuarto párrafo del artículo 5º de la LCNBV.

³⁴ Entre 1994 y 1995, la entonces Comisión Nacional Bancaria (CNB) comenzó a utilizar un método de supervisión desarrollado a partir del modelo de calificación *CAMEL* utilizado desde finales de 1979 por el Sistema de la Reserva Federal de Estados Unidos de Norteamérica y que, a partir de 1996, se conoce como *CAMELS* debido a la

términos generales, tiene como objetivo identificar los principales aspectos que representan grandes riesgos para las instituciones financieras y el mercado en general. A continuación se hará referencia a cada uno de los aspectos que integran el método citado.

- M** anejo de fondos
- A** decuación de capital
- C** alidad de activos
- R** entabilidad
- O** rganización y administración
- S** istemas
- R** iegos (administración integral)
- O** tros activos y pasivos
- P** revención de operaciones con recursos de procedencia ilícita

- *Manejo de fondos*, que comprende básicamente el análisis de los siguientes aspectos:
 - a) Capacidad y efectividad de la entidad para administrar recursos en función de su tamaño, complejidad y perfil de riesgos.
 - b) Origen y aplicación de los recursos.
 - c) Evaluación de su capacidad para mantener liquidez suficiente en respaldo de sus obligaciones.

Para alcanzar estos fines, los factores de evaluación del manejo de fondos son los siguientes:

- ✓ Efectividad de las estrategias de manejo de recursos y las políticas de liquidez.
- ✓ Estabilidad y tendencia de las fuentes de recursos.
- ✓ Estructura del balance.
- ✓ Calidad de los sistemas de información relativos al manejo de fondos.
- ✓ Existencia de planes adecuados de fondeo de contingencia.

incorporación de un nuevo elemento de sensibilidad al riesgo de mercado: *Sensitivity*. Por sus siglas en inglés, las letras de este método corresponden a los siguientes rubros objeto de supervisión: i) *Capital*; ii) *Asset*; iii) *Management*; iv) *Earning*; v) *Liquidity*; y vi) *Sensitivity*.

Adicionalmente es importante hacer notar que el *Manejo de fondos* comprende tres grandes riesgos: liquidez,³⁵ riesgo de mercado³⁶ y riesgo cambiario.³⁷

- *Adecuación de capital.*- Este rubro se explica de la siguiente manera: si el capital de una institución financiera no refleja la naturaleza y magnitud de los principales riesgos a los que está expuesto con las operaciones que entidad financiera realiza, cuando estos riesgos se materializan, la solvencia de la institución puede verse seriamente afectada; por lo anterior, el análisis de la *Adecuación de capital* se centra, principalmente, en determinar la suficiencia y calidad del capital, a fin de detectar si éste corresponde a la naturaleza y magnitud de los riesgos a los que están expuestas las entidades.

De esta manera, los factores de evaluación son, entre otros, los siguientes:

- ✓ Monto y calidad del capital con que cuenta la entidad.
 - ✓ Nivel, calidad y fortaleza de las utilidades generadas.
 - ✓ Existencia de políticas prudentes de reinversión de utilidades y distribución de dividendos.
 - ✓ Capacidad para acceder a fuentes de capitalización.
-
- *Calidad de activos.*- El riesgo relevante en este concepto se traduce en la incobrabilidad o disminución en el valor de los créditos otorgados por la entidad financiera; es decir, cuando los montos de mala calidad aumentan en relación con el capital, se incrementa también la posibilidad de que la solvencia y rentabilidad de la entidad se vean deterioradas. Por otro lado, muchas pérdidas crediticias tienen lugar porque las instituciones no analizan debidamente al

³⁵ La falta de liquidez puede provocar que una institución tenga que acudir a operaciones más costosas ante cambios inesperados en su demanda de fondos, ya sea de activos o pasivos, lo cual puede incidir en menores ganancias.

³⁶ El riesgo de mercado más importante es el de las tasas de interés; si los pasivos de una entidad se renuevan más rápidamente que sus activos, dicha entidad es sensible a las tasas de interés en el sentido de que un escenario de tasas ascendentes puede afectar adversamente sus ganancias.

³⁷ Los movimientos de tipo de cambio pueden afectar adversamente las posiciones abiertas de una institución financiera; por otro lado, la percepción de algún problema en el país de origen del emisor de la moneda extranjera puede generar retiros por parte de los tenedores internacionales de sus obligaciones emitidas en divisas.

posible acreditado, no monitorean adecuadamente a sus deudores y no detectan a tiempo problemas, o al detectarlos no toman medidas adecuadas.

Así las cosas, el análisis de la *Calidad de activos* comprende el examen de la calidad y características de todos los activos de la entidad, así como del riesgo que éstos implican. Entre otros, los factores de evaluación en este rubro son:

- ✓ Naturaleza, volumen y tendencia de los activos productivos y deteriorados.
 - ✓ Calidad y diversificación de las carteras y títulos.
 - ✓ Existencia de políticas y procedimientos adecuados.
 - ✓ Cumplimiento de la regulación existente, en su caso.
- *Rentabilidad.*- La disminución en la rentabilidad de una entidad financiera puede ser signo de eventuales problemas futuros de insolvencia; en este sentido, la calidad de la fuente de sus utilidades es un factor determinante para evaluar la viabilidad futura de la entidad.

Por lo anterior, la *Rentabilidad* se centra en examinar la capacidad para producir utilidades, así como en evaluar la calidad y tendencia de las mismas, su relación con el perfil de la entidad y su posible impacto en la solvencia. Los factores a evaluar son los siguientes:

- ✓ Recurrencia, estabilidad y tendencia de las utilidades generadas.
 - ✓ Calidad de las fuentes de ingresos y de generación de flujos.
 - ✓ Posible impacto de partidas no recurrentes y de ingresos o gastos extraordinarios.
 - ✓ Nivel y estructura de gastos operativos en relación con las operaciones.
 - ✓ Existencia de procedimientos y sistemas adecuados para hacer presupuestos y pronósticos.
- *Organización y administración.*- El entendimiento de cómo está organizada la entidad financiera, lo mismo que la calidad de los elementos más importantes que caracterizan su administración, son fundamentales para detectar a tiempo su exposición a riesgos de carácter operativo. El análisis de este concepto requiere una

estrategia particular en la que el supervisor de la CNBV mantiene contacto directo y prolongado con el personal de la entidad.

En este sentido, se examina la estructura de la entidad para determinar si es eficiente en función de su tamaño, posicionamiento y estrategia de negocios. En este análisis también se incluye la evaluación de la participación del consejo de administración y la administración en los procesos sustantivos y el control interno. Entre otros, los factores de evaluación de la *organización y administración* son los siguientes:

- ✓ Nivel y calidad de la participación del consejo de administración y la gerencia en la dirección de la entidad.
 - ✓ Estructura acorde al tamaño y complejidad de la entidad. *Vgr.* organigrama, funciones, etc.
 - ✓ Existencia de áreas de control interno, órganos de decisión y políticas internas adecuadas.
 - ✓ Nivel de cumplimiento con la regulación vigente y las políticas internas establecidas.
-
- *Sistemas.*- Que comprende la evaluación de los distintos sistemas informáticos de la entidad, tales como las características, administración, seguridad, etc., en función de la complejidad y volumen de sus operaciones, así como la flexibilidad de los mismos para adecuarse a los avances tecnológicos y financieros. En este sentido, los factores de evaluación de los sistemas son los siguientes:
 - ✓ Adecuación y solidez de los sistemas de manejo de información y sistemas operativos.
 - ✓ Existencia de políticas de seguridad y resguardo de información adecuados.
 - ✓ Existencia de planes de contingencia adecuados.

“La adopción del método MACROS por parte de la CNBV fue un paso importante para mejorar la calidad de sus prácticas de supervisión y para hacer del conocimiento del personal involucrado las políticas y procedimientos aplicables a sus labores. Sin embargo, desde su instrumentación han ocurrido cambios significativos tanto en los mercados financieros como en los procedimientos de supervisión aplicados por la CNBV y las tendencias internacionales en la materia.

La mayoría de estos cambios se reflejaron en las prácticas de supervisión en uso...”, aunque “... las modificaciones no se formalizaron ni se incluyeron explícitamente en el método original. Además, aunque había gran coincidencia, los nuevos temas y aspectos considerados en las tareas habituales de los supervisores no se trataban en forma homogénea en todas las áreas de supervisión de las entidades financieras.

Ante esta situación, el método MACROS se actualizó entre 2003 y 2004, para incorporar formalmente los cambios e innovaciones mencionados. La actualización del método no requirió establecer nuevos procesos en las áreas de supervisión y no incrementó el impacto de la supervisión en las entidades. El objetivo central de la actualización fue evidenciar en forma clara la manera en que la mayoría de las áreas habían incorporado las innovaciones a su trabajo cotidiano, manteniendo la estructura del método original.

El principal cambio al método consistió en incorporar nuevos rubros correspondientes a la supervisión de la Administración Integral de Riesgos, Otros Activos y Pasivos y Prevención de Operaciones con Recursos de Probable Procedencia Ilícita (prevención del lavado de dinero). Así, al incorporar los tres nuevos rubros, el método de supervisión actualizado consta de nueve componentes y su acrónimo es MACROS + ROP...”³⁸

Expuesto lo anterior, el método que actualmente utiliza la CNBV se desglosa en los rubros siguientes:

- M** anejo de fondos
- A** decuación de capital
- C** alidad de activos
- R** entabilidad
- O** rganización y administración
- S** istemas
- R** iesgos (administración integral)

³⁸ <http://intranetcnbv/Paginas/aplicaciones.aspxmisw/default.htm>, Consultada: 10 de enero de 2013.

O tros activos y pasivos

P revención de operaciones con recursos de probable procedencia ilícita

De esta forma, de los tres últimos aspectos que actualmente se adicionaron al método de supervisión en comento, puede comentarse lo siguiente:

- *Administración Integral de Riesgos.*³⁹ Este rubro pretende reflejar la importancia, tanto de la función de administración de riesgos en las entidades supervisadas, como del conocimiento del perfil de riesgos que requiere un supervisor para orientar sus labores. Así, este rubro comprende la revisión de los procedimientos y medidas con que cuentan las entidades para identificar, medir, vigilar, limitar, controlar, informar y revelar los diversos riesgos –cuantificables o no– a que están expuestas. *Vgr.* Crédito, liquidez, mercado, operativo y legal.

Dicha revisión debe realizarse con especial énfasis en verificar que las entidades administran los riesgos de manera integral y adecuada en función de su sector, tamaño y complejidad, para lo cual se deben considerar, entre otros, los siguientes factores de evaluación:

- ✓ Participación del consejo de administración u órgano equivalente en el manejo de riesgos.
- ✓ Separación y delimitación de funciones y responsabilidades relativas al manejo de riesgos.
- ✓ Definición de objetivos y límites a la exposición a riesgos.
- ✓ Políticas y procedimientos de administración de riesgos adecuados.
- ✓ Existencia y actuación de comités y áreas especializadas.

- *“Otros activos y pasivos.- En el método MACROS originalmente algunos conceptos de los estados financieros no estaban incluidos en forma explícita, debido a que no están necesariamente relacionados con las actividades propias de las entidades o porque se refieren a*

³⁹ Véase <http://intranetcnbv/Paginas/aplicaciones.aspxmisw/default.htm>, Consultada: 10 de enero de 2013.

cuestiones muy particulares. En consecuencia, era factible integrarlos a la supervisión bajo diferentes rubros.

A fin de resolver esta situación, se ha incluido el rubro Otros activos y pasivos en el método de supervisión. Este rubro comprende el análisis de la calidad y características de conceptos como otras cuentas por cobrar, deudores diversos, inversiones permanentes en acciones, inversión en subsidiarias, bienes adjudicados, impuestos diferidos, otras cuentas por pagar, acreedores diversos, otros pasivos y obligaciones laborales, algunas operaciones registradas fuera de balance, etc.”⁴⁰

- *“Prevención de operaciones con recursos de probable procedencia ilícita.- El uso del sector financiero para realizar operaciones con recursos de probable procedencia ilícita u operaciones de financiamiento al terrorismo, es un tema que ha cobrado mayor relevancia en años recientes. Las tendencias internacionales en materia de supervisión indican que es fundamental para las entidades contar con procedimientos para prevenir, detectar y reportar operaciones con recursos de probable procedencia ilícita. Asimismo, es indispensable que los supervisores verifiquen la existencia y calidad de tales procedimientos mediante una metodología de supervisión especializada para verificar que las entidades apliquen procedimientos para prevenir la realización de operaciones con recursos de probable procedencia ilícita (prevención del lavado de dinero y financiamiento al terrorismo) y cumplan con los lineamientos establecidos al respecto por la regulación aplicable. Debido a su importancia y características, este aspecto se analiza en forma independiente y constituye un nuevo rubro del método de supervisión.”⁴¹*

Continuando con el análisis de las actividades en las que se desdobra la supervisión tenemos las siguientes:

⁴⁰ <http://intranetcnbv/Paginas/aplicaciones.aspxmisw/default.htm>, Consultada: 10 de enero de 2013.

⁴¹ <http://intranetcnbv/Paginas/aplicaciones.aspxmisw/default.htm>, Consultada: 10 de enero de 2013.

3. *Regulación.*- Esta actividad se traduce en la facultad de expedir disposiciones de carácter general principalmente de los siguientes tipos:
 - a. *Prudencial*, a fin de procurar que las entidades cuenten con los sistemas de control interno suficientes que les permitan medir y limitar la toma excesiva de riesgos así como el brindar seguridad jurídica a los participantes y corregir los principales problemas que impiden el buen funcionamiento de los mercados;
 - b. *De criterio contable*; y
 - c. *Para la estimación de activos.*

4. *Otras actividades:*
 - a. Prevención y corrección, que se llevan a cabo mediante el establecimiento de programas de cumplimiento forzoso para las entidades, tendientes a eliminar irregularidades.⁴²
 - b. Resolución de consultas.
 - c. Elaboración y publicación de estadísticas.
 - d. Ejecución de programas.
 - e. Protección a los intereses del público.
 - f. Asistencia a autoridades supervisoras y reguladoras de otros países.
 - g. Imposición y ejecución de sanciones.

3.3.1 Objetivos de la Supervisión

La razón de ser de las actividades que la CNBV lleva a cabo para alcanzar eficazmente su función supervisora, se refleja en los siguientes objetivos:

- a. Vigilar el cumplimiento de la regulación;
- b. Evaluar riesgos potenciales de las entidades; y
- c. Evaluar la calidad de los controles internos de las entidades financieras.

⁴² Véase Quinto párrafo del artículo 5º de la LCNBV.

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

- **Inspección:** se efectúa a través de visitas, verificación de operaciones y auditoría de registros y sistemas, en las instalaciones o equipos automatizados de las entidades supervisadas o personas, con el objeto de comprobar el estado en que se encuentran estas últimas, incluyendo la situación sobre liquidez, solvencia y estabilidad, así como el adecuado cumplimiento de las disposiciones aplicables.
- **Vigilancia:** se lleva a cabo a través del análisis de la información contable, legal económica, financiera y administrativa, de procesos y de procedimientos que obtenga la Comisión con base en las disposiciones que resulten aplicables, con la finalidad de evaluar el apego a la normatividad que rige a las entidades supervisadas o personas, así como la estabilidad y correcto funcionamiento de las diversas entidades.
- **Prevención:** las acciones de regulación prudencial y supervisión que realiza la autoridad deben tener un carácter preventivo más que correctivo y buscar en todo momento que las entidades supervisadas no incurran en riesgos excesivos que afecten sus niveles de capitalización, liquidez, reservas y rentabilidad, así como la calidad de sus activos.
- **Corrección:** en los casos en que se detecten violaciones a la regulación se procede a aplicar las medidas correctivas y/o sanciones para garantizar que dichas prácticas no pongan en peligro los recursos del público, y la estabilidad y solvencia del sector financiero. Para ello, la CNBV cuenta con un conjunto de facultades que van desde programas financieros, hasta las intervenciones cautelares, administrativas y/o gerenciales.

De esta forma, la Supervisión de las entidades financieras tendrá por objeto evaluar los riesgos a que están sujetas, los sistemas de control y la calidad de su administración, a fin de procurar que las mismas mantengan una adecuada liquidez, solvencia, estabilidad y, en general,

se ajusten a las disposiciones que las rigen y a los usos y sanas prácticas de los mercados financieros.⁴³

La Supervisión se efectúa a través de dos procedimientos:

- **Inspección o supervisión *in situ***

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

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

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

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

Las actividades de seguimiento y análisis de información financiera constituyen la base de la supervisión *extra situ*. La función de

⁴³ Artículo 5° de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

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

Conforme al Manual de Proceso Integral de Supervisión, actualizado a junio del 2016, el Proceso Integral de Supervisión está conformado por seis etapas, mismas que consisten en:

- i) Acopio de información;
- ii) Labores de inspección;
- iii) Labores de vigilancia;
- iv) Emisión de oficios de observaciones y recomendaciones;
- v) Imposición de medidas correctivas;
- vi) Imposición de sanciones a las entidades o personas y demás personas morales.

Ahora bien, continuando con las facultades de la CNBV, se debe señalar que las formalidades del procedimiento de Supervisión se encuentran reguladas en el Reglamento de Supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, ello por virtud del artículo 5º de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, el cual dispone que: *“La supervisión que realice la Comisión se sujetará al reglamento que al efecto expida el Ejecutivo Federal y comprenderá el ejercicio de las facultades de inspección, vigilancia, prevención y corrección que le confieren a la Comisión esta Ley, así como otras leyes y disposiciones aplicables.”*

Lo anterior sin perjuicio, como se mencionó anteriormente, de que existen disposiciones normativas internas que tienen por objeto conformar el Proceso Integral de Supervisión; ya que, si bien dichas normas regulan las actividades de la supervisión, las mismas no establecen propiamente formalidades del procedimiento frente a la entidad o sujeto supervisado, pues únicamente regulan dichas actividades desde un aspecto interno de la CNBV.

En principio se resalta que es la Ley -norma material y formalmente legislativa- la que habilita que sea una disposición reglamentaria – norma materialmente legislativa- la reguladora de las formalidades que se deben seguir durante el ejercicio de tan importantes facultades, como lo son las de inspección, vigilancia, prevención y corrección.

Para fines de la presente investigación, nos referiremos al Procedimiento de Visita, regulado en el Capítulo II del Título II del Reglamento de Supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, procedimiento a través del cual se pueden ejercer las facultades de supervisión y regulación de la CNBV, y de las cuales se abordará su estudio en el siguiente capítulo.

Sin perjuicio de ahondar en el tema posteriormente, respecto de las facultades de supervisión ejercidas por medio del Procedimiento de Visita, conviene precisar que la visita en el domicilio de cualquier gobernado constituye el ejercicio de una trascendente facultad de vigilancia por parte del Estado sobre sus gobernados, la cual se encuentra delimitada por el artículo 16, párrafos primero y décimo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual se consagra la Garantía de Legalidad, que establece literalmente lo siguiente:

“Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

[..]

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescriptas para los cateos.”

Del artículo anteriormente citado, debe señalarse que en el primer párrafo se establece la garantía individual, la cual tiene por objeto tutelar el derecho público subjetivo concerniente a la inviolabilidad de la persona, familia, domicilio, papeles o posesiones.

Asimismo, el artículo constitucional transcrito, previene la forma en que excepcionalmente tales derechos públicos subjetivos, pueden ser sujetos a actos de molestia por parte de las autoridades; sin embargo a tales actuaciones, por parte de las autoridades, el propio artículo constitucional las hace sujetarse a diversos requisitos, para que éstos se puedan refutar como legales y, consecuentemente, válidos.

Lo anterior, tiene su sustento jurídico en el denominado Principio de Legalidad, según el cual, las autoridades sólo pueden actuar cuando la ley se los permite, en la forma y términos que la misma determina.

Entonces, de lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que la emisión de todo acto de molestia precisa de la concurrencia indispensable de los siguientes tres requisitos mínimos:

- 1) Que se exprese por escrito y contenga la firma original o autógrafa del respectivo funcionario.
- 2) Que provenga de autoridad competente.
- 3) Que en los documentos escritos en los que se exprese, se funde y motive la causa legal del procedimiento.

Así, los anteriores requisitos versan sobre el deber de la autoridad administrativa de fundar y motivar sus actos; sin embargo, el artículo 16 constitucional, por otro lado, desarrolla el diverso requisito establecido por los párrafos undécimo y décimo sexto, en el sentido de que el acto exprese la resolución, objeto o propósito de que se trate.

No se debe confundirse el motivo de un acto, es decir, la causa legal del procedimiento, con el objeto o propósito del acto; el motivo o causa legal del procedimiento ha de ser la expresión de un hecho que permita suponer la razón de la fiscalización o acto de autoridad; en cambio, el objeto de la orden responde o consiste en expresar la materia de

fiscalización o acto de autoridad; por lo anterior claramente se advierte que se trata de requisitos distintos, ya que una cosa es el motivo del acto y otra cosa muy diferente es el objeto del acto.

El requisito de Motivación Jurídica se encuentra previsto en el primer párrafo del artículo 16 constitucional, disponiendo que los actos de molestia a los gobernados se practiquen en virtud de mandamiento escrito que funde y motive la causa legal del procedimiento. En cambio, el requisito de que las órdenes de visita domiciliaria precisen su objeto está establecido en los párrafos undécimo y décimo sexto del propio artículo 16 constitucional.

Continuando con las normas reglamentarias, es en el Capítulo II del Título Segundo del Reglamento de Supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, donde encontramos el fundamento que regula el Procedimiento de Visita, disposiciones que establecen las formalidades siguientes:

- Las visitas de inspección se ordenarán mediante oficio suscrito por el servidor público de la Comisión facultado para ello, así como los requisitos que deben reunir la orden de mérito;
- La forma y plazo en que debe notificarse la orden de visita;
- La obligación de los servidores públicos de identificarse y los requisitos de su identificación;
- La forma en que debe desarrollarse la visita de inspección, así como las formalidades que deben seguirse para la circunstanciación de lo acaecido durante el procedimiento de visita;
- La obligación y derecho de designar testigos, así como las formalidades y funciones de éstos;
- Los derechos y obligaciones de las entidades supervisadas; y
- Las atribuciones, facultades y obligaciones de los inspectores designados.

Como se puede observar, es el Reglamento de Supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores el ordenamiento jurídico que regula las formalidades esenciales del Procedimiento de Visita; sin embargo, dichas disposiciones no regulan una de las formalidades de

suma importancia, máxime tratándose del ejercicio de un acto de molestia que se ejerce directamente sobre un bien constitucionalmente tutelado como lo es el domicilio del gobernado, a saber, la temporalidad en que se puede ejercer el procedimiento de visita.

Es de recomendarse que las formalidades se establecen para salvaguardar la seguridad jurídica que debe imperar en todo procedimiento administrativo, más aun, tratándose de una intromisión en el domicilio del gobernado; en este orden de ideas, la facultad de la autoridad administrativa para llevar a cabo visitas domiciliarias no implica que tenga potestad de intervenir ilimitada y permanentemente en el domicilio de los contribuyentes.

En efecto, **tales actos de molestia a los particulares deben estar delimitados temporalmente**, es decir, deben acotarse a un determinado número de días a fin de que se logre el objetivo pretendido ya que, de lo contrario, la actuación de la autoridad se volvería una molestia constante o permanente, tornándose dicha facultad de supervisión en omnimoda, arbitraria o caprichosa, lo que es contrario al derecho fundamental de Seguridad Jurídica como formalidad esencial del procedimiento.

Esto último, constituye el punto central del problema e hipótesis de la presente tesis, ya que ante la ausencia de una norma que delimite temporalmente las facultades de visita que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores puede ejercer sobre las entidades reguladas o supervisadas, el ordenamiento jurídico aplicable deja en un estado de inseguridad jurídica al ente supervisado, pues no sabría a qué atenerse cuando se ejerzan sobre el un Procedimiento de Visita, en cuanto que no sabría si dicha visita se seguirá en un plazo perentorio, o bien, se podrá llevar a cabo indefinidamente lo cual, además, permite que la autoridad administrativa pueda de manera arbitraria o caprichosa ejercer indefinidamente sus actos de molestia en su domicilio.

Por tanto, al ser este el punto neurálgico de estudio, es preciso que antes se ahonde en la Supervisión y regulación bancaria en México ya que, como se ha precisado anteriormente, el Sistema es muy diverso y complejo, por lo que pretender abarcar el estudio del ejercicio de las

facultades de supervisión sobre todos y cada uno de los entes que componen el Sistema Financiero Mexicano sería demasiado prolijo, razón por la cual nos abocaremos sólo a la supervisión de la CNBV, conforme se realiza en el siguiente capítulo.

Capítulo 4

La Supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores

4.1 Reglamento de Supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores

Como se precisó en capítulos anteriores, la regulación bancaria se integra por normas que configuran los instrumentos y métodos que permiten a las autoridades competentes supervisar el correcto cumplimiento de las disposiciones institucionales, prudenciales y financieras que deben observar las instituciones de crédito.

Así, el Reglamento de Supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores es el instrumento normativo que tiene por objeto regular el ejercicio de la función de supervisión que compete a la CNBV, a través de las facultades de: i) inspección; ii) vigilancia; y iii) prevención y corrección.

La inspección es una facultad que se puede ejercer a través de la realización de visitas domiciliarias, la verificación de operaciones y la auditoría de registros y sistema; para lo cual, la CNBV podrá:

I. Revisar, verificar, comprobar y evaluar las operaciones, la organización, el funcionamiento, los procesos, los sistemas de control interno, de administración de riesgos y de información de las entidades supervisadas o personas;

II. Revisar, verificar, comprobar y evaluar el patrimonio, la adecuación del capital a los riesgos a que se encuentran expuestas, la calidad de los activos y, en general, la situación financiera de las entidades supervisadas y de las personas supervisadas;

III. Revisar que las entidades y personas supervisadas se ajusten al cumplimiento de las disposiciones legales que las rigen y a los sanos usos y prácticas de los mercados financieros;

IV. Investigar hechos, actos u omisiones de los cuales pueda presumirse la violación a las leyes y demás disposiciones que rigen a

las entidades y personas supervisadas, dentro del ámbito de competencia de la CNBV y cuando así lo prevean las leyes, y

V. Dar seguimiento a las observaciones y medidas correctivas que, en términos de lo previsto en el Título Cuarto del Reglamento de Supervisión de la Comisión Nacional bancaria y de Valores, formule la CNBV como resultado del ejercicio de sus facultades de inspección y vigilancia.



Para efectos del actual trabajo, nos enfocaremos en analizar las facultades de supervisión que se ejercen a través de las visitas de inspección, pues es por medio de dichas facultades que se ejerce un acto de molestia directamente en el domicilio de los gobernados, bien constitucionalmente tutelado, y respecto de las cuales no se establecen tiempos y plazos que otorguen seguridad jurídica en los gobernados supervisados.

4.2 Visitas de Inspección

En este punto, es importante revisar detenidamente la regulación de las Visitas que lleva a cabo la CNBV en ejercicio de sus facultades de supervisión, pues es allí donde, como ya hemos indicado, radica el problema de la hipótesis planteada en esta investigación.

Conforme al Reglamento de Supervisión de la CNBV, las visitas de inspección podrán ser:

- a) **Ordinarias.** Son aquellas que se efectúan de conformidad con un programa anual, previamente establecido de conformidad con el Reglamento Interior de la CNBV; en dicho programa anual se contemplarán la frecuencia con la que se deben realizar dichas visitas, los resultados obtenidos y la suficiencia presupuestal para llevarlas a cabo.
- b) **Especiales.** Son aquellas visitas que se realizan y que no están contempladas en el programa anual, a diferencia de las visitas ordinarias, y se llevan a cabo en cualquiera de los siguientes supuestos:

I. Para examinar y, en su caso, corregir situaciones especiales operativas, cuando así lo prevean las leyes;

II. Para dar seguimiento a los resultados obtenidos en una visita de inspección;

III. Cuando se presenten cambios o modificaciones en la situación contable, legal, económica, financiera o administrativa de una entidad supervisada;

IV. Cuando una entidad supervisada inicie operaciones después de la elaboración del programa anual;

V. Cuando se presenten hechos, actos u omisiones en entidades supervisadas que no hayan sido originalmente contempladas en el programa anual que, a su juicio, motiven la realización de la visita, o

VI. Cuando deriven de la cooperación internacional a que se refiere el Título Séptimo de este Reglamento de Supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

- c) **De investigación.** Al igual que las visitas especiales, éstas no se contemplan en el programa anual, y se efectuarán siempre que la CNBV tenga indicios de los cuales pueda desprenderse la realización de alguna conducta que presuntamente contravenga las leyes que rigen las entidades supervisadas. También se pueden llevar a cabo cuando tenga indicios de que cualquier persona, sin contar con la autorización correspondiente: i) opere como entidad supervisada o se

ostente con tal carácter; o bien, ii) realice actividades previstas en las leyes que regulan el Sistema Financiero.

La CNBV también podrá realizar visitas de investigación cuando lo considere necesario para recabar directamente la documentación e información que las autoridades competentes le requieran, así como para agilizar el cumplimiento de las órdenes de aseguramiento o desbloqueo de cuentas, dictadas por las autoridades judiciales, hacendarias y administrativas competentes, relativas a operaciones efectuadas por usuarios de servicios financieros con entidades supervisadas, con sujeción a las disposiciones legales aplicables en materia de secreto financiero.

Ahora bien, cabe resaltar que de toda visita de inspección se deben elaborar informes, generales o parciales, los que deberán comprender los aspectos cuantitativos y cualitativos determinados durante la visita. A través de los informes generales o parciales, se deben hacer del conocimiento los hechos, actos y omisiones que el inspector haya conocido durante el desarrollo de la visita, pudiendo comprender, dicho informe general, los informes parciales que en su caso se hubieren formulado⁴⁴.

4.3 Procedimiento de la Visita

El procedimiento de Visita de Inspección, como cualquier otro procedimiento, consta de actos sucesivos que se desarrollan en diversos momentos o secuelas procesales, las cuales podemos dividir en tres grupos: i) Actos relacionados con la orden de Visita; ii) Actos relacionados con el inicio y desarrollo de Visita; iii) Actos relacionados con la conclusión de la Visita.

⁴⁴ La diferencia entre el informe general y los informes parciales, es que el primero comprende todo lo acaecido durante la visita de inspección, incluyendo los informes parciales, en cambio los informes parciales sólo se emiten por cuestiones que, sin terminar con la visita de inspección, deban informarse oportunamente a la CNBV, a fin de que se realicen las observaciones correspondientes antes de que termine la visita de que se trate.

Como cualquier otro acto de molestia que se deba llevar a cabo en el domicilio del gobernado –entidad supervisada-, la visita de inspección en comento, deberá estar precedida de una orden emitida por escrito y por autoridad competente, en la que se funde y motive la causa legal del procedimiento. Pero además, el Reglamento de Supervisión de la CNBV señala que debe cumplir con los siguientes requisitos:

- I. Lugar y fecha de expedición;
- II. Número de oficio y, en su caso o persona de expediente;
- III. Nombre de la entidad o persona supervisada y del representante legal o apoderado a quien se dirige;
- IV. Tipo de Visita a realizarse, así como el objeto de la misma;
- V. La fecha en la cual se iniciará la Visita;
- VI. El lugar o lugares donde se efectuará la Visita;
- VII. Domicilio de la entidad o persona supervisada, con independencia de que se trate o no del lugar o lugares en donde se efectuará la Visita;
- VIII. Relación de la información y documentación inicial que, en su caso, las entidades o personas supervisadas deberán poner a disposición de los inspectores, indicando el plazo y forma de exhibición, la cual podrá ser detallada en un anexo a la orden de Visita;
- IX. Nombre de los inspectores que podrán practicar la visita; y
- X. Nombre, cargo y firma del servidor público de la CNBV que se encuentre facultado para emitir la orden de Visita.

Como regla general, la orden de Visita se debe notificar con anticipación de al menos dos días, a la fecha en que deba realizarse, excepto tratándose de visitas de inspección o bien, sin importar el tipo de Visita, tratándose de centros cambiarios, transmisores de dinero y sociedades financieras de objeto múltiple no reguladas, casos en los cuales la orden de Visita se podrá notificar en el momento en que se inicie dicha Visita.

Al igual que en otros procedimientos de Visita, las Visitas de Inspección que realice la CNBV deberán cumplir con formalidades esenciales, como:

1º La obligación de los visitadores de identificarse previamente con credencia vigente, debidamente expedida;

2º La formulación de actas de inicio y parciales, según corresponda, debidamente circunstanciadas, en la que se hagan constar los hechos y actos que se conozcan durante el desarrollo de la visita, así como el señalamiento puntual de los documentos e información obtenida, las omisiones que se consignen y de las personas que en ellas intervinieron;

3º La obligación de dejar citatorio con cualquier persona, ante la ausencia del representante legal de la entidad supervisada o del propio interesado, con el fin de que este último espere al inspector en hora fija del día hábil siguiente;

4º La designación de testigos, en primera instancia por parte de la entidad supervisada y ante la negativa de esta o de los testigos designados por esta, los inspectores que intervengan podrán designar testigos;

5º La realización de las funciones de los inspectores, preferentemente en horario hábil para la entidad supervisada, sin perjuicio de que, de así requerirse, se puedan habilitar días y horas inhábiles.

Ahora bien, al iniciar toda Visita de Inspección se deberá formular acta de inicio, en el lugar en que se efectúe la visita, la cual será circunstanciada y hará prueba de los hechos y actos que se hayan conocido al iniciarse la Visita. Cuando la orden de Visita señale diversos lugares, para practicar dicha Visita, se deberá formular de igual forma un acta de constancia de Visita por cada uno de los lugares señalados.

Los requisitos mínimos que deben contener cada acta de Visita son:

- I. Lugar, hora y fecha en que se levanta;
- II. Nombre de la entidad o persona supervisada;
- III. Los datos de identificación del oficio que contenga la orden de Visita;
- IV. Tipo de Visita y el objeto de que se trate, así como el lugar o lugares en donde se practicará;

V. Nombre e identificación del inspector encargado de coordinar la visita y de los inspectores que intervengan en la diligencia, así como de las demás personas que participen en ella; y

VI. Nombre, cargo e identificación del representante legal o apoderado de la entidad persona supervisada y de los testigos, así como la manifestación de darse por enterados del inicio de la visita.

Asimismo, se podrán formular actas parciales en los casos siguientes:

I. Cuando tengan conocimiento de hechos, actos u omisiones que, a su juicio, puedan implicar incumplimientos graves a las leyes que rigen a las entidades o personas supervisadas y demás disposiciones aplicables;

II. Cuando la entidad supervisada lleve a cabo acciones tendientes a obstaculizar el desarrollo de la visita;

III. Cuando no se rinda el informe por parte de la entidad supervisada, respecto de un hecho relevante que no pueda ser acreditado con la información y documentación presentada por dicha entidad;

IV. Para hacer constar hechos, actos, omisiones, información o documentación adicional, que complemente o modifique lo consignado en un acta previamente levantada, cuando el inspector no hubiera tenido conocimiento de dichas circunstancias, y

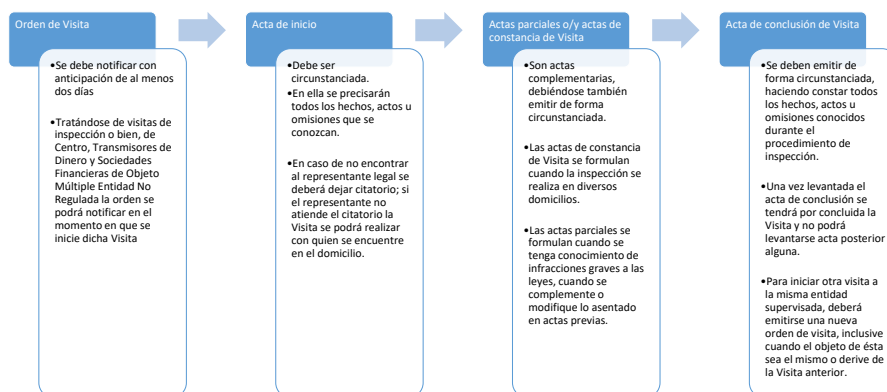
V. Cuando la entidad o persona supervisada no exhiba a los Inspectores la información que le haya sido requerida.

De lo observado en las actas parciales, también se deberán elaborar informes parciales. La entidad supervisada podrá presentar la información y documentación con la cual se puedan desvirtuar los hechos, actos u omisiones consignados en las actas parciales, hasta antes del levantamiento del acta de conclusión de la visita.

Seguidas dichas etapas procedimentales y alcanzados los objetivos de la inspección, se deberá formular un acta circunstanciada de conclusión de la visita, en la que se deberá hacer referencia a la orden de visita, del acta de inicio, las actas de constancia de visita y actas parciales, en su caso; así como también se deberá precisar, además de los requisitos señalados en párrafos anteriores, el lugar o lugares donde se realizó la visita, y los hechos, actos u omisiones observados durante la visita y consignados, de lo cual hará prueba de su existencia.

Formulada el acta de conclusión se tendrá por terminada la visita y no podrá levantarse acta posterior; sin perjuicio de que se pueda iniciar otra visita a la misma entidad supervisada, mediante diversa orden, incluso cuando el objeto de ésta nueva orden sea el mismo de una anterior.

Cabe mencionar que, en un mismo día pueden formularse acta de inicio y acta de conclusión de visita, incluso se pueden formular en una misma acta, debiéndose cumplir en ese caso con las formalidades señaladas para tales efectos.



4.4 De los efectos de las Visitas de Inspección

Derivado de los hechos, actos u omisiones consignados en las visitas de inspección, la CNBV podrá realizar observaciones a las entidades supervisadas, cuando exista el probable incumplimiento de las disposiciones aplicables o de las sanas prácticas de los mercados financieros o, bien, con el fin de que se mejoren los sistemas de control o procesos, se podrán formular recomendaciones, incluso también se podrá imponer la adopción de acciones, medidas correctivas y programas de cumplimiento forzoso, tratándose de la contravención a las normas de registro contable, que pudieran derivar en la corrección o modificación a sus estados financieros, así como en la publicación

de dichas correcciones o modificaciones, o bien, en aquellos casos en que a juicio de la CNBV se justifique la protección de los intereses del público.

Dichas observaciones o recomendaciones deberán comunicarse mediante oficio, debidamente fundado y motivado, en el que se cumplan los siguientes requisitos:

- I. Lugar y fecha de expedición;
- II. Número de oficio y de expediente;
- III. Nombre de la entidad o persona supervisada a quien se dirige;
- IV. Nombre y cargo del representante legal o apoderado de la entidad supervisada o persona o del funcionario a quien se dirija el oficio, debiendo remitirse copia al director general de la entidad o persona supervisada;
- V. Los hechos, actos u omisiones de los que deriven las probables irregularidades en que hubiere incurrido la entidad o persona supervisada en infracción a la normatividad aplicable. Los hechos, actos u omisiones a que se refiere esta fracción podrán señalarse en el cuerpo del oficio o en documento anexo;
- VI. La mención expresa de que las observaciones o recomendaciones se formulan sin perjuicio del inicio del procedimiento para la imposición de las sanciones que resulten procedentes;
- VII. El señalamiento de un plazo máximo de veinte días hábiles para que la entidad o persona supervisada manifieste por escrito lo que a su derecho corresponda, pudiendo acompañar a dicho escrito la información y documentación que soporte su manifestación.
- VIII. Nombre, cargo y firma del servidor público de la CNBV facultado para emitir el oficio a que se refiere este artículo.

Si concluidos los plazos con los que cuenta la entidad supervisada, no se logran desvirtuar las observaciones formuladas, la CNBV deberá ordenar la adopción de las acciones, medidas correctivas o programas de cumplimiento forzoso; lo anterior, sin perjuicio de las sanciones que sean aplicables a las infracciones observadas.

Por otra parte, como ya se había adelantado, la CNBV podrá ordenar la adopción de acciones, medidas correctivas y programas de

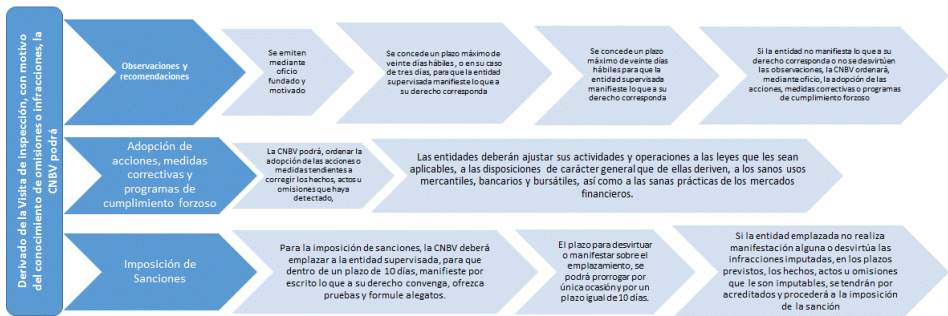
cumplimiento forzoso, tendientes a corregir los hechos, actos u omisiones que, derivado de sus funciones de inspección y vigilancia, haya detectado, a fin de que dichas entidades o personas supervisadas ajusten sus actividades y operaciones a las leyes que les sean aplicables, a las disposiciones de carácter general que de ellas deriven, a los sanos usos mercantiles, bancarios y bursátiles, así como a las sanas prácticas de los mercados financieros.

Ahora bien, otra consecuencia derivada de la visita de inspección es la imposición de sanciones, cuando derivado de dicha visita, se conozca la comisión de infracciones a las leyes o disposiciones administrativas aplicables a las entidades supervisadas:

Para la imposición de sanciones, la CNBV deberá emplazar a la entidad supervisada, para que dentro de un plazo de 10 días hábiles contado a partir del día hábil siguiente al que reciba la notificación, manifieste por escrito lo que a su derecho convenga, ofrezca pruebas y formule alegatos. Dicho plazo se podrá prorrogar por una sola ocasión, hasta por un período igual de 10 días, atendiendo a las circunstancias particulares de cada caso.

En caso de que no se logren desvirtuar las infracciones imputadas, estas se tendrán por acreditadas y procederá a la imposición de la sanción correspondiente, en términos de las disposiciones legales aplicables.

A manera de corolario, se puede observar que el Estado debe ejercer su facultad de supervisar el Sistema Financiero Mexicano a través de los organismos creados para tales efectos y en la medida de sus propias competencias, caso en el cual se encuentra la CNBV, entidad que puede ejercer facultades de supervisión a través de las visitas de supervisión o inspección, las cuales, como se ha apuntado, se encuentran reguladas con las formalidades esenciales que se preceptúan en el Reglamento de Supervisión de la CNBV.



4.5 Problemática actual de las facultades de supervisión de la CNBV

Como se precisó en capítulos anteriores, las facultades de supervisión se encuentran reguladas, por virtud de una cláusula habilitante, en un reglamento administrativo expedido por el Ejecutivo Federal.

Lo anterior, si bien responde a la necesidad de especialización que se exige de la Supervisión al Sistema Financiero, puede propiciar que se generen situaciones que soslayan el principio de Seguridad Jurídica que deben observar, no sólo las autoridades administrativas, sino también las autoridades legislativas, en cuanto a la obligación de expedir normas que generen en el gobernado la certeza de su situación jurídica frente a la actividad administrativa del Estado.

El Reglamento de Supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, no obstante que preceptúa formalidades esenciales del procedimiento -que regulan el acto de molestia realizado en el domicilio de las entidades supervisadas, carece de una norma que establezca un “plazo razonable”, mediante el cual se delimite temporalmente las facultades de supervisión de ese órgano desconcentrado, lo cual pudiera propiciar que los funcionarios encargados de llevar a cabo dicha facultad de supervisión, mediante un Procedimiento de Visita,

ejerzan esa facultad de forma permanente, arbitraria o caprichosa, en detrimento de la garantía constitucional de inviolabilidad del domicilio.

4.6 Alcances y delimitaciones de las Visitas de Supervisión

El artículo 16 constitucional, en sus párrafos primero, décimo primero y décimo sexto establece como un derecho subjetivo público de los gobernados el no ser molestados en su persona, papeles o domicilio y su inviolabilidad; sin embargo, permite a la autoridad practicar actos de molestia a los particulares e introducirse a su domicilio, bajo ciertas condiciones o requisitos y con un propósito definido, mediante el cual se cumpla con la función pública del Estado, sin causar una molestia innecesaria al particular.

En efecto, los indicados párrafos del artículo en cita disponen:

"Artículo 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

...

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan; a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, una acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

...

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos..

...”

Dentro de las condiciones indicadas que debe cumplir cualquier acto de molestia, se encuentran: a) que sea por escrito; b) emitido por autoridad competente; c) que señale el nombre de la persona a la que se dirige, y d) estar fundado y motivado.

En esa línea de ideas, las autoridades pueden iniciar un Procedimiento de Visita con la finalidad de verificar el cumplimiento de las obligaciones de sanidad, de policía, así como tributarias de los contribuyentes, responsables solidarios y terceros con ellos relacionados, sujetándose para ello a las formalidades prescritas para los cateos, como lo es que toda visita deba estar precedida de una orden en la que se exprese el lugar y personas que se deban inspeccionar, así como el objeto de dicha inspección, a lo cual únicamente se debe limitar la Visita de mérito, debiéndose además circunstanciar exhaustivamente todo lo acaecido en dicha visita, con el fin de que el interesado o destinatario del acto de molestia pueda constatar todo lo sucedido en la diligencia respectiva. Otra importante formalidad y requisito de este tipo de Visitas, lo constituye el derecho del visitado a designar testigos que puedan dar fe de lo sucedido durante la intromisión por parte de la autoridad administrativa en su domicilio; dicho derecho se torna en una obligación para la autoridad visitadora, cuando el ocupante del domicilio omite designar testigos, ya sea por ausencia o negativa, por lo que es fácil concluir que en toda Visita domiciliaria se debe contar con la asistencia de dos testigos cuando menos.

Las atribuciones otorgadas a las autoridades administrativas, ya sea para la verificación o Supervisión mediante la Visita domiciliaria, como anteriormente se enfatizó, se deben encontrar regladas en una ley, ya sea material o formalmente legislativa. De tal suerte, que las actuaciones del servidor público que invada el domicilio del gobernado, o lo moleste en sus posesiones, persona o papeles, deben estar ceñidas a los requisitos establecidos tanto en la Constitución Federal, como en la ley especial que regule su actuación.

Dicho criterio se encuentra ilustrado en la tesis 2a. LXXV/2002, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que reza: *“GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA, QUÉ SE ENTIENDE POR. La garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no debe entenderse en el sentido de que la ley ha de señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se entablen entre las autoridades y los particulares, sino que debe contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades, lo que fácilmente explica que existen trámites o relaciones que por su simplicidad, sencillez o irrelevancia, no requieren de que la ley pormenore un procedimiento detallado para ejercitar el derecho correlativo. Lo anterior corrobora la ociosidad de que en todos los supuestos la ley deba detallar en extremo un procedimiento, cuando éste se encuentra definido de manera sencilla y suficiente para evidenciar la forma en que debe hacerse valer el derecho por el particular y las facultades y obligaciones que le corresponden a la autoridad.”*

Conforme a la tesis anterior, debe entenderse que los actos administrativos realizados a los particulares, para la verificación del cumplimiento de sus obligaciones como gobernado, deben estar delimitados temporalmente, es decir, están acotados a un tiempo prudente a fin de que se logre el objetivo que con ellos se pretende pues, de no ser así la actuación de la autoridad se volvería en la permisón de facultades omnímodas, arbitrarias o caprichosas, lo que es contrario a la protección que otorga el artículo 16 constitucional.

Por lo anterior el legislador deberá ocuparse de que la ley secundaria regule o establezca los elementos mínimos necesarios a fin de que el gobernado, por un lado, pueda proteger su derecho, y por otro, para que la autoridad no incurra en arbitrariedades o conductas injustificadas.

Lo anterior es así, ya que la garantía de Seguridad Jurídica, como más adelante se apunta, consiste en el establecimiento de los requisitos, condiciones, limitaciones en ley, para regular las atribuciones otorgadas a las autoridades para afectar válidamente la esfera del gobernado.

Así, si el procedimiento de verificación es iniciado con la finalidad de comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los gobernados, responsables solidarios y terceros, luego es menester que se encuentren reguladas las atribuciones de la autoridad atendiendo al principio de Seguridad Jurídica para afectar la esfera del gobernado hasta la conclusión del procedimiento de Supervisión con la resolución determinante.

CAPÍTULO 5

Seguridad Jurídica

5.1 Generalidades

En un primer acercamiento al concepto de seguridad jurídica, es dable considerar lo que la Real Academia Española señala como seguridad jurídica, precisando que es la "...cualidad del ordenamiento jurídico, que implica la certeza de sus normas y, consiguientemente, la previsibilidad de su aplicación⁴⁵; lo cual nos permite vislumbrar que la seguridad jurídica lleva implícita la idea de certeza en las normas y sus consecuencias. Sin embargo, dicha definición pareciera un poco estéril, sin que se haga mención a los demás conceptos que la componen.

Las actuaciones del Estado, en ejercicio de sus facultades de imperio y gobierno, frente a los particulares gobernados se encuentran reguladas por un régimen jurídico que limita la actividad totalitaria o, incluso, arbitraria de los entes encargados de ejercer dichas facultades de gobierno, asegurando la protección de los derechos de la persona, la cual se ve afectada por una actividad autoritaria, imperativa o coercitiva, ya sea en su vida, libertad, propiedades o posesiones y en general en sus derechos subjetivos.

La observancia de dicho sistema o régimen jurídico garantiza las relaciones entre quien ejerce un poder imperativo y el particular gobernado, dentro de lo que se conoce como el Estado de derecho⁴⁶. Así, para que un acto de autoridad pueda producir efectos jurídicos que incidan en el gobernado, debe someterse a estas modalidades jurídicas, como lo señala el Dr. Miguel Carbonell: "Una de las notas que más se ha hecho presente en la historia sobre la noción de "Estado de

⁴⁵ Diccionario de la Lengua Española. Edición electrónica es la 22.ª, 2012, véase <http://dle.rae.es/?id=XTrlaQd>

⁴⁶ También conocido como "Rule of law" o imperio de la Ley, cuyo principio señala que la ley rige la conducta de todo ciudadano, sin importar la autoridad o poder que ejerza. "Así Dicey afirmaba que en uno de sus significados posibles el <<rule of law>> implicaba <<que todo hombre, cualquiera que sea su rango o condición, está sujeto al derecho ordinario del reino y está sometido a la jurisdicción de los tribunales ordinarios ...>>" Dicey, A.V., "Introducción to the Study of the Law of the Constitution, 1982, Ed. The Liberal Fund. p.193; cit . por Francisco J. Laporta. Imperio de la Ley Reflexiones sobre un punto de partida de Elias Díaz., p. 8.

Derecho”, es la que tiene que ver con la sujeción de los poderes públicos al ordenamiento: los requisitos que deben observar las autoridades para molestar a una persona, la competencia limitada y/o exclusiva de cada nivel de gobierno, la imposibilidad de aplicar hacia el pasado las nuevas leyes, las reglas de carácter procesal para privar a una persona de su libertad, y así por el estilo”⁴⁷

Ese conjunto de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado⁴⁸, es lo que podemos reconocer como garantías de seguridad jurídica.

De esta forma, la seguridad jurídica tiene la encomienda de delimitar el contexto en el cual el particular puede, razonablemente, vislumbrar la certeza y efectos de sus acciones, anticipando sus consecuencias, mientras que al gobernante le delimita sus facultades y atribuciones al régimen jurídico en que se encuentra, todo lo cual permite darle certidumbre al gobernado sobre su situación particular en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus obligaciones o bien, frente a un acto de autoridad –ya sea privativo o de molestia-.

El principio de Seguridad Jurídica debe entenderse pues, como el funcionamiento del imperio normativo, es decir, no como algo que la norma jurídica debe hacer, sino como algo que emerge del propio derecho. Elías Díaz defendió el valor de la Seguridad Jurídica en estos términos: “El Derecho proporciona al menos la seguridad mínima de poder saber con certeza lo que está prohibido y lo que está permitido. Y esto es siempre mejor, creo, que la total arbitrariedad o la absoluta inseguridad del no-Derecho. La mera existencia de un Derecho produce seguridad; puede decirse, desde esta perspectiva, que el valor seguridad”⁴⁹

⁴⁷ Carbonell, Miguel. *Los Derechos Fundamentales en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Núm. 185. 2004, p. 585.

⁴⁸ Burgoa, Ignacio. “*Las Garantías Individuales*”. Ed. Porrúa, México, 2002. p. 504.

⁴⁹ E. Díaz, *Sociología y Filosofía del Derecho*, Madrid, Taurus, 2ª ed., 1980, págs. 41-42, op cit. por García Manrique, Ricardo. *Acerca del valor moral de la seguridad jurídica*. Cuadernos de Filosofía del Derecho. Universidad de Alicante. 1989. p. 8.

Luego entonces, es posible señalar que la seguridad jurídica supone un estado de confianza, de “saber a qué atenerse” que aquellas garantías engendran en los individuos. Es lo que se llama “certeza jurídica” que presupone objetivamente la seguridad jurídica⁵⁰.

Similares consideraciones ha tenido la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como puede observarse en el texto de la jurisprudencia 1a./J. 139/2012, en la que se precisó: *“La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el principio de seguridad jurídica consagrado en la Constitución General de la República, es la base sobre la cual descansa el sistema jurídico mexicano, de manera tal que lo que tutela es que el gobernado jamás se encuentre en una situación de incertidumbre jurídica y, por tanto, en estado de indefensión. En ese sentido, el contenido esencial de dicho principio radica en “saber a qué atenerse” respecto de la regulación normativa prevista en la ley y a la actuación de la autoridad.[...]”*⁵¹

Cabe agregar que la Seguridad Jurídica se encuentra estrechamente ligada a otros principios jurídicos, como el de Legalidad, o al concepto de Justicia mismo, como lo señala Elías Díaz al precisar que; “Tener seguridad jurídica no es sólo saber que existe un sistema legal vigente, por injusto que sea, no es sólo saber a qué atenerse, no es sólo saber lo que está prohibido y permitido por un ordenamiento jurídico. Tener seguridad jurídica es eso, que es sumamente importante, pero es también mucho más: es la exigencia de que la legalidad realice una cierta legitimidad, es decir, un sistema de valores considerados como imprescindibles en el nivel ético social alcanzado por el hombre y considerado por él como conquista histórica irreversible: la seguridad no sólo es un hecho, es también, sobre todo, un valor (...) No habrá, en este sentido, seguridad si no existe, al propio tiempo, un suficiente respeto a las exigencias de la libertad y de la igualdad...”⁵²

⁵⁰ Olaso J., Luis María. “Curso de Introducción al Derecho”. Universidad Católica Andrés Bello. Venezuela, 2008. p. 427

⁵¹ Vid. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XVI, Enero de 2013, T. 1, p. 437.

⁵² E. Díaz, “Sociología y Filosofía del Derecho”, op. cit. supra. p. 9

La Seguridad Jurídica agrupa los requisitos y condiciones de la norma en conceptos de: i) Certeza y ii) Estabilidad. A su vez en estos se contienen los conceptos de Claridad y Sencillez; Plenitud; Compatibilidad; Notoriedad; Verificabilidad; Previsibilidad; y Mutabilidad ante evidente utilidad,⁵³ conceptos que en la propia norma jurídica se deben, encontrar, a fin de que se pueda generar la confianza en sus destinatarios, pues sin estos, aunque la norma prevea situaciones de hecho, el destinatario no podrá tener la certeza o estabilidad sobre su situación particular.

Luego entonces, toda actividad autoritaria del gobernante se encuentra sometida al imperio de la norma que genera Seguridad Jurídica y Legalidad en sus actos, por lo que es inconcuso que la actividad financiera del Estado también se encuentre regulada bajo los principios de Seguridad Jurídica. Así, la facultad de Supervisión, ejercida por la CNBV como parte de la actividad administrativa, también se encuentra normada por dicho principio de Seguridad Jurídica.

En específico, en el actual trabajo, nos ocuparemos de las garantías de Seguridad Jurídica que regulan el procedimiento de Visita domiciliaria, el cual puede ser ejercido por la CNBV, como parte de sus facultades de comprobación.

Como se apuntó en capítulos anteriores, el procedimiento de Visita, que la CNBV lleva a cabo para ejercer sus facultades de Supervisión, adolece de un vicio de inseguridad jurídica, propiciado desde su regulación normativa, punto en específico que corresponde a la tesis del presente trabajo.

Por tanto, para evidenciar la anterior afirmación es importante, primero, analizar el concepto de Seguridad Jurídica, como a continuación se desarrolla.

⁵³ Vid. Oropeza Barbosa, Antonio. "La Seguridad Jurídica en el Campo del Derecho Privado". Revista Jurídica de la Escuela Libre de Derecho de Puebla. Número 2 Enero – Junio. Año 2000.

5.1.2 Derechos humanos y Garantías individuales

Abordar el tema de los derechos humanos, para su conceptualización, sin duda no es un tema sencillo, debido a la diversidad de doctrinas que profundizan en su estudio. Sin embargo, podemos partir del punto en común que es la Dignidad Humana⁵⁴.

Los derechos humanos son *imperativos éticos* emanados de la naturaleza del hombre, que se traducen en el respeto a su *vida, dignidad y libertad*, por lo que se podrían considerar como un conjunto de atribuciones reconocidas en los instrumentos internacionales y las constituciones para hacer efectiva la idea de la dignidad de todas las personas y, en consecuencia, que puedan conducir una existencia realmente humana desde los ámbitos más diversos, los que se imbrican, como el individual, el social, el político, el económico y el cultural.⁵⁵

Existen diversas acepciones que se han tomado para conceptualizar los Derechos Humanos, como lo han sido los derechos del hombre, garantías individuales o sociales, derechos naturales, etcétera,⁵⁶ no obstante, cabría diferenciar el concepto de los Derechos Humanos y los llamados Derechos Fundamentales, como lo hace Pérez Luño, citado por Bidart Campos, al señalar que los Derechos Humanos son un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas; en cambio, los derechos fundamentales son aquellos derechos humanos garantizados por el ordenamiento jurídico positivo, en la mayor parte de los casos en su normativa constitucional, y que suelen gozar de una tutela reforzada⁵⁷

⁵⁴ Nillen, Pedro, *El Concepto de Derechos Humanos*, Estudios Básicos de Derechos Humanos, T.I., San José, 1994, pág. 14.

⁵⁵ Carpizo, Jorge, *Los Derechos Humanos: Naturaleza, Denominación y Características*, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Num. 25, 2011. México. p.13.

⁵⁶ Carpizo, Jorge, *Op cit*, p. 13.

⁵⁷ Bidart Campos, Germán J., *Teoría General de los Derechos Humanos*, Serie G. Estudios Doctrinales, Núm. 120, 1989. Universidad Nacional Autónoma de México. pp. 233 y 234

En México, desde 1857, los Derechos Humanos se encuentran reconocidos y protegidos por el orden constitucional frente a todos los actos de autoridad en que se ejerce el poder público del Estado; en efecto, desde la Constitución de 1857 se ha establecido, a manera de catálogo, un reconocimiento de los derechos del hombre, lo cual marcó una importante diferencia respecto a los documentos constitucionales precedentes.

Sin embargo, sería hasta 1992 que se comenzó a utilizar, a nivel constitucional, el término de Derechos Humanos, al adicionar el inciso B al artículo 102 de la CFEUM, ello al elevar a rango constitucional los organismos de protección de los Derechos Humanos (Ombudsman).

Para tutelar por estos, se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos, fue creada por decreto presidencial de 6 de junio de 1990, señalándose que: “Es obligación del Estado Mexicano preservar el orden, la paz y la estabilidad social de país, salvaguardando el pleno ejercicio de las garantías individuales y la vigencia del principio de la legalidad en la ejecución de las atribuciones de los órganos del gobierno”, agregando que la definición de políticas en materia de los Derechos Humanos se encuentra contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como garantías individuales y garantías sociales.

Así, la citada Comisión fue elevada a *rango constitucional* mediante la adición que se practicó al artículo 102 de la Ley Suprema como apartado “B” del mismo, la cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación correspondiente al 28 de enero de 1992. Tal adición dispone: El Congreso de la Unión en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de la naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Otra importante reforma constitucional respecto al uso del concepto de los Derechos Humanos, es la publicada en el Diario Oficial de la Federación del 10 de junio de 2011, reconociéndose a los derechos humanos, no sólo como derechos subjetivados y garantizados por el ordenamiento jurídico positivo, sino como derechos universales, progresivos e indivisibles.

5.1.3 Las Garantías Individuales

La *Soberanía*, deriva de la conjunción *super-omnia*, que significa sobre-todo, entendiéndose como un atributo del poder del Estado.

De esa actuación suprema se desarrolla la sociedad humana, que subordina todos los demás poderes y actividades que se despliegan en su seno.

En este orden de ideas, la Soberanía Popular es aquella protestad suprema que no reconoce ningún otro poder superior a sí; es el poder supremo e independiente.

El Estado es *autónomo*, capaz de crear sus propias normas a efecto de regular sus relaciones con los demás, por lo que no está supeditado a ellos. Sin embargo, la Soberanía, como protestad suprema del Estado no es ilimitada, sino que está sujeta a restricciones; el pueblo, siendo el depositario real del poder soberano, en ejercicio de este decide establecer principios jurídicos que él mismo crea y que se obliga a no transgredir, es decir, se autolimita.

Además, existiendo la necesidad de que su vida adopte la forma que más le convenga, selecciona él mismo la manera de constituirse y el sistema de su funcionamiento, es decir, se *autodetermina*. La autolimitación, implica una restricción a la actividad del Estado introducida por el orden jurídico.

Es necesario señalar que, el Estado tiene que actuar mediante representantes que son las autoridades establecidas por la norma jurídica y cuyo conjunto integra el gobierno estatal.

Las autoridades representan al Estado; por lo que una autoridad, cualesquiera que sean sus atribuciones, nunca obra "*motu proprio*", sino siempre en representación del Estado como persona jurídica y el pueblo como realidad social.

Las garantías individuales, detonan el *Principio de Seguridad Pública* que es inherente a todo régimen democrático. Este principio se conoce como *Juridicidad* que implica la obligación de todas las autoridades del Estado a someter sus actos de derecho.

Derivado de lo anterior, es necesario recordar que el concepto de "*garantía*" proviene del termino anglosajón *warranty* o *warrantie*, que significa la acción de asegurar, proteger, defender o salvaguardar.

Así, la Seguridad Jurídica es un derecho subjetivo que defiende y salvaguarda al gobernado, en la autolimitación del Estado frente a la soberanía del pueblo.

5.1.4 Seguridad Jurídica y sus alcances

El Estado, en ejercicio del poder de imperio de que es titular como entidad jurídica, desempeña dicho poder frente a los gobernados por conducto de sus autoridades.

El Estado, al asumir su conducta autoritaria, imperativa y coercitiva, necesariamente afecta la esfera o ámbito jurídico del gobernado, bien sea en su aspecto de persona física o moral.

Así, todo acto de autoridad emanado por el Estado, tiene como finalidad inherente, imponerse a alguien de diversas maneras y por distintas causas; es decir, todo acto de autoridad afecta a alguna persona moral o física en sus derechos, vida, propiedad, libertad, etc.

Dentro de un *régimen jurídico* de un sistema en que impere el derecho, esa afectación, debe obedecer a determinados principios, cubrir ciertos requisitos, sin cuya observancia no sería válida desde el punto de vista del Derecho.

Ese conjunto de modalidades jurídicas a que tiene que sujetarse un acto de cualquier autoridad para producir válidamente, la afectación en la esfera jurídica del gobernado, es lo que constituye las *Garantías de Seguridad Jurídica*.

Estas implican, un conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse un acto de cualquier autoridad.

Por ende, un acto de autoridad que afecte el ámbito jurídico particular de gobernado, sin observar dichos requisitos, elementos, condiciones, no será válido a la luz del Derecho.

La Seguridad Jurídica se entiende como el contenido de varias garantías individuales consagradas en una Ley Suprema; es decir son diversos derechos subjetivos públicos individuales del gobernado oponibles y exigibles al Estado y a sus autoridades, quienes tienen la obligación de acatarlos y observarlos.

En otras palabras, es la certeza que tiene un individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares, establecidos previamente.

Esta Seguridad Jurídica se entiende desde dos puntos de vista:

- ✓ Objetivo: la seguridad equivale a la existencia de un orden social justo y eficaz, cuyo cumplimiento estará asegurado por la coacción pública.
- ✓ Subjetivo: la seguridad equivale a la certeza moral que tiene el individuo de que sus bienes serán respetados, sin embargo, no sucederá si no existen las condiciones requeridas para tal efecto, es decir, la organización judicial, leyes apropiadas, etc.

La Seguridad Jurídica es uno de los fines principales del Derecho, y es evidente que, para que esta exista es necesaria la presencia de un orden que regule las conductas del hombre en sociedad y que ese orden se cumpla justa y eficazmente.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis 2a./J. 144/2006, ha precisado que: “La garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no debe entenderse en el sentido de que la ley ha de señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se entablen entre las autoridades y los particulares, sino que debe contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades, lo que fácilmente explica que existen trámites o relaciones que por su simplicidad, sencillez o irrelevancia, no requieren de que la ley pormenore un procedimiento detallado para ejercitar el derecho correlativo. Lo anterior corrobora la ociosidad de que en todos los supuestos la ley deba detallar en extremo un procedimiento, cuando éste se encuentra definido de manera sencilla y suficiente para evidenciar la forma en que debe hacerse valer el derecho por el particular y las facultades y obligaciones que le corresponden a la autoridad.⁵⁸”

De igual forma, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a manera de definición, ha precisado que “el principio de seguridad jurídica consagrado en la Constitución General de la República, es la base sobre la cual descansa el sistema jurídico mexicano, de manera tal que lo que tutela es que el gobernado jamás se encuentre en una situación de incertidumbre jurídica y, por tanto, en estado de indefensión. En ese sentido, el contenido esencial de dicho principio radica en “saber a qué atenerse” respecto de la regulación normativa prevista en la ley y a la actuación de la autoridad”⁵⁹

De ambas definiciones que nos brindan la Salas integrantes de nuestro máximo Tribunal, podemos concluir que la Seguridad Jurídica se define desde dos vertientes de aplicación, por un lado desde la actuación administrativa, al no permitir dicho principio la realización de actos arbitrarios o caprichosos, y por otra parte desde la perspectiva de los

⁵⁸ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Octubre de 2006, Novena Época, Pág. 351.

⁵⁹ Así se resolvió en la jurisprudencia 1a./J. 139/2012, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVI, Enero de 2013, Tomo 1; Pág. 437.

operadores jurídicos y los ciudadanos de saber a qué atenerse, lo que supone un conocimiento cierto de las situaciones jurídicas en las que, como destinatario de la norma y actividad administrativa, pueda encontrarse.

5.2 Formalidades esenciales del procedimiento

Es importante recordar que el Acto Administrativo es la expresión de una forma de la función administrativa para la consecución del interés público; asimismo, es también una garantía de los derechos fundamentales.

Por esto, la legalidad constitucional es un principio que forma e informa la organización y fundamento de la Administración, ya que para la realización de un acto administrativo, se requiere una serie de actos y condiciones establecidos en una norma jurídica a fin de conformar la voluntad administrativa, debidamente apegada a Derecho.

Los anterior, se manifestará en un conjunto de pasos o etapas concatenadas entre sí y reguladas por normas administrativas, que tendrán por objeto un acto de aprobación por parte de la autoridad administrativa competente.

Los artículos 14 y 16 constitucionales disponen las garantías de Legalidad y Seguridad Jurídica del procedimiento, y éstas deben ser respetadas en la actuación de cualquier autoridad.

El objetivo parece claro: garantizar Seguridad Jurídica para evitar actos sorpresivos y arbitrarios que causen agravio.

Por tanto, el acto administrativo tiene sus requisitos establecidos en la Constitución y en las disposiciones secundarias que condicionan la eficacia jurídica de actos administrativos a determinados presupuestos o requisitos, sin los cuales no se podrían lograr los fines u objetivos anteriormente señalados.

Los citados artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, preceptúan:

“Artículo 14.- A ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad, o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

[...].”

“Artículo 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

[...]

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

[...]”

Los artículos constitucionales antes transcritos, se refieren en forma genérica a la garantía individual de Seguridad Jurídica, misma que consiste básicamente en el conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas, determinadas en la ley, a que debe sujetarse todo acto de autoridad, para poder generar una afectación válida en la esfera del gobernado, esfera que se integra por la suma de los derechos subjetivos.

Ello implica que todo acto de autoridad que afecte el ámbito jurídico particular de un individuo como gobernado, sin observar dichos requisitos, condiciones, elementos o circunstancias previos, no puede ser válido a la luz del Derecho.

Asimismo, dentro de la garantía de Seguridad Jurídica a que todo individuo tiene derecho, reviste singular relevancia la garantía del Debido Procedimiento Legal contenida en el artículo 14 constitucional, la cual consiste, como se dijo en párrafos anteriores, en que nadie podrá ser privado de la vida, libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Por lo que se refiere a la garantía de Legalidad en forma genérica, consagrada en el artículo 16 constitucional, para cumplir con ella es necesario que cualquier acto de molestia provocado por el poder público en donde, desde luego quedan comprendidos todos aquellos actos a que se refiere el artículo 14 de nuestra Carta Magna, tenga como origen un mandamiento escrito, que el mismo sea emitido por autoridad competente, la cual tiene la obligación de fundar y motivar la causa legal del procedimiento.

Por tanto, una aproximación a la definición de lo que debe entenderse por formalidades esenciales del procedimiento son todos aquellos elementos, jurídicos y fácticos, necesarios para que el gobernado pueda defender adecuadamente sus intereses.

5.3 Facultades Regladas y Facultades Discrecionales

Un elemento existencial de Legalidad y Legitimidad es el Interés Público, algunas veces predefinido (facultades regladas) y otras enunciadas de manera indeterminada y con libertad de apreciación (facultades discrecionales).

La Facultad Reglada, consiste en la facultad que la ley otorga y exige imperativamente al órgano administrativo su cumplimiento, es una obligación imperativa.

La Facultad Discrecional, es la facultad que tiene la autoridad para hacer o no hacer o abstenerse de hacer algún acto administrativo, dentro de los límites que establezca la norma jurídica.

La Facultad Discrecional tiene los siguientes elementos:

- Debe estar contenida en una ley emanada del Congreso de la Unión
- La autoridad que la ejerza debe tener competencia para ello establecida en una norma jurídica.
- La autoridad debe fundar y motivar el uso de dicha facultad.
- El uso de la facultad discrecional debe perseguir el interés general.
- El límite de la facultad es la propia norma jurídica que la contenga

Los actos que resultan de la actividad reglada de la administración constituyen la mera ejecución de la ley. En las leyes administrativas se determina en forma concreta, cómo ha de actuar la administración, cuál es la autoridad competente, estableciendo además, cuáles son las condiciones de la actuación administrativa, en modo a no dejar margen para elegir el procedimiento a seguir según la apreciación que el agente pueda hacer de las circunstancias del caso⁶⁰.

La actividad reglada de la administración o vinculación como también se denomina, suscita diversos problemas que deben ser analizados con cuidado para fijar la verdadera naturaleza del acto subordinado a la ley. Esta subordinación no es una fórmula matemática, ni la ley puede prever todas las situaciones y modos, ni los hechos sociales con categorías rígidas, esto supone una aplicación flexible en la ley, en

⁶⁰ En el derecho norteamericano estos actos se conocen bajo el nombre de actos ministeriales.

cuyo contenido debemos encontrar siempre la posibilidad de una aplicación justa de la ley.

Los actos discrecionales, tienen lugar cuando la ley deja a la administración un poder o margen de libre apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse, o en qué momento debe obrar, o en fin, qué contenido va a dar a su actuación. Cuando la ley emplea términos permisivos o facultativos, se establece tácitamente la facultad discrecional.

Hemos repetido que discrecionalidad no es arbitrariedad, siempre hay un marco legal que razonablemente debe respetarse, un interés legítimo que no debe transgredirse y una finalidad que debe mantenerse.

5.3.1 Delimitación temporal de las facultades regladas

El tiempo es un fenómeno natural que indudablemente tienen incidencia en los efectos jurídicos de los actos administrativos, pues las consecuencias de Derecho invariablemente se ven afectadas por este hecho o fenómeno. Así, el procedimiento y acto administrativo, generador y extintor de situaciones jurídicas, se ve afectado por el transcurso del tiempo, en cuanto éste constituye la base para determinar el cómputo de los plazos y términos que obligatoriamente deben observar el administrado y la administración pública en las distintas fases o etapas procedimentales.

Así, las facultades de la autoridad administrativa deben ejercerse dentro de los límites temporales, que reciben la denominación de términos o plazos, establecidos en la ley como formalidad esencial, ya que de ejercerse una facultad fuera de su límite temporal se podría incurrir en la incompetencia de la autoridad para actuar.

Cabe precisar que, la competencia de las autoridades administrativas se entiende desde dos ópticas, la primera radica en las facultades que la ley expresamente le otorga a la autoridad, y la segunda en los límites que la ley le impone a la autoridad administrativa para ejercer dichas facultades, es decir, la competencia de las autoridades administrativas

radica en las facultades que el legislador previó específicamente para cada autoridad en relación con el lugar, plazo, persona, tiempo, territorio o circunstancia determinada en la que la autoridad pueda ejercer dicha facultad, caso contrario se estaría en una insuficiente fundamentación y motivación de la competencia.

Ejemplo de lo anterior, reviste la competencia material y temporal de las autoridades administrativas, en razón de que la primera (competencia material) radica en la facultad que expresamente le otorga la ley a la autoridad administrativa, y la segunda (competencia en razón del tiempo) radica en un límite que dispuso la ley para ejercer dicha facultad, pues ésta sólo podrá ser ejercida en determinado tiempo o plazo; en ese sentido, si la ley le otorga una facultad expresa a la autoridad administrativa pero impone un límite a ella para ser ejercida, la autoridad emisora de un acto de molestia deberá fundar y motivar su competencia tanto material como temporal, pues el legislador estableció un límite para ejercer dicha facultad, ya que ésta sólo podrá ser ejercida en determinado tiempo, plazo o término.

Con el ejemplo anterior, se puede entender la doble perspectiva con la que debe ser observada la competencia de las autoridades administrativas, es decir, en relación con la facultad que expresamente le confiere la ley a dicha autoridad (competencia en razón de materia), así como en razón de los límites que la ley impone para que dichas facultades sean ejercidas, límites que invariablemente resultarán en competencia de las autoridades administrativas.

Por tanto, el tiempo que tiene la autoridad administrativa es un límite en el ejercicio de las facultades que tiene dicha autoridad, límite que sin lugar a dudas constituye una formalidad esencial que dota de seguridad jurídica al gobernado, ya que dicha limitante por una parte frena la realización de actos arbitrarios o caprichosos y, por la otra, define la situación jurídica del destinatario del acto, quien sabrá en todo momento a lo que se atiene y el tiempo que debe soportar dicho acto.

Incluso se debe resaltar que la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), en su artículo 8.1 señala que “Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro

de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.” Lo anterior, constituye un derecho humano que debe ser observado, no sólo por las autoridades materialmente jurisdiccionales, sino también por la autoridad administrativa, al ejercer sus facultades y atribuciones en los diversos tipos de procedimientos y de los cuales derivan actos administrativos que inciden en los derechos y obligaciones del gobernado.

Así, como un elemento del debido proceso, se encuentra el de “*plazo razonable*”, del cual no se ha podido dar una única definición, ya que implica en sí mismo un juicio de valor; sin embargo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que se deben tomar en cuenta tres elementos para determinar la razonabilidad del plazo en el cual se desarrolla el proceso: a) La complejidad del asunto; b) La actividad procesal del interesado; y c) La conducta de las autoridades judiciales⁶¹.

Por tanto, y considerando la supremacía y universalidad de los derechos humanos, se puede concluir que es necesaria la fijación de un plazo razonable –tomando en cuenta la complejidad del asunto, la actividad del interesado y la conducta o afectación por parte de las autoridades administrativas-, como un elemento de debido proceso, dentro de la actividad administrativa, pues con ello se genera seguridad jurídica en el destinatario de la actividad administrativa.

No delimitar temporalmente la actividad administrativa, además de generar incertidumbre en el gobernado respecto a su situación jurídica frente a la actividad administrativa, también puede propiciar la violación de otras garantías individuales o derechos fundamentales, además de incentivar la realización de actos arbitrarios o caprichosos, pues se podría llegar al absurdo de que un procedimiento o acto administrativo se realice de manera indefinida o permanente en perjuicio de los derechos del gobernado, verbigracia, el derecho a la inviolabilidad del

⁶¹ Vid. Corte IDH. Caso Genie Lacayo Vs. Nicaragua, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de enero de 1997. párr. 77

domicilio ante la falta de la limitación temporal de dicho acto o procedimiento.

5.4 Cláusula Habilitante

La actividad administrativa del Estado, al igual que la evolución vertiginosa que ha tenido la sociedad en sí misma, ha venido incrementándose en una diversidad de actos dinámicos cuya regulación positivista se torna cada vez más difícil, ya que la proliferación de normas material y formalmente legislativas resulta ser, con motivo del procedimiento para la creación de leyes que en sí mismo implica, un tanto estática en comparación con la evolución y dinamismo de la función pública.

Al igual que el dinamismo se hace necesario en la función pública, la actividad administrativa del Estado, también ha requerido de una mayor y mejor especialización ante el constante nacimiento de nuevos fenómenos de interacción Estado-Sociedad. Estas características, dinamismo y especialización, han venido a configurar el sistema normativo tradicional, generando nuevos mecanismos de creación de normas reguladoras de la actividad administrativa.

Así, uno de estos mecanismos lo constituyen las llamadas “Cláusulas Habilitantes” y las “Reglas Técnico-operativas”; las primeras *“...constituyen actos formalmente legislativos a través de los cuales el legislador habilita a un órgano del Estado, principalmente de la administración pública, para regular una materia concreta y específica, precisándole bases y parámetros generales y que encuentran su justificación en el hecho de que el Estado no es un fenómeno estático, pues su actividad no depende exclusivamente de la legislación para enfrentar los problemas que se presentan, ya que la entidad pública, al estar cerca de situaciones dinámicas y fluctuantes que deben ser reguladas, adquiere información y experiencia que debe aprovechar para afrontar las disyuntivas con agilidad y rapidez”*⁶².

⁶² Así lo precisó el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 199/2002, consultable en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVIII, Diciembre de 2003, Novena Época, Pag. 9

Por su parte, las Reglas Técnico-Operativas son aquellas normas materialmente legislativas que regulan situaciones, actos o actividades de la función pública que, por su dinamismo y especialidad, no podrían regularse ágilmente mediante una norma formalmente legislativa. Así, dichas Reglas son expedidas por el Poder Ejecutivo en uso de su facultad reglamentaria, con el fin de que el gobierno pueda actuar dentro de un marco legal definido, generando con ello que se establezcan las bases de control de los actos de autoridad, en beneficio del principio de legalidad que deben observar las autoridades administrativas con lo cual, además, se promueve la eliminación de situaciones que pudieran propiciar la arbitrariedad en los actos administrativos.

5.5 Delimitación de las Reglas Técnico-operativas en las instituciones del Sistema Financiero.

La inserción de Reglas Técnico-operativas en las disposiciones que regulan a las instituciones financieras, mediante cláusulas habilitantes, a través de las cuales se faculta a la administración pública para regular situaciones jurídicas generales, hace necesaria su delimitación con el fin de respetar las garantías a que tiene derecho todo gobernado.

El desarrollo de la actividad administrativa exige el establecimiento de las estructuras necesarias para proporcionar un eficaz y eficiente funcionamiento del sector público, tendiente a satisfacer las necesidades de la población, entre ellos, la expedición de leyes que confieren facultades normativas a órganos de la administración pública.

Se está en presencia de una normatividad de este género cuando, a través de un acto formalmente legislativo o reglamentario, el Congreso de la Unión o el Presidente de la República, habilitan a un órgano administrativo para regular una materia concreta y específica, sea que ésta haya sido objeto de regulación con anterioridad o que no lo haya sido, de acuerdo con los principios y lineamientos convenidos en la propia norma habilitante.

La habilitación otorgada a la administración pública para normar situaciones generales, encuentra su justificación en que el Poder

Legislativo no puede ocuparse de los detalles técnico-operativos que surgen en el funcionamiento de la administración pública.

Por tanto, resulta apropiado que dicha tarea recaiga en los órganos integrantes de la Administración Pública Federal quienes, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 90 constitucional, cuentan con las atribuciones necesarias para dar agilidad, prontitud, firmeza y precisión a los actos de aplicación de la ley específica que expida el Congreso de la Unión.

Las autorizaciones legales conferidas a los órganos de la Administración Pública para dictar reglas técnico-operativas de observancia general en su ramo, no constituyen actos delegatorios de facultades del Congreso de la Unión, puesto que ese Cuerpo Legislador no se despoja a sí mismo de una facultad propia, sino que asigna directamente a un órgano de la Administración Pública Federal, una tarea operativa para facilitar la aplicación de una ley específica dentro de su campo de acción.

5.6 Reserva de Ley y Primacía de Ley

La existencia de las reglas generales administrativas se encuentra sujeta a la ley o reglamento habilitante.

En ese sentido, una Regla Técnico-operativa no puede normar situaciones jurídicas no reguladas en la ley o reglamento habilitante.

Las reglas generales administrativas no pueden cambiar el sentido de la ley o reglamento habilitante.

Por lo que respecta al concepto Primacía de Ley, podemos apuntar que las reglas generales administrativas, al ser emitidas con base en una habilitación legal, se encuentran sujetas al principio de Primacía de Ley.

Así, si bien éstas constituyen actos formalmente legislativos, su función se encuentra limitada a regular una materia concreta y específica

dentro de los parámetros y lineamientos generales contenidos en la propia ley o reglamento habilitante.

Las reglas generales administrativas no pueden limitar los derechos conferidos en un acto formal y materialmente legislativos, como tampoco puede imponer mayores obligaciones a las establecidas en la ley o reglamento habilitante.

5.7 Preferencia Reglamentaria

La Cláusula Habilitante no puede habilitar a un órgano administrativo a ejercer la facultad reglamentaria, la cual es exclusiva del Presidente de la República.

Las Reglas Técnico-operativas tienen una naturaleza y jerarquía diferente al reglamento, por lo que su emisión se encuentra supeditada al ordenamiento (reglamento) que norma la actividad de la autoridad administrativa que las emite.

5.8 Principio de división de poderes

El órgano administrativo no puede desarrollar actos materialmente legislativos, por lo que las reglas generales administrativas que emitan deben ceñirse a la existencia de la cláusula que las habilite.

Así, de igual forma, el Poder Legislativo no puede delegar funciones legislativas en el Poder Ejecutivo, por lo que la Cláusula Habilitante debe regular situaciones Técnico-operativas y no hipótesis normativas.

Ahora bien, de todo lo anterior podemos concluir que las reglas administrativas generales, al estar supeditadas a la habilitación legal, sólo pueden regular los aspectos técnicos operativos de una obligación *ex-lege*; sin embargo, se debe resaltar que las reglas generales administrativas tienen como finalidad normar únicamente cuestiones técnico operativas de la aplicación de una ley o función administrativa, por lo que deben ceñirse a las limitantes señaladas, ya que de lo contrario se pueden vulnerar garantías de Seguridad Jurídica, al delegarse a través de una Cláusula Habilitante, la función legislativa.

Por tanto, aún y cuando es la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores la que establece una cláusula habilitante, para que sea una norma reglamentaria la que establezca las formalidades esenciales del Procedimiento de Visita para el ejercicio de las facultades de supervisión de dicho órgano desconcentrado, es indudable que la delimitación temporal del ejercicio de dichas facultades debe establecerse en la norma formalmente legislativa y no así en la reglamentaria, ya que al tratarse de una norma que deberá otorgar seguridad jurídica al gobernado y que verá desalentar el ejercicio arbitrario de facultades, dicha norma debe estar contenida en el ordenamiento formalmente legislativo que da nacimiento a la facultad de supervisar a la entidad financiera en su domicilio, por no tratarse de una regulación técnico operativa, sino de una verdadera obligación de soportar el acto de autoridad, por parte de la entidad supervisada.

5.9 Plazo razonable

Como ya se ha señalado anteriormente, el concepto “Plazo Razonable” ha sido difícil de definir, pues la complejidad y especialidad que diferencian cada acto del Estado, ya sea jurisdiccional, legislativo o administrativo, hace imposible determinar cuál sería la temporalidad adecuada para cada acto.

Lo que sin lugar a dudas se puede determinar es que, un plazo no será razonable cuanto existan elementos que no justifiquen la ampliación temporal de un acto o el retraso de los efectos de este último; ello es así, pues carece de legitimación todo acto atemporal o cuyos efectos no puedan materializarse por causa del simple transcurso del tiempo.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver el caso *Genie Lacayo Vs. Nicaragua*, Sentencia de 29 de enero de 1997, en el párrafo 77, categóricamente señala:

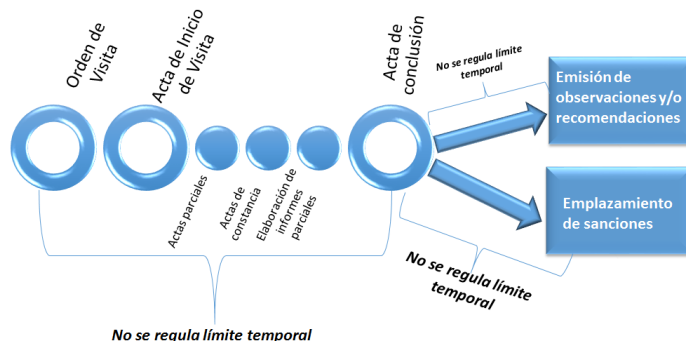
“El artículo 8.1 de la Convención también se refiere al plazo razonable. Este no es un concepto de sencilla definición. Se pueden invocar para precisarlo los elementos que ha señalado la Corte Europea de Derechos Humanos en varios fallos en los cuales se analizó este concepto, pues este artículo de la Convención Americana es

equivalente en lo esencial, al 6 del Convenio Europeo para la Protección de Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. De acuerdo con la Corte Europea, se deben tomar en cuenta tres elementos para determinar la razonabilidad del plazo en el cual se desarrolla el proceso: a) la complejidad del asunto; b) la actividad procesal del interesado; y c) la conducta de las autoridades judiciales.”

Así, para que un plazo sea razonable se debe atender a la complejidad del asunto, la actividad del interesado y a la conducta de las autoridades.

En el caso particular de las Visitas de Supervisión que la CNBV puede realizar, conforme al Reglamento de Supervisión de la misma Comisión, se puede observar que no se establecen plazos razonables para:

- 1) Delimitar el desarrollo de una Visita de inspección, desde que se notifica el oficio que ordena la Visita, o bien, desde que se formula acta de inicio y hasta que se emite acta de conclusión de la Visita.
- 2) Delimitar el tiempo que debe transcurrir entre el acta de conclusión de la visita y el oficio que determine las observaciones, recomendaciones o incluso el relacionado con la adopción de acciones, medidas correctivas y programas de cumplimiento forzoso.
- 3) Delimitar el tiempo que debe transcurrir entre el acta de conclusión de la visita y el emplazamiento para la imposición de sanciones.



En efecto, ni en la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, que establece la cláusula habilitante para reglar las facultades de supervisión, ni el Reglamento de Supervisión de la CNBV, se regula la temporalidad de la visita de inspección y de la trascendencia de sus efectos, lo cual deja en estado de inseguridad al gobernado—entidad supervisada- al desconocer cuál será el tiempo o plazo que deberá soportar la intromisión de las autoridades administrativas en su domicilio e, incluso, desconocer el momento en que la autoridad competente emitirá otro acto en el que se materialicen las consecuencias jurídicas de los hechos, actos u omisiones observados durante la Visita de Inspección.

Incluso, el propio Manual del Proceso Integral de Supervisión, actualizado a junio de 2016, no se regula el tiempo o plazo que deberá durar la inspección o supervisión en el domicilio del ente supervisado; si bien se regulan algunos plazos para la emisión de observaciones y recomendaciones, la imposición de medidas correctivas o sanciones, también se debe resaltar que dichos plazos son impuestos de manera interna para la validación jurídica de dichos oficios, mas no se imponen como un deber frente a la entidad supervisada, con el fin de darle certeza jurídica a esta última sobre su situación jurídica. Lo cual no subsana el estado de inseguridad en que se deja al gobernado, desconociendo el tiempo o plazo en que debe soportar el acto de molestia dentro de su domicilio, así como las consecuencias y su situación jurídica frente a los actos de la autoridad supervisora.

Lo anterior incluso ha sido tema resuelto por el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito; órgano jurisdiccional que emitió la tesis con el rubro y texto: **VISITAS DOMICILIARIAS. EL ARTÍCULO 20 DEL REGLAMENTO DE SUPERVISIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES, AL NO PREVER UN PLAZO MÁXIMO DE DURACIÓN DE LAS QUE SE PRACTIQUEN A LAS ENTIDADES FINANCIERAS, VIOLA EL DERECHO FUNDAMENTAL DE SEGURIDAD JURÍDICA, CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.** *Si bien es cierto que el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus párrafos primero, décimo primero y décimo sexto, establece como un derecho subjetivo público de los gobernados, que no puedan ser molestados en su persona, papeles o domicilio y la inviolabilidad de éste, también lo es que el propio precepto permite a las autoridades practicar esos actos de molestia, a fin de que cumplan con el propósito que les dio origen, siempre que satisfagan los requisitos que debe contener toda orden de visita. Así, esos actos están delimitados temporalmente, esto es, deben estar acotados por un tiempo prudente para lograr el objetivo que con ellos se pretende pues, de no ser así, se volverían en una molestia constante o en una permanente intromisión al domicilio, lo que es contrario a la protección que otorga el citado precepto constitucional. Por tanto, el artículo 20 del Reglamento de Supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, al no prever un plazo máximo de duración de las visitas domiciliarias que se practiquen a las entidades financieras y quedar al arbitrio de las autoridades su duración, viola el derecho fundamental de seguridad jurídica, contenido en el artículo inicialmente citado*⁶³.

No existe justificación para que no se establezca, en la norma material y formalmente legislativa que regula dichas facultades, la delimitación de un plazo razonable en el cual la autoridad competente pueda ejercer actos de molestia en el domicilio del gobernado y mediante la cual se fije un límite a la actuación de la autoridad y no se coloque al gobernado en un estado de incertidumbre, al desconocer el tiempo que

⁶³ Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 28, Marzo de 2016, Tomo II, página 1809, número de Tesis I.9o.A.81 A (10a.).

probablemente puede durar la visita de inspección o en su caso la materialización de los efectos de ésta.

Un tema importante a considerar, sin duda, es la diversidad de entes supervisados o personas que pueden ser sujetas a una Visita de Inspección ya que, dependiendo de dichas entidades o personas, así como de las operaciones que éstas realizan, será la complejidad del procedimiento y la conducta que las autoridades deberán tomar, elementos que, como se apuntó anteriormente, modifican la razonabilidad en el plazo que se debe establecer. Sin embargo, ello no es óbice para que se establezcan plazos en los que se delimite la facultad de inspección en el domicilio de las entidades o personas supervisadas.

Así, podría establecerse, para efectos de llevar a cabo una Visita de Inspección, un plazo máximo de doce meses, prorrogable por otro periodo de seis meses cuando a juicio de la autoridad competente así lo amerite, contados a partir de que se formule el acta de inicio y hasta que se emita acta de conclusión. Con lo anterior, se le estaría dando la certeza jurídica al ente supervisado de que el acto de molestia en su domicilio, no durará más de doce meses y, sólo en casos especiales, no durará más de dieciocho meses.

De igual forma, para el caso del plazo que se debe establecer para regular el límite con el cual la autoridad competente cuenta para emitir oficio de observaciones, recomendaciones, de adopción de acciones, medidas correctivas y programas de cumplimiento forzoso, la norma respectiva podría establecer un plazo máximo de seis meses contados a partir de la fecha en que se formule el acta conclusión, prorrogable por un periodo de tres meses cuando de manera fundada y motivada así lo considera la autoridad competente de la CNBV. Lo anterior, es un término suficiente para la CNBV, y con ello se atendería a la complejidad de cada asunto, dotando de un plazo razonable a la conducta que la autoridad competente debe adoptar, ya sea para emitir observaciones, recomendaciones o acciones correctivas, otorgando seguridad jurídica al ente supervisado de saber que en dicho plazo la CNBV podrá realizar dichas conductas y, en caso de no hacerlo, suponer que no existen observaciones, recomendaciones o acciones

correctivas que adoptar, definiéndose así su situación jurídica frente a los actos de molestia llevados a cabo en su domicilio.

Por su parte, respecto a la facultad sancionadora, que se puede ejercer derivado de los hechos, actos u omisiones que lleven a la comisión de una infracción que deba ser sancionada la norma, debe regular también el plazo en que la CNBV puede emplazar al ente supervisado. En dicho caso, por tratarse de una facultad sancionadora que se encuentra estrechamente relacionada con las normas especiales que regulan a cada sector financiero, se debe tomar en cuenta la caducidad que para dicha facultad sancionadora se establece en la ley especial de la materia.

Así, el Reglamento de Supervisión de la CNBV podría regular que el emplazamiento de imposición de sanciones deberá realizarse siempre dentro del plazo que para el ejercicio de facultades sancionadoras se establezca en las leyes especiales que regulen la infracción imputada al ente supervisado.

Y para el caso de la emisión de una resolución, en la que se defina la situación jurídica del infractor, a través de la imposición de una sanción, también será preciso establecer un plazo razonable para la emisión de dicha resolución, a fin de no dejar a la arbitrariedad de la autoridad la determinación de la situación jurídica del gobernado.

Similares criterios se sustentaron en las tesis 1a. LXXX/2013 (10a.) y 2a. LXXXVIII/2016 (10a.), emitidas por la Primera y Segunda Sala del Alto Tribunal, y cuyos rubros y texto señalan, respectivamente: *ORGANIZACIONES Y ACTIVIDADES AUXILIARES DEL CRÉDITO. LA AUSENCIA DE UN PLAZO PARA DICTAR RESOLUCIÓN EN EL ARTÍCULO 88 DE LA LEY GENERAL RELATIVA, NO SE SUBSANA CON EL DE CADUCIDAD PREVISTO EN EL ARTÍCULO 89 BIS 1 DEL MISMO ORDENAMIENTO. El artículo 88 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito no prevé expresamente un plazo para que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores dicte la resolución en el procedimiento administrativo sancionador correspondiente, y si bien el artículo 89 Bis 1 del propio ordenamiento prevé un plazo de cinco años para que caduquen las*

facultades sancionadoras de la Comisión aludida, lo cierto es que dicho plazo se interrumpe con el inicio del procedimiento administrativo relativo; de ahí que a partir de ese momento queda en manos de la autoridad definir cuándo dictar la resolución correspondiente. Consecuentemente, la ausencia en el artículo 88 referido de un plazo para dictar resolución, no se subsana con el de caducidad establecido en el artículo 89 Bis 1 indicado; de ahí que el artículo 88 citado aún adolece del vicio de inconstitucionalidad determinado en la tesis 1a. LXXX/2013 (10a.), esto es, la indefinición legislativa de un límite temporal para que la autoridad dicte resolución, que posibilita incurrir en arbitrariedades y en la prolongación indefinida del procedimiento, en detrimento del principio de seguridad jurídica.⁶⁴ Así como ORGANIZACIONES Y ACTIVIDADES AUXILIARES DEL CRÉDITO. EL ARTÍCULO 88 DE LA LEY GENERAL RELATIVA VIGENTE EN 2013, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA. El precepto referido, al no establecer un límite temporal para que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores emita la resolución en el procedimiento sancionador por la que determine la imposición de una multa por el incumplimiento o la violación a las normas de la propia ley y a las disposiciones que emanen de ella, viola los principios de legalidad y seguridad jurídica contenidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al permitir que la autoridad actúe con arbitrariedad y propiciar que el procedimiento se prolongue indefinidamente, lo que causa incertidumbre jurídica al gobernado, aunado a que incluso la propia ley no prevé la figura de la caducidad ni alguna similar que pudiera subsanar el vicio de inconstitucionalidad de que adolece⁶⁵.

⁶⁴ Vid. Semanario Judicial de la Federación, Publicación: viernes 24 de febrero de 2017, tesis 1a. XXII/2017 (10a.)

⁶⁵ Vid. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 34, Septiembre de 2016, Tomo I. página 844, tesis 2a. LXXXVIII/2016 (10a.)

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La facultad de inspección que tiene la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, ejercida a través del procedimiento de Visita Domiciliaria, debe regularse con las formalidades esenciales que delimiten temporalmente el ejercicio de dicha facultad.

Hacerlo de esa forma genera certeza jurídica tanto para el ente supervisado como para los funcionarios encargados de llevar a cabo las facultades de supervisión, dotando de legalidad el procedimiento de supervisión de la CNBV. Ello es así pues, por una parte, el ente supervisado sabrá que su situación jurídica quedará determinada en un lapso de tiempo definido previamente y, por otra, el funcionario supervisor tendrá un marco regulador de sus facultades, con el cual se podrá legitimar su actuar.

De lo contrario, es decir de no regularse la limitación temporal en el ejercicio de las facultades de supervisión, podría generar un procedimiento viciado de inseguridad jurídica, al generar incertidumbre en el ente supervisado por desconocer el límite temporal en que se deberá definir su situación jurídica frente a los actos de supervisión de la autoridad. Además de que se podría fomentar cierta actividad arbitraria o caprichosa de la autoridad supervisora, al no estar delimitado temporalmente el ejercicio de sus facultades, lo que podría tornar en ilegal los procedimientos de supervisión o, cuando menos, en largos e interminables.

SEGUNDA.- Actualmente, el ordenamiento jurídico que regula el Procedimiento de Visita llevado por la CNBV, puede propiciar que el servidor público encargado ejerza arbitrariamente su facultad de inspección durante el Procedimiento de Visita pudiendo, sin un parámetro legal, ejercer indefinidamente dicha facultad en detrimento de la inviolabilidad del domicilio que garantiza la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El domicilio del gobernado es un bien jurídico constitucionalmente tutelado, ya que en principio se proscriben los actos de molestia en el mismo, salvo que se efectúen en virtud de mandamiento escrito de la

autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento, y con las formalidades esenciales que garanticen la legalidad de los mismos. Asimismo, el artículo 16 constitucional señala que autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía, sujetándose a las leyes respectivas y a las formalidades expresar el lugar, persona o personas que han de inspeccionarse; los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia; y levantarse un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos.

Por tanto, al tener el deber de delimitar las visitas de inspección o supervisión, en el domicilio del gobernado, por cuanto a las personas, lugares y objetos que deben inspeccionarse, resulta jurídicamente lógico que dicha delimitación también deba circunscribirse a un periodo de tiempo, pues de lo contrario la delimitación de las facultades inspección en el domicilio del gobernado -respecto al lugar, personas y objeto a inspeccionar- carecería de sentido al darle la oportunidad a la autoridad administrativa de estar de forma indefinida en el domicilio del gobernado, soslayando dicho bien jurídico constitucionalmente tutelado.

Luego entonces, una de las formalidades esenciales que la propia Constitución, como norma fundamental, deja a la regulación de las normas reglamentarias -en amplio sentido- es precisamente la delimitación temporal en el ejercicio de las facultades de inspección o supervisión dentro del domicilio del gobernado, pues ante la diversidad de autoridades y facultades de supervisión e inspección, sería imposible que la norma fundamental estableciera un límite temporal para todo tipo de facultades que se deban ejercer en el domicilio del gobernado; no obstante, el precepto constitucional, previamente señalado, sí precisa que la práctica de una visita domiciliaria, por parte de la autoridad administrativa, debe sujetarse a las leyes respectivas, es decir, dejó en manos del legislador competente -de los diversos órdenes de gobierno- la facultad de regular las formalidades rectoras del procedimiento de visita de que se trate, siendo una de dichas formalidades la delimitación temporal en el ejercicio de las visitas domiciliarias por parte de la autoridad administrativa.

Considerando lo anterior, de no regularse el límite temporal en el ejercicio de una inspección en el domicilio del ente supervisado, ello propicia que la autoridad administrativa pueda, de forma arbitraria o caprichosa, ejercer indefinidamente sus facultades de inspección, en detrimento de la garantía de inviolabilidad del domicilio del gobernado. Caso que se actualiza en el ejercicio de las facultades de inspección y supervisión en el Procedimiento de Visita llevado por la CNBV, pues este carece de la delimitación temporal que se requiere, como formalidad esencial, para ese tipo de procedimientos.

TERCERA.- Es necesario que sea la norma formalmente legislativa la que regule la temporalidad del procedimiento de visita domiciliaria, pues es esta misma norma la que impone al ente financiero regulado o supervisado la obligación de tolerar el acto de molestia de autoridad en su domicilio.

Lo anterior incluso tiene sustento en el antepenúltimo párrafo, del artículo 16 constitucional, al señalar que la autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias sujetándose a las leyes respectivas, es decir, dejó en manos del legislador la facultad de normar las formalidades esenciales del procedimiento de visita respectivo. Por tanto, la fuente normativa que regula la temporalidad del procedimiento de visita debe ser una formal y materialmente legislativa.

CUARTA.- Con el fin de dar certeza jurídica al gobernado y éste “sepa a lo que se atiene”, es preciso que sea el mismo ordenamiento legal, que le impone al gobernado la obligación de soportar la visita domiciliaria, el que delimite la temporalidad en que se debe desarrollar el Procedimiento de Visita que se ejerza con la facultad de supervisión.

Además de que ello evitaría que, en determinados casos, la autoridad administrativa pueda cambiar, sin fundamento razonable o racional, el plazo con el que cuenta para ejercer sus facultades de inspección o supervisión.

QUINTA.- La delimitación temporal de los actos de autoridad practicados en el domicilio del gobernado no es un tema técnico-

operativo que deba reglarse bajo una disposición reglamentaria, ya que la temporalidad de la Visita tiene estrecha relación con el objeto de la misma, es decir, con las cosas o personas que se pretenden revisar, y no tanto así con la forma y procedimiento de Supervisión; esto último, sí es algo que se puede normar con reglas técnico-operativas.

Por tanto, es indudable que deberá ser una norma formal y materialmente legislativa la que regule el plazo con el que cuenta la autoridad administrativa para ejercer sus facultades de supervisión e inspección, pues respecto de esta formalidad no se justificaría la implantación de una cláusula habilitante que deje en manos de la propia autoridad administrativa la posibilidad de normar el plazo en que debe ejercer sus facultades mediante el uso de una visita domiciliaria, pues ello sería tanto como dejar que sea la propia autoridad administrativa la que defina arbitrariamente dicha formalidad esencial del procedimiento de visita domiciliaria, en detrimento de la garantía de inviolabilidad del domicilio del gobernado.

Por tanto, es necesario se regule, mediante una norma formalmente legislativa, la temporalidad del Procedimiento de Visita que puede ejercer la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, con el fin de otorgar certeza jurídica al ente financiero supervisado frente al desarrollo de actos de molestia en el domicilio de este último.

FUENTES DE CONSULTA

Bibliográficas

Acosta Romero, Miguel, Nuevo derecho bancario: Panorama del Sistema Financiero mexicano, 9ª ed., México, Porrúa, 2003.

Aristóteles, La política, Ediciones el Istmo, Madrid, 2005.

Ascencio Triujeque, Alfonso. Panorama general de los mercados financieros. Presentación realizada en la cátedra Ofertas internacionales de valores y bursatilización de activos de la Especialidad en Instituciones de Derecho Financiero. Universidad Panamericana, Campus Ciudad de México. Agosto de 2010.

Aspe, Pedro, La Secretaria de Hacienda y Crédito Público, México, Nostra Ediciones, Serie Para Entender, 2007.

Bidart Campos, Germán J., Teoría general de los derechos humanos, serie g. estudios doctrinales, Núm. 120, 1989. Universidad Nacional Autónoma de México.

Borja Martínez, Francisco, El Nuevo Sistema Financiero Mexicano, 1ª Reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.

Burgoa, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Ed. Porrúa, México 1989.

Burgoa, Ignacio. Las Garantías Individuales. Ed. Porrúa, México, 2002.

Burgoa Orihuela, Ignacio. El juicio de amparo, Trigésimo novena edición, México, Editorial Porrúa, 2002

Carbonell, Miguel. Los Derechos Fundamentales en México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Núm. 185. 2004.

De la Fuente Rodríguez, Jesús de la, Tratado de derecho bancario y bursátil, seguros, fianzas, organizaciones y actividades auxiliares del crédito, ahorro y crédito popular, grupos financieros, México, Porrúa, 2007.

- García Alvarado**, Ignacio. Juicio Contencioso Administrativo Federal - Impugnación de la Ley, forma laxa, medidas cautelares y ejecución de las sentencias, PAF, México, Gasca-Sicco, número 416, año 2007.
- Grossi**, Paolo, Derecho, Sociedad y Estado, Escuela Libre de Derecho y El Colegio de Michoacán, Distrito Federal, México, 2004.
- Heath**, Jonathan, El Banco de México, México, Nostra Ediciones, Serie Para Entender, 2007.
- Hobbes**, Thomas, El Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil, trad. De Manuel Sánchez Sarto, 2ª ed. FCE, México 1980.
- Kelsen Hans**, Teoría General del Derecho y del Estado, Imprenta Universitaria, México 1950.
- Martínez Castillo**, Carlos Alberto, El impacto de la globalización en la regulación financiera en México: Una propuesta para establecer el derecho de la intermediación financiera como medio para lograr el desarrollo, México, Porrúa, 2004.
- Martínez Neira**, Néstor Humberto, Sistemas Financieros: Fundamentos jurídicos y económicos para la iniciación de su estudio en América Latina, México, Felaban, 1994.
- Nilen**, Pedro, El concepto de derechos humanos, Estudios Básicos de Derechos Humanos, T.I., San José, 1994.
- Palacios Luna**, Manuel R, El derecho económico en México, 7ª. ed., México Porrúa, 2004
- Solís Farías**, Adolfo. Las Medidas Cautelares y la Suspensión del Acto Administrativo, Defensa Fiscal, México, Grupo Empresarial Editorial, número 088, año 2006.
- Solís**, Leopoldo, Evolución de la economía mexicana, 1ª. Reimpresión, México, El Colegio Nacional, 1999.

Ugarte, Juan Manuel, Las Instituciones del Sistema Financiero, México, Consejo Nacional para la Cultura y la Artes.

Hemerográficas

Carpizo, Jorge, Los derechos humanos: naturaleza, denominación y características, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Num. 25, 2011.

“Medidas cautelares al amparo de la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo”, Práctica Fiscal, México, Tax Editores, número 429, año 2006 pp. D1-D11

Vid. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XVI, Enero de 2013, T. 1.

Legislativas

Código Federal de Procedimientos Civiles, México, Sista, 2015

Código Fiscal de la Federación, Compilación Universitaria Dofiscal 2015, Vigésimo primera edición, México, LexisNexis México, Diciembre 2014

Código Fiscal de la Federación, Compilación Universitaria Dofiscal 2015, Vigésimo primera edición, México, LexisNexis México, Diciembre 2014

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Sista, 2015

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, Compilación Universitaria Dofiscal 2015, Vigésimo primera edición, México, LexisNexis México, Diciembre 2014

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Compilación Universitaria Dofiscal 2015, Vigésimo primera edición, México, LexisNexis México, Diciembre 2014

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada, 5ª ed. Biblioteca Virtual de Investigación Jurídica de la UNAM
<http://www.bibliojuridica.org/presenta.htm>

Páginas electrónicas

<http://www2.scjn.gob.mx/leyes/Default.htm>, información consultada el 26 de septiembre de 2015

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/>, información consultada el 13 de mayo de 2015

http://www.diputados.gob.mx/informacion_parlamentaria.htm, información consultada el 27 de septiembre de 2015

<http://www.cnbv.gob.mx/Paginas/default.aspx>, información consultada el 27 de septiembre de 2015