

269
28j

Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Derecho

Seminario de Estudios Jurídico-Económicos

**LA AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL
DEL BANCO DE MÉXICO**

Tesis de licenciatura

Carlos Alberto Flores Hernández

MÉXICO, 1995

FALLA DE ORIGEN



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**Más rápido que el pensamiento va la imagen
subiendo en espiral en torno adentro de tu cuerpo
como savia o túnica o hiedra de sonidos**

**Más rápido que el día va tu mirada
arrinconando horas y dejando ecos
lunas que has nombrado y ya son ojos
nidos y palabras de la creación meciéndose**

**Más rápido que la imagen va la imagen
que te busca en el abismo de la luz que es sombra
y te halla visible en lo invisible
como alguien que viviendo brilla**

**Atrás y adelante del tiempo va la imagen
Adentro de la imagen va otra imagen
Más rápido que la velocidad va el pensamiento**

Homero Aridjis. *Más rápido que el pensamiento va la imagen*, de su libro *Antes del reino* (1963 y 1966) en *Poesía en movimiento*. México 1915-1966. Selección y notas de Paz, Chumacero, Pacheco y Aridjis. Prólogo de Octavio Paz. Octava edición. México: Siglo Veintiuno, 1974.p. 42-43

**Este trabajo está dedicado
a México, mi Patria, en tiempos de adversidad
y de esperanza**

Índice

Introducción xi

I. NOCIONES GENERALES 1

I.1 Plan de exposición 1

I.2 El crédito y la función de intermediación 2

I.2.1 La moneda 2

I.2.1.1 Origen y desarrollo histórico 2

I.2.1.2 Algunas opiniones acerca de la moneda 9

I.2.1.3 Naturaleza de la moneda 12

α.- Algo sobre definiciones 12

β.- Funciones de la moneda 13

a) Patrón o unidad de valor 13

b) Medio de pago, instrumento de cambios, intermediario o instrumento de liberación de obligaciones 14

c) Garantía de solvencia 16

d) Poder adquisitivo o de compra 16

χ.- Conclusión 17

I.2.2 La banca 18

I.2.2.1 Origen y desarrollo histórico 18

I.2.2.2 Funciones de la banca: la intermediación 27

I.2.3 El crédito 31

I.2.3.1 Diversas clases de crédito 31

1.2.3.2 Noticias históricas sobre el cobro de intereses 34

I.3 Banca pública y banca privada 38

1.3.1 La disputa entre los órdenes de lo público y lo privado 38

1.3.1.1 El pensamiento de Norberto Bobbio 38

1.3.1.2 El pensamiento de Hans Kelsen 41

1.3.1.3 El pensamiento de Vincenzo Arangio-Ruiz 45

1.3.2 Ubicación de la banca central 46

I.4 Banca central y derecho económico 47

Notas 51

II. LOS BANCOS CENTRALES 61

II.1 Plan de exposición 61

II.2 Funciones de la banca central 61

II.2.1 La función de emisión 62

II.2.2 La función de asesoría gubernamental 65

II.2.3 La función de depositario 71

α.- Depositario de las reservas dinerarias de los bancos comerciales 72

β.- Depositario de las reservas internacionales (oro, plata y divisas) de la nación 75

II.2.4 Las funciones de auxilio financiero al sistema bancario nacional 78

α.- El redescontador 79

β.- The lender of last resort 84

χ.- El compensador 86

II.2.5 Las funciones de contralor del crédito 88

II.3 La banca central en Europa, Estados Unidos y Latinoamérica 90

II.3.1 Europa 91

II.3.1.1 Inglaterra. La anciana de Threadneedle Street 91

II.3.1.2 Francia. El banco de Napoleón 93

II.3.1.3 Alemania. Modelo europeo de autonomía 95

II.3.1.4 Suecia. Entre su majestad y el Parlamento 98

II.3.1.5 Suiza. Forma privada, fines públicos 100

II.3.1.6 Bélgica. Compleja y eficaz maquinaria 102

II.3.1.7 Holanda. Tulipanes y monedas 104

*II.3.1.8 Italia. Ancestrales banqueros del Imperio,
sofisticados banqueros del Estado* 106

II.3.2 Estados Unidos. El Sistema de la Reserva Federal. Un Estado dentro del Estado 108

II.3.3 Latinoamérica 112

II.3.3.1 La realidad 112

II.3.3.2 La utopía 116

Notas 118

III. EL BANCO DE MÉXICO 127

III.1 Plan de exposición 128

**III.2 La autonomía constitucional del Banco de México.
Reforma a los artículos 28, 73 y 123 de la Constitución Federal** 129

III.2.1 Introducción 129

III.2.2 Cámara de Origen 137

III.2.2.1 Contexto de la iniciativa 137

III.2.2.2 Exposición de motivos 140

*III.2.2.3 Dictamen de las comisiones unidas de
Gobernación y Puntos Constitucionales y de Hacienda y
Crédito Público de la Cámara de Diputados 150*

III.2.2.4 El debate en el pleno 155

α.- Discusión en lo general 155

β.- Discusión en lo particular 167

*χ.- Votación de las propuestas propuestas por los
diputados 168*

a) Propuestas aprobadas 169

b) Propuestas desechadas 169

*δ.- Votación nominal en lo general y en lo particular
del proyecto de decreto de reforma constitucional 170*

III.2.3 Cámara revisora 170

*III.2.3.1 Dictamen de las comisiones Primera de
Gobernación y Puntos Constitucionales y de Hacienda de
la Cámara de Senadores 170*

III.2.3.2 El debate en el pleno 171

α.- Discusión en lo general 171

*β.- Votación nominal en lo general y en lo particular
del proyecto de decreto de reforma constitucional 175*

*III.2.3.3 Texto enviado a las Legislaturas de los Estados
de la Unión y publicado en el Diario Oficial de la
Federación el 20 de agosto de 1993 175*

III.2.4 Examen crítico de la reforma 177

III.3 Ley del Banco de México 181

III.3.1 Cámara de Origen 181

III.3.1.1 Contexto de la iniciativa 181

III.3.1.2 Exposición de motivos 183

III.3.1.3 Dictamen de la comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados 193

III.3.1.4 El debate en el pleno 200

α.– Votación de las propuestas presentadas por los diputados 201

a) Propuestas aprobadas 201

b) Propuestas desechadas 201

β.– Votación nominal en lo general y en lo particular del proyecto de decreto de Ley del Banco de México 204

III.3.2 Cámara revisora 204

III.3.2.1 Dictamen de las comisiones unidas de Hacienda y de Estudios Legislativos, Segunda Sección, de la Cámara de Senadores 204

III.3.2.2 El debate en el pleno 205

III.3.3 Algunos aspectos de la Ley del Banco de México 206

III.3.3.1 Naturaleza jurídica del Banco de México 206

III.3.3.2 Estructura de la Ley del Banco de México 207

III.3.3.3 La Junta de Gobierno y su régimen de responsabilidades 208

III.3.4 Reglamento Interior del Banco de México 210

IV. EXAMEN CRÍTICO DE LA LEY DEL BANCO DE MÉXICO 215

IV.1 Plan de exposición 215

IV.2 De la naturaleza, finalidades y funciones 216

IV.3 De la emisión y circulación monetaria 219

IV.4 De las operaciones 221

IV.5 De la reserva internacional y el régimen cambiario 230

IV.6 De la expedición de normas y sanciones 236

IV.7 Del gobierno y la vigilancia 244

IV.8 De las disposiciones generales 258

IV.9 Transitorios 269

V. LA AUTONOMÍA DE LOS ENTES DE DERECHO PÚBLICO 276

V.1 Plan de exposición 276

V.2 Explicación del concepto de autonomía en general 277

V.2.1 Autonomía como dogma del 'derecho privado' 277

V.2.2 Autonomía como presupuesto de cientificidad 279

V.2.2.1 Ciencia del Derecho 279

*V.2.2.2 Autonomía científica de algunas disciplinas
jurídicas 281*

*α.- Roberto L. Mantilla Molina. No existe la autonomía
científica del derecho mercantil 281*

β. – Néstor de Buen Lozano. Si existe la autonomía del derecho laboral 282

χ. – Miguel Acosta Romero. Su opinión respecto del derecho bancario 283

V.2.3 Autonomía como régimen especial de comunidades territoriales 284

V.2.4 Autonomía de los poderes del Estado 287

V.2.5 Autonomía de los estados miembros de la Unión federal 289

V.2.6 Autonomía de los entes descentralizados en el derecho mexicano 290

V.3 Entes autónomos en la Constitución 295

V.3.1 Banco de México 297

V.3.1.1 Antecedentes en el siglo XIX 297

V.3.1.2 Banco Único de Emisión, su constitucionalización 302

V.3.1.3 Fundación y evolución del Banco de México 304

V.3.1.4 Su autonomía 306

V.3.1 Universidad pública 307

V.3.3 Municipio 310

V.3.4 Conclusión 311

Notas 314

Conclusiones 322

Bibliografía, hemerografía y legislación consultadas 324

Reconocimientos 339

INTRODUCCIÓN

"Su mano resbaló por encima de mis cabellos tan ligera como una brisa.

--Siempre es difícil nacer. El pájaro tiene que penar para salir del cascarón, ya lo sabe usted. Pero vuelva usted ahora la vista atrás y pregúntese si, en realidad, fué tan penoso el camino. ¿Sólo penoso? ¿No fue también quizá bello? ¿Sabría usted acaso de otro más bello y más fácil?

"Moví, dubitativo, la cabeza:

--Fué penoso --dije como adormecido--, fué penoso hasta que vino el sueño.

"Asintió y me miró penetrantemente:

--Sí; tiene uno que encontrar su sueño, y entonces el camino se hace fácil. Pero no hay sueño alguno perdurable. Se sustituyen unos a otros y no debemos esforzarnos en retener ninguno."

Hermann Hesse. *Demian*. Traducción de Luis López-Ballesteros y de Torres. Sexta edición. México: Edamex, 1988. p. 177-179

En 1993 el entonces presidente **Salinas de Gortari** anunció, promovió y obtuvo la reforma al texto de la Constitución Federal por virtud de la cual se le confirió autonomía al banco central. Asimismo envió al Congreso de la Unión, la nueva Ley del Banco de México.

En principio, mi motivación principal consistió en contemplar el estatuto jurídico de autonomía. Ello era observar, desde las tranquilas aguas de lo descriptivo, un concepto que en el papel resulta vacío e inútil, lo cual no me bastaba: decidí cuestionarlo. ¿Por qué se consagra con la categoría de autónomo a un ente de derecho público en la Constitución?, ¿qué finalidad se persigue?, ¿qué clase de autonomía se le confiere a esta clase de entes?, ¿a salvo de qué fuerzas se quiere poner a salvo a las instituciones autónomas?

El titular del Poder Ejecutivo Federal en México, ha sido objeto de serios y meditados estudios, los que confluyen en una afirmación: el grado de su poder es enorme. El costo de muchas irresponsabilidades de algunos de sus célebres titulares ha sido alto y así lo registra la historia nacional. También se postula que, bien empleado, este poder resulta un mecanismo insustituible para hacer caminar un país tan desigual como es el nuestro. De alguna manera esa ha sido la fórmula de nuestro sistema político: un presidente fuerte. Don **Daniel Cosío**

Villegas escribió alguna vez:

Lo cierto es que la Constitución de 17 creó un ejecutivo extraordinariamente poderoso, y que de allí emanan muchas de las facultades amplias de que goza en México el presidente de la República. ¹

No ha sido gratuito, entonces, el dicho de estudiosos y actores políticos cuando afirman que México es un país cuyo presidencialismo es rayano en lo estrafalario. **Cosío Villegas retrató esta situación:**

Por eso se ha dicho que la mexicana es la única república del mundo que se da el lujo de ser gobernada por una monarquía sexenal absoluta. Y la circunstancia de que para ser presidente sea preciso pertenecer a la Familia Revolucionaria, ha llevado al comentarista chocarrero a afinar la definición anterior diciendo que se trata de una Monarquía Absoluta Sexenal y Hereditaria en Línea Transversal. ²

Considero que las circunstancias políticas y económicas que ha atravesado México durante los últimos veinticinco años, obligaron a imponer ciertos límites o diques al excesivo poder del titular del Ejecutivo Federal, en determinadas materias y respecto de algunas entidades públicas. La autonomía puede verse como uno de esos límites o diques a semejante poder. Es preciso agregar que reconocer o establecer la autonomía de algunos entes constituye, en el fondo, un acto en el que predomina la idea política (razón de estado) que la idea jurídica (estado de derecho). Mediante dicho acto un ente público tiene plena libertad para seguir políticas que no dependan de la voluntad --a veces desordenada, frívola y caprichosa--, del presidente de la República. Sin embargo, ¿el mecanismo de la autonomía opera en la vida real?

La Constitución General de la República consagra mediante el rango de autonomía a determinados entes de derecho público. Podemos mencionar al municipio, la universidad pública y el banco central. El texto constitucional contiene, en el caso de estas instituciones, declaraciones simples y llanas de autonomía. Pero es obscuro por cuanto a definir la naturaleza exacta del novedoso régimen.

La historia del Banco de México es pletórica de hechos, anécdotas, interpretaciones y política. Saberla y enumerar todos sus elementos, además de ser todo un reto para el estudioso, supera --y por mucho-- el objeto de este trabajo. Este no es un texto de compilación sino pretende ser un estudio crítico.

Respecto de las funciones del banco central y de la designación de su titular, ahora denominado gobernador, **Jorge Carpizo** escribió en un célebre texto:

Su ley orgánica (se refiere a la de 1941), otorga al Banco de México atribuciones para regular la política monetaria a través de una serie de instrumentos (...). Todas estas funciones del Banco de México realmente las determina, en última instancia, el presidente de la República. (...) Al director general del Banco lo designa el consejo de administración, pero quien realmente decide ese nombramiento es el presidente de la república. ³

Por ello la historia de nuestro banco central, a veces dramática y dolorosa, tampoco escapa de la historia de nuestro presidencialismo.

El 8 de noviembre de 1994, el periodista **Ricardo Rocha** --en el marco de una multipromocionada entrevista transmitida por los principales canales de la televisión mexicana--, preguntó al presidente **Salinas**:

Insistiendo en la paridad que es un indicador económico que siempre nos preocupa en general a los mexicanos. ¿Podemos estar tranquilos a este respecto, una vez que nos acercamos al final de su gestión? Porque en administraciones anteriores ésta ha sido una constante cíclica, llamémosla así. (...), ¿cuál será el papel del Banco de México?, y, ¿cuál la importancia de su independencia ahora?

El presidente **Salinas** contestó lo siguiente:

Bueno, en términos de paridad, una de las grandes ventajas del Pacto, es que ahí está fijada la regla cambiaria, y a lo largo de estos seis años hemos podido cumplirla, además tenemos un nivel de reservas internacionales que es sólido y permite el desarrollo de nuestras transacciones comerciales normales. Estas reservas ascienden a 17,242 millones de dólares; lo anuncié en el sexto informe, y esto nos permitirá, por primera vez en un cuarto de siglo, concluir un sexenio sin modificaciones abruptas del tipo de cambio. Ahora, el papel del Banco de México hoy es muy diferente al del pasado, porque gracias a la reforma

constitucional que promovimos tiene plena autonomía, ninguna autoridad le puede ordenar que imprima billetes para financiar un programa de gasto público y, además, su compromiso fundamental es garantizar la capacidad de compra del peso mexicano, y esa responsabilidad la cumple a plenitud el nuevo Banco Central Autónomo. ⁴

Esperamos que sepa responder a sus metas primordiales, sobre todo luego de la macrodevaluación de la moneda nacional, la víspera de la navidad de 1994. Frente a los anuncios del 20 y 21 de diciembre, la dura reacción de todos los sectores no se hizo esperar y fue patente a través de la prensa. No podría precisarse qué exasperaba más: si los infructuosos intentos del entonces secretario de Hacienda, **Jaime Serra**, por atribuirle la responsabilidad de dicha devaluación a la presión de los grupos guerrilleros del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en Chiapas; o bien, la negativa de **Carlos Salinas**, durante su período presidencial, para ajustar la paridad del peso frente al dólar.

De la misma forma, el Banco de México tiene, ahora, una responsabilidad superior con todos los mexicanos. Es hora que su autonomía sea efectiva. El plan de choque más brutal de que se tenga memoria, anunciado en marzo de 1995, ha llevado a extremos insondables a quienes menos tienen.

El primer capítulo de mi trabajo lo dedico a estudiar, a grandes rasgos, la función de intermediación y el crédito. Pretendo distinguir los conceptos de banca privada y banca pública distinguiendo, a su vez, los órdenes de lo público y lo privado. Por último refiero la importancia de la regulación jurídica de la banca central para el derecho económico.

El segundo capítulo está dedicado al tema de las funciones de los bancos centrales y, en forma peculiar, al de la banca central en Europa, Estados Unidos y Latinoamérica.

En el tercer capítulo examino la reforma constitucional por la cual se dotó de autonomía al Banco de México. Resumo la exposición de motivos de la iniciativa, los debates en las Cámaras de Diputados y Senadores, así como las

modificaciones que se formularon. Me atrevo a formular un examen crítico del texto de esta reforma. Por cuanto hace al proceso de aprobación de la Ley del Banco de México sigo el mismo método.

En el cuarto capítulo formulo un examen crítico, y minucioso, de la Ley del Banco de México.

El quinto capítulo le da un sentido especial a este trabajo. En primer término se repasa algunas de las connotaciones del vocablo autonomía. Y, por último, examino las declaraciones de autonomía conferidas a la universidad pública, el banco central y el municipio.

Aunque a **Umberto Eco** le parezca de mal gusto ⁵, no puedo evitar expresar mi agradecimiento al Señor **Licenciado José Antonio Almazán Alanís** quien tuvo a su cargo la tarea de ser mi asesor de tesis, leer los capítulos que la integran y brindarme sus valiosos puntos de vista y comentarios.

Quiero manifestar mi reconocimiento, además, a los amigos que tuvieron la sensibilidad de ayudarme. Este trabajo se ha visto enriquecido gracias a las observaciones, sugerencias y cordiales sarcasmos que me formularon **Miguel Augusto Gutiérrez Hernández** y **Orfelinda Treviño Treviño**. **Miguel**: brillante estudiante de la licenciatura en Relaciones Internacionales por El Colegio de México a quien debo agradecer, por supuesto, su fraternal auxilio para acceder al acervo de la biblioteca *Daniel Cosío Villegas*; **Orfe**: estudiante de excelencia en la Facultad de Derecho de la enigmática Universidad Panamericana donde efectúa su licenciatura y quien tuvo a bien enviarme una minuciosa lista de textos relacionados con el Banco de México obtenida durante su reciente estancia en la Escuela de Leyes de la Universidad de Harvard (EU). Importantes capítulos de este trabajo fueron escritos con eficacia gracias a la computadora personal de **José De Luna Martínez**, posgraduado en la exigente Universidad de Heidelberg (Alemania); agradezco, también, su intervención para reproducir un buen número de ejemplares de este texto. El resto de la tesis fue posible concluirlo e imprimirlo gracias a la computadora de **Marcos Cohen Cohen** y al equipo del **Arquitecto Salomón Cohen Cababie**. **María Eugenia Almeida Navarro**, licenciada en Derecho por la Universidad Tecnológica de México, tradujo

importantes textos del italiano y del francés que me fueron de suma utilidad en el estudio de diversos temas. Debo manifestar mi sincero reconocimiento a **Delfina Magdalena Rodríguez-Wyler Ortiz** y a **Dinorah Chávez Eljure**. Durante muchos días de arduo trabajo, dudas y absurdos fantasmas que fabrico cuando estoy decidido a dar la lucha por lograr mis objetivos, ambas han contribuido desde su dulce amistad a que me sienta reconfortado y sumamente comprendido. Por último, una cordial mención a una pareja de distinguidos universitarios y felices novios: **Marco Antonio Mena Rodríguez** y **Claudia Caviggioli**. Él, egresado de El Colegio de México y posgraduado en la Universidad de Chicago (EU), lugar al que tuvo a bien invitarme en junio de 1994; ella, italiana, estudiante de Relaciones Internacionales en la Universidad de Georgetown (EU) y quien decidió estudiar durante el presente año en nuestro México. Ambos me han brindado su invaluable apoyo, sustanciosas charlas y amistad sin límites.

NOTAS

1.- Daniel Cosío Villegas. *El sistema político mexicano. Las posibilidades del cambio*. Quinta edición. México: Joaquín Mortiz, 1975. p. 23

2.- *Ibid.* p. 31

3.- Jorge Carpizo. *El presidencialismo mexicano*. Novena edición. México: Siglo Veintiuno, 1989. p. 137-138

4.- Rolando Cordera y Ricardo Rocha. *México, los años del cambio. Una conversación con Carlos Salinas de Gortari*. México: Diana, 1994. p. 63-64

5.- Eco, Umberto. *Cómo se hace una tesis. Técnicas y procedimientos de investigación, estudio y escritura*. Versión castellana de Lucía Baranda y Alberto Clavería Ibañez. Barcelona: Gedisa, 1984. p. 218. El autor en cita dice: "Es una buena costumbre si alguien, aparte del ponente, os ha ayudado con consejos orales, préstamo de libros raros o ayudas de otro tipo, insertar al principio o al final de la tesis una nota de agradecimiento. Sirve también para mostrar que os habéis preocupado de consultar gente de aquí y de allá. *Es de mal gusto dar las gracias al ponente. Si os ha ayudado no ha hecho más que cumplir con su obligación.*"

I. NOCIONES GENERALES

"Nunca se había preguntado Hladík si esa tragicomedia de errores era baladí o admirable, rigurosa o casual. En el argumento que le bosquejé intuía la invención más apta para disimular sus defectos y para ejercitar sus felicidades, la posibilidad de rescatar (de manera simbólica) lo fundamental de su vida. Había terminado ya el primer acto y alguna escena del tercero; el carácter métrico de la obra le permitía examinarla continuamente, rectificando los hexámetros, sin el manuscrito a la vista. Pensó que aún le faltaban dos actos y que muy pronto iba a morir. Habló con Dios en la oscuridad. *Si de algún modo existo, si no soy nada de tus repeticiones y erratas, existo como autor de Los Enemigos. Para llevar a término ese drama, que puede justificarme y justificarte, requiero un año más. Otórgame esos días, Tú, de quien son los siglos y el tiempo.* Era la última noche, la más atroz, pero diez minutos después el sueño lo anegó como un agua oscura.

"Hacia el alba, soñó que se había ocultado en una de las naves de la biblioteca del Clementinum. Un bibliotecario de gafas negras le preguntó: *¿Qué busca?* Hladík le replicó: *Busco a Dios.* El bibliotecario le dijo: *Dios está en una de las letras de una de las páginas de uno de los cuatrocientos mil tomos del Clementinum. Mis padres y los padres de mis padres han buscado esa letra; yo me he quedado ciego buscándola.* Se quitó las gafas y Hladík vió los ojos, que estaban muertos. Un lector entró a devolver un atlas. *Este atlas es inútil,* dijo, y se lo dió a Hladík. Éste lo abrió al azar. Vió un mapa de la India, vertiginoso. Bruscamente seguro tocó una de las mínimas letras. Una voz ubicua le dijo: *El tiempo de tu labor ha sido otorgado.* Aquí Hladík se despertó.

"Recordó que los sueños de los hombres pertenecen a Dios y que Maimónides ha escrito que son divinas las palabras de un sueño, cuando son distintas y claras y no se pueden ver quién las dijo. (...)".

Jorge Luis Borges. *El milagro secreto* en *Artificios*. Prólogo del autor. México: Alianza, 1993. p. 55-56.

I.1 Plan de exposición

La historia de la banca central, inmersa en la evolución general de las instituciones crediticias, parece ser sumamente joven. Para llegar a tal punto, habremos de dirigir nuestros primeros esfuerzos a dibujar un coherente y diáfano bosquejo histórico-conceptual respecto de la moneda, la banca y el crédito. Creemos que en nuestro primer capítulo, además, debemos distinguir entre banca privada y banca pública, por ser ésta última donde se adecua el concepto de banca central. Como dejamos sentado en nuestro opúsculo introductorio, pretendemos resaltar la disputa entre los órdenes de lo público y lo privado. Por último, encuadraremos la importancia de la regulación de la banca para la ciencia del derecho económico como una de las más refinadas expresiones del intervencionismo.

I.2 El crédito y la función de intermediación

I.2.1 La moneda

I.2.1.1 Origen y desarrollo histórico

Para entender el desarrollo de los bancos, es menester formarse una idea general acerca de la moneda. En esta sección nos cuestionamos acerca de su origen y evolución, anotando un panorama acerca de los sistemas monetarios clásicos: bimetalismo, monometalismo y monedas dirigidas.

La necesidad del intercambio de bienes y servicios ha sido fundamental en todos los tiempos. A ello puede sumarse el surgimiento de la propiedad, misma que ha obedecido a una larga y lenta evolución de instituciones jurídicas y sociales. **Jean Jacques Rousseau** afirmó, a mediados del siglo XVIII, en un memorable ensayo:

El primero que, habiendo cercado un terreno, descubrió la manera de decir: *Esto me pertenece*, y halló gentes bastantes sencillas para creerle, fue el verdadero fundador de la sociedad civil. ¹

El motor mismo de toda acumulación de riquezas --hecho cuestionado hasta sus cimientos por una casta especial de pensadores e ideólogos de la más variada talla-, ha sido el comercio. El vértigo de comerciar hizo presa a buena parte de nuestros predecesores.

Mas, no debe pensarse que las grandes transacciones de la actualidad iniciaron mediante el ágil desempeño que conocemos; en absoluto, su inicio fue difícil y el ritmo de la vida de aquellos hombres, llamados *primitivos* con ingenuidad, era penoso. Sus primigenios intercambios eran efectuados mediante otros de similar género y especie. Aquel feliz poseedor de alimentos o de rudimentarios utensilios, debía esperar que la necesidad de otro poseedor, llamara a su puerta y

le propusiera un intercambio lo más equitativo posible. El trueque es el resultado de satisfacer necesidades entre los hombres. Pero el acto de trocar constituía toda una aventura.

Los trueques refinaron sus modalidades hasta convertirse en interminables cadenas de intercambio mercantil. Por una buena porción de semillas se aceptaría un asno; a cambio de utensilios para arar la tierra podía esperarse el ofrecimiento de pieles; en fin, tal vez si el oferente poseía leña para el fuego podría conformarse con carne salada. La imaginación es permisiva en este punto: todo podía aceptarse a cambio de otros tantos bienes sujetos a similar operación. Los inconvenientes de ello son predecibles: las cadenas de intercambio no resolvieron la inagilidad comercial y con ésto el ir y venir de una vida consumida por las necesidades se tornó insoportable.

El intercambio dió un paso adelante cuando aquellas permutas toscas, desiguales y lentas tuvieron un mejor intermediario: la moneda. La noción de un intermediario en ese fragoroso festival de trueques-cadena puede considerarse todo un suceso ². Ahora, bastaba con poseer sólo aquellos bienes en los cuales las comunidades depositaban su *confianza*. Ello debe explicarse en los siguientes términos: aquellos grupos sociales tenían, desde luego, algo en común: habían consagrado determinada actividad como su modo particular de subsistencia. La agricultura, la ganadería, la caza, entre otras, son sólo algunos de los primeros y más variados trabajos y oficios que fueron puestos en práctica por los iniciadores de nuestra genealogía vital. Si eran agricultores debe suponerse que hicieron de las semillas sus primeras monedas. Si tenían por medio de sobrevivencia la ganadería, es válido pensar que los asnos, cerdos o gallinas, tuvieran semejante destino. Si desempeñaron con habilidad la caza, entonces es posible fincar el origen de la moneda en la piel o en cualquier otro despojo del animal muerto.

No es sino hasta el descubrimiento de los metales cuando el hombre abandona el cascarón de sus primeros intermediarios monetarios. A la era de las monedas pre-metálicas se podría imputar el defecto resaltado respecto de los inequitativos trueques: aún era difícil y lento intercambiar todo aquello que colmara las apremiantes necesidades de los grupos sociales. ¿A qué osado se le ocurriría transportar un número suficiente de vacas para adquirir, tal vez, azadones?;

¿cómo pesar quintales de arroz a cambio de legumbres frescas? Seguía siendo difícil la adquisición tomando unidades de valor tan difíciles de contar, medir y transportar.

Aquellos grupos sociales al configurar poco a poco sus jerarquías de mando y organización, al conocer la división del trabajo, al iniciar sus campañas bélicas tras la conquista de territorios, tuvieron que evolucionar en la ideación de un mejor intermediario. La moneda metálica es síntesis de ese forzoso desarrollo y le brindó invaluable servicios al comercio. Se considera que su aparición tuvo lugar en Grecia Clásica durante algún día del año 687, antes de Cristo, y se identifica como su autor a Gyges, rey de los Lidios. Su constitución contenía dos metales y el beneficio insoslayable ³.

En efecto, los Imperios de la antigüedad adoptaron la utilización de monedas metálicas para facilitar las transacciones de sus pueblos. Aunque pudiera parecer sorprendente en nuestra época, la imposición de marcas o sellos en las monedas metálicas, data de épocas remotas. Ello, con la finalidad de proteger la confianza de quienes las utilizaban. La acuñación se desarrolló, desde sus inicios, como una facultad estatal: sólo el Estado podía disponer del acuñamiento de las monedas que debían tener curso forzoso en sus territorios. Era todo un privilegio, concedido por la autoridad, el que un particular se encargara de la acuñación de monedas. Ésta práctica se reafirmó durante la Edad Media pero, con el advenimiento de la modernidad, cayó en desuso. Los bancos centrales habían asumido la facultad de emitir dinero y ponerlo en circulación.

Las piezas acuñadas tuvieron una circulación restringida a ciertas zonas geográficas. No en cualquier lugar distinto del de emisión, podían tener poder liberatorio ni curso legal. A ello se sumó el hecho que se multiplicaran las distintas monedas creando desórdenes que, de alguna manera, fueron atenuados por los ancestrales cambistas. Entre sus tareas se encontraba pesar y certificar la calidad de las piezas de metal amonedado.

Roma Imperial no careció de su propia moneda: el *as*, fabricada en un primer momento de bronce y cuyo peso equivalía a una libra. Adoptó, con posterioridad, el oro como base para la acuñación de su moneda: *el aureus*. La aparición del

oro en el teatro de las operaciones monetarias como metal preferente, se debió a las posesiones romanas sobre las minas ibéricas después de la segunda guerra púnica, cuando derrotaron a los cartagineses. Sin embargo, la negativa de sus gobernantes a variar el peso y la ley de las monedas, originó un fenómeno inflacionario. Para contrarrestarlo se expidió la *Lex Flaminia* que autorizaba la devaluación de su moneda en un cincuenta por ciento. Los resultados fueron magros ⁴.

Tras la caída del Imperio Romano Occidental, la acuñación de monedas ya no involucró al oro, pues se hizo escaso. Transcurrieron cerca de ochocientos años para que una ciudad emitiera su propia moneda a base del metal áureo: en las postrimerías del siglo XIII y, en el primer apogeo comercial de otras tantas ciudades como ella, Florencia puso en circulación el *florin*.

Durante gran parte de la Edad Media existieron monedas realizadas de plata y otros metales. Todavía sin constituirse los primeros Estados nacionales la circulación monetaria era un verdadero caos. Existieron, al decir de **Dauphin-Meunier**, monedas señoriales, abaciales y urbanas ⁵. Los monarcas, desde luego, tenían en su provecho la facultad de hacer circular metales amonedados; las ferias europeas llegaron a tener, por único fin, en algunos célebres casos, el intercambio de grandes cantidades de monedas y valores; en otros, las ferias tenían sus propias monedas para llevar a cabo el intercambio.

Las pujantes economías del viejo mundo pudieron volver a poseer oro en abundancia, tras el arribo de los primeros europeos a América. Las colonias surtieron impresionantes cantidades de este metal a la corona española.

La llegada de oro y plata, en mayores cantidades de las acostumbradas, así como el creciente empuje comercial de algunas ciudades del Mediterráneo, produjo una verdadera fiebre de atesoramiento. El caso de la península ibérica, abrevando de las minas de la Nueva España y de Perú, fue dramático. El mercantilismo de la época consideraba que el atesoramiento de oro era símbolo de riqueza. Esto produjo el alza constante de precios y el fortalecimiento de empresas comerciales de otros países europeos. Su comercio e industria se marchitaron; las expulsiones

de moros y judíos no hicieron sino agravar la crisis, pues ellos eran la espina dorsal de la agricultura y el comercio peninsulares. Al cabo de tal cadena de malas circunstancias, el esplendor hispano declinó ⁶.

No es sino, como hemos apuntado, hasta el surgimiento de los primeros Estados nacionales en Europa cuando el caos de las acuñaciones desapareció. Un sólo ente soberano, en adelante, se encargaría de tal tarea. El perfeccionamiento de dicha técnica, el privilegio concedido a algunas corporaciones bancarias con rigurosos requerimientos establecidos en las leyes, la obligatoriedad del poder liberatorio en un sólo territorio, fueron las condiciones que ayudaron a la maduración de diversos sistemas monetarios.

En este punto la moneda metálica resultó insuficiente para el vertiginoso impulso comercial de sus pueblos. Debía encontrarse un mecanismo adecuado para multiplicar la moneda metálica, en ocasiones escasa. Se consideró su producción a base de papel. No obstante, el resultado tenía un defecto intrínseco: requería un respaldo material, metálico.

Aquí debemos hacer una precisión. Desde luego que el desarrollo bancario implicó, como lo veremos más adelante, la aceptación de mercancías y de dinero, a cambio de un recibo fabricado de papel u otro material. La génesis del crédito tuvo por base el hecho que las cantidades dinerarias, recibidas por los cambistas, permanecieran durante largas temporadas seguras pero ociosas, siendo que podían también hacerlas objeto de comercio y otorgarlas a quien prometiera restituirlas en una fecha determinada, adicionada de una *justa* retribución por los beneficios recibidos.

Con esto hemos de decir que los antecedentes de la moneda hecha de papel pueden ser referidos también a la antigüedad. El cambista entregaba un comprobante por los dineros que recibía; no obstante, no es sino mucho después cuando los bancos públicos permiten que dichos recibos tengan circulación *como si se trataran de monedas metálicas acuñadas*. Ello, desde luego, bajo una rigurosa vigilancia estatal.

Retomando nuestro discurso cabe mencionar que entre otros instrumentos nacidos

durante la evolución monetaria, se encuentran la letra de cambio (*lettera di pagamento* para los italianos medievales) y el cheque, que se llegó a considerar moneda escriptural.

El respaldo metálico era imprescindible para que se dejara circular un documento hecho a base de papel. El gran salto consistió en omitir la convertibilidad de la moneda hecha de papel a cambio de su inconvertibilidad: en adelante el papel moneda ya no requería un respaldo metálico y las emisiones de billetes, por parte de bancos autorizados por el Estado, produjeron una inconmensurable agilidad del intercambio mercantil. Los primeros bancos públicos, a partir del siglo XV y con toda su fuerza y esplendor durante el siglo XVIII, fueron los creadores del dinero bancario en sentido moderno ⁷.

Haremos referencia a los sistemas monetarios de la modernidad: bimetalismo, monometalismo y monedas dirigidas.

José Carciente es claro al señalar la finalidad de todo sistema monetario:

... la unidad monetaria que servirá como medida de valores. (...) el sistema monetario de un país depende del conjunto de normas que sirven a la determinación de la unidad monetaria. (...) Si la unidad monetaria es moneda de oro se dice que el sistema monetario está sujeto al régimen del monometalismo oro; si la moneda es la plata, el sistema es de monometalismo plata; si el patrón moneda es el billete de banco inconvertible y de curso legal, el régimen monetario es el de papel moneda. ⁸

Después del triunfo de los revolucionarios franceses en 1789, y a lo largo del siglo XIX, los sistemas monetarios de Europa, fueron bimetalistas. Ello porque la medida de valor estaba integrada por oro y plata. No obstante, por cruciales factores políticos --Alemania venció a Francia en 1871 y, entre sus condiciones, le impuso el pago de una exorbitante cantidad de francos oro; dueña de la situación, Alemania asume como patrón exclusivo al oro, no sin antes haber hecho de la plata una simple mercancía, con el correspondiente desquiciamiento de las economías europeas--, el monometalismo, a base de oro, se impone como nueva unidad de valor ⁹.

El sistema patrón oro, perfeccionado por los ingleses a fines del siglo XIX, encontró un mundo volátil y su existencia no fue más allá de las primeras dos décadas del siglo XX. La crisis generada por la Primera Guerra Mundial produjo su desplome: los países beligerantes decidieron proteger sus economías prohibiendo la exportación libre del oro. Al inmovilizarse el metal, la estabilidad se acabó. Algunos, como Francia, resistieron la embestida de la crisis por poco tiempo; Alemania, por desgracia, generó hiperinflación la cual fue germen del ascenso nacional-socialista que, con Hitler a la cabeza, sembró el horror veinte años más tarde ¹⁰.

Para combatir los desórdenes inflacionarios, el profesor **Moreno Castañeda** señala las dos soluciones o métodos que fueron utilizados: el deflacionista, consistente en restricción interna del crédito, mayores y onerosos impuestos y un severo control de precios. Comenta:

El efecto total es deprimente. Abatidos los precios, las negociaciones comerciales e industriales pierden su liquidez, porque antes que tengan tiempo para reajustar sus costos, sus ingresos descienden. (...) Los rentistas, los asalariados y todos los sujetos a ingresos inelásticos, que durante la inflación eran reiteradamente despojados; ahora, al invertirse el signo de la corriente, son restituidos. Pero su beneficio no es perdurable. A la postre son alcanzados también por el malestar general (...). Las negociaciones, incapacitadas para seguir operando a base de pérdidas, se cierran o se ponen en liquidación; y ante el desplazamiento de brazos, el desempleo se generaliza. La sociedad ha acabado por caer en la curva más baja del ciclo económico. ¹¹

El otro método es el de la estabilización, cuyos puntos básicos son el reordenamiento de las finanzas interiores y la moneda en cualquier forma, acompañada de la reanudación de las relaciones comerciales internacionales. El exponente más brillante, según **Moreno Castañeda**, fue Alemania.

Antes de la década de los treinta los sistemas monetarios siguieron atados al valor del oro, sin circulación, aunque las únicas monedas dotadas de poder liberatorio ilimitado eran los billetes de banco. Sin embargo, Inglaterra, al generarse una crisis mundial de sobreproducción y escasas ventas, abandonó en 1931 el sistema, declarando a la libra inconvertible por oro. La avalancha de devaluaciones no se hizo esperar; después de Inglaterra: Estados Unidos, Francia

y otros países europeos. Al respecto, el autor citado anota:

A partir de esta batalla de devaluaciones, (...) las monedas pierden su sólido anclaje; y entran a una etapa en que, desprovistas de un apoyo inconvencible, regidas fundamentalmente por las disposiciones del Estado, quedan a merced de todas las eventualidades económicas. ¹²

Tras la Segunda Guerra Mundial --las economías europeas exhaustas y bajo el cobijo del Plan Marshall estadounidense--, las potencias integrantes del bando aliado, deciden reordenar el sistema económico internacional en virtud de los desajustes producidos por años de enfrentamiento bélico. Del 10. al 22 de julio de 1944 la Organización de las Naciones Unidas celebró en Bretton Woods (New Hampshire, EU), una conferencia de carácter monetario y fiduciario. Debido a este evento, que marcó la historia de los siguientes cincuenta años, se constituyeron el Fondo Monetario Internacional, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (después Banco Mundial) y se firmó el Acuerdo General para Aranceles y Comercio (GATT) mismo que ha sido sustituido, en 1995, por la Organización Mundial del Comercio (WTO). Las monedas quedaron sujetas a una paridad respecto de la más fuerte, hasta el momento, el dólar americano. Cabe decir que en la conferencia de Bretton Woods se planeó lanzar lo que sería el vértice del sistema económico mundial: la International Trade Organization, el cual se pospuso medio siglo. Europa se resistió y a cambio aceptó firmar el Acuerdo General para Aranceles y Comercio.

A menos de un lustro de iniciar, junto con el siglo XXI, el tercer milenio, podemos decir que vivimos en los umbrales de una nueva era. Parece que la moneda metálica acuñada y el billete inconvertible serán recuerdos de museo después de los próximos cincuenta años. La *moneda supersimbólica* y el *microchip* serán sus sustitutos.

1.2.1.2 Algunas opiniones acerca de la moneda

El espectro de autores que han opinado acerca de la materia es amplio. Nos dedicamos a transcribir las ideas acerca de la moneda que han sido generadas por sólo algunos pensadores.

Aristocles, *el de espaldas anchas*, desdeñado por haber establecido las bases de algún incipiente comunismo en sus obras, postula en *Las leyes*, que sólo al Estado corresponderá el atesoramiento del oro y la plata, por lo cual existirán monedas de poco valor para las transacciones mercantiles y el pago de los trabajadores. Los ciudadanos no podrán acumular metales preciosos, por lo cual deberán devolver las monedas que los contengan al retorno de sus viajes. El autor griego sigue diciendo que podría ser permisible que los particulares acumularan bienes sólo en determinadas proporciones, pues, al excederse, serían susceptibles de sanción por el Estado ¹³.

Aristóteles, por su parte, opinó en forma adversa a la de su brillante maestro. De hecho combatió algunas de sus radicales ideas. Por paradójico que pudiera parecer no creía en el lucro derivado del comercio, por ser adverso a las leyes de la naturaleza. Acerca de la moneda pensaba que había sido diseñada para facilitar los cambios, por lo cual, era benéfica para los hombres. No creía que las monedas, hechas de metales preciosos, pudieran ser riqueza; pues, según su pensamiento, no podía ser riqueza lo que no evita que su dueño perezca de hambre. En su *Ética a Nicómaco* postula que la moneda mide todas las cosas; pues, para que exista el cambio es indispensable una equivalencia: que haya igualdad entre los objetos intercambiables e intercambiados. La moneda, insiste el autor nombrado, sirve para producir certeza de poder satisfacer los deseos en un futuro. Más adelante nos detendremos en las funciones del dinero y veremos cuán acertado se encontraba **Aristóteles** al decir lo antes transcrito ¹⁴.

El francés **Nicolás de Oresme**, Obispo de Lisiéux, escribió, a fines del siglo XIV, la primera monografía económica después de la de **Jenofante** ¹⁵: *Tratado sobre la primera invención de la moneda*. El también primer traductor al francés de **Aristóteles**, describe los orígenes de la moneda diciendo que las operaciones de trueque eran muy difíciles y ocasionaban disputas. También hace alusión a las monedas premetálicas y a las metálicas; sobre éstas dice que deben ser de metales preciosos, excepto cuando el oro y la plata sean escasos. Las monedas metálicas tienen ciertas ventajas que **Oresme** resalta: fácil manejo y transporte, duración indefinida, alto poder de compra, divisibilidad perfecta e imposibilidad de falsificación. Para **Oresme** la acuñación de la moneda sólo corresponde al

príncipe, lo cual no significa que sea dueño absoluto de ella. Se pronuncia contra la disminución de la ley de las monedas de manera unilateral por parte del príncipe, siendo partidario que tal alteración en su valor requiera del concurso de la comunidad. **Oresme** subraya que nunca debe disminuir el poder adquisitivo de la moneda ¹⁶. Debemos advertir que esta obra no vio la luz pública en tiempos del autor sino hasta el siglo XVI.

Toca el turno a otro destacado religioso: el jesuita español **Juan de Mariana** ¹⁷, quien, residiendo en la ciudad de Colonia, publicó en 1601 su *Tratado y discurso sobre la moneda de vellón*. Gracias a esta obra el Padre **Mariana** padeció cárcel en virtud de sus agudas críticas contra algunos hombre públicos. Las monedas a que se refiere el autor citado se utilizaban para las pequeñas operaciones mercantiles y pueden ser consideradas monedas fraccionarias de la época. **Mariana** escribió que, sólo en caso de extrema necesidad, el rey podía devaluar la moneda, pero sólo por un lapso breve de tiempo. Bajo otra circunstancia el hecho de reducir la ley de las monedas implicaba, según el sacerdote hispano, que el rey se apoderaría de manera ilegítima del tesoro de sus súbditos. Además, **Mariana** se manifiesta adverso a la política de frenar los precios mediante la fijación unilateral de los mismos por parte de la autoridad, ya que ello daba por consecuencia nuevas alzas de precios. Se pronuncia porque las naciones tengan monedas baratas con escaso poder de compra, pues, para él esto era distinto del bienestar y desarrollo económico de los pueblos ¹⁸.

Carciente Benacerraf expone las opiniones de otros autores:

La moneda signo, que tiene en Knapp su más ilustre representante, deja de ser un bien material y tangible para convertirse así en la representación de una deuda de los organismos que crean los medios de pago: billetes de banco, cheques, etc., etc (sic). De acuerdo con el concepto de moneda signo, el Estado crea la moneda, le da fuerza liberatoria y la hace aceptable en un territorio determinado, sin poder, no obstante, fijar... el valor en términos reales. La moneda se convierte ... en el medio de pagar una deuda o una compra. Para Wieser y Schumpeter, la moneda es una acreencia (*anweisung*) contra la sociedad, que sirve para adquirir bienes; su valor deriva de los bienes que adquiere, es decir, que la moneda transforma la deuda nacida de una relación individual en un medio de compra indiferenciado; la hace social, extendiéndola al espacio, a la persona, al objeto y perpetuándola en el tiempo. Para Lester V. Chandler, el dinero puede ser estéril, en tanto que por sí mismo no es capaz de producir nada útil, pero su productividad indirecta es

considerable, pues facilita el intercambio y la especialización. ¹⁹

1.2.1.3 Naturaleza de la moneda

a) Algo sobre definiciones

Antes de tomar el riesgo de explicar la naturaleza de la moneda enunciando sus principales atributos a través de uno o varios conceptos habremos de decir lo siguiente. Ya en otro lugar y bajo circunstancias diferentes nuestro profesor **Rolando Tamayo**, nos alertaba acerca del peligro de proporcionar definiciones persuasivas o conceptos *ad hoc*, sin antes preguntarse acerca de los elementos de los cuales depende nuestro objeto ²⁰.

Es el caso que al proponernos explicar la naturaleza de la moneda surge, ante todo, la disquisición terminológica: ¿moneda o dinero? La cuestión es importante. En especial cuando gran parte de la doctrina se refiere al punto sin distinción alguna; ya sea, al definirlo, o bien, al enunciar sus funciones y características. A ello debe añadirse que el tema no es exclusivo de nuestra disciplina. Por lo cual, con prudencia, nos daremos a la tarea de saber si acaso pueden emplearse ambos términos sin que exista una diferencia crucial. Para ello nos apoyamos en la investigación realizada por el profesor **Héctor J. Rivera** en su libro *Introducción a la moneda y la banca*.

El profesor de la Universidad de Puerto Rico expone las posibles diferencias entre ambas palabras a base de tres puntos. *Primero*, la palabra **dinero** se emplea, por lo regular, como sinónimo de medio de cambio y símbolo de poder adquisitivo. Las expresiones coloquiales: *Hay mucho (o poco) dinero; El dinero llama dinero; Está haciendo dinero; Es persona de dinero; El dinero se posesiona del hombre;* implican una connotación cuantitativa, pero, sin distinguir fracciones de unidad. *Segundo*, la palabra **moneda** no se emplea comunmente, en virtud que es propia de académicos, técnicos e, incluso, coleccionistas. Son raras las expresiones que la incluyen, entre ellas e.g.: *La unidad monetaria está definida en 13.714 granos troy de oro puro; Voy para la clase de moneda y banca; Él está a cargo de la explicación de la naturaleza de la moneda; Se ha*

*determinado en el laboratorio que parte de la moneda examinada es falsa; Tiene una sorprendente colección de monedas. Por excepción en el lenguaje coloquial la palabra moneda sirve para adjetivar el dinero hecho de papel: *papel moneda*. Tercero, existen ciertas áreas donde el empleo de las palabras moneda y dinero es indistinto. Acudiendo de nuevo al uso de expresiones, el profesor Rivera ejemplifica: *Hay unas cuantas monedas en la alcancía (en este caso, se quiere decir poco dinero); Voy al mercado de dinero (en este caso, se quiere decir moneda); Entre ese menudo hay moneda que parece ser falsa (en este caso, se quiere decir dinero); En la calle San Martín hay casas de cambio de moneda (en este caso, se quiere decir dinero)*²¹.*

Nos permitimos concluir, al tenor de lo expuesto, que el empleo de la palabra *moneda* es técnico, especializado; lo cual no es motivo para desdeñar la palabra *dinero*, de uso común, no especializado; en virtud que ambas palabras se refieren en mayor o menor extensión al mismo objeto y la doctrina, al no hacer diferenciación, tiene en su discurso como virtuales sinónimos ambos vocablos.

b) Funciones de la moneda

La doctrina establece que las funciones de la moneda son las siguientes: a) Patrón o unidad de valor; b) Medio de pago, instrumento de cambios, intermediario o instrumento de liberación de obligaciones; c) Garantía de solvencia; d) Poder adquisitivo o de compra.

α.- Patrón o unidad de valor

La función clásica de la moneda como medida de valor de bienes susceptibles de comerciar, ha sido cuestionada. A la moneda se le ha querido ver en forma simétrica que al metro o al litro. Desde luego que esta postura tiene razón y fundamento: ¿de qué otra manera podría valuarse la cosecha algodonera de México o la producción de textiles de un suburbio industrial en Sevilla? *Por lo cual, bajo determinadas circunstancias temporales y espaciales la moneda sí es una medida de valor*. Este carácter se pierde cuando tales circunstancias varían. En ese caso la unidad de valor de la moneda no es exacta, pues está sujeta a los

vaivenes de las leyes económicas. Siguiendo a **Kent** diríamos: "*Es como si un patrón verdadero tuviera a veces 36 pulgadas de largo, otras 32 y más tarde 45...*" ²². En la historia la moneda unidad de valor debía tener un valor intrínseco para poder emplearse. Esta miopía fue eliminada al evolucionar las instituciones monetarias: las monedas al dejar de ser convertibles, es decir, al dejar de requerir respaldo metálico, devinieron emisiones superiores a las acostumbradas, con un relativo beneficio para las naciones ²³.

*β.- Medio de pago, instrumento de cambios,
intermediario o instrumento de liberación de obligaciones*

Como apuntamos en el apartado *1.2.1.1* al referirnos a la evolución de la moneda, los trueques constituían la forma más primitiva del intercambio. El intermediario más avanzado y que produjo agilidad sobre el simple trueque fue la moneda metálica; y, al evolucionar, la moneda emitida por el Estado, sin respaldo metálico y con curso legal forzoso en su territorio. La opinión de **Kent** al respecto es que, en la actualidad cumple su función a cabalidad ²⁴.

La crítica menciona que la moneda metálica acuñada no siempre ha sido considerada como intermediario de los cambios de bienes. Se dice que tampoco importa si es o no emitida por el Estado; al fin y al cabo, basta con que cuente con la aceptación general para cumplir sus objetivos. Ello se refuerza con el hecho que los habitantes de un país repudian la moneda estatal por su inestabilidad y adoptan otros bienes para tal fin, *e.g.* Alemania, después de la Primera Guerra Mundial ²⁵.

Respecto de este cuestionamiento es conveniente rebatir, dándole la razón a **Raymond P. Kent**, mediante lo que el profesor de derecho monetario de la Universidad de Oxford, **F.A. Mann**, sostiene en su libro *El aspecto legal del dinero*, al enunciar la teoría estatista o constitucionalista del dinero.

Su opinión es la siguiente. El derecho constitucional moderno establece como prerrogativa del Estado --asunida durante un largo período histórico--, el monopolio del circulante, como una expresión de su poder soberano. Permitir la creación y emisión monetarias sin la autorización de dicho ente significa negar

este punto. Esta teoría es bifrontal: por una parte, los medios de cambio circulantes sólo se crean por la autoridad del Estado o de otra autoridad suprema que ejerza temporalmente o de facto el poder soberano del Estado, *e.g.* cuando en la Primera Guerra Mundial algunas empresas industriales o cámaras de comercio emitieron *dinero de emergencia (Notgeld)*, los medios circunlantes eran dinero legal y su falsificador era susceptible de ser sancionado, como lo sostuvo la Suprema Corte Alemana; por otra parte, el dinero sólo puede perder su carácter legal en virtud de una desmonetización formal, *e.g.* la Hoja de Maple del Canadá tiene un valor de 250 libras esterlinas, pero habiendo sido emitida de acuerdo con una Proclama del Gobernador General del 8 de noviembre de 1979, es dinero legal con un valor de 50 centavos de dólar americano. Concluye el profesor Mann que las justificaciones de los opositores a esta teoría son referidas a la actitud de la sociedad, en oposición al Estado, ya que en ciertas emergencias económicas la vida comercial o la confianza del pueblo tienen el poder de convertir en medios de cambio cualquier cosa que no sea el emitido por la autoridad. A ésta la denomina como *teoría societaria del dinero*, incapacitada para explicar la relevancia de las crisis para la definición legal del dinero, inconciliable con el monopolio legítimo del Estado moderno en materia monetaria y carente de fundamento para establecer un sólo caso en el cual el dinero legal perdiera su carácter por el peregrino deseo de la vida comercial o la voluntad de la comunidad en contra de la voluntad suprema de la autoridad *de jure* o *de facto* ²⁶.

Respecto de esta función, el profesor Francisco Borja Martínez, de la Universidad Iberoamericana en México, opta por la denominación medio de pago. Esto en virtud que en el ámbito jurídico es propio afirmar que opera para solventar 1) obligaciones pecuniarias, y 2) con independencia de esto, puede concebirse por sí misma en virtud del régimen de propiedad que la rige ²⁷.

Para concluir, debemos decir que Gilberto Moreno Castañeda hace referencia, dentro de las funciones de la moneda, a aquella por la cual ésta sirve como medio de liberación de obligaciones ²⁸. No obstante, en Derecho, al referirnos a la moneda como medio de pago o intermediario, existe razón fundada para subsumir dicha característica en este apartado: el curso legal o forzoso. El profesor Borja Martínez considera que el curso legal o forzoso consiste en el

poder liberatorio, es decir, la obligatoriedad de aceptación para el pago de deudas pecuniarias, mismo que el Estado concede a la moneda ²⁹. Siendo, en la actualidad, la moneda una emisión estatal, justo es pensar que como medio de pago ostenta poder liberatorio.

χ.- Garantía de solvencia

El único autor que así la explica, de aquellos que tuvimos a la vista, es **Raymond P. Kent**, como una función subordinada o derivada de las dos antes expuestas. En este sentido, puede ser considerado como ahorro. Esto es, la retención o acumulación temporal de cantidades sustanciales de dinero, con la finalidad de cumplir obligaciones futuras o bien adquirir bienes cuando lleguen a necesitarse ³⁰. Se ha pretendido anatemizar la moneda porque su acumulación ayuda a formar el capital, de ahí que los bolcheviques pretendiesen destruirla para evitar el fenómeno que combatían: el llamado capitalismo ³¹. Sin embargo, es equivocado pensar que la moneda, en sí misma, sea capital. Dice **Rivera**:

El capital, en sentido económico, se compone de bienes materiales escasos utilizados para fines de producción. (...) la moneda faculta ... (a su propietario) para obtener capital. ³²

δ.- Poder adquisitivo o de compra

La moneda cumple una función adicional que entraña amplia relación con las expuestas en los puntos *I* y *III*. Representa un poder adquisitivo. Es decir, aquellas cosas que pueden ser adquiridas mediante el valor de las unidades de cuenta con que se disponga. En este caso debemos decir que tal función sólo se cumple en *determinadas circunstancias de espacio y tiempo*; por lo cual es imperfecta. El poder adquisitivo puede variar *de la noche a la mañana*. Por lo cual, adquirir bonos del Estado, pagarés bancarios de inversión y algunos instrumentos bursátiles de riesgo, no siempre permiten que la moneda conserve ese poder simbólico; ya que los cambios económicos operados en un país, pueden producir que el mismo se reduzca de manera considerable. Savigny lo ha expresado de la siguiente forma:

(...) el dinero aparece con la función de un mero instrumento para la medición del valor de las partes individuales de la riqueza. Por lo que hace a esta función, el dinero se asemeja a otros instrumentos de medición (sic)... Pero el dinero aparece también con una segunda función, más elevada: abarca el valor mismo que se mide con él, y así representa el valor de todos los otros elementos de la riqueza. Por lo tanto, la propiedad del dinero otorga el mismo poder que pueden otorgar los activos medidos por él, y el dinero parece ser así un medio abstracto para disolver toda propiedad en meras cantidades. (...) Además, tal poder de riqueza que caracteriza al dinero, tiene el atributo de ser independiente de las capacidades y necesidades individuales y en consecuencia es igualmente útil para todos y bajo todas las circunstancias. ³³

c) Conclusión

Después de haber visto algunas definiciones sobre la moneda o el dinero, podemos quedarnos con las siguientes que, para nosotros, engloban a la perfección, los enunciados básicos de la naturaleza del objeto a definir.

I. Raymond P. Kent ³⁴

El dinero es cualquier cosa comúnmente usada y generalmente aceptada como medio de cambio o como unidad de valor.

II. William Blackstone ³⁵

El dinero es el medio de comercio ... es un medio universal, o patrón común, por comparación con el cual debe determinarse el valor de toda mercancía, o es signo que representa los valores representativos de todos los bienes.

III. Francisco Borja Martínez ³⁶

Atendiendo a los elementos connotativos que hoy en día caracterizan a la moneda, en su concepto jurídico, puede afirmarse que ésta es la unidad de valor creada por el Estado para que a través de los signos que la representan, funja como medio general de pago en su territorio; a ése propósito el orden jurídico confiere a tales signos curso legal; esto es, poder liberatorio de obligaciones pecuniarias.

IV. Y, en mi opinión: moneda es la unidad de cuenta, dotada de curso legal, cuyas finalidades consisten en servir de intermediario o medio de pago, así como representar, bajo ciertas circunstancias espacio-temporales, una medida de valor.

1.2.2 La banca

1.2.2.1 Origen y desarrollo histórico

Al cabo de las explicaciones proporcionadas acerca de la moneda, es procedente encaminar nuestro estudio al punto de la banca. En esta sección examinaremos su origen y primer desarrollo, para después disertar acerca de su naturaleza y funciones.

Las actividades bancarias han crecido junto con el hombre y han alimentado sus más variados y audaces proyectos. Han permanecido durante largo tiempo en sueños, esperando que la imaginación y necesidad de los banqueros, adinerados y simples usuarios, las despierten. No podemos hablar de bancos, establecidos como corporaciones, sino hasta que los comerciantes italianos los constituyen a fines del siglo XII, en principio de manera conexas a sus actividades industriales y después como un negocio propio y diferenciado de otros. Este negocio se consolida como una institución medieval, hasta desembocar en una compleja maquinaria financiera cuyos bastiones europeos (Inglaterra, Suecia, Alemania, Francia, Italia, Holanda) la llevan al clímax: la banca central.

Fuera del marco enunciado, sólo podemos entender a las actividades bancarias como primeros balbuceos que llevan, en sí mismos, la esencia fundamental de su existencia: el comercio del crédito, el depósito y guarda de documentos y valores, la intermediación en los pagos. Los cambistas siempre han estado ahí aguardando en sus mesas. Han aceptado la colaboración del tiempo, para evitar que se venga de ellos si no es tomado en cuenta. Han servido al poder y de él se han servido. Han vivido crisis, intrigas, cataclismos financieros; pero también han sabido ser felices y hacer felices a otros.

Las civilizaciones madres conocieron de estos primeros balbuceos.

El siguiente texto fue formulado en alguna tablilla de barro por algún banquero anónimo babilonio, entre los años 700 y 521 antes de Cristo. Para entonces Babilonia y Asiria tenían bastante desarrollada esta clase de actividades:

Doce y media minas de plata prestadas por Idolin-Markudu, hijo de Busa, a Ittimarduku y a Nabumuselig-udd, hijo de Ziri-ya, hijo del sacerdote de Gula. Por un mes, el interés es de un maneh, un shekel de plata; a partir del primer día del mes de Tebet, el interés aumenta aún. ³⁷

Entre los años 3400 y 3200 antes de Cristo, en Babilonia ya se destinaba un templo especial para estas actividades: el templo rojo de Uruk, bajo la advocación de los *dioses banqueros*. Los cambistas de la época eran sacerdotes ³⁸. Esto, que no deja de ser anecdótico, llama la atención: de alguna forma, a lo largo de la historia se repite el fenómeno de involucrar el elemento religioso con las actividades de los cambistas. Y tiene, desde luego, una explicación: el capitalista (es decir, el dueño del capital en su sentido más amplio) padece del constante temor de perder su dinero.

Sólo aquello que le suscita confianza, puede curar ese ánimo. Es dable pensar que *los sacerdotes* --intermediarios entre las divinidades y los hombres--, así como *los templos* --siempre resguardados, a cubierto de amenazas, improfanables so pena de un castigo superior--, satisficieron las características de seguridad y confiabilidad ³⁹.

La constante histórica involucra a los templos de Grecia --el de Apolo en Delfos, el de Hera en Samos, el de Artemis en Efeso--, que a los monasterios medievales cristiano-católicos del siglo VI de nuestra era. A la legendaria orden de los *Pobres Soldados Hermanos de Cristo y del Templo de Salomón*, fundada seis siglos más tarde por Hugh de Payens, que a los nobles Padres Franciscanos creadores de los Montes de Piedad para socorrer a los necesitados entre 1428 y 1470. No pasa desapercibido el involucramiento de la Iglesia Católica en estas actividades. En nuestro tiempo, son conocidos los casos como el de la *Prelatura Personal de la Santa Cruz y el Opus Dei* (fundada en 1928), cuyos miembros en algunos casos se vieron inmiscuidos en escándalos financieros en España con las

Compañías Matesa y Rumasa; así como el acaecido en 1982 en el Banco del Vaticano, gobernado en aquel entonces por el polémico obispo **Paul Marcinkus** (sobre el que pesó una orden de aprehensión de las autoridades italianas) ⁴⁰.

Otro aspecto que resulta interesante, es el relativo a la legislación bancaria en sus primeras épocas. A quienes debemos la primera regulación específica y minuciosa respecto de la banca son los Babilonios. La autoridad central, al secularizarse el fenómeno bancario, intervino a través de sus reglas. **Hammurabi**, sexto gobernante de la primera dinastía que gobernó aquel pueblo de Asia menor, tuvo a bien incluir, tal vez entre 1730 a 1685 antes de Cristo, diversos mandatos acerca del incipiente fenómeno de la banca. El documento, que en la actualidad se conserva en Francia, consagraba la reglamentación sobre préstamos, depósitos y tasas de interés. Preveía alguna regla que combatía la usura; y, por vez primera, dispone acerca del contrato de comisión mercantil. Ni Esparta ni Atenas, por otra parte, se ocuparon de reglamentar en forma minuciosa la actividad bancaria, no obstante estar también involucrados con ésta los trápezitas. Sólo en Atenas, el sabio Solón emitió legislación para evitar que las tierras de los campesinos pobres pasaran a manos de sus acreedores, queremos pensar que había cambistas entre éstos últimos ⁴¹.

Por varias circunstancias, en el derecho romano existió un lamentable vacío al respecto. No obstante que la Ley de las XII Tablas toca algún aspecto del comercio bancario así como restringe el *canon* de interés sobre préstamos. Durante la época de mayor producción legislativa en Roma, sí existieron actividades bancarias y cambistas: *argentarii*, *publicanos*, *negotiatores*. **Mittlis** expone tres razones que dan cuenta de este suceso: a) Jurisconsultos y constituciones imperiales no daban mucha importancia a las relaciones sociales o económicas; b) la actividad bancaria *escapaba*, por sus peculiaridades especiales, al sentido analítico de los juristas; c) el juicio ordinario romano no abarcaba gran parte de las materias mercantil y bancaria, por lo cual los Pretores al formular sus comentarios en sus edictos no se pronunciaban al respecto ⁴². Lo anterior no quiere decir que los tribunales de la época romana permanecieran sin actuar frente a los abusos o problemas de este tipo. A más de un banquero llegaron a instaurarle juicio por falta de pago de sus adeudos.

La legislación a la cual se sujetaban los banqueros no conoció mejor perfeccionamiento hasta la integración de los Estados nacionales. Mientras tanto, la legislación y la jurisdicción a que eran sometidos los banqueros dependían de los Señores, reyes y la Iglesia, según el fuero que poseyera el banco y el destino de los fondos en él conservados. La legislación se ocupa de la actividad bancaria con mayor intensidad cuando el Estado concede autorizaciones y permisos para el establecimiento de los bancos. Durante la alta Edad Media, nos comenta **Dauphin-Meunier**:

(...) en ciertos lugares, el ejercicio de la profesión de banquero fue sometido a una autorización oficial y fueron exigidas fianzas a quienes se dedicaban a esta profesión; además, los banqueros debían prestar juramento de restituir fielmente los depósitos recibidos. ⁴³

La creación de los primeros bancos públicos, como examinaremos con detenimiento en otro lugar, obliga a la autoridad estatal ser vigilante constante de ellos. La circulación monetaria la obliga a ser muy estricta en el procedimiento para conceder el privilegio de erigir un banco privado destinado a emitir moneda. La idea de banca central, siendo ya para entonces el Estado un ente semejante a como lo conocemos, y, el vertiginoso desarrollo de la actividad, vuelve más compleja la regulación; incluso, hasta el surgimiento del derecho bancario como tal, así como de la ciencia que lo estudia.

Concluimos esta parte preguntándonos: ¿cuáles fueron los predecesores de los actuales financieros?, ¿cómo dió inicio y evolucionó la profesión de banquero?

La primera forma de *banca*, aquella que todavía no tiene la organización y estructura que conocerá al correr del tiempo, puede ubicar su origen treinta y cinco siglos antes de Cristo. Las civilizaciones madres la conocieron, aún sin el empleo de la moneda metálica, alrededor de las figuras y símbolos religiosos; pero, por los vestigios de Babilonia, a través de las tablillas de barro que empleaban para llevar su contabilidad, el funcionamiento embrionario de aquella banca ya conocía la recepción de depósitos gratuitos, préstamos con garantía y un interés entre el treinta y tres y veinte por ciento anual. Los babilonios ya conocían las fianzas y entre sus garantías admitían campos, casas, esclavos.

Sorprende saber que la anticresis (contrato por el cual el acreedor goza del usufructo de una finca hasta que el deudor pague su deuda) ya se practicaba ⁴⁴. Quince siglos antes de Cristo, los Hititas --pobladores de Asia Menor--, practicaban el *arte del cambio* haciendo préstamos a grandes riesgos, utilizando lingotes pues la moneda metálica no existía y funcionando a través de bancos comerciales que hubieran sido la envidia de las modernas firmas especializadas ⁴⁵. La Egipticia, sin embargo, no practicó el cambio sino por conducto de extranjeros y más tarde por influencia de los griegos ⁴⁶.

Cuatro siglos antes de nuestra era, los Griegos ya tenían en funcionamiento los servicios de comercio del crédito. Se dice que en pequeñas mesas triangulares, los cambistas se aseguraban de la autenticidad y valor de las monedas. Prestaban a grandes riesgos a cambio de intereses superiores a los normales. Financiaban al *Estado* griego en sus campañas bélicas y su tasa de interés era libre. No hay que olvidar que a esta época se refieren con cierto orgullo los estudiosos del Derecho Mercantil por las instituciones que aplicaban los jueces griegos y, más tarde, los romanos *e.g.*: la *Nauticum Foenus* integrante de las *Leyes Rodias* que regulaban el comercio marítimo. Era un préstamo que se hacía a un comerciante para pagar el flete de su mercancía por mar (recordemos que antes de los griegos, los fenicios ya comerciaban por agua): si el viaje era un éxito y la mercancía llegaba segura al puerto, el comerciante pagaría un fuerte interés; si el viaje fracasaba, la suma prestada no se reintegraría. Respecto de la técnica bancaria, éstos banqueros poseían ya una forma sistemática de realizar su contabilidad. Por lo menos se ayudaban de dos libros contables: el diario (*éphémérides*) y el de registro general (*trapetziticá grámmata*). Algunos autores dicen que el origen de la palabra *banca* se debe buscar por analogía a la mesa en que se laboraba. Es de dudarse que los *trápezitas* y su *trápeza* hayan tenido algo que ver con ello, pues el origen de la palabra *banca* también puede imputarse a la formación de los montes, primera forma de bancos públicos, así como al uso de la palabra anglosajona *banck* ⁴⁷.

Roma conoció los servicios bancarios, por influencia de sus maestros griegos: dos siglos antes de nuestra era habían hecho suyos los territorios helénicos. La formación del Imperio estaba en pleno apogeo. La actividad de la banca y su técnica se transculturizaron. Fue una semilla que se propagó en las fértiles tierras

de los Césares. Se conoce a una clase empresarial poderosa que se encarga de financiar la *res publicae*: los publicanos o plebeyos, en oposición a la aristocracia terrateniente que ocupaba el Senado. Entre otras instituciones que tuvieron en funciones los publicanos, también llamados Caballeros, estuvieron las sociedades por acciones y la operación de *bolsas de valores* (dado que además de construir *basílicas*, se aglutinaban en ellas para comerciar dinero e intercambiar información financiera).

Además de la plutocracia financiera del régimen, existían pequeños banqueros que utilizaban mesas pequeñas, también, para sus operaciones: los *argentarii*; su nombre se entiende por la utilización de la plata. Ellos estaban bajo la jurisdicción del Prefecto de la ciudad en que se hallaban. No constituyeron personas colectivas distintas de las de sus socios; no obstante, conocieron las solidaridades activa y pasiva. Practicaron la compensación; transferían cantidades de dinero de un lado a otro del Imperio, tan sólo mediante escribir a sus corresponsales. Fungieron como notarios y abogados de sus clientes en la redacción de documentos. Recibían depósitos reembolsables a la vista del depositario o la presentación de cheques a la orden de un tercero. Desde luego, prestaban dinero con interés y garantía. Entre sus instrumentos contables destacan: el libro de caja (*codex accepti et depensi*); el libro de entradas (*accepta*); el libro de salidas (*expensa*); el libro diario (*adversarium*); el libro general de registros (*kalendarium*); y, registros de las cuentas de sus clientes, que no contratos de cuenta corriente (*códices rationum*).

Los banqueros de ínfima categoría, en las fronteras imperiales, duros en el cobro de intereses, eran los *negotiatores*: banqueros privados que gozaban, en la mayoría de sus casos, de mala reputación y a veces eran asesinados por sus abusos ⁴⁸.

Otros antecedentes de los banqueros, después de la caída del Imperio Romano Occidental, durante nuestra era, son los Monasterios Medievales, en el siglo VI. Habían utilizado los templos de los antiguos dioses romanos y griegos, por lo cual poseían un capital en mobiliario considerable. Practicaron el crédito agrícola. Hipotecaban los inmuebles, o bien, después de invertir una suma --a petición de algún Señor feudal necesitado de fondos-- cobraban los beneficios de un inmueble dado en garantía. Su tasa de interés era baja; aunque ellos sólo trabajaban en el

campo. En las villas y ciudades operaban sirios y judíos ⁴⁹.

A partir del siglo XI los principales banqueros provinieron de Francia. Eran los *lombardos*, cuyo nombre no obedece a su origen sino a su profesión; y, los *cahorsinos*, éstos sí, además de cambistas, nativos de la ciudad francesa de Cahors.

Lombardos y Cahorsinos --banqueros del rey de Francia y del Papa--, podían presumir que lo atado por ellos en la tierra lo estaba en el cielo y lo desatado por ellos en el cielo lo estaba en la tierra. Además, cierto ángulo intelectual no les era ajeno: mejoraron la técnica bancaria heredada por los griegos. El Papa les extendía el manto de su bendición apostólica y el de su protección. Éste último nada desdeñable para quien era susceptible de ver terminar sus días como cualquiera de los taimados *negotiatores*. El rey francés, amigo de estos banqueros pero más amigo de los préstamos a bajo rédito, les concedió el privilegio de laborar en sus ciudades a despecho de judíos y otros cambistas menos afortunados. Los hizo financieros de Su Majestad. Musciatto dezli Franzesi --apodado *El Mosca*-- y su hermano, apoyaron la hacienda de Felipe El Hermoso.

Insuficiente para ellos semejante cúmulo de ventajas que acrisolaba de manera exquisita poder y riqueza, detestaban con suma devoción a otros quienes por igual practicaban el arte de *Pasión* y de *Filostéfanos*, contaban con favores terrenales y espirituales y, además de tener sus principales casas en Londres, París y Roma, también eran hábiles en el manejo de la técnica bancaria. Sin dejar a un lado la referencia que financiaban con dinero y sangre las Cruzadas.

Nos referimos a los *Caballeros Templarios*, la mítica orden religiosa y militar sujeta a la Regla de *San Benito*. Eran ellos mejores financieros y, por ser un virtual y poderoso ejército, contaban con la total confianza de sus clientes. El rey de Francia también los odiaba en secreto; mas, su caso añadía a la hipocresía, la esperanza de no pagar enormes adeudos contraídos con ellos, además de la ambición de poseer sus riquezas. La circunstancia funesta conjuntó un Papa títere (*Clemente V*) y el resultado fue la extinción definitiva de la *Orden del Temple* después de suplicios indecibles. Los *lombardos* ganaron la partida sin perder un sólo hombre, a costa de siete mil integrantes de ésta orden religiosa, y los

sustituyeron en las operaciones de la banca. No obstante, en la actualidad *lombardos* y *cahorsinos* son antiguallas históricas a las que, cuando mucho, se les homenaja con una calle en la brumosa y fría City londinense. Mientras que la Orden de Jacques de Molay pervive a través de investigaciones históricas, religiosas y, desde luego, financieras.

La *Orden del Temple* recibía depósitos de fondos y objetos preciosos; alquilaba cajas de seguridad para sus clientes; invertía dinero de que disponía para que no quedara ocioso; contribuyó a la formación de la teoría contable al ser precursores de la práctica de la partida doble: es decir, indicar el origen y el empleo de los fondos invertidos. El Padre Franciscano Luca Pacioli (a quien los modernos tratados de contabilidad atribuyen como iniciador de su estudio sistemático) describe en la tercera parte de su *Summa de arithmetica*, la partida doble original de los templarios ⁵⁰.

El comercio desencadenado por las campañas bélicas en pos del Santo Sepulcro, originó el establecimiento de ferias medievales. Los hanseáticos franceses, flamencos, ingleses y teutones --a quienes debemos toda una forma de entender el Derecho Mercantil--, se reunían en ciertas temporadas en alguna ciudad. Peregrinaban después hacia otra para continuar su comercio. Algunos días estaban reservados, en las ferias, para el exclusivo comercio del dinero. Mientras que otros, sólo para el de las mercaderías. Algunas de estas ferias ostentaban su propia moneda de cambio. Las más famosas fueron las de Champaña: Reims, Lagny, Troyes, Provins, Châlons-sur-Marne y Bar-su-Aube. En el siglo XVI serán las ferias más famosas las de Lyon y Génova ⁵¹.

Durante los últimos tiempos de los templarios se habían integrado las primeras bancas constituídas en forma corporativa. Las crearon familias de comerciantes de telas, especies y materias primas. En un principio para financiar sus propios giros comerciales; más tarde, como un negocio por sí mismo. Los banqueros italianos, entre los siglos XII y XV, constituían o eran reminiscencia de la plutocracia romana de tiempo del Imperio: era toda una élite empresarial. El

cambio formaba parte de las Artes Mayores y se enseñaba en las Universidades de Bolonia y Padua ⁵². En Siena se establecieron las familias **Piccolomini, Buonsignori, Tolomei, Cacciaconti y Folcacchieri**. No obstante sus bancos perdieron la confianza del Papa y decayeron. En Florencia existieron las familias banqueras de los **Bardi, Peruzzi y Accioli**; quienes a su vez desaparecieron cuando los reyes de Inglaterra, Francia y Nápoles rehusaron pagar diversos créditos. Los famosos **Médicis** también eran de esta casta de cambistas: Lorenzo fue el conductor bajo el cual la Banca Médicis conoció su esplendor más acabado.

Las familias sienesas y florentinas se distinguieron por servir en todo momento al poder de su época. Tenían privilegios, financiaron a más de un rey en sus campañas, así como a Su Santidad. Eran recipendarios de depósitos regulares e irregulares (éstos últimos traslaticios de propiedad); fueron pioneros en la utilización del *contandi di banco*: recibos de los depósitos realizados que devinieron títulos de crédito nominales y transferibles a un tercero. A través del *contrato de commenda*, escaparon de la prohibición de la Iglesia sobre el cobro de intereses ⁵³.

Otra casta de banqueros privados la integran las familias alemanas, con los **Fugger** a la cabeza. Extraordinarios banqueros y enjundiosos pilares del poder de su época, participaron al lado de los **Hoechstetter, Weilser, Tucher y Herwaert**, en la creación del escenario político y mercantil de los siguientes dos siglos. Dieron una importancia superior a la acumulación de metales preciosos; pero, sobre todo, son los iniciadores de la práctica de captar los recursos del público, sin importar el ínfimo o alto monto de los mismos. Ello, a cambio de una tasa de interés anual fija. *La democratización del ahorro* ⁵⁴.

El embrión de los bancos controlados por el Estado, son los *montes*; éstos consistieron, en un principio, en la captación de dinero proveniente de los particulares cuyo destino era realizar obras públicas en las ciudades. Los Ayuntamientos de la época garantizaban el pago de estos préstamos mediante una porción de los impuestos pagados durante largos lapsos de tiempo a los acreedores o sus herederos. Estos bancos públicos o montes (*e.g.* la casa de San Jorge en Génova y la Taula de Cambi barcelonesa) diferían de los denominados

montes de piedad. Éstos habían sido fundados por los Padres Franciscanos, no para lucrar, sino para ayudar a la gente sin dinero ni recursos en su subsistencia diaria. Gracias a ellos la Iglesia pudo empezar a hacer a un lado su concepción sobre el cobro de intereses ⁵⁵.

Hasta el siglo XVII y durante 200 años, las principales ciudades europeas integran sus propios bancos: Amsterdam, Hamburgo, Nüremberg, Venecia, Estocolmo, Londres. La circulación monetaria y los requerimientos de una industria cada vez más floreciente, impone el hecho que el Estado implante severas condicionantes y vigilancia, con la finalidad que tales Bancos funcionaran bien ⁵⁶. Entramos, pues, en los territorios de la banca central; baste decir, con esto, que la historia es testimonio de los esfuerzos por perfeccionar la intermediación del crédito.

1.2.2.2 Funciones de la banca: la intermediación

Como hemos podido observar en la exposición histórica de la banca, sus funciones no surgieron en un suspiro, por el contrario, tienen todas y cada una de ellas una evolución propia y milenaria.

Desde luego que las operaciones practicadas por los antiguos y medievales respondieron sólo al tiempo y circunstancias en los cuales vivieron. Nuestro sistema bancario, en la actualidad, puede ser llamado moderno, pues adquirió un auge especial después de las revoluciones francesa e industrial inglesa.

Podemos, sin embargo, enunciar la fundamental función de todo banco. Esta es la intermediación del crédito. Estas entidades disponen de un enorme fondo depositado por sus clientes, la función natural es no dejarlos sin movimiento, es decir, escoger aquellas manos aptas y responsables en las que el mismo dinero, convertido en crédito, pueda producir beneficios industriales y comerciales.

Tal vez sin el crédito no hubiera sido posible formar las industrias y los giros mercantiles tan ricos y variados como los conocemos. Pocos empresarios hubieran podido tener el capital suficiente para adquirir alguna tejedora con la

cual mejorar su producción; o bien, aquella caldera necesaria para la emisión de los gases que se fermentan en la elaboración de aceite comestible; en fin, algunas hectáreas donde poder sembrar productos agrícolas o de alimentación para el ganado.

Los bancos modernos al evolucionar se consagran a determinadas actividades financieras. Desde el siglo XIX, estas actividades han sido las siguientes.

Ha habido corporaciones dedicadas al depósito y descuento, o bien, ahorro y crédito. Ésa ha sido la función tradicional de los banqueros. Dentro de las operaciones de crédito que realizan las hay a corto o largo plazo, así como de bajo o alto riesgo. En orden a los plazos y al riesgo, el banco exige una garantía para proveer de fondos. Desde luego que los dineros que dispone el banco rara vez le pertenecen, por lo cual debe otorgar un interés a quien los deposita y debe exigir un interés, mucho mayor, a quien los recibe en préstamos ⁵⁷.

Los bancos comerciales también practican préstamos hipotecarios y de habilitación. Apoyan a la industria y al comercio en operaciones a largo plazo a cambio de una garantía hipotecaria, es decir, constituida sobre bienes inmuebles. Mientras que los préstamos habilitadores sirven para apoyar la industria y el comercio en la adquisición de maquinaria, bienes o materias primas que les ayude o mejore en su operación. Estos préstamos pueden exigir, además de una garantía hipotecaria, una garantía sobre la industria o comercio solicitante, o bien, sobre su producción ⁵⁸. También los entes bancarios se dedican a especular en operaciones financieras de alto riesgo. Estas operaciones las practican con sus propios recursos aunque pueden ser con dinero de inversionistas especializados. Por lo general les reportan enormes ganancias en poco tiempo, sobre todo cuando disponen de información privilegiada ⁵⁹.

Otros bancos se han especializado en el comercio internacional. Ayudan al mecanismo de las exportaciones de un país en el extranjero de múltiples formas; asimismo, pueden apoyar las importaciones que realicen industriales y comerciantes de un país. En el primer caso, los mecanismos de corresponsalia e intermediación son versátiles en la actualidad; en el segundo caso, el proceso de

las importaciones exige cubrir cantidades dinerarias a entidades extranjeras por adelantado para la liberación de mercaderías y bienes de capital ⁶⁰.

Por último, la especialización más acabada de la banca en la actualidad, sin enumerar los organismos de crédito internacionales de gran auge después de la Segunda Guerra Mundial recae en la banca central. Tema que trataremos en nuestro segundo capítulo a profundidad ⁶¹.

La forma jurídica en que se constituye un banco también tiene importancia que resaltar. Según la doctrina existen bancos privados, bancos públicos o de Estado y bancos mixtos. Aunque la práctica corrobore que esta distinción es funcional, resultará interesante en el punto 1.3.1.1 entrar a la discusión jurídica de lo engañoso o válido de establecer una distinción de lo público y lo privado.

De manera conclusiva, podríamos decir que las funciones de la banca son, siguiendo al maestro **Angelo Aldrighetti**, tres: intermediario de los créditos, intermediario de los pagos y administrador de capitales. El propio **Aldrighetti** clasifica en forma similar los diversos tipos de banca conforme nuestro criterio; por lo cual, omitiremos hacer referencia a ella ⁶².

Diremos, por último que en nuestro país existe el fenómeno de la banca múltiple. Tema estudiado, con prolijidad, por diversos autores. Asumiendo el riesgo que conlleva simplificar, diremos que este fenómeno se debe --desde hace muchas décadas y no sólo en nuestro país--, al desenfrenado desarrollo de los negocios y la agilidad exigida por parte de los banqueros. Debía buscarse una banca especializada para contratar el crédito requerido, a riesgo de tener, con diferentes instituciones, dos o más adeudos que bien podían tenerse con una sólo. La banca múltiple, entonces, significa un adelanto en la intermediación de capitales; los bancos en su evolución practican tanto el crédito habilitador, como el crédito a las exportaciones o importaciones; el crédito agrario o bien el crédito al pequeño industrial o comerciante.

Debemos afirmar que la Ley de Instituciones de Crédito del 18 de julio de 1990, distingue: a) instituciones de banca múltiple, y b) instituciones de banca de

desarrollo. Esta división fue rescatada de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, publicada el 14 de enero de 1985 y abrogada por la primera citada ⁶³.

Debemos decir que al lado de esta clase de bancos se ha hecho indispensable contar con otros intermediarios financieros: almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, sociedades de ahorro y préstamo, uniones de crédito, empresas de factoraje financiero, filiales de instituciones financieras del extranjero y bancos extranjeros con autorización para operar en México. A todas ellas se refiere la denominada Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito del 14 de enero de 1985 ⁶⁴.

Satisfecho el prurito informativo basta con enunciar, por último, algunas definiciones que sobre el concepto *banca* ha pronunciado la doctrina.

I. Courcell-Seneuil ⁶⁵

El banco o comerciante banquero es un intermediario entre los capitales que buscan una colocación y el trabajo que busca el capital.

II. Siburu ⁶⁶

Banco es toda institución organizada para el ejercicio regular, continuo y coordinado del crédito, en su función mediadora entre la oferta y la demanda de capitales, mediante operaciones practicadas por profesión.

III. Caraballese ⁶⁷

Banco o banquero, teniendo en cuenta los dos elementos esenciales de la función: depósito y circulación, se puede considerar como el agente intermediario entre la demanda y la oferta del crédito que con el ejercicio del depósito bancario y a fin de emplear los capitales recibidos, promueve la circulación bancaria con el propósito de obtener beneficios constituyéndose de esa manera en deudor hacia la oferta y en acreedor hacia la demanda del crédito.

IV. Raymond P. Kent ⁶⁸

Banco es una institución cuyas principales operaciones se relacionan con la acumulación del dinero temporalmente ocioso del público en general con el fin de prestarlo a otros que han de gastarlo.

V. Por mi parte, debo decir que: Banco es una institución financiera dedicada primordialmente a intermediar capitales recibidos a cargo de inversionistas, destinándolos, a cambio de un beneficio dinerario, a negociantes de la industria y del comercio o simples particulares, nacionales o extranjeros, para el desarrollo de sus proyectos.

Finalizaremos esta sección enumerando diversas funciones económicas atribuidas a los bancos, las cuales han sido tomadas de **Garrone ⁶⁹**: 1.- Los bancos eliminan todos los inconvenientes del crédito directo; 2.- Contribuyen a multiplicar el capital; 3.- La intermediación de los bancos propicia que los capitales fluyan con más agilidad; 4.- Aumentan la cantidad de dinero que se destina a la producción; 5.- Contribuyen a aumentar las disponibilidades o medios de pago, mediante la circulación del cheque y en la medida de los créditos concedidos; y, 6.- Constituyen el índice general de la situación económica de un país.

1.2.3 El crédito

1.2.3.1 Diversas clases de crédito

Como una ecuación matemática de tres variables, después de haber despejado dos incógnitas se puede obtener un resultado correcto y verificable. De la misma forma, después de haber hablado acerca de moneda y banca, el crédito es susceptible de despejarse para rematar esta sección.

Quedó establecido al hablar de la banca que una de sus muchas funciones y características ha sido la de *conceder* crédito a sus clientes ⁷⁰. Por cuanto hace a la moneda o dinero, éste no es sino el instrumento más perfecto que hasta el momento se conoce para permitir que el crédito sea susceptible de otorgarse.

Disertar ahora acerca del crédito es un mero colofón en nuestro primer acercamiento al tema de la banca en general y, dentro de ella, la banca central. También ésta última tiene dentro de sus funciones el *conceder* crédito, pero su naturaleza es por completo diferente al de cualquier banco privado.

Kent define al crédito como:

el derecho a recibir un pago o la obligación de hacer un pago cuando se solicite o en fecha futura, a cuenta de una transferencia inmediata de bienes ⁷¹.

Definición por demás incompleta y confusa, pero válida --al fin y al cabo-- para la siguiente afirmación.

Sabemos que existe el derecho de las obligaciones. Éste se dedica a regular las relaciones jurídicas entre deudor y acreedor, pero en un sentido amplio. Las instituciones de derecho civil desembocaron, desde principios del siglo XIX, en una enmarañada pero sublime disertación científica acerca de este tema capital del derecho moderno. Sus fuentes, modalidades, transmisión, efectos y extinción pueden apreciarse en cualquier manual de la materia o ley civil perteneciente al derecho romano-germánico cuya familia nos acoge.

En efecto, en esa clase de relaciones existe un vínculo entre ambos sujetos de la obligación. Para **Otto Gierke**, entre otros juristas alemanes, dicho vínculo es originado por una deuda (*schuld*) y el incumplimiento de prestación o abstención genera un poder coactivo protegido por el derecho objetivo (*haftung*) ⁷². Sin embargo, son amplísimas sus fuentes. Pueden derivar del riesgo profesional, de algún acto ilícito, de una declaración unilateral de la voluntad o de los contratos. Mas, nos limitaremos por cuanto hace a esta sección al crédito que se origina cuando una entidad financiera privada o pública decide transferir un fondo pecuniario a una persona física o colectiva, a cambio de la promesa de restituir dicho fondo en una fecha futura cierta, adicionado de una cantidad denominada interés. Esta clase de relaciones por lo regular se establecen a través de contratos bancarios complejos y redactados con un sin número de condicionantes y garantías a favor del ente emisor.

Kent nos expone dos clasificaciones del crédito dinerario que otorga la banca. La más simple es aquella por la cual el crédito puede ser *público* o *privado*. Es *público* cuando comprende las promesas de pago de las agencias gubernamentales, es decir, la adquisición de bienes a cambio de promesas de pago futuro. Es *privado* cuando se refiere a las promesas de pago de todos los deudores diferentes al gobierno ⁷³. Es de hacerse notar que la explicación del crédito privado que nos proporciona **Kent**, es resultado de aplicar la excepción: si no es *A* es *B*. Sin embargo, es funcional el criterio del que parte y aceptado por la generalidad.

Hemos dicho en nuestra reseña histórica acerca de la banca que los *montes* consistían en la captación de dinero proveniente de los particulares cuyo destino era realizar obras públicas en las ciudades, mismos que eran garantizados mediante una porción de los impuestos pagados durante largos lapsos a los acreedores o sus herederos. Nuestro autor **Dauphin-Meunier**, nos informa que en el siglo XVI aparecen las primeras manifestaciones del *crédito público*: Francisco I de Francia, en 1522, además de instituir las rentas sobre el Ayuntamiento, contrataba empréstitos con los banqueros alemanes e italianos ⁷⁴.

La siguiente clasificación de **Kent** es la que se refiere, en sus palabras, al crédito *privado*; aunque, apreciamos por nuestra parte, también puede aplicarse al Estado cuando concurre en calidad de particular a ciertas actividades económicas. En virtud de tal clasificación, el crédito puede ser *bancario*, *comercial* y de *consumo*. Es *bancario* cuando comprende todas las clases de promesas de pago de instituciones financieras --respecto de depósitos a la vista, a término, billetes, pagarés bancarios, cartas de crédito en efectivo y bonos--. Sin embargo, aclara dicho autor que el término *crédito bancario* a veces se utiliza en diferentes sentidos: ya sea aplicado a las obligaciones de cuentas corrientes de los bancos comerciales; ya a las obligaciones a la vista y a términos de los bancos comerciales; ya a las obligaciones a la vista, más los pasivos en billetes y depósitos del banco central ⁷⁵.

Es *comercial* cuando se basa en promesas de pago que otorgan los empresarios

para la adquisición inmediata de bienes que han de usarse en operaciones productivas. Kent dice que esta clase de crédito puede subdividirse *ad infinitum*; e.g. *el crédito mercantil*, que se utiliza en cuanto a las promesas de pequeños y medianos empresarios en la adquisición de bienes para la venta y la satisfacción de sus gastos corrientes; *el crédito industrial*, que se aplica a los adeudos de los fabricantes y productos primarios por motivos semejantes a los primeros aludidos; *el crédito agrícola*, que contratan personas físicas o colectivas para adquirir semillas, alimentos, fertilizantes y otros bienes similares; *el crédito de capital*, dedicado a largos plazos y con amplias garantías para adquirir maquinaria, edificios, terrenos industriales ⁷⁶.

Es *de consumo* cuando comprende las deudas otorgadas por el público para la adquisición inmediata de bienes para su uso propio ⁷⁷.

Siguiendo esta clasificación debe mencionarse que es joven el crédito bancario y comercial tal y como ha quedado descrito. En un principio los créditos se otorgaban al consumo exclusivo. Ello puede entenderse por la sencilla razón que es cercana a nosotros la expansión capitalista en cuanto al desarrollo industrial y mercantil.

1.2.3.2 Noticias históricas sobre el cobro de intereses

El crédito, tan necesario y escaso para cualquiera alguna vez en su vida, ha tenido una carga adicional que impone al deudor cubrir una cantidad adicional al prestamista como retribución por los beneficios recibidos. No en todos los tiempos el cobro de intereses fue legítimo. Contra él se pronunciaron filósofos, religiosos y pensadores. De la misma forma la actitud contraria tuvo auspicio en mentes más o menos lúcidas a lo largo de la historia. La controversia acerca del cobro de intereses se originó en textos religiosos, pero también en su interpretación.

Aristocles se había pronunciado contra la usura --así, en general-- ya que consideraba que ninguno podía ser virtuoso y rico al mismo tiempo. Partía del razonamiento que los bribones podían acumular bienes, así como aquellos que no

distinguían lo justo de lo injusto podían acumular fortunas sin por ello acceder a la categoría de hombres de bien ⁷⁸. Alguien podría descalificar su opinión por considerarla la de un extraño comunista de la antigüedad. Quien así pensara sólo mostraría una ignorancia supina sobre la filosofía platónica, sobre la deuda que la doctrina católica tiene con el platonismo y también acerca de los principios elementales de la economía comunista. En realidad no fue la extraordinaria mente de Aristocles la que dió pie a la Iglesia Católica para combatir la usura. Sino diversos textos, considerados sagrados, rescatados por las religiones judeo-cristianas.

Jesús Silva-Hérzog nos cita la frase del *Deuteronomio*:

No prestarás a usura a tu hermano, ni dinero, ni granos, ni otra cosa: Sino al extranjero. Mas a tu hermano le prestarás sin usura aquello que ha menester. Para que el Señor tuyo te bendiga en todas tus obras en la tierra, en cuya posesión has de entrar.

Algunas otras traducciones del hebreo dicen:

No prestarás con interés a tus hermanos, ni dinero, ni alimentos, ni cualquier otra cosa. Al extranjero podrás prestarle con interés, pero a tu hermano no, para que Yavé, tu Dios, te bendiga en todas tus empresas, en la tierra que vas a poseer.

O bien:

No exijas de tus hermanos interés alguno, ni por dinero, ni por víveres, ni por nada de lo que con usura suele prestarse. Puedes exigírselo al extranjero, pero no a tu hermano, para que Yavé, tu Dios, te bendiga en todas tus empresas, en la tierra en que vas a entrar para poseerla.

En el *Deuteronomio* existen disposiciones que obligan al pueblo de Dios a perdonar, cada siete años, las deudas que sus hermanos tienen contraídas con ellos.

Hay otros textos religiosos en los que también se hace referencia a la palabra usura. En el libro del *Éxodo* encontramos:

Si prestas dinero a uno de mi pueblo, a un pobre que habita en medio de vosotros, no te portarás con él como acreedor y no le exigirás usura.

Mientras que en el *Levítico* se puede leer:

Si tu hermano empobreciere y no pudiendo valerse, le recibieras como forastero y peregrino, y viviere contigo, no cobres usuras de él, ni más de lo que prestaste. Teme a tu Dios, a fin de que tu hermano pueda vivir en tu casa.

Estos textos emplean la palabra *usura* como virtual sinónimo del préstamo con interés. Disponen que el pueblo de Dios no preste con interés a sus hermanos; pero, sí los autoriza a prestar con interés, es decir a practicar la usura en el cabal y recto sentido del término ya explicado, respecto de extranjeros.

La Iglesia Católica y sus teólogos más prominentes, combatieron la usura apoyándose en una interpretación interesada. Recordemos que la institución del Papado era constante usuaria de los servicios medievales de la banca. En la cristiandad medieval la hermandad debe ser practicada por todos los creyentes, *ergo*, nadie debe cobrar a interés a sus hermanos, pues incurriría en usura y contravendría el sentido del texto sagrado. Tal interpretación desde luego convenía a los intereses políticos y financieros del obispo de Roma.

La Iglesia Católica y sus pensadores tuvieron una justificación adicional para combatir la usura: la recepción del derecho romano favorecida por príncipes y señores contenía alguna disposición contra el cobro de intereses, *e.g. la Ley de las XII tablas*. En el mundo seglar, estas reglas también era aplicadas en especial después de la labor de codificación del disperso derecho de los Césares.

Los prestamistas que no practicaban la religión católica, o bien que tenían su propia religión, estaban a un lado de estas prohibiciones medievales de la Iglesia. Pero ellos, como los sirios y judíos en Europa, se exponían al odio de la gran feligresía de la época que, a menudo, tomaba desquite de maneras abominables.

Las masas estaban en manos de pequeños prestamistas que establecían el interés

más alto. La Orden de **San Francisco de Asís** intervino, pero recomendó al Papa hacer a un lado esta prohibición: el pueblo empobrecido requería un auxilio inmediato y las conciencias de los banqueros del Papa verían con alivio practicar a plena luz del día lo que, por siglos, habían realizado *por debajo del agua*. Para que operaran los *montes píos* debía cobrarse un interés reducido, accesible. Treinta años después de su fundación, los *montes de piedad*, creados por la caridad franciscana, obtuvieron esta gracia. El último concilio celebrado en San Juan de Letrán, Roma, bajo el pontificado de **Julio II**, entre los años 1512 a 1517, estudió la moción franciscana, al lado de temas teológicos, e.g., la personalidad e inmortalidad del alma humana; así como otros temas *non sanctos*, e.g., la decadencia clerical y las rebeliones intestinas de los religiosos alemanes.

La muerte impidió a **Juliano della Rovere**, en 1513, cerrar los debates conciliares de su pontificado. Fue su sucesor **Juan de Médicis**, tercer hijo del legendario banquero **Lorenzo de Médicis** (vinculado con las finanzas papales desde cien años antes --el *antipapa Juan XXIII* había iniciado el acercamiento a esta dinastía de la cual Lorenzo fue su más firme impulsor--), quien bajo el nombre de **León X** puso fin a este concilio lateranense y emitió una bula autorizando el cobro de intereses. Ello fue signo, tal vez, de la influencia que la banca sobre él ejercía. Tuvo la desdicha, además, de ejecutar la excomunión de uno de aquellos religiosos alemanes sedientos de ortodoxia cristiana: **Martín Lutero**. Los funerales de **León X** fueron un batahola de denuestos e insultos dirigidos en su contra ⁷⁹.

La evolución de la vida económica hizo mutar esas concepciones de la Iglesia: debían practicar la austeridad, pero muchos de sus príncipes y Papas más bien eran producto de su época, la vida dispendiosa que llevaban en abierta burla de los votos religiosos que profesaban. El movimiento clerical de renovación iniciado bajo el papado de **Paulo III** (**J.M. Ciochi del Monte**, su pontificado fue de 1550 a 1555) y la fundación de la **Compañía de Jesús** bajo la guía de **Íñigo López de Oñáz** y **Loyola** así como de otros *padres reformados*, vino a darle una vuelta de revés a esas situaciones de gran precariedad espiritual. Estaban obligados: la Reforma protestante se había extendido como un gran incendio purificador.

Calvino apoyó el préstamo con interés. El trasfondo de su época le daba la razón, se empezaba a prestar ya no al consumo sino también al comercio, a la industria y a la navegación. Los pensadores de la época pasaban a combatir a **Santo Tomás de Aquino**, uno de los teólogos más brillantes de todos los tiempos quien justificó la prohibición del cobro de intereses. A fines del siglo XVI **Carlos Dumoulin**, natural de Francia, publicó su obra *Tratado sobre contratos y usura* en la cual defiende el préstamo a interés ⁸⁰.

La Iglesia sufrió una mutación en este aspecto, lo cual produjo un alivio entre sus propios banqueros, tan acostumbrados a crear cualquier *rendija jurídica* por la cual escapar de tan dogmático punto de vista. Ello dió por resultado que se volviera prestamista y, al correr del tiempo, tuviera su propio banco.

I.3 Banca pública y banca privada

1.3.1 La disputa entre los órdenes de lo público y lo privado

Antes de adelantar cualquier distinción entre la banca pública y la banca privada, lo cual no vendría sino a confirmar que las clasificaciones son susceptibles de abreviarse, queremos manifestar una idea. La función de banca central ha sido prerrogativa del Estado generada, como hemos expuesto, a partir de prestigiados bancos privados. Requerimos no sólo preguntarnos qué es la banca pública y qué es la banca privada; sino ir hacia el origen mismo de estas diferencias: ¿a qué responde lo público y lo privado?, ¿qué razones existen para enfatizar esta bipolaridad? Quedarnos en el mero distinguo sería evitar la excelente oportunidad de llegar a una de las raíces más intensas de nuestras disciplinas sociales: la disputa entre los órdenes de lo público y lo privado.

1.3.1.1 El pensamiento de Norberto Bobbio

El jurista y politólogo italiano **Norberto Bobbio** publicó en 1980, para el

volumen XI de la *Enciclopedia Einaudi*, la explicación de los vocablos público y privado. Esta explicación fue retomada para la publicación posterior de su libro *Stato, Governo, Società* en 1985 ⁸¹.

Para **Bobbio** los vocablos público y privado constituyen un par dicotómico y, antes de negar o cuestionar su existencia, enfatiza su utilidad para las ciencias sociales en general. Según sus palabras, se entiende que:

(de ellos se sirven) para delimitar, representar y ordenar su campo de investigación... ⁸².

Aceptando la existencia de dicha dicotomía especial, tomando en cuenta su origen a partir de un celeberrimo texto de **Ulpiano** ubicado en el *Digesto* y retomado en las *Instituta* de **Justiniano**, bajo el nombre del *Corpus Iuris Civilis*, donde se define el derecho público y el derecho privado; **Bobbio** expone que dicha distinción refleja la situación de un grupo social en el cual ya existen las competencias entre un poder central superior y los poderes periféricos inferiores, además de establecer de antemano la supremacía del primero sobre los restantes ⁸³.

A continuación explica las otras dicotomías que ha generado la distinción entre derecho público y derecho privado; a saber: *sociedad de iguales* y *sociedad de desiguales*, *ley y contrato*, *justicia conmutativa* y *justicia distributiva*. Además, alude al empleo axiológico o significado valorativo de la dicotomía principal: *la primacía de lo privado* y *la primacía de lo público*.

Respecto de las sociedades de iguales y de desiguales, **Bobbio** se refiere a la existencia del Estado y de la sociedad natural, también conocida por los economistas clásicos como la sociedad de mercado. Por una parte las relaciones de los entes estatales, con la sociedad natural, siempre implican las relaciones de subordinación entre gobernantes y gobernados, por lo cual, son relaciones de una sociedad de desiguales; por otra parte, las relaciones de los miembros de la sociedad natural o de mercado, carecen de esa fina característica, no hay imperio de autoridad entre ellos y, en consecuencia, sus relaciones son de coordinación, es decir, de una sociedad de iguales.

Bobbio dice que cuando nace la disciplina de la *Economía Política*, los órdenes de lo público y lo privado vuelven a presentarse bajo las formas de sociedades de ciudadanos --que atienden al interés público-- y de burgueses --que cuidan los intereses privados-- ⁸⁴.

En cuanto a la ley y el contrato, nuestro autor hace referencia a las fuentes de las que proviene la distinción entre el derecho público y el derecho privado. El derecho natural explica que la forma normal de regulación de la conducta de los individuos entre sí, consiste en la elaboración de los contratos. Mientras que la forma de regulación de la conducta de los individuos respecto del Estado o poder superior que los une a través de la sociedad civil, es ni más ni menos que la ley. Subyace en ambas clases de relaciones las diferencias entre un *estado de naturaleza* y un *estado civil*. Sostiene **Bobbio** que el pensador que acoge y convalida estas diferencias es **Emmanuel Kant**. De donde el derecho privado es un derecho del estado de naturaleza basadas a partir de la propiedad y el contrato; mientras que el derecho público es el derecho del Estado,

...el derecho cuya fuerza vinculante deriva de la posibilidad de que se ejercite en su defensa el poder coactivo perteneciente ... al soberano.

Mas adelante enumera las críticas que enderezan los autores posnaturalistas, como **Hegel**, en contra de la teoría que funda a base del contrato social la existencia del Estado; cuestión en la que no nos detendremos ⁸⁵.

Por lo que hace a la justicia conmutativa y la justicia distributiva nos dice que la primera es aquella en virtud de la cual dos cosas que se intercambian tengan igual valor con la finalidad de que sea justo el intercambio; mientras que la segunda es aquella que sirve de inspiración a la autoridad pública para que se dé a cada quien lo que le corresponde, a partir de criterios que ella misma se fija ⁸⁶.

Bobbio finaliza cuando se refiere al empleo valorativo o uso axiológico de la distinción entre derecho público y derecho privado. Y procede a exponerla de dos modos distintos, la primacía de *lo privado* y la primacía de *lo público*.

Respecto de la primacía de *lo privado*, el autor es abundante en su exposición histórica para disertar acerca de tal punto. Parte de un hecho irrefutable. El primer derecho sistematizado, de amplia difusión y de vigencia en Occidente, fue derecho romano que, a su vez, se refería al *derecho privado*. Este derecho se refería a la propiedad, la posesión, los contratos, los testamentos; acerca de los cuales disertaban los tratadistas jurídicos.

Pero esa clase de derecho, construido a lo largo de siglos, no contenía, ni por asomo, las soluciones que reclamaron los teóricos del derecho público para solucionar problemas reales. **Bobbio** explica que el viejo derecho romano sí tenía principios para solucionar algunos problemas centrales del derecho público europeo; su desventaja era la insuficiencia y la obsolescencia producida por la disolución del antiguo Estado,

... el derecho romano podía ofrecer muy pocos instrumentos de interpretación y ... análisis.

El derecho público nace junto a la formación del Estado moderno; muchos siglos después de la creación y sistematización del derecho romano ⁸⁷.

Por cuanto hace a la primacía de *lo público*, **Bobbio** nos explica que se ha manifestado, con intensidad, en el siglo XX. Algunas de esas manifestaciones consisten en la contraposición del interés público respecto del interés privado; la irreductibilidad del bien común a la suma de los bienes individuales; en suma, la renuncia del individuo a su propia autonomía respecto del ente colectivo. **Bobbio** dice:

En la práctica, la primacía (de lo) público significa el aumento de la intervención estatal para regular de forma coactiva el comportamiento de los individuos o de los grupos subestatales, es decir, el camino contrario a esa emancipación de la sociedad civil respecto (del) Estado... ⁸⁸

1.3.1.2 *El pensamiento de Hans Kelsen*

El jurista austriaco, creador de la *teoría pura del Derecho* --explicación científica ajena a cualquier postura ideológica o política--, expone su

pensamiento respecto de la distinción entre lo público y lo privado en sus libros *Teoría General del Estado* y *Teoría Pura del Derecho*, ambos publicados en 1934. Sufrió el autor, en aquel entonces, exilio forzoso de Alemania. Siendo decano, desde un par de años antes, en la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad de Colonia, fue cesado por una pugna que sostuvo con el teórico constitucionalista Carl Schmitt, aliado ideológico del nazismo. La obra produjo que el autor fuera defendido por las democracias occidentales como modelo de pensador libre, frente de los totalitarismos de la turbulenta época en la cual vivió; además, le redituó sendos doctorados Honoris Causa por las Universidades de Utrecht (Holanda) y Harvard (EU) ⁸⁹.

De entrada considera *funesta* la distinción entre derecho público y privado, en virtud de la contaminación producida por la irrupción de la política en la teoría del derecho. Parte de la base que su fundamento teórico es un cúmulo de criterios contradictorios. Explica las denominadas *teorías del interés y del mayor valor del derecho público*, como columnas de la artificial antítesis.

La *teoría del interés* propone que la distinción especial recaiga en el interés que protege cada uno de esos derechos; ya sea, el interés de la colectividad o, en su caso, los específicos de cada individuo. Descarta con relativa rudeza ése criterio, en virtud de ser metajurídico:

Querer cualificar jurídicamente las normas de Derecho con arreglo al fin que aspiran realizar, equivaldría pretender clasificar los cuadros de un museo por su precio... ⁹⁰

Su refutación es imbatible. Toda norma, por el simple hecho de serlo, protege sin distinguos el interés público y el interés privado.

Kelsen se esmera en explicar, con suma prolijidad, la *teoría del mayor valor del derecho Público*. Esta teoría hace a un lado el interés que protege la norma. Enfatiza, en cambio, la calidad de los sujetos que intervienen en una relación jurídica; partiendo del criterio que las relaciones que entablan los sujetos son de naturaleza diferente: ya sea de igualdad o coordinación, si son relaciones de derecho privado, o bien, en subordinación a la autoridad, si son relaciones de

derecho público. En ese esquema no es casual, entonces, atribuirle *mayor fuerza o valor* a las relaciones en que interviene la administración. La construcción de tal teoría es artificial pues es consecuencia de identificar *hombre y sujeto de derecho*. **Kelsen** advierte que todo sujeto de derecho forma parte del orden jurídico; además que, los vínculos o relaciones jurídicas, no existen entre personas, sino entre hechos condicionantes de la orden autoritaria o del negocio jurídico, así como en el orden jurídico que enlaza estos hechos con sus efectos jurídicos ⁹¹.

La contra-argumentación de **Kelsen** es implacable. Considera que es ingenuo creer que obedece a simples efectos teóricos el adoptar tal distinción. A cambio, desenmascara la verdadera razón:

... (se introduce) en el Derecho positivo *un principio político con cuyo auxilio se obtienen ciertos resultados deseables desde aquel punto de vista político*, a los cuales se quiere atribuir la positividad jurídica, no obstante carecer de toda base en la legislación positiva. ⁹²

Continúa con un argumento originado en el pensamiento de su querido maestro **Georg Jellinek**: la presunción de juridicidad de las acciones de los órganos superiores del Estado. Dicha presunción, en su enfoque, es producto de un dogma del derecho natural, nacido de la creencia que las instituciones de derecho público no pueden ser abordadas con el mismo método que las de derecho privado. Cualquier cosa que haga la administración es investida con la categoría de *acto jurídico* incluso si es ilegal. Lo cual trae aparejada como consecuencia omitir la legislación como fuente de derecho a favor de la ejecución estatal convalidada de tal suerte ⁹³. Advierte que dicha presunción es inoperante respecto de otros poderes constituídos ajenos a la administración. Insiste:

La idea dominante es ésta: en ... la administración, donde son realizados los actos jurídicos ... , el Estado puede hacer desde luego todo lo que quiera y pueda. El Derecho en forma de ley surge a posteriori, ... , y pone ciertos límites a la actividad estatal (...). *Los actos administrativos no constituyen, ... , ejecución de la ley; el leit motiv no es ya la norma jurídica, sino (...) la razón de Estado; basta con que no se desborden los cauces legales. (...), aun para el caso (que) esos cauces sean desbordados, establece la teoría la presunción de juridicidad (...)* ⁹⁴

Afirma que el nacimiento de dicha concepción --y esto viene a significar otra embestida de Kelsen--, ocurrió en la teoría constitucionalista. Las autoridades administrativas pasan a ser, por misteriosos pases mágicos, ya no ejecutoras de las leyes, sino últimas y autocráticas creadoras del derecho ⁹⁵. Ni siquiera exenta a las repúblicas democráticas en su examinación: en ellas, sobre todo en ellas, existen intereses poderosos que se benefician de la teoría. Concluye diciendo que el derecho público en sus bagajes teóricos y el acto administrativo en particular se erigen en falsas puertas por las que irrumpen los fantasmas de concepciones y aspiraciones políticas adversas al derecho positivo ⁹⁶.

Kelsen analiza, al tenor de estas disquisiciones, el origen de la disputa entre lo público y lo privado. Considera que la distinción que efectuaba el derecho romano genuino obedecía más bien a diferencias *técnico-procesales*. La significación actual derivó, en todo caso, del proceso de recepción de tal derecho, propagado por los príncipes alemanes (últimos beneficiarios del principios *princeps legibus solutus est* por el cual estaban sustraídos al sometimiento de las leyes: en especial cuando éstas nacían de procedimiento democráticos y mecanismos consuetudinarios) ⁹⁷. Kelsen resalta que sólo aquellos lugares que recibieron el derecho romano, fueron *contaminados* con la distinción *derecho público/derecho privado*. Esto en clara referencia al derecho de la familia romano germánica, en contraposición a la familia de derecho anglosajón. Además, encuentra refuerzo histórico en la denominada razón de Estado de Nicolás Maquiavelo y en las primitivas ideas que sobre la concepción jurídicas del Estado se tenía (al respecto, Kelsen cita al tratadista Seckéndorff quien en 1655 afirmó que le repugnaba el uso de la palabra *Estado*, por considerarlo infamante; treinta años después reitera su postura) ⁹⁸. Una vez que la autocracia obtiene carta de naturalización en un sistema jurídico, reclama de una teoría la justificación que le permita su existencia en un orden coactivo de derecho. He ahí la oscura raíz acerca de la bipolaridad *público/privado*, según Kelsen.

1.3.1.3 El pensamiento de Vincenzo Arangio-Ruiz

Diriase, después de haber invocado el pensamiento de los maestros **Bobbio** y **Kelsen**, que, respecto de la controversia en comento, *adhuc sub iudice lis est* ⁹⁹. Nos permitimos citar al distinguido *ius romanista* y profesor de la especialidad en la Universidad de Roma, **Vincenzo Arangio-Ruiz**.

Arangio-Ruiz expresa sus opiniones respecto del tema que nos ocupa en el libro *Instituciones de Derecho Romano*. Sostiene que existieron en el derecho romano dos grandes clasificaciones. Aquella de carácter histórico o formal y que abarca conceptos como *ius/lex*, *ius civile/ius honorarium*, *ius scripto/ex non scripto*, *ius civile/ius gentium*. Así como otras de índole sistemático. Tal es el caso de aquella que establece el *ius publicum* y el *ius privatum*. **Arangio-Ruiz** considera que todas las clasificaciones introducidas en la jurisprudencia romana se refieren a diversas fases de su evolución ¹⁰⁰.

Para este autor, los juristas clásicos no tuvieron el menor empacho en ser indiferentes respecto de la clasificación *ius publicum/ius privatum*. No eran amigos de la pura teoría. Además, sólo emprendieron --dentro de su pragmatismo-- un esfuerzo de sistematización del *ius privatum*.

El significado actual de derecho público, no corresponde en su integridad a la del *ius publicum*. Para los romanos éste implicaba una regla proveniente del *Estado*, en contraposición a las reglas que las partes fijan a sus conductas propias o ajenas en los negocios jurídicos. Las partes disfrutaban de una elevada discrecionalidad, pero, no cabe derogar reglas establecidas en ordenamientos jurídicos vinculados a los negocios que emprendían o a ciertos hechos jurídicos.

Para los romanos el *ius publicum* consagra toda relación en la cual interviene el *Estado*, misma que es diferente de las existentes entre particulares; para nosotros el derecho público, o bien el derecho privado, estatuye derechos a favor del particular o bien normas que permanecen en el derecho objetivo. Concepciones ajenas al pensamiento romano.

1.3.2 Ubicación de la banca central

¿Qué nos es dable concluir, tras haber expuesto las opiniones de tres importantes juristas? Por nuestra parte tenemos cuatro puntos con los que cerramos esta sección dedicada a la diferenciación de lo público y lo privado, aplicado a la banca.

a) La distinción, como hemos visto tan antigua como polémica, es funcional y aceptada; aunque ello no prejuzga respecto de los tintes políticos e ideológicos que ampara como parece reclamar Kelsen. Siguiendo el pensamiento de Bobbio -- quien no combate con la agudeza del austriaco, sino acepta y explica--, la existencia de las sociedades de iguales (burgueses) y de desiguales (ciudadanos frente del Estado) parece servir de telón de fondo para el desarrollo de los negocios bancarios: el ánimo de lucro ha animado a las empresas económicas del hombre. Para fines de las ciencias sociales, por lo demás, distinguir *público/privado* nos ayuda a diferenciar las competencias estatales de los intereses legítimos del individuo.

b) Lo público adquiere prevalencia durante los últimos dos siglos. Diría Bobbio, para reafirmar su primacía después que durante centurias sólo existió en las instituciones de los juristas sin llegar a tener una sistematización como la tuvo el *ius privatum*. Diría Kelsen, para reafirmar el omnímodo poder tras el trono. En materia de banca se puede observar a plenitud su evolución. El derecho romano ni siquiera precisaba con minuciosidad una regulación específica para la banca: apenas se asoma un control a cargo de la prefectura de las ciudades imperiales. El Estado al ir perfeccionando su estructura impone mayores controles, a través de *leyes escritas* para el funcionamiento del negocio bancario y para el desempeño de la profesión de cambista. El naciente Estado requirió de financiamiento, por lo cual se sirvió de los banqueros privados para llevar a cabo sus cometidos; mas, en cuanto pudo hacerse del pleno control de la circulación monetaria y del financiamiento de sus propia necesidades, *supedita* aquellos bancos privados a su soberanía.

c) La vigorización del Estado moderno y el creciente empuje de su economía, impone que adopte una banca especializada. Primero a través de bancos de

emisión construídos a través de privilegios concedidos a los bancos privados; después, a través de la banca de Estado o banca central. Regida, como parece obvio, por el tan vilipendiado derecho público.

d) La banca central se erige como el corazón del sistema financiero de los Estados modernos. Como tal, es una función estatal la que exige *subordinación* de la banca privada a sus requerimientos. Función que, como veremos en la parte medular del capítulo II, ha tenido su propia y joven historia, así como su teoría.

I.4 Banca central y derecho económico

El *derecho económico* empezó a ser estudiado como una asignatura en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México desde hace más de diez años. Esto nos permite hacer una reflexión respecto del pasado inmediato y remoto. En diez años ha cambiado el escenario económico internacional; aunque el derecho económico se gestó a fuerza de cambios en los escenarios económicos internacionales. Los estudiosos de la materia detectan una constante: el Estado había asumido banderas que respondían a su veloz evolución. A partir de la revolución industrial inglesa se generó una mutación en las generaciones. Generaciones de campesinos dejaron de serlo para transformarse en generaciones de obreros: mano de obra calificada para enfrentar los retos de una creciente industrialización. Entre más calificación, más paga. Aunque el trabajo agrícola ha sobrevivido es inobjetable el hecho que el trabajo en las ciudades ha desplazado al del campo

Las familias dejaron de juntarse en torno del caldero de sopa en los parajes rurales, construída su casa junto a establos y parcelas de cultivo. Ahora se juntaría, tal vez, alrededor de la estufa, en un lugar apartado de los suburbios centrales de alguna ciudad industrial.

El Derecho, al mismo tiempo, sufrió una transformación que respondía a tales eventos. Se requería proteger al trabajador; se requería regular la industria y el comercio. Los tribunales ahora debían empezar a aplicar un nuevo derecho, concebido fuera de la óptica contractualista de fines del siglo XVIII. Parece ser

que a partir de esa fiebre de industrialización se generó, de igual modo, una generación especial de derechos que exigían ser tutelados: los derechos sociales. El trabajo, la educación, la salud, la vivienda.

Arribamos a una época de turbulencia, la primera mitad del siglo XX. Las naciones se enfrentan en una conflagración que genera, en Europa, inestabilidad económica e incertidumbre por el futuro. Se erigen desafiantes abominables atrofas históricas: fascismo, nazismo, marxismo-leninismo. Concepciones todas ellas que impulsan un Estado revitalizado, supresor incluso de la autonomía de lo humano. Su contraparte tampoco es un dechado de virtudes: el capitalismo llevado hasta sus más terribles consecuencias genera una legión de pobres en sus territorios y con repercusiones internacionales. Emparentado con el liberalismo salvaje europeo, tampoco ofrece soluciones.

La Iglesia Católica, antes de ser mutilada en sus territorios y condenado el pontífice a vivir aislado, responde a su manera frente de tales desafíos. La doctrina social de la Iglesia tal vez fue inspiración para la democracia-cristiana europea.

Es a partir de los efectos perniciosos en las economías del viejo mundo, después de la Primera Guerra Mundial, cuando se empieza a hablar a cargo de juristas como Nussbaum, Hedemann o Hans y Roberto Goldschmidt de una disciplina nueva: el derecho económico, que no es sino el derecho del Estado a imponer condiciones especiales a los fenómenos económicos. Los alemanes pagaron dos veces los desastres políticos de sus dirigentes. No se diga el pueblo italiano, quien también generó investigación al respecto como la de Lorenzo Mossa.

Tras la caída del eje Berlín-Roma-Tokio, se generó una ansiedad de reconstrucción de las economías. Solucionado este apremiante asunto, se generó el choque de dos fuerzas expansivas. Las concepciones de los sistemas de libre mercado (Europa Occidental, EU, Japón y Alemania después de la recuperación) y de economía centralmente dirigida (Unión Soviética, Europa Oriental, satélites en Asia, África y el Caribe). La experiencia de la *Guerra fría*, a lo largo de cuatro décadas, así como de una absurda experiencia armamentista y neo-colonialista. El arribo de Mijail Gorbachev a la Secretaría General del Partido Comunista de la Unión Soviética en 1985, no fue sino el preludio del cataclismo que extinguió una nación constituida

por Lenin y Stalin durante los años veintes. El 25 de diciembre de 1991 Gorbachev renuncia a la dirigencia del Partido Comunista. Antes había sufrido un golpe de Estado de los sectores conservadores de tal agrupación. En Alma-Ata Boris Yeltsin, Presidente de Rusia, y los dirigentes de otras tantas repúblicas ex soviéticas, firman el protocolo de la nueva Comunidad de Estados Independientes (CEI). También Yeltsin es electo representante de la Comunidad.

La muerte de la Unión Soviética, precedida por la caída de Estados socialistas de Europa del Este a partir de 1989, significó el final de la concepción de un sistema de economía centralmente planificada que resultó un fraude. Sobreviven nominalmente socialistas las Repúblicas de China y Cuba, aunque en la práctica China haya emprendido fuertes empeños de acercamiento al sistema de libre mercado y Cuba viva las postrimerías de la alucinación socialista.

Mientras tanto, el desarrollo de bloques comerciales (con EU, Japón y la Unión Europea a la cabeza) parece ser el destino menos feliz que le haya deparado la vida al sistema de economía de libre mercado. Sin embargo, el cáncer de la inflación y del desequilibrio presupuestal en las economías menos favorecidas, *e.g.* la experiencia latinoamericana de la década de los ochentas; o bien, la instauración de virtuales nidos de inversión extranjera volátil, acompañada de una apertura indiscriminada de las fronteras comerciales en aras de imitar a las grandes potencias, *e.g.* el desastre financiero mexicano de 1994-95; representa, sin duda, la cara negra de tal sistema.

El derecho económico se mantiene en mutación. A la caída de uno de los sistemas, nada asegura que el ganador sea el más beneficioso. La banca central, como función estatal, y expresión refinada del intervencionismo, desde luego que ha tomado su parte en la sinfonía de sucesos del último siglo.

Los organismos de la comunidad financiera internacional exigen que la institución sea *autónoma* del Poder Ejecutivo, sobre todo en países latinoamericanos. A su vez, éstos se ven limitados por las contingencias económicas que viven, a sus

Constituciones y leyes que la regulan. ¿Cómo entender, entonces la soberanía de un Estado, si no es mediante la defensa de sus instituciones a pesar de las opiniones de los extranjeros? ¿Cómo lograr la coexistencia de un orden jurídico y las disposiciones internacionales de entidades *supranacionales*? Es todo un problema de derecho constitucional y administrativo, pero en especial de *derecho económico internacional*.

NOTAS

1.- Jean Jacques Rousseau. *Discurso sobre el origen de la desigualdad* en *El contrato social o principios de derecho político*. Traducción española de Everardo Velarde. Prólogo de C. Rodríguez. p. 97. (El subrayado es del autor).

2.- Cfr., sobre el particular: Gilberto Moreno Castañeda. *La moneda y la banca en México*. Prólogo del autor. Guadalajara, México: Imprenta Universitaria, 1955. p. 28 y ss.

3.- Véanse: A., Dauphin-Meunier. *Historia de la banca*. Traducción española de Ignacio L. Bajona Oliveras. Barcelona: Vergara 1958. p. 17-18. Este autor nos informa que los metales utilizados fueron una aleación de oro y plata que denomina electrum, nativa de aquella zona, la cual era abundante; Raymond P. Kent. *Moneda y banca*. Traducción de Guillermo Montoya y Arcadio Pozas. Bogotá: Universidad Javeriana, 1964. p. 17 El profesor de la Universidad de Notre Dame es más explícito al respecto, cuando comenta: "(...) Las primeras monedas conocidas, las de Lidia en el Asia Menor, ..., se hicieron de oro y plata o de electro cuya composición aproximada era de tres partes de oro y una de plata. Los dos metales fueron encontrados en tal combinación en su estado natural. (...)"; Aníbal de Iturbide Preciat. *La banca. Breve ojeada histórica*. México: Jus, 1966. p. 17.

4.- Véase: A. Dauphin-Meunier. *Op. cit.* p. 30; Raymond P. Kent. *Op. cit.* p. 17; Aníbal de Iturbide Preciat. *Op. cit.* p. 20-23. Sobre el particular, el autor considera que, desde entonces, los gobernantes tuvieron suficiente influencia para hacer variar a su capricho el valor de las monedas. Más adelante examinaremos las diversas posturas doctrinales producidas respecto de tales cuestiones.

5.- A. Dauphin-Meunier. *Op. cit.* p. 58.

6.- Cfr., sobre el particular: Aníbal de Iturbide Preciat. *Op. cit.* p. 23-26.

7.- Véase, Raymond P. Kent. *Op. cit.* p. 19. Respecto de los desórdenes monetarios producidos por el exceso de emisión de papel moneda y otros valores, resulta excelente ejemplificar mediante el caso de John Law (Edimburgo 1671-Venecia 1729), partidario de la teoría mercantilista, escribió *Money and Trade* en 1705. Creía que bastaba con emitir enormes cantidades de dinero e incrementar el crédito al interior de un país, para generar riqueza. A invitación del Duque de Orleans, Regente de Francia, puso en práctica sus teorías en dicho país teniendo como resultado un estruendoso fracaso. Tal vez Goethe, memorable autor de Fausto, tomó como inspiración este dramático caso para escribir parte de su libro; así parece verlo el profesor suizo Binswanger. Sobre este particular, véase: Hans Christoph Binswanger. *Money and magic. The economic background of Goethe's Faust* en *Universitas*. Alemania, Wissenschaftliche Verlagsgesellschaft mbh., volumen 34, número 3, 1992. p. 197-198.

8.- José Carciente Benacerraf. *La moneda y sus transformaciones sociales y económicas. Problemas de economía contemporánea*. Madrid, s.e., 1953. p. 47.

9.- Cfr., Gilberto Moreno Castañeda. *Op. cit.* p. 45-48 Este autor enumera las características del sistema bimetalista: "I.- El oro y la plata tienen poder liberatorio ilimitado. II.- Es libre la acuñación de los dos metales. III.- Están ligados por una relación legal fija. IV.- Todas las disposiciones sobre las monedas de vellón son válidas respecto de los dos metales. V.- El banco central compra a un precio fijo todo el oro y la plata que se le ofrezca. VI.- Los billetes de banco son convertibles a voluntad de los tenedores, en oro o en plata. VII.- Es libre la importación y la exportación de los dos metales."; Mario Bauche Garcíadiago. *Operaciones bancarias. Activas, pasivas y complementarias*. Cuarta edición. Aumentada y actualizada. México: Porrúa, 1981 p. 445-474. Es de anotarse que la obra de profesor Bauche Garcíadiago contiene importantes referencias, en la exposición de la moneda, a Gilberto Moreno Castañeda.

10.- Cfr., Gilberto Moreno Castañeda. *Op. cit.* p. 64 y 68-77. Las características del sistema patrón oro son, según este autor: "I.- La unidad monetaria está definida en función de una cantidad de oro determinada por la ley. II.- Las monedas de oro son las únicas dotadas de poder liberatorio ilimitado. III.- Es irrestricta la libertad de acuñar el oro. IV.- Es libre la facultad de fundir las monedas de oro y convertirlas en lingotes. V.- El banco central, o el Estado, deben comprar a los precios fijados en la ley, todo el oro que se les ofrezca. VI.- Los billetes de banco son convertibles por monedas de oro. VII.- La plata y los demás metales monetarios carecen de libertad de acuñación y las monedas con ellos fabricadas no tienen poder liberatorio ilimitado."

11.- *Ibid.*, p. 96.

12.- *Ibid.*, p. 108.

13.- Cfr., Jesús Silva-Hérez. *Historia del pensamiento económico-social. De la antigüedad al siglo XVI*. Quinta edición. México: Fondo de Cultura Económica, 1966. p. 65-66.

14.- *Ibid.*, p. 81-82 y 86-87.

15.- Cfr., Monitor. Enciclopedia Salvat. *Barcelona: Salvat, 1970. t. viii, p. 3650*. La obra de Jenofonte (Atenas, 430 a.c.-?, 354 a.c.) se llama Económico. Pertenece a un grupo de textos denominados "socráticos" pues tienden a defender la figura de Sócrates.

16.- Cfr., Jesús Silva-Hérez. *Op. cit.* p. 210-218.

17.- Cfr., George H. Sabine. *Historia de la teoría política*. Traducción de Vicente Herrero. Segunda edición en español. México: Fondo de Cultura Económica, 1988. p. 281 y 289-290. Juan de Mariana es famoso, entre otras cosas, por las ideas publicadas en 1599 en su libro *De rege et regis institutione*. Su franca aceptación del tiranicidio como remedio

a la opresión política le hace ver como un jesuita atípico. Mariana sigue y desarrolla las concepciones protestantes sobre la sociedad civil dadas a conocer en *Vindiciae contra tyrannos*, obra escrita veinte años antes y publicada con un pseudónimo, atribuida a Philippe du Plessis-Mornay y a Hubert Languet.

18.- Cfr., Jesús Silva-Hérzog. *Op. cit.* p. 239-242.

19.- Cfr., José Carciente Benacerraf. *Op. cit.* p. 19-20.

20.- Al respecto es provechoso examinar las estrategias del distinguido profesor cuando se propone explicar diversos conceptos jurídicos. Véase, Rolando Tamayo y Salmorán. *Introducción al estudio de la Constitución*. Segunda edición. Prólogo del autor. México: UNAM-IIIJ, 1986. p. 279-302. En este caso al examinar el concepto Constitución; Rolando Tamayo y Salmorán. *Elementos para una teoría general del Derecho. Introducción al estudio de la ciencia jurídica*. Prólogo del autor. México: Themis, 1992. p. 21-22 y 205-207. Respecto del concepto Derecho; *Ibid.*, p. 83-84. Al dar cuenta del concepto Persona Jurídica; *Ibid.*, p. 247-248. Al proponerse explicar el significado de Ciencia del Derecho.

21.- Cfr., Héctor J. Rivera. *Introducción a la moneda y la banca*. Prólogo del autor. San Juan, Puerto Rico: Universidad de Puerto Rico, 1965. p. 20-23; Fernando Alejandro Vázquez Pando. *Derecho monetario mexicano*. México: Harla, 1991. p. 4-14. El recientemente fallecido profesor Vázquez Pando (México, 4 de mayo de 1945-México, 2 de febrero de 1995) dedicó la primera parte de este libro a estudiar la naturaleza, características y concepto jurídicos del dinero y de la moneda. En nuestra opinión no agota las diferencias conceptuales entre dinero y moneda. Se apoya en un razonamiento de José Bonet Correa cuando afirma que el dinero se presenta como un fenómeno de tipo normativo, en tanto unidad de medición del valor patrimonial; mientras que la moneda es la forma de concreción material de aquél. Más adelante realiza un recorrido doctrinal que toca a Platón, Aristóteles, Oresme, Montesquieu, Copérnico, Spinoza, Stuart Mill, Locke, Smith, Kant, Hegel, entre otros autores; mas, deja de lado la diferenciación conceptual creyéndola saldada.

22.- Raymond P. Kent. *Op. cit.* p. 11

23.- Cfr., Kléber Viteri Cifuentes. *Nociones fundamentales sobre la moneda*, artículo contenido en Ensayos sobre moneda y banca. Anales de la Universidad de Guayaquil. Ecuador: Departamento de publicaciones de la Universidad de Guayaquil, Año VI, Volumen 6, primer semestre de 1954. p. 95-96

24.- Cfr., Raymond P. Kent. *Op. cit.* p. 9

25.- Cfr., Manuel Salvat (dir). *El dinero*. Barcelona: Salvat, 1973. p. 39-43

26.- Véase: F.A. Mann. *El aspecto legal del dinero. Con referencia especial al derecho internacional privado y público.* Traducción de Eduardo L. Sánchez. Prefacios del autor. Primera edición en español de la cuarta edición en inglés. México: Fondo de Cultura Económica-Banco de México, 1986. p. 38-47; Respecto de la institución de la desmonetización, ella existe en nuestro derecho positivo. Cfr., Artículo 22 de la *Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos* del 27 de julio de 1931, reformada por última vez por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 8 de diciembre de 1992; Cfr. *Resolución por la que se desmonetizan los billetes denominados únicamente en pesos*, del 22 de diciembre de 1993 firmada por el Director General Adjunto del Banco de México ambas en *Legislación Bancaria*. Cuadragésima cuarta edición actualizada. México: Porrúa, 1994. p. 1002-1008 y 1014.

27.- Cfr., Francisco Borja Martínez. *El sistema monetario mexicano* en *Jurídica*. Anuario del departamento de derecho de la Universidad Iberoamericana. México: Themis, Número 16, 1984. p. 188

28.- Cfr., Gilberto Moreno Castañeda. *Op. cit.* p. 33

29.- Véanse: Francisco Borja Martínez. *Op. cit.* p. 188; Artículos 4 y 5 aplicado al 2 inciso b) de la *Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos* del 27 de julio de 1931, reformada por última vez por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de diciembre de 1992. Respecto de los signos monetarios que tienen poder liberatorio ilimitado; *Artículo 2 bis fracción IV de la misma ley*. Respecto de aquellos signos que gozan de poder liberatorio limitado. Ambas en *Legislación Bancaria*. *Op. cit.* p. 1002-108; Véase: Manuel Borja Soriano. *Teoría General de las Obligaciones*. Concordada con la legislación vigente por Manuel Borja Martínez. Prólogo del autor. Decimaprimer edición. México: Porrúa, 1989. p. 432-437, especialmente los números 890 y 890 bis

30.- Cfr., Raymond P. Kent. *Op. cit.* p. 12

31.- Véase: Kléber Viteri Cifuentes. *Op. cit.* p. 96-97.

32.- Cfr., Héctor J. Rivera. *Op. cit.* p. 24

33.- Citado en F.A. Mann. *Op. cit.* p. 52 y 53

34.- Véase: Raymond P. Kent. *Op. cit.* p. 4

35.- Citado en F.A. Mann. *Op. cit.* p. 32

36.- Véase: Francisco Borja Martínez. *Op. cit.* p. 187

37.- Véanse: V. Marión Estaun. *Esbozo histórico de la banca* en *Jus de Jure Orbis*. Barcelona: S.A. Internacional de Derecho Marítimo y Aéreo. Año I, Número I, Noviembre-Diciembre 1953. p. 53. Este dato, dice el autor, es proporcionado por el

asiriólogo inglés Pinched; Iturbide Preciat, Aníbal de. *Op. cit.* p. 29. También proporciona la traducción de otra de esas enigmáticas tablillas babilonias: "Dos shekels (medida de plata) han sido prestadas a Nas-Schamach, hijo de Adadrimeni por Anat Schamach, sacerdotisa del Sol, e hija de Warad-Enlis, Nas Schamach pagará el interés del Dios del Sol y cuando venga la cosecha, pagará la suma y el interés."

38.- Cfr., A. Dauphin-Meunier. *Op. cit.* p. 7; Aníbal de Iturbide Preciat. *Op. cit.* p. 27

39.- Véanse: *Ibid.*, p. 27-28; A. Dauphin-Meunier. *Op. cit.* p. 8. Al referirse a las actividades de los banqueros de Uruk, afirma que aunque no existía la moneda metálica, prestaban cereales a interés a los agricultores y comerciantes de la región; además manejaban ya tablas de rudimentaria pero eficaz contabilidad.

40.- Véanse: *Ibid.*, p. 21, 46-47, 52 y 73; John J. Robinson. *Nacidos en Sangre. Los secretos perdidos de la francmasonería.* Traducción de Humberto Sotomayor. México: Diana, 1992. p. 88-92. Este autor se opone a que las actividades financieras de los templarios se denominen como banca, pues ellas eran simples y menos diversificadas; lo anterior, a la luz de una definición de la revista Fortune. Asimismo, el historiador inglés detalla cuáles eran tales actividades: custodia de valores, recaudación, prestamistas hipotecarios y administradores de fideicomisos; Alberto Moncada. *Historia oral del Opus Dei.* Barcelona: Plaza y Janés, 1987. p. 31-57. El sociólogo español dedica un capítulo entero a las vinculaciones de algunos opusinos con los negocios escandalosos referidos; David Yallop. *En el nombre de Dios. Traducción de Sebastián Bel Spino.* México: Diana, 1987. p. 101-163. Sobre el caso del Banco Vaticano y su escándalo financiero; Enrique Maza. *La fortuna del Vaticano, en el trasfondo de la muerte de Juan Pablo I en Proceso.* México: Comunicación e Información, S.A., Número 401, 9 de julio de 1984. p. 38-45

41.- Véase: A. Dauphin-Meunier. *Op. cit.* p. 10-12; Sobre el contrato de comisión mercantil en el código de Hammurabi, sólo el profesor Oscar Vásquez del Mercado y Diez Martínez confirma éste dato: "En el código de Hamurabi... se consagran varios artículos a las instituciones de Derecho Mercantil, como (...) el contrato de comisión. La primera banca de la cual se tiene noticia es la de los Igibi, en Babilonia en el siglo VI a.c. El rey Hamurabi dictó normas especiales relativas a préstamos agrícolas y comerciales."; Oscar Vásquez del Mercado. *Contratos Mercantiles.* Tercera edición. México: Porrúa, 1989. p. 3; Es llamativo que el autor antes referido omita toda referencia al origen babilonio cuando habla acerca de la historia del contrato mencionado: "La comisión tan practicada en la actualidad tiene antecedentes muy remotos, según se lee de los historiadores. Desde la época de los egipcios, en la edad antigua se hace referencia a la actividad de los comerciantes extranjeros, ya que los egipcios, se dice, se dedicaron a la agricultura y abandonaron el comercio a los extranjeros. (...)." *Ibid.*, p. 156; Otros autores no le conceden importancia al asunto y apenas lo refieren de soslayo, véase: Felipe de J. Tena, *Derecho Mercantil Mexicano con exclusión del marítimo.* Décimo tercera edición. México: Porrúa, 1990 p. 23; Por último, otros omiten referirse al derecho primitivo, como lo llaman, y, sólo escriben a partir de las instituciones griegas o romanas. Cfr. Jorge Barrera Graf. *Instituciones de Derecho Mercantil. Generalidades. Derecho de la*

TESIS SIN PAGINACION

COMPLETA LA INFORMACION

empresa. Sociedades. Segunda edición. México: Porrúa, 1991. p. 3, 11-12; Arturo Díaz Bravo. *Contratos Mercantiles.* Tercera edición. México: Harla, 1991. p. 250-251; Roberto L. Mantilla Molina. *Derecho Mercantil. Introducción y conceptos fundamentales. Sociedades.* Vigésimo séptima edición. México: Porrúa, 1990. p. 3-4.

42.- Citado en Roberto Ramírez. *Las tendencias contemporáneas del derecho bancario en América Latina (ciclo de conferencias dictadas en la Universidad de Estrasburgo)* en Boletín del Instituto Centroamericano de Derecho Comparado. Tegucigalpa, Honduras: Consejo Superior Universitario Centroamericano. Número 3-4, 1964. p. 249

43.- A. Dauphin-Meunier. *Op. cit.* p. 67

44.- Cfr., V. Marión Estaun. *Op. cit.* p. 65; Anibal de Iturbide Preciat. *Op. cit.* p. 27-29; A. Dauphin-Meunier. *Op. cit.* p. 9; Miguel Acosta Romero. *La banca múltiple.* Tesis para el doctorado en Derecho por la UNAM. México: Porrúa, 1981. p. 17-46; Miguel Acosta Romero. *Derecho bancario. Panorama del sistema financiero mexicano.* Cuarta edición. Actualizada, incluyendo la privatización bancaria y las reformas a las leyes de la materia, hasta el mes de mayo de 1991. México: Porrúa, 1991. p. 81-106; Bauche Garciadiego, Mario. *Op. cit.* p. 1-25. Los profesores Miguel Acosta Romero y Mario Bauche Garciadiego, emplean en sus obras como fuente a Dauphin-Meunier. Debe precisarse que el primero de los citados, ha consultado la edición francesa de este excepcional historiador y jurista.

45.- Cfr., A. Dauphin-Meunier. *Op. cit.* p. 14; Anibal de Iturbide Preciat. *Op. cit.* p. 31

46.- Cfr., A. Dauphin-Meunier. *Op. cit.* p. 25-26. Este autor detalla la influencia griega en Egipto después de la conquista de Alejandro; Anibal de Iturbide Preciat. *Op. cit.* p. 34-35

47.- Cfr., A. Dauphin-Meunier. *Op. cit.*, p. 20-25; Anibal de Iturbide Preciat. *Op. cit.* p. 35-37; Sobre las instituciones jurídicas griegas, algunos autores mexicanos hablan del tema, véanse: Oscar Vásquez del Mercado. *Op. cit.* p. 4; Felipe de J. Tena. *Op. cit.* p. 23-24 (en pies de página); Roberto L. Mantilla Molina. *Op. cit.* p. 4; Jorge Barrera Graf. *Op. cit.* p. 11-12

48.- Cfr., A. Dauphin-Meunier. *Op. cit.* p. 27-36; Anibal de Iturbide Preciat. *Op. cit.* p. 37-42

49.- Cfr., A. Dauphin-Meunier. *Op. cit.* p. 44-47

50.- Véanse: *Ibid.*, p. 49 y ss.; Anibal de Iturbide Preciat. *Op. cit.* p. 50-53; John J. Robinson. *Op. cit.* p. 75-117. Sobre la Orden del Temple el historiador inglés explica la organización e importancia histórico-política de tales religiosos sui géneris.

51.- Cfr., A. Dauphin-Meunier. *Op. cit.* p. 56-57 y 88-89

52.- Véase: Rolando Tamayo y Salmorán. *La Universidad epopeya medieval (Notas para un estudio sobre el surgimiento de las universidades en el alto medievo)*. Prólogo del autor. México: UNAM-UDUAL-IIJ, 1987 p. 47-68. Sobre las Universidades de Padua y Bolonia este prolífico autor enumera las ciencias que enseñaban y por las que conferían grados.

53.- Cfr., A. Dauphin-Meunier. *Op. cit.* p. 63-69 y 81-83; Anibal de Iturbide Preciat. *Op. cit.* p. 55

54.- Cfr., A. Dauphin-Meunier. *Op. cit.*, p. 83-88

55.- *Ibid.*, p. 69-73; Anibal de Iturbide Preciat. *Op. cit.* p. 53-60

56.- Cfr., A. Dauphin-Meunier. *Op. cit.* p. 93 y ss.; Anibal de Iturbide Preciat. *Op. cit.* p. 60 y ss.

57.- Véanse: Oscar Pedro Bellán. *Los bancos centrales*. Montevideo: Peña & Cía., 1937. p. 17-18; Raymond P. Kent. *Op. cit.* p. 113-116; Rafael Dávila Arriaga. *El sistema bancario mexicano hasta 1911*. Tesis profesional para la licenciatura en Economía. México: UNAM-Escuela Nacional de Economía, 1965. p. 15-16

58.- Véanse: Oscar Pedro Bellán. *Op. cit.* p. 19-20; Raymond P. Kent. *Op. cit.* p. 116

59.- Cfr., Oscar Pedro Bellán. *Op. cit.* p. 18-19. Este autor los conoce como bancos de negocios o consorcios financieros.

60.- *Ibid.*, p. 20

61.- Se debe aclarar que existen muchas otras formas de banca estatal, por lo cual no debe entenderse que la banca central sea la única; aunque es válido afirmar que, de todas ellas, es la más importante.

62.- Citado en Rafael Dávila Arriaga. *Op. cit.* p. 17 y 21

63.- Véanse: Artículo 2 de la Ley de Instituciones de Crédito y el Artículo 2 de la Ley Reglamentaria de Servicio Público de Banca y Crédito, ambas en Legislación Bancaria. *Op. cit.* p. 1 y 57

64.- Véanse: Artículos 3 y 11 al 45 bis 14 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito en Legislación Bancaria. *Op. cit.* p. 396-449

65.- Cfr., Oscar Pedro Bellán. *Op. cit.* p. 25

66.- *Ibid.*, p. 26

67.- Oscar Pedro Bellán. *Loc. cit.*; Cfr., Miguel Acosta Romero. *Derecho bancario. Op. cit.* p. 246. El distinguido profesor mexicano transcribe las definiciones de Siburu y Caraballese. Su fuente aparece, a pie de página, de la siguiente forma: Esteban Cotelly. *Derecho bancario*. Buenos Aires: Arayus, 1956. p. 157 y 159.

68.- Cfr., Raymond P. Kent. *Op. cit.* p. 111-112

69.- En cita de Oscar Pedro Bellán. *Op. cit.* p. 27-29

70.- Cfr., Henry Hazlitt. *La economía en una lección*. Prefacio del autor. México: Emiprés, 1985. p. 38. Para el alguna vez editorialista del New York Times y de la revista Newsweek, cuya obra fue publicada en 1946, los banqueros no otorgan o conceden crédito; sino el hombre goza del crédito cuando posee bienes, o bien porque su pasado o sus condiciones personales se lo han permitido.

71.- Cfr., Raymond P. Kent. *Op. cit.* p. 117

72.- Cfr., Manuel Borja Soriano. *Op. cit.* p. 67-76. El recordado civilista mexicano expone en los número 6 a 9, inclusive, valiosas anotaciones acerca de las diversas definiciones de la obligación, e.g. en las *Instituta* de Justiniano, se define como *obligatio est iuris vinculum, quo necessitate adstringimur alicuius solvendae rei secundum nostrae civitatis iura*, traducido por García del Corral como: *obligación es un vínculo de derecho, por el que somos constreñidos con la necesidad de pagar alguna cosa según las leyes de nuestra ciudad*. Después transcribe más de una doce de definiciones de prestigiados autores italianos, franceses y alemanes, para compartirnos la suya propia que también hacemos nuestra: *obligación es la relación jurídica entre dos personas en virtud de la cual una de ellas, llamada deudor, queda sujeta para con otra, llamada acreedor, a una prestación o a una abstención de carácter patrimonial que el acreedor puede exigir al deudor*.

73.- Cfr., Raymond P. Kent. *Op. cit.* p. 118

74.- Cfr., A. Dauphin-Meunier. *Op. cit.* p. 91

75.- Cfr., Raymond P. Kent. *Op. cit.* p. 119

76.- Raymond P. Kent. *Loc. cit.*

77.- Cfr., Jesús Silva-Hérzog. *Op. cit.* p. 66-67

78.- Véanse: *Ibid.*, p. 19; Dt., 23, 19-20. *La Biblia*. Vigésimo séptima edición. España: Paulinas Verbo Divino, 1972. p. 202; Dt., 23, 19-20. *Sagrada Biblia*. Prólogo de Gaetano Cicognani. Traducida por Eloino Nácar Fuster y Alberto Colunga, *O.P.*, p. 225; Ex., 22, 24. *La Biblia*. España: La Editorial Católica-Miñón, 1970. t. I, p. 150; Lev., 25, 35-36.

Sagrada Biblia. Versión castellana de Félix Torres Amat. Prólogo de Manuel Larrain Errázuriz. Nueva York: Grolier, 1958. p. 124

79.- Véanse: Anibal de Iturbide Preciat. *Op. cit.* p. 60; A. Dauphin-Meunier. *Op. cit.* p. 80-83; *Monitor. Enciclopedia Salvat. Op. cit.* t. iii, p. 1547; t. viii, p. 3831-3832; t. ix, p. 4670-4671

80.- Cfr., Jesús Silva-Herzog. *Op. cit.* p. 19-20; 253-257.

81.- Para estos efectos hemos utilizado la traducción española. Norberto Bobbio. *Estado, gobierno, sociedad. Contribución a una teoría general de la política*. Traducción de Luisa Sánchez García. España: Plaza y Janés, 1987. p. 11-33

82.- *Ibid.*, p.11

83.- *Ibid.*, p. 13

84.- *Ibid.*, p. 14-16

85.- *Ibid.*, p. 16-18

86.- *Ibid.*, p. 18-20

87.- *Ibid.*, p. 20-24; Véase: Alfredo di Pietro y Ángel Enrique Lapieza Elli. Manual de derecho romano. Cuarta edición. Buenos Aires: Depalma, 1985. p. 31-60. Los profesores argentinos comentan: "Los romanos aludieron a lo que nosotros llamamos estado, como el conjunto de intereses y atributos que pertenecían al *populus*, personificación de la comunidad; hablaron así de *res populi* (lo que es del *populus*) o *res publicae*. En un sentido genérico ... significaba *organización constitucional del populus*. Pero en un sentido específico, los romanos designaron con ese nombre al ... régimen político romano que, ... , tuvo su comienzo ... después de la expulsión de *Tarquino el Soberbio*, y que, ... , sólo queda estructurado en el 367, con la integración patricio-plebeya perfeccionando con la magistratura colegiada de dos cónsules elegidos por un *populus* que ha completado su evolución como órgano de expresión de la voluntad ciudadana." p. 31; Marta Morineau Iduarte y Román Iglesias González. *Derecho Romano*. México: Harla, 1988. p. 5-12. Sobre historia del derecho romano de éste período.

88.- Cfr., Norberto Bobbio. *Op. cit.* p. 24-26

89.- Véase: Víctor Alarcón Olguín. Hans Kelsen: bitácora de un itinerante en Óscar Correas (compilador). *El otro Kelsen*. México: UNAM-III, 1989. p. 17-26

90.- Hans Kelsen. *Teoría General del Estado*. Traducción directa del alemán de Luis Legáz y Lacambra. Prólogo del autor. Barcelona: Labor, 1934. p. 106; Hans Kelsen. *Teoría Pura del Derecho*. Traducción del original en alemán de Roberto J. Vernengo.

Séptima edición. Prólogos del autor. México: Porrúa, 1993. p. 286-289. Este texto puede ser tomado como referencia del influyente pensamiento del jurista austriaco; aunque, en nuestro caso, tomamos como apoyo la primer obra citada.

91.- Cfr., Kelsen, Hans. *Teoría General del Estado. Op. cit.* p. 108-112

92.- *Ibid.*, p. 114 (el subrayado es mío)

93.- *Ibid.*, p. 115

94.- *Ibid.*, p. 116 (el subrayado es mío)

95.- *Ibid.*, p. 117

96.- *Ibid.*, p. 118

97.- *Loc. cit.*

98.- *Ibid.*, p. 119 y 493

99.- Locución latina, Significa que *el litigio está aún en manos del Juez*. Se emplea para indicar que una cuestión no está resuelta aún.

100.- Vincenzo Arangio-Ruiz. *Instituciones de Derecho Romano*. Traducción de la décima edición italiana por José M. Caramés Ferro. Prólogo por el Dr. Eduardo R. Elguera. Buenos Aires: Depalma, 1986. p. 26.

II. LOS BANCOS CENTRALES

"El coronel Aureliano Buendía promovió treinta y dos levantamientos armados y los perdió todos. Tuvo diecisiete hijos varones de diecisiete mujeres distintas, que fueron exterminados uno tras otro en un sólo noche, antes de que el mayor cumpliera treinta y cinco años. Escapó a catorce atentados, a setenta y tres emboscadas y a un pelotón de fusilamiento. Sobrevivió a una carga de estricnina en el café que habría bastado para matar un caballo. Rechazó la Orden del Mérito que le otorgó el presidente de la república. Llegó a ser comandante general de las fuerzas revolucionarias, con jurisdicción y mando de una frontera a la otra, y el hombre más temido por el gobierno, pero nunca permitió que le tomaran una fotografía. Declinó la pensión vitalicia que le ofrecieron después de la guerra y vivió hasta la vejez de los pescaditos de oro que fabricaba en su taller de Macondo. Aunque peleó siempre al frente de sus hombres, la única herida que recibió se la produjo él mismo después de firmar la capitulación de Neerlandia que puso término a casi veinte años de guerras civiles. Se disparó un tiro de pistola en el pecho y el proyectil le salió por la espalda sin lastimar ningún centro vital. Los únicos que quedó de todo eso fue una calle con su nombre en Macondo. Sin embargo, según declaró pocos años antes de morir de viejo, ni siquiera eso esperaba la madrugada en que se fue con sus veintiún hombres a reunirse con las fuerzas del general Victorio Medina.

"--Ahl te dejamos a Macondo --fue todo cuanto le dijo a Arcadio antes de irse--. Te lo dejamos bien, procura que lo encontremos mejor."

Gabriel García Márquez. *Cien años de soledad*. Trigésima primer edición. Buenos Aires: Sudamericana, 1972. p. 94

II. 1 Plan de exposición

Al superar el período relativo a las nociones generales, es menester acceder al tema del Banco de México. Mas, llegar a él sin herramientas teóricas sería exponerse a no entender: demasiada luz nos cegaría. El hecho es que debemos preguntar acerca de la banca central. Este capítulo es el aldabón ideal para llegar a nuestro objetivo. Aldabón y goznes, agregaríamos. En él nuestra exposición contiene --a imitación de los penalistas y civilistas que dividen sus estudios científicos de tal forma-- dos partes. La una, general, destinada a las funciones teóricas de la banca central (siguiendo el consejo, anotado en otro lugar, de no adelantar definiciones persuasivas); la otra, especial, dedicada a la banca central de Europa, Estados Unidos y Latinoamérica con exclusión de México.

II.2 Funciones de la banca central

Debemos advertir, como todos los que alguna vez se han planteado la explicación de las funciones de la banca central, que la opinión predominante es la de

contados tratadistas. Es verdad que la producción bibliográfica al respecto es precaria pero abundante por cuanto se refiere al estudio específico de determinados bancos. Tuvimos a la vista las obras --hoy por hoy consideradas clásicas-- de **Michael Hendrik de Kock** ¹, alguna vez gobernador del Banco de Sudáfrica, **William Arthur Shaw** ², **Ralph George Hawtrey** ³ y **Richard Sidney Sayers** ⁴. Algunas valiosas notas han sido extraídas de **Raymond P. Kent** ⁵, o bien de **Hans Aufrecht** ⁶; desde luego, sin menospreciar otro grupo de autores que enriquecen y discuten algunos aspectos del problema, tales como **José María Vilaseca Marcet** ⁷, **Lia Coutinho de Prato** ⁸, **Jesús García Tellechea** ⁹ e incluso **Felipe Herrera Lane** ¹⁰. Una vez formulada esta advertencia, enunciaremos las funciones de la banca central.

La doctrina coincide que las funciones son las siguientes: *emisión, asesor gubernamental, depositario, auxiliar del sistema bancario nacional y contralor del crédito.*

II.2.1 La función de emisión

El primer atributo del banco central es el de la emisión de los signos monetarios de un país ¹¹. Ahora podemos valorar la razón de nuestra investigación relativa al punto de la evolución y funciones de la moneda como se dejó sentado en *1.2.1.1* y *1.2.1.3*. Sin ella no podríamos disertar acerca de esta función de los bancos centrales modernos. Ella es la que le da forma a la institución en estudio.

Recordemos, también, la postura enunciada acerca de las prerrogativas constitucionales del Estado en la materia: la investigación de **Mann** mostró los rasgos fundantes de las teorías estatal y societaria del dinero, la una contraposición de la otra. Subrayaba que el derecho constitucional moderno, producto de una considerable trayectoria, estatuye por lo general ese *monopolio legítimo* a favor del ente estatal a través de un órgano especializado.

La evolución histórica de esta prerrogativa puede explicarse a partir de tres periodos.

El primero, consistente en la emisión de monedas acuñadas, de manera exclusiva, a cargo del Estado por conducto de las autoridades gobernantes.

El segundo, al considerarse la inconvertibilidad de la moneda (moneda fiduciaria) y la circulación del billete de banco, el Estado a través de las autoridades gobernantes, responde en dos formas: ya sea, absorbiendo la emisión de monedas y billetes; o bien, cediendo --parcial o totalmente-- *su monopolio*, concediendo privilegios de emisión a uno o varios bancos (privados) para facilitar los intercambios y, además, para dotar de confianza las emisiones.

El tercero, correspondiente a una centralización de la prerrogativa de emisión del circulante mediante 1) la erección de un sólo ente emisor a partir de privilegios ya concedidos, *e.g.* los antiguos bancos de emisión (primer nombre del moderno banco central), con exclusión de cualquier otro; o bien 2) la creación de órganos emisores independientes de los bancos privilegiados, al mando exclusivo del Estado por conducto del gobierno, *e.g.* cajas de emisión, ya en desuso ¹². Este período histórico abarca desde finales del siglo XVIII, todo el siglo XIX y las primeras dos décadas del siglo XX.

Respecto del privilegio, monopolio o derecho exclusivo del banco central para emitir los signos monetarios, la doctrina ha planteado tres interrogantes. 1) ¿Este monopolio ejercido por el Estado debe ser a través del gobierno o por conducto del banco central? 2) Este monopolio, cualquiera que sea el ente que lo aplique, ¿debe ser total sólo parcial? 3) ¿Cuáles son las ventajas de conceder la ejecución de este monopolio a un banco central?

Respecto de la primer interrogante, acerca de si el monopolio de emisión debe ser ejercido por el Estado, a través del gobierno, o, por conducto del banco central, acudimos a tres opiniones.

La observación más puntillosa es la de Shaw quien se esmera en dejar sentado que dicho monopolio debe ser ejercido por lo que él denomina *Estado* y que, en realidad, debe ser interpretado por *Gobierno*. Para ello debemos decir que la emisión de circulante en realidad nunca ha dejado de ser efectuada por el Estado. Ciertamente que concedía privilegios a bancos privados, mismos que, al paso del

tiempo, fueron transformados en bancos de emisión y adoptaron la naturaleza pública o semi-pública. El debate, en todo caso, es si el órgano emisor debe ser la rama gubernamental del Estado o un ente especializado como lo es el banco central.

Shaw comenta:

(1) Los bancos, ya sean bancos centrales o no, nunca han sido emisores o fabricantes de moneda metálica. Sólo han sido sus distribuidores. (2) Los bancos, ya sean bancos centrales o no, se les ha permitido en todas partes, o han usurpado, el ejercicio de la función de emisión de papel moneda, pero los efectos han sido desastrosos a tal punto que el Estado se ha visto obligado a intervenir. En todas partes ésta intervención ha tomado la forma de emisión de moneda y cuando el monopolio ha sido establecido, el Estado generalmente ha escogido hacer una alianza con su propio monopolio creado. La idea de monopolio ha generado la idea de control y este concepto de control de la emisión de circulante (completamente falso, como ha sido demostrado) se ha infundido en cada porción de la moderna ciencia de las finanzas públicas. (3) Como consecuencia un banco central, disfrutando del monopolio de emisión, supone ser la máquina natural que opera la función de control de circulación de moneda. De esta forma, junto a la función de emisión, el control de ella ha pasado a ser la primer función de un banco central. ¹³

La opinión de Sayers es, por demás, técnica en materia económica pero no por ello desdeñable; para él, un banco central debe ostentar el privilegio de emisión de circulante, siempre y cuando:

... los billetes de un banco particular sean absolutamente equivalentes a otras clases de efectivo. Cuanto menos libremente puedan reemplazarse estos billetes de los bancos de depósito por otras clases de efectivo, menos importará que el banco central tenga o no el monopolio. (...). ¹⁴

Kock cierra el debate diciendo que en la práctica el Estado ha confiado casi en todas partes la emisión de circulante al banco central. Dice que la opinión económica se opone a que el Estado efectúe la emisión de circulante:

... a causa de la tentación que significa para los gobiernos y de la relativa facilidad con que estos pueden, a la larga, en virtud de que son importantes distribuidores de dinero, forzar la circulación (monetaria). ¹⁵

En suma, se acepta que el banco central ostente este privilegio, sobre todo por la razón apuntada antes.

Aufricht nos informa, en refuerzo de lo anterior --y contestando la segunda interrogante--, que en la actualidad la mayoría de los bancos centrales tienen este derecho exclusivo o monopolio en forma absoluta. Y que, por excepción, sólo algunos cuentan con el derecho exclusivo de emitir billetes, pues el *Estado* ha preferido reservarse el de las monedas. En la actualidad, asimismo, se considera circulante las monedas y billetes que procedan de las autoridades monetarias de un país; o bien que, sin ser emitidos por ellas, sean reconocidas por la ley siempre que no hayan sido retirados de la circulación ¹⁶. Es bueno recordar lo alusivo al curso legal y poder liberatorio como quedó señalado en *I.2.1.3*.

Por último, contestando las notas distintivas de conceder el monopolio o derecho exclusivo de emisión al banco central, se dice que son tres principales.

a) La confianza que la sociedad manifiesta en la circulación de signos monetarios emitidos por una sólo autoridad. A ello también se le conoce como el *prestigio* de la emisión. Pero, en términos llanos, simplificamos mediante la nota de seguridad psicológica que es la confianza ¹⁷.

b) El hecho que un sólo ente se vea investido con las facultades exclusivas de la emisión, trae aparejada la facultad de control, restricción y expansión del crédito, para los bancos de un sistema nacional, dependiendo de las circunstancias económicas y políticas de un momento determinado ¹⁸.

c) Emitir circulante produce ganancias. El gobierno prefirió apartarse de esta prerrogativa y destinar un ente especializado para llevarla a cabo. De ésa forma, podía acceder, de conformidad a lo dispuesto en las leyes, a la derrama de utilidades o ganancias del banco central ¹⁹.

II.2.2 La función de asesoría gubernamental

A pesar de la diferencia de las competencias gubernamental y del banco central

en materia de emisión monetaria, la separación nunca es tajante a grado que se conciban ambos indiferentes uno del otro. En cambio, la ligazón es significativa por cuanto se refiere esta función.

Bajo este rubro debe entenderse no sólo la labor de consejero que, en efecto, realiza el banco central a favor del gobierno, sino algo más importante y que en la historia se encuentra relacionado con la función de emisión de circulante: la tarea de servir de *banquero* gubernamental ²⁰.

¿Cómo ha sido posible esto?

Durante la segunda mitad del siglo XVII, se vivía en Inglaterra un proceso revolucionario. La *cohabitación* política, entre el Parlamento y la monarquía restaurada, era caótica, llena de afrentas de una y otra parte y bajo la amenaza del exterior. El Parlamento estaba integrado por dos partidos. El de los terratenientes (*tories*) y el de los banqueros y negociantes (*whigs*). La monarquía fue restaurada con el ascenso al trono de **Jacobo II de Inglaterra y VII de Escocia**. Justo después del fallecimiento del dictador **Oliverio Cromwell** acaecido en 1658. **Cromwell** había promovido la guerra civil que le costó literalmente la cabeza a uno de los Estuardo: **Carlos I** ²¹.

El nuevo rey representaba sumisión a dos cosas detestadas por el Parlamento: la religión católica y el rey francés conocido por su célebre frase *L'Etat c'est moi*. Los afanes expansionistas de **Luis XIV**, el Rey Sol, desencadenaron reacciones de los ingleses. Ello se gestó a partir de la invasión a los Países Bajos en 1672 y en la intención subrepticia del católico monarca galo a conservar en el trono a **Jacobo II**.

Guillermo de Orange, hijo de **Guillermo de Nassau** --príncipe de Orange-- y de **María Estuardo**, hija de **Carlos I de Inglaterra**, fue elegido *Estatúder*, es decir, Jefe supremo de la antigua república de los Países Bajos, con la finalidad de combatir la invasión francesa. En principio, **Guillermo** decidió aliarse con **Jacobo II**; pero, decidió dejar caer, por su propio peso, a dicho rey, sobre todo por la animadversión que generó ²².

El encono contra **Jacobo II** se debía a la sumisión ya referida y, además, al despotismo de su gobierno. El Parlamento emitió, en 1679 el *writ of habeas corpus* que tendía a evitar aprehensiones injustificadas tan frecuentes en épocas de tribulación e intransigencia monárquica. Se debe anotar que sólo los adinerados podían hacer uso de este derecho, pues los jueces exigían fuertes fianzas para liberarlos. Lo cual es bastante lógico si recordamos que el Parlamento estaba conformado por adinerados que mantenían una pugna con el rey ²³.

Ello sólo fue el comienzo del fin. En 1688 **Guillermo** comandó el golpe de Estado que hizo del Parlamento la institución triunfante en dicha pugna. **Jacobo II** salvó la vida aunque para ello tuvo que refugiarse, en compañía de algunos amigos, en territorio francés, donde vivió los últimos doce años de su vida.

Al asumir el trono, bajo el nombre de **Guillermo III**, pactó con el Parlamento el famoso *bill of rights*: legítimo producto de la *Glorious Revolution* que forma parte de los textos constitucionales ingleses. Su influencia fue evidente en la construcción de los ordenamientos civiles que se adoptaron, años más tarde, en Europa; así como en la construcción del pensamiento político que germinaría, casi cien años después, en las explosiones revolucionarias de Francia y de sus propias colonias en Norte América ²⁴.

Una vez en el poder, este campeón del protestantismo debió seguir la lucha contra **Luis XIV**. Seis años de lucha contra ese poder le obligaron a entablar alianzas y a solicitar financiamiento del cual carecía. Contaba con amigos en el Parlamento que le ayudaron a buscar una solución. **William Patterson**, **Charles Montagu** y **Michael Godfrey**, entre otros comerciantes y financieros de la City, decidieron apoyar la creación, mediante una ley votada en las Cámaras, de una persona colectiva denominada *The Governor and Company of the Bank of England*.

Los recursos dinerarios que integraban el capital --poco más de un millón de libras--, fueron prestados por completo a **Guillermo III** en 1694. Tres años después, aliado con España y Holanda, venció a las tropas marítimas y terrestres

de Luis XIV, el absolutista católico. A través de cuatro tratados de paz firmados en Ryswick, Holanda, el 20 de septiembre de 1697, Luis XIV devolvió territorios pero, además, reconoció a Guillermo III, rey de Inglaterra.

Guillermo III, ese mismo año de 1697 volvió a requerir financiamiento del Banco de Inglaterra, por lo cual su capital fue ampliado. Esas operaciones se repitieron en 1709 y 1721, bajo distintas circunstancias históricas. Pero ello fue suficiente para gestar la relación entre gobierno y banco central: préstamos, es decir, financiamiento, a cambio de *privilegio de emisión*. Nació, desde entonces, la dura labor de ser banquero y agente del gobierno por parte del banco central ²⁵.

Shaw llama nuestra atención sobre este punto:

El simple hecho es tal en esta cuestión que hemos aceptado una situación impensable porque su crecimiento ha sido lento e imperceptible. Cuando el Banco de Inglaterra inició no fue en sentido cualquiera el banquero del gobierno, aunque tuvo una cartera de privilegios y aunque prestó todo su capital al Estado. El gobierno no abrió una cuenta con él, no mantuvo su efectivo con él, no tuvo sobregiro con él, recibió durante temporadas insuficientes consideraciones de su parte, y tuvo que renegociar los plazos de pago pues eran decididamente arduos comparados con los concedidos en el exterior por casas de cambio y bancos privados. (...) El inicio de la íntima conexión entre el Banco y el Tesoro puede remontarse al tiempo cuando la circulación de billetes del gobierno fue confiada a él (1709). Este incidente por sí mismo es suficientemente característico para iluminar la situación por completo en tal fecha. (...).

El autor más adelante nos dice que hasta la ley de 1833 terminó la existencia del ancestral departamento financiero gubernamental para tales funciones (exchequer) y que fue un proceso gradual de transferencia de estas facultades: banquero del gobierno y por tanto emisor de circulante ²⁶.

En la actualidad, señala Kock, los bancos centrales son banqueros de sus gobiernos. O mejor dicho: actúan, respecto del gobierno, como cualquier banco privado actúa respecto de sus clientes. Como tal, los institutos emisores tienen abiertas cuentas bancarias a dependencias y empresas oficiales. Pueden otorgar anticipos transitorios o extraordinarios a sus gobiernos. Se encargan de comprar y vender moneda extranjera para los pagos gubernamentales ²⁷. El manejo de las

cuentas del gobierno puede ser oneroso o gratuito, dependiendo del pacto original a que hayan llegado ambos. En la mayoría de los casos cuando es gratuito se debe a los privilegios que disfruta el banco central. Pero, en la ley se puede imponer la obligación al gobierno de pagar una cantidad al banco en contraprestación de sus servicios ²⁸.

Aufricht nos informa que dependiendo de la estructura de los Estados en los que existe un banco central, la ley puede disponer que funja como banquero de la federación, o bien, incluyendo los gobierno federados ²⁹.

Desde luego que las relaciones entre el gobierno y su banquero no siempre han sido cordiales.

Otorgar financiamiento al gobierno ha sido una pesada responsabilidad para los bancos centrales europeos. En el siglo XIX, en más de una ocasión, los gobiernos ejercieron presiones sobre los bancos de emisión de que disponían, *e.g.* son ilustrativos los casos de los bancos de Francia, Holanda y Alemania.

Pero este proceso desembocó en una resistencia de los banqueros oficiales. Había un fundamento económico: el sistema patrón oro obligaba a que los gobiernos siguieran políticas financieras conservadoras. El proceso de muerte del patrón oro, a raíz de la Primera Guerra Mundial, también significó la decadencia de esa *autonomía* para los bancos centrales. Ahora eran virtuales satisfactores de las necesidades bélicas de sus gobiernos. Ello, sin lugar a dudas, contribuyó al proceso de depreciación de las monedas y la generación inflacionaria.

Tras la relativa estabilización monetaria, previa a 1931, los bancos centrales volvieron a ser respetados, aunque no por mucho tiempo. La Segunda Guerra Mundial y la adopción de los sistemas de monedas dirigidas, obligaron a los gobiernos a exprimir, al máximo, la máquina hacedora de billetes. Lo cual volvió a redundar en daños para las economías europeas.

Se acepta, al correr de casi medio siglo, que un banco central debe ser partícipe de la política monetaria ideada por el gobierno; pues, ante todo, tiene severas

responsabilidades. Financiar de manera indiscriminada al gobierno es un buen motivo para destrozarse cualquier economía. El banco central es el banquero oficial. El gobierno, por tanto, debe ser prudente ³⁰.

La función de asesoría gubernamental implica, como se dijo al inicio, fungir como consejero y agente. Respecto de las tareas de consejero, el banco central está enterado en virtud de manejar parte importante de las cuentas públicas, de la situación financiera de un país. Ello justifica que pueda brindar consejo al gobierno y recomendar medidas correctivas. Esa labor encuentra lógica explicación si se considera que los bancos de emisión de más rancia prosapia fungieron, a su vez, de consejeros de sus gobiernos.

Ser agentes financieros del gobierno ha llevado a los bancos centrales a multiplicar sus funciones que van, desde administrar y gestionar la deuda pública de un país, hasta colocar títulos y valores en los mercados en nombre del gobierno, pasando por su participación en organismos multilaterales en el extranjero ³¹.

Aufrecht comenta sobre la función de consejero a cargo de los bancos centrales:

Además de aconsejar en casos concretos sobre una situación u operación, los bancos centrales asesoran mediante sus actividades de averiguación de hechos y sus investigaciones, análisis y publicaciones referentes a cuestiones monetarias. Estas actividades tienen por objeto facilitar al banco central y al gobierno la evaluación de los datos y tendencias económicas, con lo cual pueden contribuir, directa o indirectamente, a las decisiones que el gobierno tome en asuntos financieros. ³²

Asimismo anota que existen leyes de bancos centrales que imponen reglas a seguir en caso de discrepancia entre las opiniones del banco central y del gobierno. Ilustra mediante el caso de la facultad de veto que el Secretario de Hacienda ejercía sobre decisiones del consejo de administración del Banco de México. Advertimos que esta facultad ha quedado suprimida ³³.

A la luz de lo expuesto, ¿debe ser considerado el banco central un organismo gubernamental?

La opinión de Sayers es lapidaria. Considera que un banco central es, ante todo, organismo gubernamental. Que los bancos centrales difieren de los comerciales o privados porque: 1) están dirigidos por personas vinculadas a la función pública, 2) su objetivo principal no es el lucro, 3) su naturaleza debe ser especial para poder influir sobre los bancos privados. Continúa exponiendo que, de plano, debe coordinarse con otras ramas ejecutivas del gobierno pues forma parte de su compleja maquinaria. Dice que la tendencia a dotar de *independencia* a los bancos centrales, fue sepultada después de la década de los veinte. Y que la mayoría de los países dotan de cierta libertad al ente emisor respecto de ciertas operaciones técnicas cotidianas, con la finalidad de no verlo reducido a un mero apéndice del Ministerio de Hacienda ³⁴.

Por nuestra parte consideramos que el banco central debe tener un estatuto de autonomía jurídica, establecida en la Constitución, acompañada de su correspondiente dosis de autonomía real. El caso de la poderosa Reserva Federal de los Estados Unidos o del Banco Central de Alemania son muestras de lo anterior.

El banco central no debe renunciar a su función de asesoría gubernamental. Pero deben existir límites que impidan o atenúen los abusos y presiones que sobre él puede ejercer el gobierno en detrimento de la economía de una nación.

Finalizamos con una bella reflexión de Köck:

... el gobierno y el banco central tienen intereses mutuos y responsabilidades complementarias. (...) Ambos han sido organizados con el propósito de servir el interés público en sus respectivos campos, y si el mayor bien puede alcanzarse sólo mediante una cooperación cabal y la consideración mutua de los deberes y responsabilidades del otro, de la falta de ambos sólo puede venir el mal. ³⁵

II.2.3 La función de depositario

Esta función es desempeñada por los bancos centrales, empleando la nomenclatura de Köck, como guardianes de las reservas en efectivo de los

bancos comerciales y de las reservas internacionales de la nación ³⁶.

Guardián significa *el que guarda o custodia*. En nuestro medio consideramos que la nomenclatura adecuada en materia jurídica es, en lugar de guardián, la palabra *depositario*. Nos apoyamos en los artículos 2516 y 2522 del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal.

Artículo 2516.- El depósito es un contrato por el cual el depositario se obliga hacia el depositante a recibir una cosa, mueble o inmueble, que aquél le confía, y a guardarla para restituirla cuando la pida el depositante.

Artículo 2522.- El depositario está obligado a conservar la cosa objeto del depósito según la reciba, y a devolverla cuando el depositante se la pida, aunque al constituirse el depósito se hubiere fijado plazo y éste no hubiere llegado. En la conservación del depósito responderá el depositario de los menoscabos, daños y perjuicios que las cosas depositadas sufrieren por su malicia o negligencia. ³⁷

Se podría argumentar contra nuestra postura que las reservas dinerarias y metálicas que se confían al banco central no pueden verse como objeto de un escueto contrato de depósito. Ciertamente: el banco central está facultado para operar respecto de tales reservas con finalidades que entrañan la estabilidad económica de un país. Pero esto es un problema de semántica, lo cual es más sencillo de entender. Designar esta función del banco central con el nombre de depositario, no disminuye un ápice sus facultades.

α.- Depositario de las reservas dinerarias de los bancos comerciales.

Se considera que la costumbre de los bancos comerciales de las islas británicas de abrir una cuenta con el Banco de Inglaterra, y, utilizarla para depositar el dinero en efectivo que les sobraba (*cash on hand*, también denominado *encaje*), originó el nacimiento de esta función que en la actualidad se practica en casi todos los lugares del orbe ³⁸.

En Estados Unidos, por citar un caso, fue impuesta una disposición legal que obliga a los bancos a mantener un saldo mínimo en efectivo en la Reserva

Federal, según el monto mínimo de sus obligaciones a la vista y a plazo. Esta imposición legal es vista por Kock como la urgencia de tener estructuras bancarias centrales y falta de tradición bancaria en relación a confiar las reservas en efectivo a un banco central. Argumenta el autor citado que en lugares donde sí existe esta tradición bancaria y que, además cuentan con un banco central, nunca ha hecho falta obligar a los bancos comerciales mediante una ley a practicar estos depósitos ³⁹.

Bellán nos dice:

En la legislación moderna sobre banca privada, de aparición simultánea con la de bancos centrales, se establece la obligación por parte de los bancos comerciales, de mantener un encaje de billetes adecuado al monto de sus compromisos a la vista. La relación de este encaje varía en cada una de esas legislaciones porque se establece de acuerdo con las características de cada país. ⁴⁰

Aufricht dice que con frecuencia se exige que las instituciones bancarias mantengan encajes mínimos. Algunas legislaciones prefieren denominar esta clase de reservas con los nombres de *reservas, encaje bancario, saldo diario medio, saldo de reserva, saldo de reserva mínimo, saldo medio en caja mínimo, depósitos en cuenta corriente, depósitos en reserva, reserva en moneda de curso legal, encaje legal mínimo* ⁴¹.

El fenómeno de la *centralización* de reservas genera, por una parte, la integración de una estructura monetaria sólida que puede emplearse con eficacia en períodos de crisis o emergencia; y, por otra, el incremento de la capacidad del banco central para crear crédito y practicar el redescuento (función que se explicará más adelante) ⁴².

Respecto de las ventajas de la centralización de reservas, los autores coinciden en afirmar que ellas obedecen también a que los bancos privados pueden acudir ante el banco central para solicitar y, en su caso, obtener ayuda de un fondo comunitario integrado por reservas que no se han formado de la nada ⁴³.

Al respecto **Kent** comenta:

Debido a que la capacidad de los bancos comerciales para crear dinero en la forma de depósitos a la vista depende del volumen de sus activos líquidos, *el banco central debe estar en capacidad de regular el monto de éstos como medio de controlar el volumen de moneda en circulación*. Así que cuando añadimos a la facultad de emisión del banco central su capacidad de manejar los activos líquidos de los bancos comerciales vemos que tiene a mano los medios de regular el volumen de las dos clases principales de dinero en los sistema monetarios modernos, a saber, los billetes y los depósitos a la vista. ⁴⁴

Además, debe tomarse en cuenta que el fungir como depositario de las reservas dinerarias implica un fortalecimiento del banco central en relación a los integrantes del sistema bancario. En ocasiones este fortalecimiento ha producido que los banqueros *pongan el grito en el cielo*. Argumentan que el banco central puede competir ventajosa y deslealmente con ellos, prestando las reservas sin utilizar sus propios fondos y a tasas más bajas (ya que él mismo no paga interés alguno sobre dichos saldos). De ahí que se hable que los bancos privados pueden aceptar la obligación legal de mantener un *encaje* mínimo en el banco central, a cambio que éste se obligue *moralmente* a no competir en forma directa con ellos ⁴⁵.

No sabemos si en materia económica se puede hablar en forma consistente de *moralidad* o de *obligaciones morales*. De lo que sí estamos seguros es que éstas como aquélla son, por lo regular, *peccata minuta* en el descarnado mundo de los financieros estatales. **Kock** apunta que los bancos comerciales tienen mecanismos de defensa contra eventuales participaciones en el mercado por parte del banco central; no obstante lo anterior, su capacidad de préstamo depende de, al menos, dos factores que se encuentran concatenados con otras de sus funciones: su facultad de crear dinero y su función de custodio de las reservas dinerarias y metálicas. Ello, sin duda, limita su capacidad de competir. Además la competencia puede originar una sobreexpansión del crédito, lo cual reduciría las reservas del banco central en virtud de mayor demanda de divisas generada ⁴⁶.

Kock concluye:

... si se han de alcanzar resultados positivos a la larga, las relaciones entre el banco central y los bancos comerciales deben basarse, ..., en una cooperación libre y plena, para beneficio mutuo y del país en general; (...). El interés general requiere que los bancos comerciales conserven su efectivo excedente en el banco central, y éste tiene la obligación moral de no abusar de la fuerza y capacidad adicionales que derivan del hecho de guardar en sus arcas las reservas en efectivo de los primeros. ⁴⁷

β.- Depositario de las reservas internacionales (oro, plata y divisas) de la nación.

Apuntábamos que los bancos comerciales en Inglaterra construyeron una tradición a partir de su confiar sus encajes al banco central. Ello redundó en el fortalecimiento de la masa monetaria nacional y, por lo tanto, la centralización de la función.

La costumbre de los bancos comerciales ingleses incluyó, al paso del tiempo, que no sólo se depositara dinero efectivo sobrante, sino que se concentraran divisas y metales preciosos ⁴⁸. Esta concentración también acostumbraba hacerse en tesorerías gubernamentales o fondos de estabilización. **Observa Aufricht:**

Salvo los casos en que hay fondos de estabilización autónomos, la mayoría de los bancos centrales se encarga en la práctica de la custodia de las reservas internacionales de sus respectivos países. Los dos regímenes monetarios donde el fondo de estabilización forma parte integrante del banco central, disponen expresamente que las reservas monetarias internacionales estarán centralizadas (Nicaragua y Guatemala en 1964). Una ley de banco central (Corea en el mismo año) dispone que todas las tenencias en divisas se centralizarán en el banco central; pero esto no impide que las instituciones bancarias tengan divisas por su propia cuenta o por cuenta de sus clientes, a condición de que tengan la correspondiente autorización de la junta de directores del banco central. Otra ley (Ceilán en el mismo año) dispone que la junta de directores tratará de tener por lo menos una reserva nuclear en oro o divisas libremente convertibles en oro por el banco central, directa o indirectamente. Y todavía hay otra ley (Costa Rica en el mismo año) que dispone expresamente que el banco central tendrá a su cargo la

custodia y la administración de las reservas monetarias internacionales de la nación. En efecto, en todos los países estudiados, la compra, venta o tenencia de divisas u oro se confía en parte a las autoridades monetarias (banco central, fondo de estabilización o ministerio de finanzas) y en parte a negociadores autorizados, independientemente de si existe una disposición expresa en este sentido en la ley básica del banco central, la ley monetaria básica o la ley básica en materia de divisas. ⁴⁹

El banco de emisión estaba obligado a convertir sus billetes en monedas de oro a la vista. Ello produjo que, en el proceso de evolución del banco central, las reservas metálicas que poseía llegara a reconocerse como base de todo el sistema bancario, así como su aceptación formal de mantener el patrón monetario legal (bimetálico, a base de oro y plata; monometálico, a base de oro; sistema de moneda dirigida, ya bien entrado el siglo XX) y defender el valor de la moneda. Después de la muerte del patrón oro (*Gold standard exchange*), se permitió que esta clase de reserva estuviera adicionada, en mayor proporción de divisas ⁵⁰.

Por otra parte, Shaw hace alusión al hecho que desde la expedición de la ley de bancos en 1844 (*Ley Peel*) hasta antes de la Primera Guerra Mundial, las reservas de oro del Banco de Inglaterra estaban destinadas para tres funciones específicas. Primero, para *proteger la emisión de circulante*. Ello es entendible bajo el sistema patrón oro y de rigurosa convertibilidad de la moneda. Segundo, para que funcionara como su propio efectivo en caja que le auxiliara en sus propios negocios. Y, por último, para ejercer las facultades de depositario de esas reservas. Hay que matizar diciendo que no todos los países, siguieron el rígido sistema inglés, por un argumento simple y sólido: la reserva no requería estar en congruencia con el circulante ⁵¹.

Algunos países decidieron, no obstante, imponer en la ley una reserva mínima de divisas que respalde la emisión de billetes o la suma de obligaciones por depósitos ⁵². Vilaseca comenta:

El sistema generalmente adoptado para asegurar la necesaria limitación a la cantidad de billetes de banco en circulación es el llamado de la *reserva*, constituido por la obligación que se impone a los bancos emisores de conservar una cierta cantidad de metal o créditos fácilmente realizables, que en la técnica

bancaria española se conoce con el nombre de *caja*, en la prohibición de interesarse en determinadas operaciones, o en el establecimiento de un tope máximo de emisión. Los sistemas de reserva son diferentes en los diversos países y en épocas distintas en un mismo país obedeciendo estas divergencias al distinto concepto sobre el objeto que con la reserva se trata de conseguir. ⁵³

Esto se explica si se comprende que el activo de un banco central está integrado, en efecto, por reservas metálicas y divisas; mientras que el pasivo, por *encajes* de los bancos comerciales y billetes emitidos ⁵⁴.

Pero, se juzga que el establecimiento mínimo de reservas de divisas a través de leyes debe ser abandonado o bien debe ser manejado con prudencia. Kock opina:

... la reserva mínima legal tiene aún una función económica útil que desempeñar, ..., a condición que no se aplique con demasiado rigor. En muchos países se ha obtenido ya una mayor elasticidad reduciendo o suavizando los requisitos de reserva o previendo por ley la suspensión transitoria de las mismas en casos de emergencia; (...). ⁵⁵

Debe considerarse, por último, que entre las finalidades que un banco central tiene es hacer frente --en cualquier momento-- a un saldo adverso de la balanza de pagos de un país ⁵⁶. El caso de las devaluaciones mexicanas de los días 19 y 21 de diciembre de 1994, son claro ejemplo *contrario sensu* de esta función del banco central. El hecho que sus reservas de divisas disminuyeran por debajo de los tres mil millones de dólares, produjo que el Banco de México se encontrara imposibilitado para hacer frente a la fuga especulativa de capitales originada, entre otras cosas, por el déficit en la cuenta corriente que se arrastraba desde mediados del sexenio de Carlos Salinas de Gortari. La solución dramática fue, en principio, ampliar la banda de flotación del peso en quince por ciento. Horas después --cuando se verificó el fracaso--, el Banco de México arrojó la moneda nacional al libre juego de la oferta y la demanda: el sistema de libre flotación se impuso frente a los precarios recursos del banco central mexicano para defender la moneda.

II.2.4 Las funciones de auxilio financiero al sistema bancario nacional

Para entender estas funciones debemos seguir paso a paso el proceso de otorgamiento del crédito de las entidades bancarias de un país a los individuos y el papel que la *liquidez* --es decir los flujos disponibles de dinero legal-- juega en todo esto.

Vilaseca Marcet ilustra este *microproceso*. Los bancos, al conceder crédito, en realidad intercambian valores. A cambio de determinada garantía, cuya forma jurídica de otorgarse puede variar dependiendo la clase de operación, realizan un sencillo asiento contable en sus libros por el cual ponen a disposición de su cliente la suma pactada.

El banco *ha creado* dinero. Su cliente al disponer de la suma acordada, no deberá recibir objeción por parte de quien reciba parte de dicho dinero en pago de otros intercambios. Esto se logra porque el solicitante ha confiado que el banco acreditante consiga, en la debida oportunidad, dinero en efectivo que respalde la operación que ha realizado. A esto se llama *liquidez*: el hecho que el banco acreditante --en una operación crediticia-- mantenga en sus arcas una reserva suficiente y oportuna de monedas y billetes (dinero legal), o bien, un cúmulo de activos que se materializen rápidamente en efectivo ⁵⁷.

Mas, si consideramos que el sistema de bancos comerciales de un país acostumbra depositar todos los días una buena porción de sus reservas en efectivo en las arcas del banco central (ya sea por disposición de la ley, ya por tradición); ¿cómo podemos justificar que aun así conserven una franja líquida de recursos que les permita hacer frente a los requerimientos del público? Los bancos centrales, en palabras de **Kent**, asumen respecto de los bancos comerciales funciones similares a lo que éstos brindan al público en general. Estas actividades de legítima ayuda pueden materializarse de muchas formas, entre ellas, *e.g.* cuando el banco central otorga facilidades al establecimiento de

depósitos en previsión de demandas masivas de reembolso ⁵⁸. Las funciones de redescuento, prestamista de última instancia y compensación deben ser comprendidas dentro de estas actividades. En esta sección las examinaremos con detenimiento.

Los bancos centrales ejercen las funciones de apoyo al sistema comercial de bancos de un país: el redescuento, la compensación y el ser postrer prestamista de sistema bancario nacional. Los autores coinciden que esto es consecuencia natural de sus funciones de depositario de las reservas dinerarias de los bancos comerciales y del privilegio de emisión. Nosotros podemos adelantar que están concatenadas con la finalidad de proteger la última función: la de controlar el crédito. Es por ello que al banco central se le haya caracterizado por ser *banco de bancos*, es decir, como al que en última salida se puede acudir en busca de auxilio financiero ⁵⁹.

α.- El redescontador

La mecánica del redescuento, originada (como casi todo lo referente a bancos centrales) en Inglaterra; es relativamente sencilla, rápida y de relativo riesgo. Bancos comerciales, negociantes, y casas de descuento, poseedoras de letras de cambio, requerían de una instancia que les otorgara fondos para completar su efectivo; por lo cual acudían al banco de emisión inglés para cubrirse, ofreciendo papel comercial de primerísima calidad (en aquel tiempo sólo *letras de cambio* avaladas mediante la firma de prestigiados bancos) ⁶⁰. Tamagna define el redescuento como:

... la operación por la cual un banco central da fondos a bancos comerciales y a otras instituciones financieras a cambio de documentos comerciales a corto plazo; *en la práctica, pueden hacerse anticipos a cualquier prestatario contra todo género de activos.* ⁶¹

Es bueno, por lo tanto diferenciar las operaciones típicas de redescuento del banco central con otras similares: préstamos y anticipos al gobierno y operaciones de redescuento directo con el público. Respecto de éstas últimas

Kock es de la opinión que el banco central debe no ocuparse de las operaciones directas con el público, al parecer, por dos razones: a) la escasez de su número así como la insatisfacción en los resultados obtenidos, y b) significaría hacer a un lado la intermediación bancaria que, para bien o para mal, constituye un filtro ⁶².

En principio se trató de una operación de carácter *oblicuo* o *indirecto*. El Banco de Inglaterra no redescataba en forma directa al público ni a los bancos comerciales. Se valía de un *mercado especial* que se desarrolló en esa nación y que fungía como virtual intermediario, entre las necesidades de particulares y bancos comerciales. La opinión de Sayers revela el por qué de tales intermediarios en el mercado de descuento:

... por tradición los banqueros no acostumbran pedir prestado a otros banqueros; se piensa que ello es un signo de debilidad, y por bueno que sea el trato que les dé el banco central no basta para vencer esa reticencia de los bancos comerciales a acudir, con la cola entre las patas, ante el banco central. ⁶³

Las casas de descuento, sigue diciendo Sayers, contaban con activos de fácil colocación sobre una base de préstamos a la vista de los bancos comerciales. A los bancos comerciales no les hubiera gustado pedir prestado al Banco de Inglaterra, aunque estaban dispuestos a pedir prestado a las casas de descuento porque éstas podían obtener dinero en cualquier momento.

La práctica del redescuento antes de la Primera Guerra Mundial era impensable si no se trataran de letras de cambio de corto vencimiento. Pero, con las distorsiones generadas por la guerra, los bancos centrales aceptaron practicar el redescuento respecto de documentos gubernamentales que ampararan préstamos sobre valores públicos de primera clase.

Después de la muerte del patrón oro, los bancos centrales disminuyeron sus operaciones de redescuento. Ello se debió a que los bancos comerciales poseían efectivo suficiente para sus necesidades y el banco central podía otorgar financiamiento de muchas otras formas, e.g. se prestaba en forma directa al

gobierno, o bien, el banco central intervenía en otras operaciones de mercado abierto.

En la actualidad el redescuento se sigue practicando; en especial cuando la estructura de las economías reposa en el crédito.

La ventaja primordial del redescuento es que permite no detener o abandonar alguna operación por escasez de efectivo bancario. Lo cual redundaría en un estímulo del mercado nacional y de las exportaciones de un país.

Kock subraya la importancia del redescuento. Dice que:

Da a los bancos comerciales y a otras instituciones de crédito medios adicionales o alternativos de convertir en efectivo algunos de sus renglones de activo redituables cuando sus reservas de efectivo se ven afectadas adversamente o tienden a descender por abajo del mínimo legal o acostumbrado, o cuando por algún motivo consideran necesario o conveniente incrementar sus reservas de efectivo (...). ⁶⁴

No obstante, advierte más adelante acerca de la imprudencia de apoyar un banco comercial cuyas acciones sean peligrosas de manera constante:

(...) El banco central debe tener en cuenta que al ayudar a un banco en tales condiciones y adquirir todos sus activos líquidos y buenos, estaría prefiriendo a ciertos acreedores a expensas de otros que sólo podrían satisfacer sus deudas con las inversiones malas y congeladas. ⁶⁵

Las operaciones de redescuento se ven limitadas, en la práctica, por dos fronteras: la calidad del papel comercial a redescontar, y, la tasa de redescuento. Ambas confluyen en una de las bases de la *política monetaria*, elaborada de manera conjunta por el banco central y las autoridades de un país y ejecutada por aquél. Pero el banco central, además, tiene una limitante más severa: controlar en forma activa y pasiva el crédito. Esta cuestión se relaciona palmo a palmo con su facultad exclusiva de emitir circulante. Por lo cual, lineamientos inconsistentes en

materia de redescuento es suficiente para dar al traste la política monetaria más elaborada.

Los autores de derecho cambiario coinciden en la importancia de la letra de cambio ⁶⁶. Se piensa que su evolución inició en tiempos y lugares tan remotos como innombrables. Lo cierto es que es un valioso antecedente el hecho que los comerciantes, *más hábiles que los ladrones*, buscaron no llevar los productos de sus ventas consigo. Urdieron un mecanismo e inventaron el contrato de cambio trayecticio que era un contrato bilateral que recaía sobre dinero de una plaza a otra. Esta operación se hacía mediante una carta que servía de documento probatorio. Los comerciantes lo idearon de tal manera para que el comerciante establecido en una plaza A recibiera una determinada suma de otro que viajaría a la plaza B; a su llegada, un corresponsal designado le reembolsaría su dinero.

Durante las primeras tres décadas del siglo XIX se abandonó la concepción jurídica de vincular la letra de cambio con el contrato de cambio trayecticio. El origen de la letra podía referirse a la conclusión de cualquier negocio. Los franceses se aferraron, en cambio, a la postura original, y, lo plasmaron en su Código de Comercio de 1807 ⁶⁷. Es de hacerse notar que la influencia del derecho francés en la codificación mercantil mexicana, es palpable en esta materia. Tenemos a la vista el artículo 449 del Código de Comercio expedido por decreto de 4 de junio de 1887 por el General Porfirio Díaz. En tal dispositivo se dice:

La letra de cambio deberá ser girada de un lugar á otro (sic), y supone la preexistencia del contrato de cambio. ⁶⁸

Mas, en Alemania, la *Ordenanza cambiaria* de 1848 desvincula el contrato de cambio de la letra. Esta Ordenanza influyó en el derecho anglosajón, ya en la elaboración del *Bills of Exchange Act* de 1882 de Inglaterra, como en la *Negotiable Instruments Law* aceptada por varios integrantes de los Estados Unidos de América en 1924 ⁶⁹.

En el derecho comparado de banca central, éstas instituciones admiten para redescuento los siguientes *documentos*: a) letras de cambio; b) pagarés; c) documentos elegibles; d) documentos negociables designados. Ello no obsta para que el banco central admita documentos destinados para financiar determinadas operaciones comerciales o agrícolas, a fin de estimular esos sectores.

Las leyes también pueden imponer un riguroso *plazo de vencimiento* a aquellos documentos susceptibles de ser elegidos por el banco central. El vencimiento suele calcularse, dice **Aufricht**, por referencia a la fecha en que deba efectuarse el pago según las condiciones del instrumento de crédito y la fecha en que el banco central haya redescontado el documento.

Las leyes emplean diversas formas para denominar las tasas de interés según las cuales cobran el redescuento: *tipo o tipo de descuento; tasa tipo para redescuento de documentos; tasas de descuento cobradas por el banco; tasas para operaciones de descuento y redescuento del banco; tasas mínimas de descuento.* Pero, constituye todo un derecho exclusivo del banco central fijar por sí mismo: a) la tasa de interés que cobrará por el redescuento; b) la clase de papel que aceptará redescantar. Si bien es cierto que a menudo se permite consultar al gobierno para tal efecto. Tal práctica se remonta al uso establecido desde principios del siglo XVIII por el Banco de Inglaterra ⁷⁰.

Aufricht comenta al respecto:

Teniendo en cuenta que la facultad del banco central de regular las condiciones de sus operaciones de descuento, así como su facultad especial de fijar y modificar su tasa de descuento, han sido calificadas a menudo de *política monetaria*, podría ser de utilidad examinar sucintamente el uso del término política monetaria en algunas leyes recientes de bancos centrales. Cuando el término *política monetaria* se emplea en relación con la facultad del banco central de realizar operaciones de crédito, incluyendo en ellas las de redescuento y descuento, esas operaciones se tratan como medios o instrumentos para alcanzar los objetivos de la política monetaria, por ejemplo, la expansión o contracción de los medios de pago. ⁷¹

β.- *The lender of last resort*

Los autores coinciden en afirmar que guarda estrecha relación el ejercicio del banco central como depositario de las reservas dinerarias de los bancos comerciales, con su función de prestamista de última instancia o, para nosotros, *postrer* prestamista del sistema bancario nacional. Ésta consiste en hacer frente -- directa o indirectamente--, a los razonables requerimientos de acomodo (préstamos a corto plazo con colateral, solicitados durante algunas temporadas del año) hechas por 1) bancos comerciales 2) casas de descuento 3) otras instituciones de crédito

72.

A mediados del siglo XIX Inglaterra vivió crisis financieras ante la indiferencia de su banco central. Podría decirse que en 1847 y 1857, los integrantes del sistema bancario comercial se podían derrumbar antes que el Banco de Inglaterra desembolsara una sola libra. Política que las comunidades financiera y académica consideraban errónea, en virtud que dicho banco era una corporación poseedora del privilegio de emisión, depositaria de las reservas dinerarias de los demás bancos, y, por lo tanto *corresponsable* en buena medida para solucionar las dificultades que asolaban la *City*.

Kock, Hawtrey, Sayers y Herrera Lane, hacen puntual referencia a una obra que contribuyó a revolucionar las concepciones en esta materia y que sirvió, junto con las presiones del gobierno inglés, para que el Banco de Inglaterra asumiera la carga de ser *postrer* prestamista del sistema bancario nacional. **Walter Bagehot** (1826-1877) publicó, cuatro años antes de su muerte, un libro en el cual describía, con estilo crítico y agudo, el sistema monetario inglés: *Lombard Street*. Él fue autor de la frase por la cual caracterizaba al Banco de Inglaterra como *the lender of last resort*. Pensaba que el banco central al ser banquero del gobierno y principal banco de la nación con privilegio de emitir monedas y billetes, debía servir como prestamista de última instancia. Sobre todo en época de crisis.

Nos comenta **Hawtrey**:

El banco central es el prestamista de último recurso. Esta es la verdadera fuente de su responsabilidad para con la moneda corriente. Si no tuviera derecho de emisión, y la moneda corriente estuviera basada exclusivamente sobre un patrón..., el banco central podría absolutamente depender sobre sus reservas de moneda para conocer cualquier incremento en la demanda de dinero. (...). Éste fue el tema de Lombard Street de Bagehot. En opinión de Bagehot, el *natural* sistema era que muchos bancos mantuvieran su propia reserva de efectivo, pero el sistema de un sólo banco manteniendo toda la reserva de la nación tuvo, en efecto, aceptación y desarrollo y *Usted puede alterar la monarquía inglesa y sustituirla por una república, como alterar la presente constitución del mercado inglés de dinero, fundado sobre el Banco de Inglaterra y sustituirla por un sistema en el cual cada banco deba mantener su propia reserva.* ⁷³

¿Cómo consiguió el gobierno que el Banco de Inglaterra olvidara sus resquemores para fungir como prestamista de última instancia, a mediados del siglo XIX?

Le prometió una indemnización, establecida en la ley, en caso que no pudiera responder a sus obligaciones de cobertura de oro: establecidas éstas en su ley orgánica. La opinión de **Kock**, al respecto, es la siguiente:

Después de reconocida plenamente esta función por el Banco de Inglaterra, la asumieron también los bancos de emisión semejantes de otros países, y vino a considerarse como un *sine qua non de la banca central.* ⁷⁴

Mientras que **Sayers** dice:

Desde entonces, nadie ha puesto en duda la doctrina de que, en tiempos de crisis, el banco debe prestar, y *prestar sin limite.* ⁷⁵

Dentro de las funciones clásicas de auxilio al sistema financiero de un país, el banco central ejerce la de compensación. Una función que es consecuencia, en Inglaterra de mediados del siglo XIX, de la función de emisión y la de depositario de las reservas dinerarias ⁷⁶.

Debe considerarse, según explica **Kock**, aquellos países cuyos bancos comerciales han establecido instituciones que funjan con el carácter de *cámaras de compensación*, independientes del banco central; y, aquellos otros en los cuales ha sido el banco central quien las ha establecido o se encarga por sí mismo de llevar a cabo esta función ⁷⁷.

Según **Kock**, la función de compensación consiste:

(tomando en cuenta cualquier período), el monto de los cheques y giros expedidos en cualquier tiempo y presentados al cobro por otros bancos de parte de sus clientes, rara vez difiere mucho del de los cheques y giros contra estos bancos recibidos por sus depositarios; pero los saldos diarios de las compensaciones entre tales bancos pueden variar considerablemente, y la mejor forma de liquidarlos es por medio de cargos y abonos hechos en sus respectivas cuentas en el banco central. (...). ⁷⁸

Las principales ventajas de la compensación son la economización de capital y efectivo. Así como el poner a prueba, en cualquier momento, el *grado de liquidez* de la comunidad bancaria nacional. Esto a **Kock** le parece una exageración, aunque acepta con matices su utilidad en tal sentido ⁷⁹.

Por nuestra parte debemos hacer referencia a la compensación jurídica. La compensación tiene lugar cuando dos personas reúnen la calidad de deudores y acreedores recíprocamente y por su propio derecho; su efecto consiste en extinguir por *ministerio de ley* las dos deudas, hasta la cantidad que importe la menor ⁸⁰.

Ahora bien, la función del banco central como *cámara de compensación* ya no tiene relevancia en el caso mexicano. Ello en virtud que el Banco de México carece en la actualidad de facultades para tal efecto. Lo anterior se desprende de la lectura de su nueva ley. El Profesor **Miguel Acosta Romero** especula, en su *Nuevo Derecho Bancario* ⁸¹, la posibilidad que tal función se privatice. Compartimos su interés académico para definir quién asume esta función destinada, por lo regular, al instituto emisor.

Además, queda por ahí, olvidada, alguna disposición legal que aún se refiere a la mencionada cámara de compensaciones. En la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito se establece, en su numeral 182, lo siguiente:

La presentación de un cheque en *cámara de compensación* surte los mismos efectos que la hecha directamente al librado. ⁸²

Consideramos que el comentario anterior asume una nueva importancia, en especial si el legislador no deroga esta disposición.

II.2.5 La función de contralor del crédito

La última función que explicamos, en esta sección, es la que le adjudica al banco central la función de control del crédito al interior de un país.

Podemos entender, a la luz de lo ya expuesto, la importancia crucial de esta función: tal vez más importante de lo que pueda suponerse. Emitir los signos monetarios, fungir como depositario de las reservas dinerarias de la banca comercial y practicar una serie de actos de auxilio al sistema financiero nacional, le impone al banco central ser garante de la estabilidad monetaria. Esto se traduce en controlar activa o pasivamente el nivel de dinero que se destina al crédito. El banco central propende, de tal suerte, al ejercicio de su función principal.

Hawtrey dice:

La regulación del crédito depende del poder del banco central para influir en las operaciones de crédito de los bancos comerciales. Las operaciones de crédito de los bancos comerciales están limitadas a su relación de reserva en caja y el banco central tiene el poder de incrementar o disminuir aquellas reservas mediante el incremento o disminución de sus propios recursos. (...).⁸³

Una economía no puede funcionar *siempre* carente de dinero manifestado en tal forma, del mismo modo tampoco puede ser viable *siempre* en niveles anárquicos de crédito. Requiere de un nivel óptimo y el instrumento para conseguirlo es la **política monetaria** de un Estado en determinadas circunstancias espacio-temporales.

Se debate acerca de cuál es el papel del banco central en la formulación de dicha política. Dice Tamagna:

... por un lado se encuentran quienes sostienen un punto de vista extremo acerca de la independencia del banco central y pretenden que éste puede llegar incluso a encontrarse en conflicto con las autoridades constitucionales; por otro lado, están quienes no consideran al banco central más que ... un organismo subordinado al poder ejecutivo y, en particular, al Ministerio de Hacienda. ⁸⁴

Es muy difícil, en realidad, señalar de manera tajante el papel que deben desempeñar los bancos centrales en dicho proceso. Debemos tomar en cuenta que en el punto influyen tanto las leyes como la idiosincracia nacionales. Mas, puede anotarse que el banco central --como señalamos en otro lugar-- debe participar en forma responsable en la formulación de dicha política, junto con el gobierno; para, después, participar de manera importante en su ejecución.

Los economistas rara vez se han puesto de acuerdo en las vías que deban emplearse para llegar a este nivel óptimo. **W. Arthur Lewis** ratifica lo anterior expresando:

Todos los economistas modernos están conformes en que el objetivo de la política monetaria debería ser estabilizar la circulación monetaria en el nivel justamente apropiado ..., de tal modo que no haya ni inflación ni deflación. Por desgracia este objetivo no es aceptado unánimemente ni por los políticos de izquierda ni por la derecha. Así, muchos de derecha preferirían el ciclo regular de inflación y deflación, y no pocos de izquierda preferirían una inflación continua. (...) La política justa es no tener demasiado dinero ni muy poco dinero, sino la cantidad adecuada (...). ⁸⁵

El crédito, por tanto, ha llegado a tener una importancia crucial en las estructuras económicas de nuestros días. Las corporaciones privadas y los Estados que ostentan especial información para obtener crédito y servirse de él con rapidez y eficacia, sin engendrar mayores dificultades, son las que asumen los mayores beneficios que un mercado puede otorgar ⁸⁶.

Sin embargo, dice **Kock**, ha existido controversia respecto de los fines principales por los que debe controlarse el crédito por parte del banco central. Estos fines, tan variados como escuelas económicas dispuestas a defenderlos en el debate, pueden enumerarse de la siguiente forma: estabilización del tipo de cambio, estabilización de los precios, estabilización de la actividad económica en general, o bien, la ocupación ⁸⁷. No abordaremos a detalle la descripción de cada uno de estos fines pues creemos que excede los límites que hemos impuesto a nuestro trabajo.

Finalmente, y como mera recopilación adicional, los métodos de control del crédito de que se vale el banco central son los siguientes ⁸⁸: 1) *Fijación de las tasas de redescuento e interés*; 2) *Inyección o retiro de fondos al mercado, mediante la compra y venta de papel comercial y valores*; 3) *Racionamiento del crédito*; 4) *Inspección, vigilancia y punición a los actos de cualquier integrante del sistema bancario comercial, para controlar el crédito*; 5) *Disminución o elevación de las reservas dinerarias de los bancos centrales*; 6) *Aplicación discrecional, a cargo del gobierno, de una política fiscal adecuada*; 7) *Control del tipo de cambios*.

II.3 La banca central en Europa, Estados Unidos y Latinoamérica con exclusión de México

Juzgamos que antes de hacer referencia al banco central de nuestro país debemos mirar nuestro derredor.

Es un hecho que vivimos un mundo interdependiente y comunicado como nunca en la historia pero, al mismo tiempo, frágil y tendiente a la prematura soledad e indiferencia de las sociedades. En 1980 Alvin Toffler escribía:

... nuestras estructuras políticas y gubernamentales fueron diseñadas en una época en que la nación-Estado estaba naciendo (...). Cada gobierno podía tomar decisiones más o menos independientes. Hoy, ..., esto ya no es posible, aunque conservemos el mito de la soberanía. (...) Cada decisión en un país impone problemas o exige respuestas en otro. ⁸⁹

Quince años después todos parecen creer en la imaginaria aldea global en la que puede atestiguar, a través de la CNN, el bombardeo de las fuerzas aliadas --comandadas por los militares de EU-- a la ciudad de Bagdad, en la multipromocionada guerra del Golfo Pérsico de enero de 1991; o, suponer que deben padecer las economías de sudamérica el *efecto tequila*, consecuencia del cataclismo financiero mexicano de diciembre de 1994.

La criatura de tres patas, al decir de **Malachi Martin**, que nos lleva a todos hacia la comunidad globalista del futuro, consta de un pujante comercio internacional, un sistema internacional de pagos y la garantía de seguridad física que impida su muerte prematura ⁹⁰. Observamos, pues, que los bloques comerciales son inherentes a esta visión del mundo. En consecuencia, el hecho de poseer una moneda estable y comunitaria encuentra cabal explicación en este sistema.

Continúa diciendo **Toffler**:

El sistema económico de la segunda ola ... se basaba en mercados nacionales, monedas nacionales y gobiernos nacionales. Pero (dicha) infraestructura basada en la nación es ... incapaz de regular ... la nueva y transnacional (etapa). (...). ⁹¹

De ahí que resulte importante dar cuenta de la banca central en los lugares más importantes donde ha tenido desarrollo. El estudio no pretende ser exhaustivo. Aspira a visualizar instituciones de banca central extranjeras para entender mejor el caso mexicano. Por cuanto hace a Europa nos apoyamos en un trabajo publicado por el Banco de pagos internacionales de Basilea y editado por el CEMLA en 1973. Cabe hacer mención que en algunas porciones este estudio ha dejado de ser actual, pero en nada demerita la posibilidad de enterarnos del funcionamiento histórico de los institutos emisores europeos. Respecto de Estados Unidos se anota, a pie de página, sólo una porción de las fuentes bibliográficas encontradas.

II.3.1 Europa

II.3.1.1 Inglaterra. La anciana de Threadneedle Street

Se le ha denominado por algunos *el padre de los bancos centrales*, no obstante haber sido fundado, en 1694, cuarenta años después que el Riks de Estocolmo. Pero se acepta, poco más de trescientos años después de su gestación --ya rememorada en II.2.2-- , que los servicios que ha desempeñado y la singular

evolución de su existencia --entre los altibajos financieros y las veleidades de la política y la guerra--, han marcado el rumbo de las instituciones hermanas en Europa y el resto del Mundo.

Resulta curioso que esta corporación, en nuestros días, siga conservando la forma jurídica original (sociedad mercantil por acciones) y su nombre largo y suntuoso: *The Governor and Company of the Bank of England*. Lejos del venerable cascarón que esto implica, el banco en la actualidad es un banco de Estado. Ello, merced a la ley de 1946 por la cual fue nacionalizado, es decir, el Estado adquirió todo su capital. En realidad esta ley institucionalizó las centenarias relaciones del banco y el gobierno. En un principio su licencia fue otorgada por diez años, pero una y otra vez fue renovada a condición que siguiera otorgando financiamiento al Gobierno, o bien, accediera a reducir las tasas de interés que le cobraba ⁹².

La novedad en el inicio de sus operaciones consistió que, al lado de la clásica función de depósito, incluyó un privilegio de emisión en una época en la cual Europa no conocía esta clase de bancos ⁹³.

Su órgano rector es modelo de muchos otros que adoptaron figuras similares. Su gobierno es desempeñado por una *Junta de Directores (Court of Directors)*, integrada de la siguiente forma: un Gobernador, un Vicegobernador y dieciséis Directores. La Corona Inglesa designa por un período de cinco años a los dos primeros funcionarios señalados, y, de cuatro para los restantes. Ello no obsta para que puedan ser ratificados. No existe una disposición que limite las designaciones aunque, por lo regular, los nombramientos recaen en personas muy capacitadas y de reconocida experiencia en las finanzas, el comercio o la industria. Aunque la Junta es responsable de la conducta del banco, las decisiones más urgentes y secretas alguna vez encuentran la ayuda de otro instrumento de gobierno: el *Comité de la Tesorería*, integrada por un grupo de Directores elegidos en escrutinio secreto así como por el Gobernador y el Vicegobernador ⁹⁴.

Los poderes del Gobernador son limitados. Tiene derecho a ser consultado antes que la Junta apruebe algunas directrices. Mas, carece del derecho de vetar tales

decisiones. De la misma forma, el Banco de Inglaterra no puede emplear sin límite la coacción que tiene establecida en su ley. Debe participar del concurso del Ministerio de Hacienda y del Parlamento. Y debe intentar ejercer su coacción respecto de las conductas generales del banco comercial cuestionado y no respecto de algún cliente específico ⁹⁵.

Según su carta original el objetivo primordial del banco es el bienestar y beneficio públicos del pueblo inglés. Sayers afirma, a pie de página, que el Banco de Inglaterra es el banco central del Reino Unido; pero, dice, su influencia sobre los bancos de Escocia e Irlanda del Norte es más bien indirecta. Sus objetivos, mejor definidos, pueden ser enumerados de la siguiente manera: 1) proporcionar una buena emisión de billetes; 2) ser custodio del crédito y reputación del sistema bancario financiero; 3) promover mercados financieros y cambiarios ordenados; 4) defender el valor de la moneda; 5) ser el prestamista de última instancia; 6) ser asesor confidencial y competente del gobierno en el poder; 7) llevar el registro de la deuda pública ⁹⁶.

La oficina matriz del banco está en Londres y posee sucursales en ocho lugares distintos: Birmingham, Bristol, Leeds, Liverpool, Manchester, Newcastle, Southampton y los Juzgados de Londres.

II.3.1.2 Francia. El banco de Napoleón

Antonio Manero escribió en 1926:

El Banco de Francia, a pesar de gozar de un renombre universal, está muy lejos de poder considerarse como un tipo perfecto de Banco de Emisión; pero de todas maneras, Francia es un ejemplo completo, también de unidad de emisión estrechamente controlada por el Estado. ⁹⁷

Tenía razón: entre otras circunstancias por las cuales Francia no pudo gozar de una institución de emisión, como en otros países, se debió a la traumática experiencia del *Banque Generale*. Este proyecto de banco de emisión funcionó durante un lapso breve pero su ruinoso fin, en medio del escándalo y la

consternación, durante el siglo XVIII, precavieron a los gobernantes franceses no volver a invitar jamás a extranjero alguno a dirigir sus finanzas. Ya explicamos, a pie de página, el pintoresco caso de John Law, causante directo de esta catástrofe. En apoyo de la afirmación de Manero, debemos decir que no fue sino hasta mediados de este siglo, cuando el Banco de Francia adquirió, en el sentido moderno del término, el estatus de banco central.

Cuando se fundó carecía de estatus legal o privilegios. En 1803 (en especial en el calendario de la revolución: 24 Germinal del año XI) le fue conferido el monopolio de emisión sólo en París. Siete años después dicho privilegio fue ampliado respecto de todas aquellas ciudades donde hubiera creado oficinas. Y, en 1850, se le consagró como banco único de emisión en Francia. El 2 de diciembre de 1945 el banco fue nacionalizado, ratificándose en todos sus términos la situación antes descrita ⁹⁸. La administración del banco es centralizada. Está confiada a un Gobernador y dos Subgobernadores. Además interviene en la gestión del banco un Consejo General integrado por los funcionarios antes citados, dos censores sin derecho a voto y doce consejeros: siete de ellos, designados por el Ministro de Hacienda francés; uno electo en votación secreta por el personal del Banco de Francia; y, el Gerente General de la Caja de Depósitos y Consignaciones, el Gobernador del Banco Hipotecario de Francia, el Presidente del Banco Nacional de Crédito y el Gerente General de la Caja Nacional de Crédito Agrícola, todos ellos miembros *ex officio* ⁹⁹. El Gobernador y sus suplentes son designados por el Jefe de Estado y por un período indefinido. Les está prohibido formar parte de los consejos de administración de cualquier empresa privada o laborar para ellas en forma activa o de asesoría.

La situación descrita, en el párrafo anterior, ha sufrido importantes cambios a partir de 1992, año en el cual se le confirió mayor independencia respecto del Gobierno. Según nos informa el Profesor Miguel Acosta Romero, a partir de tal año el banco se encuentra regido por siete Gobernadores ¹⁰⁰.

Las principales funciones del Banco de Francia son las siguientes: 1) emitir billetes, crear sus reservas, regular su volumen, facilitar las transferencias en libros y los pagos de fondos; 2) fungir como prestamista de última instancia; 3) vigilar la tendencia del crédito bancario y ajustar su volumen global a las necesidades de la economía francesa; 4) tomar decisiones concernientes a la regulación del negocio bancario; 5) vigilar los mercados de oro y moneda extranjera e intervenir, cuando es necesario, para regular las tasas; 6) manejar los cobros y pagos de la Tesorería; 7) prestar asistencia técnica al gobierno en el campo de su competencia ¹⁰¹.

Respecto de la legislación del Banco de Francia, estaba integrada por una compleja estructura de disposiciones legales y estatutarias. Sin embargo, en 1936 se decidió codificar toda su legislación que se encontraba dispersa. El resultado fue una fusión de 53 leyes, decretos y convenciones. El Banco se encuentra sujeto a la legislación comercial mientras no exista disposición en contrario en sus leyes y estatutos. Sin embargo, existe competencia para los tribunales administrativos en caso de desacuerdo entre el Banco y el Ministro de Finanzas respecto de modificaciones en los reglamentos de personal; conflictos entre el Banco y su personal, en materia civil; violaciones a la ley y reglamentos del banco, así como controversias a su orden interno y administración. A fines de la década de los cincuenta, en este siglo, se instituyó como Corte de primera instancia a los tribunales administrativos y como instancia de apelación al Consejo de Estado ¹⁰².

II.3.1.3 Alemania. Modelo europeo de autonomía

El 1o. de octubre de 1990 terminaron casi cuatro décadas de animadversión generada por la Guerra Fría. En esa fecha las dos Alemanias se reunificaron gracias a los Tratados de fusión firmados con anterioridad. En más de un sentido esa reunificación, cuestionada por el escritor **Günter Grass**, no fue sino una absorción de las instituciones políticas y económicas de Alemania Democrática a cargo de Alemania Federal. El destino económico del país unificado se augura brillante. En especial bajo el signo de la Unión Europea que, a finales de este

siglo, tendrá una moneda (ECU) y un banco central únicos. Es posible que el banco central previsto en el Tratado de Maastricht tenga en el Banco de Alemania un digno iniciador, a pesar de las opiniones en contrario de los políticos conservadores ingleses.

El *Bundesbank* tiene su asiento en Frankfurt, tradicional sede financiera del ahora estado unificado. Funciona, hoy en día, bajo similares bases legales que las concedidas en 1957, casi una década después de terminada la Segunda Guerra Mundial.

Este proceso inició el 27 de junio de 1948 cuando Alemania adoptó como moneda el marco alemán en reemplazo del marco del Reich ¹⁰³. La reorganización del sistema de banca central estableció, al principio, un banco estatal autónomo por cada uno de los estados alemanes federados. Todos ellos estaban dirigidos por el *Zentralbankrat*, órgano colegiado integrado por los Presidentes de los bancos estatales autónomos. Sin embargo, todos ellos fueron fusionados con el Banco Central de Berlín para dar paso al ahora Banco de Alemania. Sus objetivos primordiales están señalados en la ley de 1957:

... el Banco ..., en uso de las facultades en el campo de la política monetaria ..., regulará el medio circulante y la oferta de crédito a la economía, con el objetivo de salvaguardar la moneda, y garantizará la debida ejecución de pagos por los bancos del país, así como los destinados a países extranjeros y los provenientes de éstos. ¹⁰⁴

Una de las características más importantes del Banco de Alemania reside en la nota de autonomía que ostenta en relación del gobierno. A mediados de la década de los veinte, al banco central de la época le fue conferido por ley un estatuto especial de autonomía ¹⁰⁵. El actual banco central de Alemania es una persona jurídica dentro del derecho público; el Gobierno no tiene facultades especiales para vigilarlo y sus más altos funcionarios tienen una jerarquía idéntica a las autoridades del Gobierno. Desde luego, no reciben instrucciones del Gobierno ni de alguna otra autoridad.

¿Cómo debe entenderse este estatuto de autonomía? En primer lugar, el Banco no posee la característica de un *cuarto poder* (como la teoría de la división de poderes podría suponer), al lado del ejecutivo, legislativo y judicial. Es una parte especial, autónoma, del poder ejecutivo que tiene bajo su mando las políticas monetaria y crediticia. Ahora bien, su especial autonomía debe entenderse de la siguiente manera. Como cualquier otro banco central, interviene en la formulación de la política monetaria del Ejecutivo, pero debe apoyarla *sólo* en la medida que la moneda alemana esté salvaguardada. En este caso, se entiende que el banco debe cooperar con el Ejecutivo, pues, no sigue a rajatabla una línea recta independiente ni sus decisiones deben imponerse siempre. En caso de un diferendo grave entre el banco y el gobierno, no existe legislación rígida que diga qué debe hacerse; por el contrario, se acude a un proceso de negociación, controlado por el Parlamento (*Bundesrat*), en el cual se concilian las diferencias aplicando el sentido común de las partes a favor del interés económico de Alemania ¹⁰⁶.

Sin embargo, una cosa es clara: el Banco debe asesorar al Gobierno en el campo de la política monetaria, y, brindarle información cuando le sea requerida. Mientras que los miembros del Gobierno pueden participar en las deliberaciones del *Consejo del Banco*, sin derecho a voto; el Presidente del Banco puede ser invitado a participar en las deliberaciones del Gobierno en materia monetaria. El Gobierno tiene algunas atribuciones respecto del banco aunque ellas son limitadas: a) aprueba la participación del banco en organismos internacionales; b) participa en el proceso de designación de los miembros del Directorio del Banco; c) aprueba la emisión de billetes de pequeñas denominaciones, goza además de ciertos derechos en asuntos de acuñación que es derecho soberano de la Federación; d) puede aprobar los estatutos y reglamentos del personal del banco; y, e) coopera en la emisión de títulos para el mercado de dinero ¹⁰⁷.

El órgano supremo es el Consejo del Banco Central. Existen, además, órganos ejecutivos y administrativos: el Directorio y las Siete Juntas Directivas de los Bancos Centrales Estatales afiliados. El Consejo del Banco determina las

políticas monetaria y crediticia del banco y establece reglas para su conducción y administración. El Directorio maneja los negocios del Banco y conduce su administración, pero, sobre todo, ejecuta las decisiones del Consejo. El Consejo del Banco está integrado por el Presidente y el Vice-Presidente, todos los miembros del Directorio (que hasta 1962 sumaban ocho miembros) y los siete Presidentes de los Bancos Centrales Estatales afiliados. ¿Quién designa al Presidente y Vice-Presidente del Banco de Alemania? El Gobierno, presidido por un Canciller federal, envía una propuesta al Presidente de la República quien designa a quien crea convenientes. Los miembros del Directorio son propuestos por el Parlamento Federal y designados por el Presidente de la República ¹⁰⁸.

II.3.1.4 Suecia. Entre Su Majestad y el Parlamento

El remoto antecedente de este antiguo banco se encuentra en 1650 con el Banco de Estocolmo. Su fundador Palmstruch transformó el certificado de depósito de metálico acuñado en un título de crédito, liberando al banco de la obligación de conservar en la caja la totalidad del metálico depositado por los clientes. En 1661 realizó la primera emisión de billetes que banco alguno hubiera realizado en Europa hasta entonces. No obstante el Gobierno abolió tres años después la pequeña emisión. Antes que ser banco de emisión era un banco de circulación. En 1668 esta corporación privada tuvo dificultades económicas y fue extinguido. La Corona tomó en sus manos el banco y lo transformó en un establecimiento público. Desde entonces carece de intereses privados ¹⁰⁹.

Si bien el Banco de Alemania es un modelo europeo de autonomía de banco central, el Real Banco de Suecia no se queda atrás. Para empezar, las disposiciones legales que lo rigen están plasmadas en la Constitución de Suecia, sobre todo en la porción denominada *Instrumento de Gobierno* y en la denominada *Ley del Parlamento*. Para más detalle de las reglas que rigen al Banco, existe material en los Reglamentos del Banco de diciembre de 1943. Otra ley que tiene relación con el Instituto emisor es la ley de Unidad Monetaria de mayo de 1873. Por otra parte, el Banco está regido por el Parlamento Sueco (*Riksdag*). Este elemento, sumado a su legislación especial, garantiza una línea divisoria entre el gobierno y el banco central. Por lo que respecta a sus objetivos

debe decirse que se derivan de la lectura y análisis de la legislación especial en su conjunto, ya que, al menos hasta 1962, no había una *codificación* sobre la banca central sueca.

Grosso modo tales objetivos son: 1) decidir y ejecutar una política monetaria y una política crediticia de conformidad a la política económica general del Parlamento; 2) facilitar los pagos a través de la emisión de billetes; 3) actuar como prestamista de última instancia; 4) actuar como cámara de compensación de los pagos interbancarios; 5) administrar las reservas oficiales del país; 6) actuar como banquero del gobierno ¹¹⁰.

¿Cómo controla el Parlamento de Suecia al banco central? Lo hace a través de dos vías. La primera, mediante el Comité Bancario del Parlamento. Este Comité es permanente. Está integrado por diecisiete miembros electos cada año. Durante el mes de enero de cada año, el Banco envía un informe a dicho Comité. Durante la primavera, el Comité formula algunas observaciones al informe y sugiere al pleno del Parlamento su aprobación o rechazo. El cuerpo parlamentario discute, hasta entonces, dicho Informe y decide si en definitiva lo aprueba o lo rechaza (nunca se ha dado el caso del rechazo). No obstante ello da oportunidad al Parlamento para que discuta la política del banco y disponga del monto máximo de billetes en circulación para el año financiero siguiente. Asimismo el Parlamento aprueba la forma de distribución de utilidades del banco. La segunda, mediante el nombramiento de doce auditores --seis por cada cámara que integra el Parlamento-- quienes examinan el manejo y administración del Banco. Y quienes nunca tienen relación directa con el órgano de auditoría del propio Banco ¹¹¹.

Dos son los órganos de dirección del Banco: el Directorio y el Consejo de Administración.

Durante el siglo XIX los integrantes del Parlamento elegían al *Directorio*, constituido en sus orígenes por siete personas. Sin embargo, el Parlamento cedió en forma parcial esta facultad al gobierno en virtud de contrarrestar la influencia de la opinión política en el Parlamento. El Gobierno, entonces, procedió a

designar al Presidente propietario y suplente del banco por un período mínimo de tres años y con facultades para removerlos en cualquier momento. Los restantes seis miembros del Directorio son elegidos por cuarenta y ocho electores del Parlamento (doce de cada una de las cámaras que lo forman) por un período de tres años sin derecho a continuar ejerciéndolo. El Parlamento entonces asegura una rotación de todos los miembros del Directorio. El Directorio responde de la buena marcha del banco sólo ante el Parlamento y no puede aceptar instrucciones sino del Parlamento o del Comité Bancario.

El *Consejo de Administración* es el órgano ejecutivo del Banco y pone en marcha las decisiones del Directorio. Por los menos cinco funcionarios integran este Consejo: el Gobernador, el Vicegobernador, un director designado como miembro permanente, un director electo por el Parlamento y el Gerente a quien correspondan los asuntos a tratar. Las funciones de este importante órgano son: 1) preparar los asuntos de que deba tratar el Directorio; 2) ejecutar las decisiones tomadas por el Directorio; 3) administrar internamente al banco; 4) comprar y vender moneda extranjera; 5) otorgar créditos y otros préstamos siguiendo las reclamaciones del Directorio; 6) resolver asuntos de naturaleza rutinaria ¹¹².

II.3.1.5 Suiza. Forma privada, fines públicos

A principios del siglo XX, la Confederación Helvética decidió crear el Banco Nacional de Suiza. Para entonces existían tres docenas de bancos de emisión en el territorio. Al paso del tiempo este banco adquirió el rango de instituto emisor y banco central.

El artículo 39 de la Constitución Federal incluye disposiciones que rigen la existencia de dicho banco, además debe tomarse en cuenta la ley federal que le concierne.

En la ciudad de Berna se encuentra la sede legal del banco. Por regla general ahí deben celebrarse todas las asambleas. Mientras, en la ciudad de Zurich se

localiza la sede administrativa. El banco posee ocho sucursales: Aaran, Basilea, St. Gall, Ginebra, Lausana, Lucerna, Lugano y Neuchatel.

Ha adoptado la forma de una sociedad por acciones. De tal suerte, sus transacciones son, por lo regular, mediante contratos civiles. Tomemos en cuenta que Suiza está regido por un Código Federal de Obligaciones y Contratos. Sin embargo, su naturaleza no es privada ya que sus actos están regulados por una ley de derecho público.

La mayoría de las acciones que integran el capital social del banco están en manos de los cantones suizos y de los bancos cantonales. El resto del capital social está *pulverizado* entre accionistas privados.

Los objetivos primordiales del banco central de Suiza están señalados en el referido artículo 39 de la Constitución Federal: la función principal del banco, que posee el privilegio de emisión, es regular la circulación monetaria del país, facilitar las transacciones de pagos y perseguir, de conformidad a la legislación federal, una política crediticia y monetaria que sirva los intereses del país como un todo.

El órgano de mando del banco central suizo está integrado por: a) directorio; b) autoridades del banco; y c) la asamblea general de accionistas.

El *directorio* es el órgano supremo de gerencia y principal ejecutivo del banco. Sus tres miembros son designados por el gobierno federal: el presidente, el vicepresidente y un miembro adicional. Duran en su cargo un período de seis años. Su sede se ubica en Zurich y sus sesiones son semanales.

Las *autoridades del banco* son el consejo, el comité, el comité de auditores y los comités locales. En general sus facultades se encuentran establecidas por la ley del banco. Sus funciones son de vigilancia y control.

La *asamblea general de accionistas* se reúne una vez al año. La convocatoria la formula el presidente del consejo del banco quien preside la reunión. Se limitan a

escuchar el informe del banco y los estados financieros anuales; eligen a los quince miembros del consejo del banco y al comité de auditores. Además tiene facultad para sugerir reformas a la ley del Banco Nacional de Suiza ¹¹³.

II.3.1.6 Bélgica. Compleja y eficaz maquinaria

Este banco se fundó en 1850. Su nombre oficial es Banco Nacional de Bélgica. Su sede se encuentra en Bruselas y ha instalado sucursales en Amberes, Lieja y Luxemburgo. Ésta última se explica porque ése país ha formado unión económica con Bélgica desde 1921.

De manera similar al caso de Suiza, el Banco de Bélgica posee una forma jurídica de sociedad mercantil por acciones. Como tal fue constituido mediante una escritura, se rige a través del Código de Comercio y demás leyes aplicables a compañías comerciales belgas. No obstante, esa regulación de derecho comercial es aledaña a la Ley del Banco Nacional de Bélgica del 14 de agosto de 1939. Esta ley ha sufrido reformas en 1944, 1948, 1957 y 1959.

El Banco de Bélgica es una *institución autónoma y privada* --al mismo tiempo--, la cual es vigilada por el gobierno. Esto puede ejemplificarse de la siguiente forma: el Estado tiene predominio en la asamblea de accionistas del Banco. Ello no significa que su influencia impida el manejo autónomo del banco. En primera porque sus facultades son bastante limitadas a grado tal que ni siquiera puede intentar reformar, por sí mismo, los estatutos del Banco. No obstante, por otro lado, en materia de política monetaria, el poder está dividido entre el gobierno y el banco.

Los objetivos de la banca central belga no están enunciados por las leyes que la rigen. Por lo cual deben derivarse de su lectura e interpretación. En un principio tenía por objeto llevar a cabo operaciones bancarias normales. La diferencia con los restantes bancos comerciales reside en el hecho que le fue otorgado un privilegio de emisión.

La dirección del banco recae en la figura del Gobernador. Es administrado por el Comité Directivo y el Consejo de Regencia. La vigilancia de las operaciones corre a cargo de el Colegio de Censores y el Comisionado del Gobierno. Existe, también, un Consejo General.

El *Gobernador* es designado por el rey, a sugerencia del gobierno, por un período de cinco años. Pero el gobierno puede removerlo en cualquier momento. Ocupa la presidencia del Comité Directivo, el Consejo de Regencia, el Consejo General y la Reunión General de accionistas. Tiene facultades para ejecutar las decisiones del Consejo de Regencia. Pero al mismo tiempo, puede suspenderlas en caso que sean contrarias a la regulación del Banco o al interés público.

El *Comité Directivo* tiene por competencia manejar la administración del Banco de Bélgica, respecto de todos aquellos asuntos no reservados al Consejo de Regencia.

Está integrado por el Gobernador y un número indeterminado de directores que, por ley, no puede ser mayor de seis ni menor de tres (en 1962 había cuatro). Sus miembros no pueden pertenecer a alguna de las cámaras legislativas, ni prestar sus servicios a empresas comerciales. El Consejo de Regencia formula una proposición al rey quien realiza la designación. Cada director dura en el cargo seis años, mas, puede ser removido. Debe anotarse que uno de ellos es designado Gobernador Adjunto para cubrir en sus ausencias al Gobernador titular.

Debe destacarse que en el proceso de designación de esta clase de funcionarios, no existe forma en la cual el gobierno o el banco, por conducto del Consejo de Regencia, impongan sus decisiones el uno al otro. Existe, pues, equilibrio que evita interferencias políticas en el desempeño del banco.

El *Consejo de Regencia* es un órgano colegiado. Lo integran el Gobernador, los Directores y diez regentes que son elegidos en la asamblea general de accionistas. Sin embargo, el Estado (accionista mayoritario) no puede nombrar la mayoría de los regentes, ya que, éstos provienen de sugerencias de las

organizaciones sociales y económicas belgas. Entre sus facultades destacan las siguientes: fija las tasas de interés y de redescuento; inspecciona los libros de las oficinas del Banco cada seis meses; aprueba el informe anual del Gobernador; puede delegar algunas de sus facultades en el Comité Directivo.

El *Colegio de Censores* puede integrarse hasta por diez miembros electos en la asamblea general de accionistas. Su función se restringe a la supervisión, aunque puede participar en los debates del Consejo General. Tiene derecho a vigilar todas las operaciones del banco y todos sus libros. Sus reuniones son, por lo menos, mensuales.

El *Consejo General* es otro órgano colegiado. Está integrado por el Gobernador, los directores, los regentes y los censores. Se reúne cada mes para revisar la situación del banco.

El *Comisionado Gubernamental* es designado por el rey. Supervisa formalmente al banco. Tiene un derecho de veto respecto de aquellas decisiones contrarias a las leyes o al interés público. Puede examinar e investigar la situación del banco en cualquier momento. Informa anualmente al Ministro de Finanzas de sus actividades.

La *Asamblea General de Accionistas* se reúne el último lunes de febrero. El Estado es quien posee el mayor número de acciones, con las severas limitaciones que ya hemos descrito. Recibe informes de la dirección sobre las actividades del año anterior. Y, en caso que no haya sido aprobado por el Colegio de Censores, aprueba o rechaza el balance anual. Elige a los sucesores de regentes y censores. Llena cualquier vacante causada por muerte o renuncia ¹¹⁴.

II.3.1.7 Holanda. Tulipanes y monedas

El Banco de Amsterdam (*Amsterdamsche Wisselbank*) nació en 1609: fue el padre del Banco Central de Holanda. En aquella época existía todo un caos monetario en los Países Bajos y en Europa. Circulaban en los Países Bajos

monedas de oro y cada provincia tenía su propia acuñación de moneda. Este banco se constituyó para remediar los inconvenientes de esta situación. Era dirigido por cuatro magistrados que eran elegidos cada año. A estos magistrados se les denominó *burgomaestres*. En dicho banco se recibían depósitos, lo cual le permitió llegar a ser el principal operador europeo de metales preciosos. Además fue un banco de transferencias de pagos, a título gratuito al principio y mediante una comisión al correr del tiempo ¹¹⁵.

En 1814 nació el Banco de Holanda cuya sede es la ciudad de Amsterdam; tiene una oficina en Rotterdam y quince sucursales en la mayoría de las ciudades del país.

Su estatuto jurídico data de 1948, mismo que ha sido reformado en 1952 y 1955. Su forma jurídica es la de una sociedad mercantil por acciones con *responsabilidad limitada* de los accionistas. Por lo cual, las transacciones en las que interviene están reguladas por el Código Comercial de los Países Bajos:

A pesar que el Estado es accionista único, carece de autoridad suficiente para intervenir en la gestión del banco. Carece de voz para aprobar su balance anual y sus estados de pérdidas y ganancias. A cambio, designa la Junta de Comisarios del banco y, en representación del Ministerio de Finanzas, asiste a la asamblea general de accionistas un representante especial del gobierno.

Los objetivos del banco son: 1) regular el valor del florín holandés; 2) proporcionar los billetes para la circulación y facilitar las transferencias monetarias dentro del país como entre éste y otros; 3) vigilar el sistema crediticio de Holanda.

Los órganos principales del Banco de Holanda son: el Directorio, la Junta de Comisarios, el Real Comisionado y el Consejo del Banco.

El *Directorio* incluye un Presidente, un Secretario y un número indeterminado de directores que no puede ser menor de tres ni mayor de cinco. Los dos primeros son designados por la corona holandesa por un período de siete años con la posibilidad de ser otra vez designados. En la realidad quien lleva a cabo la

designación es el Consejo de Ministros del Gobierno. Todos los directores son designados, de igual forma, por la corona. El Directorio es autónomo en toda decisión sobre asuntos de política monetaria.

La *Junta de Comisarios* se integra por doce miembros. Todos ellos son designados por los accionistas para un período de cuatro años, subrayando que el Estado es accionista casi único y que tal designación la formula por conducto del Ministerio de Finanzas. Su función principal consiste en vigilar la administración del banco, autoriza el balance anual y la cuenta de ganancias y pérdidas.

El *Real Comisionado* es designado por la corona, pero de facto por el Ministerio de Finanzas. Dura indefinidamente en su cargo. No es miembro de la Junta de Comisarios aunque puede asistir a sus sesiones y hacer uso de la palabra. Vigila las actividades del banco a nombre del gobierno. Cualquier irregularidad debe comunicarla al Ministro citado.

El Consejo del Banco consta de diecisiete miembros: el Real Comisionado, cuatro miembros designados de la Junta de Comisarios de entre sus miembros y doce miembros nombrados formalmente por la Corona --en realidad por el Ministerio de Finanzas--. La función primordial del Consejo es asesorar al Banco y al Ministerio de Finanzas en materia de política monetaria ¹¹⁶.

II.3.1.8 Italia. Ancestrales banqueros del Imperio, sofisticados banqueros del Estado.

La sede del Banco de Italia se encuentra en Roma. En un principio era una sociedad mercantil por acciones. A partir de 1936 adquirió un nuevo estatus como institución de derecho público. De conformidad a sus estatutos son dos sus funciones primordiales: 1) llevar a cabo funciones bancarias, y 2) como institución emisora, emitir instrumentos al portador y billetes.

No obstante posee otros fines constitucionales: recopila y publica estadísticas completas sobre moneda, crédito y ahorro; administrar los depósitos de ahorro y conceder los créditos de conformidad a la ley del banco; trazar directrices

generales acerca de asuntos monetarios y bancarios; facilitar el movimiento de fondos de un lugar a otro; promover ventas de instrumentos de crédito; garantizar el funcionamiento eficaz del sistema gubernamental de recaudaciones y pagos; otorgar anticipos ordinarios, al gobierno, hasta un límite fijado.

El banco está regido por los siguientes órganos: la Asamblea General de Accionistas, el Directorio y su Comité; el Gobernador, el Gerente General y el Subgerente General.

El ejecutivo superior del banco es el *Gobernador*. Para que su nombramiento sea eficaz, la decisión debe tomarla el Directorio. Pero debe ser aprobada por el Gabinete quien, por conducto del Primer Ministro, debe recomendar al Presidente de la República expida el decreto correspondiente. Para ser Gobernador del Banco de Italia no se debe pertenecer al Parlamento ni ostentar algún cargo político. Ostenta la responsabilidad última en todo asunto monetario y crediticio. Es la suprema autoridad del país en materia de banca. Los deberes de su cargo, en suma, están definidos con precisión y son más importantes que cualquiera de los órganos que integran la estructura del Banco de Italia.

El *Gerente* y el *Subgerente Generales* forman parte también de la estructura ejecutiva del Banco de Italia. Tienen facultades, derivadas de los estatutos, muy amplias para asegurar la continuidad en el trabajo de primer nivel del Banco, a pesar de la ausencia del Gobernador de quien son, por ley, sustitutos. Existe la división de funciones entre el Gobernador y éstos subordinados pero, según los estatutos, la misma se decide de común acuerdo entre ellos.

El *Directorio* es un órgano administrativo del Banco. Está integrado por el Gobernador y doce directores. Los directores son electos, por un período de tres años --retirándose cuatro de ellos año con año--, por la Asamblea General de Accionistas. Pueden ser reelectos. Sus reuniones son ordinarias, cada tres meses a propuesta del Gobernador, o extraordinarias, mismas que bien puede solicitar el Gobernador o tres directores de manera conjunta. En general puede tomar decisiones respecto de aquellos asuntos que el Gobernador les someta a su consideración, o bien, que explícitamente no sean competencia de la Asamblea de Accionistas.

El *Comité del Directorio* es un órgano administrativo compacto que ayuda al Gobernador en las tareas rutinarias del Banco en calidad de asesor. Está integrado por el Gobernador y cuatro miembros seleccionados del Directorio.

La *Asamblea General de Accionistas* es el órgano supremo del gobierno del Banco de Italia. Se reúne a convocatoria del Directorio quien también prepara la orden del día. El Gobernador preside la reunión a la que debe asistir un inspector financiero designado por el Ministerio de Finanzas. Los accionistas son bancos de ahorro y el gobierno ¹¹⁷.

II.3.2 Estados Unidos El Sistema de la Reserva Federal. Un Estado dentro del Estado.

G. William Miller suele relatar la historia de una supuesta encuesta efectuada en los Estados Unidos acerca de la definición y funciones de la Reserva Federal. Según Miller, 23 % de los entrevistados respondieron que se trataba de una reservación indígena, 26 % pensaban que era un coto para la protección de la vida silvestre y 51 % la identificaron como una marca de whisky escocés. ¹¹⁸

El Sistema de la Reserva Federal se constituyó mediante la *Federal Reserve Act* del 23 de diciembre de 1913, firmada por Woodrow Wilson. Esta ley provino de una reestructuración general del sistema bancario de los Estados Unidos, organizada por la Comisión Monetaria Nacional creada en 1908 para examinar las soluciones a las crisis que afectaban su economía y que tenían salidas insuficientes a la luz de la *National Bank Act* del 25 de febrero de 1863.

Al ente creado en 1913 se le concedió un monopolio parcial de emisión, se erigió como agente fiscal del gobierno, practicó el redescuento y fungió como prestamista de última instancia. Durante las turbulentas décadas después de su nacimiento, los Bancos de la Reserva Federal se ganaron el lugar importante que tienen hoy en día pues fueron útiles y mostraron independencia en sus decisiones. Al principio de su existencia la Ley de la Reserva Federal impuso como

objetivos al organismo: ofrecer una moneda *elástica*, facilitar el redescuento comercial y supervisar la banca ¹¹⁹.

Por cuanto a su naturaleza jurídica siempre ha despertado polémicas. Por lo que respecta a los doce bancos de la Reserva Federal son propiedad exclusiva de los bancos comerciales o asociados. No obstante son sociedades organizadas para llevar a cabo un servicio público. Su fin jurídico esencial, a diferencia de otros bancos, no es el lucro; mientras que los accionistas carecen de los derechos y deberes que podrían tener en cualquier compañía privada. Sin embargo, el órgano rector del Sistema (Junta de Gobernadores) es de naturaleza gubernamental. Por lo cual no debe atribuirse a todo el aparato una naturaleza privada o pública, pues se incurriría en distorsiones de la realidad ¹²⁰.

Es conocido que el Sistema de la Reserva Federal, o *Fed* como se le conoce en la jerga de los financieros de Estados Unidos, goza de una amplia autonomía política y económica. Es la única entidad pública que carece de una partida presupuestal, pues, paga todos sus gastos y, además, aporta al Tesoro millones de dólares en concepto de ganancias excesivas. Disfruta de una amplia autonomía política pues no admite instrucciones de la Casa Blanca o del Capitolio, y, cuando mucho, adopta sólo aquellas que juzga importantes. Los especialistas la han comparado como un Estado dentro del Estado, o bien, como una Agencia Central de Inteligencia (CIA) en materia económica. El ciudadano común desconoce la organización y procedimientos que la integran ¹²¹.

La estructura básica de la banca central de los Estados Unidos se encuentra diseñada de la siguiente forma: Junta de Gobernadores, Comité Federal de Mercado Abierto, Consejo Federal Consultivo, los Bancos de la Reserva Federal y sus sucursales y los Bancos miembros del Sistema de la Reserva Federal.

La *Junta de Gobernadores* es el órgano central de la Reserva Federal. Posee el control directo de todo el Sistema. Desde 1936 sustituyó al Consejo de la Reserva Federal que era el órgano rector.

Su sede se ubica en Washington. Está integrada por siete gobernadores quienes son designados por el Presidente de los Estados Unidos para un período de

catorce años, los cuales no coinciden mutuamente. La designación debe ser aprobada por el Senado Federal. Esta forma de designación entraña una ventaja: la Administración en el poder no controla por sí misma todas las designaciones, sino algunas de ellas, debiendo someterse a las ya hechas por sus antecesores.

El Presidente y el Vicepresidente de la Junta de Gobierno son designados por el Presidente de los Estados Unidos, con ratificación del Senado, para un período de cuatro años. Por regla general son vueltos a designar hasta el término de su período de catorce años. Los Gobernadores de la Reserva Federal han generado el hábito de viajar y consultar con frecuencia los distritos. Esta labor de relaciones públicas tiene gran prioridad en su trabajo.

La Junta de Gobernadores tiene como deberes principales: 1) formular las políticas crediticias y monetarias adecuadas para llevar a cabo las funciones del Sistema de la Reserva Federal; 2) supervisar los Bancos de la Reserva y los bancos comerciales miembros del sistema; 3) aumentar o disminuir los requisitos de reserva obligatoria de los bancos asociados; 4) señalar requisitos marginales en las operaciones de valores lo cual entraña un instrumento de control de crédito; 5) revisar y determinar las tasas de redescuento establecidas por los Bancos de la Reserva Federal; 6) señalar las tasas de interés que los bancos asociados pueden pagar sobre ahorros y depósitos a plazo; 7) participar en la elaboración de la política de mercado abierto a seguir.

El *Comité Federal de Mercado Abierto* tiene por principal función determinar cuándo y en qué volumen los doce Bancos de Reserva pueden participar en la compra y venta de obligaciones. Está integrado por siete miembros de la Junta de Gobierno y cinco representantes de los Bancos de Reserva. El Comité elige su Presidente y su Vicepresidente para que dure en el cargo el lapso de un año, a partir de la reunión de primavera.

El *Consejo Federal Consultivo* está integrado por doce importantes banqueros designados en su respectivo distrito. Carece de autoridad en los negocios del Sistema de la Reserva. Y, por lo menos, cuatro veces al año se reúnen para consultas e intercambio de ideas con la Junta de Gobernadores. Esta asesoría no obliga en absoluta al Sistema de la Reserva.

Los Bancos de la Reserva Federal y sus sucursales. Los distritos donde existe un Banco de la Reserva Federal son: Boston, Nueva York, Filadelfia, Cleveland, Richmond, Atlanta, Chicago, San Luis, Minneapolis, Kansas City, Dallas, San Francisco. Todos, con excepción de Boston y Filadelfia, tienen veinticuatro sucursales en las principales ciudades de Estados Unidos.

Cada uno de ellos se encuentra regido por una Junta Local o Distrital de Gobierno integrada por nueve miembros. Seis de ellos son electos por los bancos asociados, procurando que sólo tres sean banqueros y otros tres representen intereses agrícolas, industriales y comerciales de la comunidad, es decir, no ser funcionarios de bancos. Los tres restantes son designados por la Junta Central de Gobierno y no son banqueros. Por lo cual la mayoría de los integrantes de la Junta Local o Distrital de cada Banco de la Reserva Federal no son banqueros.

La Junta Local o Distrital designa un Presidente y un Vicepresidente por un período de cinco años, previa aprobación de la Junta Central de Gobierno quien también establece sus remuneraciones.

Cada uno de los doce Bancos de la Reserva Federal tiene derecho a ser representado en el Comité Federal de Mercado Abierto. Pueden decidir qué préstamos o redescuentos pueden hacer a los bancos miembros de su distrito. Pueden establecer las tasas de descuento, previa inspección y aprobación de la Junta Central de Gobernadores. Pueden actuar como cámara de compensación respecto de bancos asociados quienes mantengan saldos suficientes en reserva, además pueden actuar como agentes fiscales, depositarios de organismos y dependencia del gobierno de los Estados Unidos. Incluso pueden actuar como corresponsales de otros bancos centrales del Mundo, *e.g.*, el Banco de Reserva de Nueva York es depositario de oro y valores de bancos centrales de otros países.

Los bancos miembros o asociados han suscrito el capital constitutivo de cada Banco de la Reserva. Un banco asociado está obligado por la ley a incorporarse al Sistema de la Reserva Federal; o, en su defecto, siendo un banco estatal, es el

que se incorpora por propia voluntad, conservando su derecho a retirarse en cualquier momento.

A mediados de los años sesenta un cincuenta por ciento de los bancos existentes en EU eran bancos asociados. Cada banco asociado debe suscribir acciones del Banco de Reserva de su circunscripción territorial, pagando la mitad de su valor inmediatamente; debe cumplir los requisitos de encaje legal señalados por su Banco de Reserva; debe cumplir las restricciones legales respecto de préstamos e inversiones; debe someterse al examen e inspección del Sistema o de su Banco de Reserva; debe pagar cualquier cheque girado en su contra y presentado por el Banco de Reserva de su distrito.

Cada banco asociado posee una cartera de privilegios: tiene derecho a recibir, de su Banco de Reserva, un dividendo anual del 6 % sobre el capital suscrito; tiene derecho a obtener préstamos de los Bancos de Reserva con la finalidad de mantener su encaje legal; puede utilizar los servicios de los Bancos de Reserva para cobrar cheques, compensar saldos y transferir fondos; puede obtener dinero en efectivo si mantienen saldo en su cuenta controlada por su Banco de Reserva; puede obtener información de su Banco de Reserva y puede participar en la elección de la Junta de Gobierno Local o Distrital que les corresponda ¹²².

II.3.3 Latinoamérica

II.3.31 La realidad

El Dr. Frank Tamagna describe la evolución histórica e institucional de la banca central latinoamericana. En el tratamiento es seguido por otros autores como Roberto Ramírez. Consideramos que proporciona un panorama general que es preciso resumir. Aunque debemos advertir que su análisis sólo llega al año de 1963, por lo cual los restantes 32 años de evolución de la banca central deben ser buscados en otras fuentes y derivados de las dolorosas crisis económicas que ha sufrido el Continente ¹²³.

El nacimiento de la banca central latinoamericana fue distinto del acaecido en Europa. Recordemos que los primeros bancos establecidos en Latinoamérica son europeos. En estas regiones se establecieron bancos europeos durante el siglo XIX y principios del XX. Se producían las primeras mercaderías y los empresarios de la época reclamaban los servicios de los financieros. No obstante, estos banqueros privados no asumieron las responsabilidades de una banca central. Excepcionalmente emitieron billetes, siempre con el apoyo o la indiferencia de los gobiernos; pero no es suficiente para decir, como algunos autores, que la banca central tuvo en ellos su semilla fundante.

Se puede hablar que la banca central latinoamericana se organiza y empieza su desarrollo hasta después de la Primera Guerra Mundial. Para entonces la banca central europea ha recorrido casi doscientos años de evolución. Estados Unidos ha fundado ya su Sistema de la Reserva Federal que tiene, por lo menos, un siglo de antecedentes bancarios *proprios* y muchas crisis de por medio. Los gobiernos latinoamericanos deciden apartar a los banqueros extranjeros del control de sus monedas y poner término a las prácticas de una economía orientada al exterior. Crearon instituciones para satisfacer las necesidades de economías complejas en forma progresiva.

Tamagna sostiene que la banca central de Latinoamérica atendió a una fase formativa, la cual ocurre entre 1920 y 1940. Durante aquellos años trabajó en América del Sur la denominada misión **Kemmerer**; el Banco Central de Argentina se formó gracias a la intervención de la misión **Niemeyer**; mientras que el **Dr. Hermann Max Coers** ayudó a la fundación del Banco de Costa Rica. Desde luego se fundó el Banco de México.

Edwin W. Kemmerer, académico de la Universidad de Princeton, prestó sus servicios durante la década de los veinte a Colombia (1923), Chile (1925), Ecuador (1927), Bolivia (1929) y Perú (1931). Salvo los últimos dos, las instituciones que ayudó a crear en los referidos países gozaban de las siguientes características: 1) eran institutos de propiedad mixta; 2) su órgano rector era integrado por una Junta de Directores, cuya designación debía reflejar una

composición mixta; 3) la ley debía asegurar la independencia administrativa del Banco respecto del Gobierno, estableciendo un monto mínimo de financiamiento que podía otorgar; 4) tenían permiso de intervenir en operaciones con el público; 5) debía gozar de amplia liquidez, por lo cual la práctica del redescuento debía ceñirse a reglas estrictas; 6) debían disponer de altas reservas internacionales.

Otto Niemeyer, funcionario del Banco de Inglaterra, intervino en la fundación del Banco de Argentina en 1935. El banco tenía por objetivo primordial mantener condiciones monetarias y crediticias estables. Su capital constitutivo era mixto y su órgano de dirección estaba integrado por representantes del Gobierno, los bancos y los sectores productivos más importantes. Estaba facultado para inspeccionar los bancos comerciales. Advertimos que hoy en día Argentina carece de un banco central en toda la extensión de su significado. En la actualidad, en cambio, se encuentra en funciones un organismo denominado Consejo Monetario, diseñado por **Steve Hanke** --profesor de economía aplicada de la Universidad John Hopkins de Baltimore--, asesor del ministro **Domingo Cavallo**. Dicho ente funciona en países como Lituania y Estonia ¹²⁴.

El **Dr. Hermann Max Coers**, economista chileno, ayudó a fundar en 1936 el Banco Nacional de Costa Rica. La concepción de esta institución fue versátil. Era de tipo departamental con funciones monetarias y bancarias separadas. Era dirigido por una Junta General cuyos miembros eran designados por el Gobierno. Poseía tres departamentos independientes entre sí: el emisor, el comercial y el hipotecario. **Max Coers** también ayudó a la fundación de banca central en Venezuela (1939) y Nicaragua (1941).

Entre 1944 y 1955, señala **Tamagna**, no se registraron cambios fundamentales en la estructura de la banca central latinoamericana. Pero al finalizar la Segunda Guerra Mundial se volvió persistente la ingerencia del Gobierno en las instituciones y en abaratar el crédito mediante una disminución en los requisitos del redescuento.

Durante esta etapa la Reserva Federal de los Estados Unidos se mostró muy interesada en la evolución monetaria y bancaria de latinoamérica. Muchos de sus economistas participaron en la organización o reestructuración de bancos

centrales en Paraguay, Dominicana, Ecuador y Cuba. En Costa Rica su banco fue reorganizado en 1950 y una misión del Fondo Monetario Internacional participó en la creación del Banco Central de Honduras en 1951. En Argentina el banco fue nacionalizado en 1946, mientras que el ministro de Hacienda asumió la presidencia de dicho ente bancario tres años después.

La tercera etapa de evolución que señala Tamagna, de 1956 hasta 1963, se caracteriza por una contracción del crédito en diversas economías del Continente. Muchos países tenían dificultades para ajustar sus balanzas del pagos, por lo que considera dicho autor que las políticas financieras que las sustentaron fueron un fracaso.

Se nota durante este período que el Fondo Monetario Internacional interviene en esta restauración económica general. De esta época data la renovación del Banco de Cuba --tras el triunfo de la Revolución--. Por aquella época se convirtió en una institución monetaria de carácter oficial. Su presidente era, al mismo tiempo, un ministro del Gobierno. Debe resaltarse el hecho que esta conversión tuvo un fuerte ingrediente de economía centralmente planificada.

Hasta aquí el análisis del **Dr. Frank Tamagna**.

Podemos rubricar este apartado, señalado que de 1963 hasta 1995 las economías latinoamericanas han padecido de una deficiente conducción que las ha arrojado al caos monetario y a la inestabilidad, salvo excepciones como Chile. El endeudamiento de la mayoría de las más importantes economías de la región con organismos supranacionales --como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo-- y los niveles alarmantes de pobreza, desde luego han minado la soberanía de los estados latinoamericanos y han desprestigiado sus instituciones.

En todo esto el papel de la banca central en latinoamérica ha sido de escasa autonomía y, en el mejor de los casos, jugando un papel --a veces asumido voluntaria y felizmente-- como *coadyuvante* de los titulares del ejecutivo en la instrumentación de diversos planes de ajuste.

Después de la década perdida en los años ochenta, los gobiernos penetraron a la mística del mercado, la productividad y la disminución sustancia del aparato público. Pero no ha habido una solución de fondo al subdesarrollo en el que nos hallamos inmersos; caminando por la misma calle del imaginario pueblo de Macondo, desde hace más de tres décadas.

II.3.3.2 La utopía

Hermann Max Coers, a quien nos referimos antes, publicó en 1972 un hermoso texto esperanzador en el que propugnaba por la creación de un banco supranacional latinoamericano. Aún, por desgracia, es irrealizable; en virtud que las circunstancias de tiempo y espacio que durante su época vislumbraba difíciles, ahora son peores ¹²⁵.

Max Coers vislumbró cinco etapas para erigir este banco supranacional, la primera de ellas consiste en la creación de zonas de libre comercio. Deja bien claro que la organización del Banco Central Latinoamericano (BCL) no implicaría, de modo alguno, limitación a la soberanía de los gobiernos nacionales de los países miembros.

Para el autor en cita debe llegar a formarse una *integración monetaria*, consistente en la adopción de dos elementos: 1) la moneda única, en sus palabras el peso latinoamericano (\$LA); y, 2) una institución monetaria y financiera central. La forma jurídica que adoptaría sería la de una *sociedad anónima de derecho internacional*, basado en un tratado celebrado entre los países contrayentes. La autoridad máxima recaería en la Junta de Gobernadores, integrada por los directores o presidentes de los bancos centrales de los países latinoamericanos. Sus funciones tenderían a que el peso latinoamericano fuera tomado como moneda de cambio en todos los países del área, de tal suerte que pudiera financiar proyectos importantes que surgirían. La adopción de la moneda única, estaría precedido por la unificación de las diversas monedas, y, en su origen estaría *atada* a una moneda internacional fuerte.

Hermann Max Coers concluye que este proyecto no implicaría la desaparición de los sistemas bancarios comerciales ni de la banca central de los países miembros integrados. En suma, el BCL sería el banco central de los bancos centrales.

Latinoamerica Unida: el sueño integracionista de Simón Bolívar y de José Martí. No a cualquier costo, sino garante de las libertades de los pueblos. La utopía ha ido tomando forma y lleva muchas décadas de esfuerzos. La senda que el proyecto ha ido tomando, por el momento, descarta la creación de un mercado común --con libre tránsito de bienes, capital, personas, *ideas*--, al más puro estilo europeo. En cambio, ha iniciado --tal vez hubiera sido más provechoso en mejores épocas-- desde la creación de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en 1960, el Pacto Andino en 1967, el Consejo Económico Latinoamericano en 1975 o la Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA) en 1966. La más importante expresión de este sueño ha desembocado en el nacimiento del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica que agrupa a Canadá, Estados Unidos, México y en el futuro, si acaso no sucumbe al *efecto tequila*, Chile.

No obstante la creación de un banco supranacional en América Latina aún debe esperar.

NOTAS

- 1.- Michael Hendrik de Kock. *Banca central*. Traducción de Eduardo Villaseñor. Cuarta edición en español. México: Fondo de Cultura Económica, 1964. 526 p. Apéndices.
- 2.- William Arthur Shaw. *The theory and principles of central banking, with special reference to the working of the Bank of England and of the federal reserve system of the United States*. Prefacio del autor. Londres: Sir Isaac Pitman & Sons, Ltd., 1930. 254 p.
- 3.- Ralph George Hawtrey. *The art of central banking*. Prefacio del autor. Segunda edición. Londres: Frank Cass & Co., Ltd., 1962. xx, 464 p.
- 4.- Richard Sidney Sayers. *La banca moderna*. Traducción de Luis Guash. México: Fondo de Cultura Económica, 1975. 326 p. Sección de Obras de Economía.
- 5.- Raymond P. Kent. *Op. cit.*
- 6.- Hans Aufricht. *Legislación comparada de banca central*. México: Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, 1964. xviii, 307 p. Estudios.
- 7.- José María Vilaseca Marcet. *La banca central y el Estado*. Con una carta prólogo de José Larraz López. Barcelona: Bosch, 1947. xviii, 402 p.
- 8.- Lia Coutinho de Prato. *Funciones de banco central del Banco de la República*. Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la República Oriental del Uruguay. Año VI, Número 3, julio-septiembre, 1955. p. 611-647.
- 9.- Jesús García Tellechea. *Política monetaria de los bancos*. Revista del colegio de abogados de La Plata. La Plata, Argentina. Colegio de abogados de La Plata: Tomo VIII, Número 16, enero-julio, 1966. p. 145-171.
- 10.- Felipe Herrera Lane. *El banco central de Chile*. Estudio económico y jurídico. Memoria de prueba para optar al grado de licenciado de la Facultad de Ciencia Jurídicas y Sociales. Santiago de Chile: Universidad de Chile, 1945. 275 p. Grafts.
- 11.- Véase: William Arthur Shaw. *Op. cit.* p. 1. Subraya la importancia fundamental de este atributo, cuando dice: "The assumption is almost universally made to-day that currency issue and currency control is the first and most essential function of a Central Bank."
- 12.- Cfr., Michael Hendrik de Kock. *Op. cit.* p. 27-29; Felipe Herrera Lane. *Op. cit.* p. 107-109; Jorge Marshall Silva. *¿Qué es un banco central?* Revista de Derecho Económico. Santiago de Chile, Chile. Seminario de Ciencias Económicas de la Facultad

de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile. Año III, Número 11-12, abril-junio y julio-septiembre, 1965. p. 96; Jesús García Tellechea. *Op. cit.* p. 150-151; A. Dauphin-Meunier. *Op. cit.* p. 126-127

13.- William Arthur Shaw. *Op. cit.* p. 77-78 (La traducción es mía)

14.- Richard Sidney Sayers. *Op. cit.* p. 99-100

15.- Michael Hendrik de Kock. *Op. cit.* p. 39-41

16.- Cfr., Hans Aufricht. *Op. cit.* p. 89-92. Sobre el derecho exclusivo a emitir billetes y monedas a cargo de bancos centrales; p. 95; Sobre la definición de circulante; Lia Coutinho de Prato. *Op. cit.* p. 614

17.- Cfr., Michael Hendrik de Kock. *Op. cit.* p. 29-30

18.- *Ibid.*, p. 30; Ralph George Hawtrey. *Op. cit.* p. 131. Este autor anota: "If the essential characteristic of a central bank is its function as the lender of last resort rather than its privilege of note issue, that does not mean that the evolution of the former function has not been intimately associated with that of the latter."; José María Vilaseca Marcet. *Op. cit.* p. 44. Al respecto, este autor matiza: "... la facultad emisora da al Banco Central, una facilidad para llenar una de las funciones más típicas del mismo, o sea, la de prestar en última instancia ..."

19.- Cfr., Michael Hendrik de Kock. *Op. cit.* p. 30-31

20.- William Arthur Shaw. *Op. cit.* p. 223. Este autor comenta: "The opinion that the Central Bank of a State should be the Government's banker os accepted on all hands and without question."

21.- Véase: A. Efimov y otros. *Historia moderna*. Décimonovena edición. Traducción de J. Villalba. México: Grijalbo, 1984. p. 20-31. Sobre el período histórico a que nos referimos.

22.- Véanse: Monitor. Enciclopedia Salvat. *Op. cit.* t. vii, p. 3138 y p. 3616; t. viii, p. 3930 (*Sobre las figuras de Guillermo III, Jacobo II y Luis XIV*); Grandes personajes de la historia universal. Cronologías. Biografías contemporáneas. Brasil: Victor Civita, 1974. t. iii, p. 717-732; t. v, p. 170-172; Pijoan, José. *Historia del Mundo*. Barcelona: Salvat, 1970. t. viii, p. 123-154

23.- Véanse: Ignacio Burgoa Orihuela. *El juicio de amparo*. Vigésimoctava edición. Prólogos del autor y de Alfonso Noriega, Jr. México: Porrúa, 1991. p. 67-68. Sobre el *writ of habeas corpus*; Rolando Tamayo y Salmorán. *Introducción al estudio de la Constitución*. *Op. cit.* p. 214

24.- Véanse: Ignacio Burgoa Orihuela. *Las garantías individuales*. Vigésimo segunda edición. Prefacio y notas preliminares del autor. México: Porrúa, 1991. p. 67-68. Sobre el *bill of rights*; Rolando Tamayo y Salmorán. *Introducción al estudio de la Constitución*. *Op. cit.* p. 214

25.- Cfr., Michael Hendrik de Kock. *Op. cit.* p. 48-49; José María Vilaseca Marcet *Op. cit.* p. 9 y ss.; Raymond P. Kent. *Op. cit.* p. 401; Emma Gabriela Aguilar Reed. *La banca central en Inglaterra, los Estados Unidos y México*. Tesis profesional para la licenciatura en Derecho. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Seminario de Derecho Mercantil, 1961. p. 27-31; Jorge Carpizo. *Aspectos jurídicos de la banca central mexicana* en *Lecturas Jurídicas*. Chihuahua, Chihuahua: Escuela de Derecho de la Universidad Autónoma de Chihuahua. Número 47, abril-junio, 1971. p. 51; Miguel Acosta Romero. *La banca múltiple*. *Op. cit.* México: Porrúa, 1981. p. 42

26.- William Arthur Shaw. *Op. cit.* p. 225-226 (La traducción es mía)

27.- Cfr., Michael Hendrik de Kock. *Op. cit.* p. 45; Hans Aufricht. *Op. cit.* p. 148-156; José María Vilaseca Marcet. *Op. cit.* p. 195-227; Felipe Herrera Lane. *Op. cit.* p. 177-185; Lia Coutinho de Prato. *Op. cit.* p. 615

28.- Cfr., Michael Hendrik de Kock. *Op. cit.* p. 46

29.- Hans Aufricht. *Op. cit.* p. 144-146

30.- Cfr., Michael Hendrik de Kock. *Op. cit.* p. 53, 64-65

31.- *Ibid.*, p. 47; Raymond P. Kent. *Op. cit.* p. 399-400; Felipe Herrera Lane *Op. cit.* p. 185-186; Lia Coutinho de Prato. *Op. cit.* p. 615

32.- Hans Aufricht. *Op. cit.* p. 144

33.- *Ibid.*, p. 159-163

34.- Richard Sidney Sayers. *Op. cit.* p. 70-71

35.- Michael Hendrik de Kock. *Op. cit.* p. 65-66

36.- *Ibid.*, p. 67 y 82. La nomenclatura referida la emplea en los capítulos IV y V de su libro; William Arthur Shaw. *Op. cit.* p. 93. El autor inglés encabeza su capítulo III: *The central bank as custodian for the reserve of the banking system*; José María Vilaseca Marcet. *Op. cit.* p. 45. Este autor español cataloga a secas esta función como *reserva*; Felipe Herrera Lane. *Op. cit.* p. 129. Igual opinión tiene el chileno al iniciar su capítulo segundo: *banco de reservas*; Lia Coutinho de Prato. *Op. cit.* p. 616. La uruguayana designa al banco central como *depositario de las reservas en efectivo de los bancos*; Raymond P. Kent. *Op. cit.* p. 398. Este profesor estadounidense habla de *control de reservas*; Hans

Aufricht. *Op. cit.* p. 256. Este autor designa tal función como una mera *concentración*; Jorge Marshall Silva. *Op. cit.* p. 95. Este autor habla de *centralización*; Oscar Pedro Bellán. *Op. cit.* p. 86. Este autor también habla de *centralización*.

37.- Código Civil para el Distrito Federal, en materia común, y para toda la República en materia federal en *Código Civil para el Distrito Federal*. 56a. edición. México: Porrúa, 1988. p. 438-439

38.- Cfr., Michael Hendrik de Kock. *Op. cit.* p. 67

39.- *Ibid.*, p. 68 y 70

40.- Oscar Pedro Bellán. *Op. cit.* p. 86

41.- Cfr., Hans Aufricht. *Op. cit.* p. 212-225; Jesús García Tellechea. *Op. cit.* p. 160-161

42.- Cfr., Hans Aufricht. *Op. cit.* p. 68 y 69

43.- Cfr., Oscar Pedro Bellán. *Op. cit.* p. 88

44.- Raymond P. Kent. *Op. cit.* p. 398-399 (El subrayado es mío)

45.- Véanse, Michael Hendrik de Kock. *Op. cit.* p. 78 y 80; Lia Coutinho de Prato. *Op. cit.* p. 617

46.- Cfr., Michael Hendrik de Kock. *Op. cit.* p. 78 y 80

47.- *Ibid.*, p. 81

48.- *Ibid.*, p. 82

49.- *Ibid.*, p. 256-257

50.- *Ibid.*, p. 83-84

51.- Cfr., William Arthur Shaw. *Op. cit.* p. 83-84

52.- Cfr., Michael Hendrik de Kock. *Op. cit.* p. 84 y 99

53.- Cfr., José María Vilaseca Marcet. *Op. cit.* p. 45

54.- Cfr., Michael Hendrik de Kock. *Op. cit.* p. 82-83

55.- *Ibid.*, p. 100

56.- *Ibid.*, p. 95

57.- Cfr., José María Vilaseca Marcet. *Op. cit.* p. 57-58

58.- Véanse: Raymond P. Kent. *Op. cit.* p. 397; A. Dauphin-Meunier. *Op. cit.* p. 132

59.- Véanse: Michael Hendrik de Kock. *Op. cit.* p. 103; Raymond P. Kent. *Op. cit.* p. 397; Felipe Herrera Lane. *Op. cit.* p. 149; Lia Coutinho de Prato. *Op. cit.* p. 618-619; Jesús García Tellechea. *Op. cit.* p. 156-157; Jorge Marshall Silva. *Op. cit.* p. 93-94

60.- Cfr., Michael Hendrik de Kock. *Op. cit.* p. 103-104

61.- Frank Tamagna. *La banca central en América Latina*. Presentación del CEMLA. México: Centro de estudios monetarios de latinoamérica, 1963. p. 119 (El subrayado es mío)

62.- Cfr., Michael Hendrik de Kock. *Op. cit.* p. 105-107 y 116-117

63.- Richard Sidney Sayers. *Op. cit.* p. 104 (El subrayado es mío)

64.- Michael Hendrik de Kock. *Op. cit.* p. 109

65.- *Ibid.*, p. 112

66.- Cfr., Raúl Cervantes Ahumada. *Títulos y operaciones de crédito*. Prefacios del autor. México: Herrero, 1992. p. 45. El distinguido profesor mexicano afirma tajante y sin lugar a dudas: "La letra de cambio es el más importante de los títulos de crédito"

67.- Cfr., Pradier-Fodere, M.P. *Compendio de Derecho Mercantil que contiene la explicación de los artículos del Código de Comercio y de las leyes mercantiles más recientes, la discusión de las cuestiones controvertidas y modelos de fórmulas*. Edición facsimilar de la aparecida en 1881 editada por Imprenta de Aguilar e Hijos. México: Obregón y Heredia, 1981. p. 168-174. Este autor señala en el primer capítulo de su segunda parte: "El contrato de cambio se realiza casi siempre por medio de la letra de cambio, pero debe hacerse distinción entre ambas cosas."

68.- *Código de Comercio de los Estados Unidos Mexicanos. Edición Oficial*. México: Tipográfica y Litográfica La Europea de J. Aguilar Vera y Compañía, S. en C., 1906. p. 95 (El subrayado es mío)

69.- Cfr., Raúl Cervantes Ahumada. *Op. cit.* p. 46-49

70.- Cfr., Hans Aufrecht. *Op. cit.* p. 165, 170-171, 174-175

- 71.- *Ibid.*, p. 195
- 72.- Cfr., Michael Hendrik de Kock. *Op. cit.* p. 108
- 73.- Ralph George Hawtrey. *Op. cit.* p. 117 (La traducción es mía)
- 74.- Michael Hendrik de Kock. *Op. cit.* p. 108 (El subrayado es del autor)
- 75.- Richard Sidney Sayers. *Op. cit.* p. 103 (El subrayado es del autor)
- 76.- Cfr., Michael Hendrik de Kock. *Op. cit.* p. 124-130; Lia Coutinho de Prato. *Op. cit.* p. 620-621; Felipe Herrera Lane. *Op. cit.* p. 233-234
- 77.- Cfr., Michael Hendrik de Kock. *Op. cit.* p. 125
- 78.- *Ibid.*, p. 126
- 79.- *Ibid.*, p. 127
- 80.- Artículos 2185 y 2186 del Código Civil para el Distrito Federal. *Op. cit.* p. 384
- 81.- Miguel Acosta Romero. *Nuevo derecho bancario. Panorama del sistema financiero mexicano. Incluyendo la privatización bancaria, la nueva ley del Banco de México y las reformas a las leyes de la materia hasta el 5 de enero de 1995.* Quinta edición. México: Porrúa, 1995. x, 1087 p.
- 82.- Cfr., *Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito* en Código de Comercio y Leyes Complementarias. 60a. edición. México: Porrúa, 1994. p. 273 (El subrayado es mío)
- 83.- Ralph George Hawtrey. *Op. cit.* p. 150-151 (La traducción es mía)
- 84.- Frank Tamagna. *Op. cit.* p. 169
- 85.- W. Arthur Lewis. *La planeación económica.* Traducción de Daniel Vázquez Díaz. Tercera edición en español. México: Fondo de Cultura Económica, 1965. p. 46 y 49
- 86.- Cfr., Michael Hendrik de Kock. *Op. cit.* p. 134. Sentencia este autor: "... el crédito ... se ha convertido, ..., en una fuerza poderosa para hacer el bien y el mal. (...) prácticamente todos los países ... están basados, ..., en una economía de crédito más bien que en una economía de dinero."; Luciano Castillo. *El gobierno del crédito y el banco central* en Revista Jurídica del Perú. Lima, Perú. Comité Peruano de la Sociedad de Legislación Comparada. Año IX, Número IV, Octubre-Diciembre, 1958. p. 153-159. Enfatiza el profesor Castillo: "En el pensamiento teórico y práctico del hombre de hoy, ocupan un

lugar prominente los hechos que constituyen el crédito, y, por consiguiente, el conocimiento de sus leyes en general, y particularmente de los aspectos propios de su gobierno en el proceso de la vida social. Es realmente alta la importancia del crédito ... en

la economía contemporánea." (El subrayado es mío)

87.- Cfr., Michael Hendrik de Kock. *Op. cit.* p. 134-138

88.- *Ibid.* p. 138-139; Frank Tamagna. *Op. cit.* p. 361-395

89.- Alvin Toffler. *La tercera ola*. Traducción de Adolfo Martín. México: Edivisión, 1981. p. 390

90.- Malachi Martin. *Las llaves de esta sangre*. Traducción de Susana Liberti. México: Lasser Press, 1991. p. 316

91.- Alvin Toffler. *Op. cit.* p. 227

92.- Cfr., Raymond P. Kent. *Op. cit.* p. 401; Emma Gabriela Aguilar Reed. *Op. cit.* p. 28-33; Carlos Ortega Rouse. *Banco central y política monetaria en América Latina*. Tesis profesional para la licenciatura en Economía. México: Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1957. p. 25-27; Antonio Manero. *El Banco de México. Sus orígenes y fundación*. Nueva York: F. Mayans, 1926. p. 15-16

93.- Banco de pagos internacionales de Basilea. *Ocho bancos centrales*. Traducción y nota introductiva del CEMLA. México: Centro de estudios monetarios latinoamericanos-Fondo Monetario Internacional-Banco Interamericano de Desarrollo, 1973. p. 99

94.- Véanse: *Ibid.*, p. 101 y ss.; Richard Sidney Sayers. *Op. cit.* p. 73; Emma Gabriela Aguilar Reed. *Op. cit.* p. 44-47

95.- Cfr., Richard Sidney Sayers. *Op. cit.* p. 74-75

96.- Cfr., Banco de pagos internacionales de Basilea. *Op. cit.* p. 100-101; Richard Sidney Sayers. *Op. cit.* p. 71-72

97.- Antonio Manero. *El Banco de México* *Op. cit.* p. 16 (El subrayado es mío)

98.- Cfr., Banco de pagos internacionales de Basilea. *Op. cit.* p. 129

99.- *Ibid.*, p. 133-136

100.- Cfr., Miguel Acosta Romero. *Nuevo derecho bancario*. *Op. cit.* p. 219-249

101.- Cfr., Banco de pagos internacionales de Basilea. *Op. cit.* p. 132-133

- 102.- *Ibid.*, p. 145-146
- 103.- *Ibid.*, p. 51
- 104.- Artículo 7 de la Ley del Banco citado en Banco internacional de pagos de Basilea. *Op. cit.* p. 56
- 105.- Cfr., Oscar Pedro Bellán. *Op. cit.* p. 39
- 106.- Cfr., Banco de pagos internacionales de Basilea. *Op. cit.* p. 54
- 107.- *Ibid.*, p. 55
- 108.- *Ibid.*, p. 61-62
- 109.- Cfr., A. Dauphin-Meunier. *Op. cit.* p. 101-102; Emma Gabriela Aguilar Reed. *Op. cit.* p. 28; Banco de pagos internacionales de Basilea. *Op. cit.* p. 333
- 110.- *Ibid.*, p. 335-336
- 111.- *Ibid.*, p. 338-339
- 112.- *Ibid.*, p. 336-337
- 113.- *Ibid.*, p. 291-300
- 114.- *Ibid.*, p. 1-16
- 115.- Cfr., A. Dauphin-Meunier. *Op. cit.* p. 93-95
- 116.- Cfr., Banco de pagos internacionales de Basilea. *Op. cit.* p. 253-261
- 117.- *Ibid.*, p. 199-212
- 118.- *A Maverick for Treasury* en *Time*, 30 de julio de 1979. p. 13, citado en Eduardo Turrent Díaz. *Historia del Banco de México*. Volumen I. México: Banco de México, 1982. p. 21
- 119.- Cfr., Raymond P. Kent. *Op. cit.* p. 408-412; Emma Gabriela Aguilar Reed. *Op. cit.* p. 48-54; Benjamin Haggot Beckhart. *Federal Reserve System*. Prefacio de Robert Cavalier. Estados Unidos: American Institute of Banking-The American Bankers Association, 1972. p. 1-27; J.Z. Rowe. *The public-private character of United States central banking*. Nota del autor. New Brunswick, New Jersey, EUA: Rutgers University Press, 1965. p. 8-65; Junta de Gobernadores de la Reserva Federal de los EU. *El sistema*

de la reserva federal; propósitos y funciones. Presentación y traducción del CEMLA. Prólogo de Ralph A. Young. México: Centro de estudios monetarios latinoamericanos, 1962. p. 13-24

120.- Cfr., Raymond P. Kent. *Op. cit.* p. 414; Emma Gabriela Aguilar Reed. *Op. cit.* p. 55; J.Z. Rowe. *Op. cit.* p. 125-171. Este autor aborda en su capítulo VIII algunos aspectos concernientes a la naturaleza pública/privada del Sistema de la Reserva Federal.

121.- Cfr., Pascal Beltrán del Río. *Con autonomía política y financiera, la Reserva Federal constituye en la práctica un cuarto poder en Proceso.* *Semanario de Información y Análisis.* Director Julio Scherer García México: Comunicación e Información, S.A., Número 953, 6 de febrero de 1995. p. 27; Joseph Lucia. *The independence of the federal reserve system: a reappraisal* en Rivista internazionale di scienze economiche e commerciali. Milano, Italia. Università Commerciale Luigi Bocconi, Milano. Anno XXVII, N. 10-11, Ottobre-Novembre, 1980. p. 899-915

122.- Cfr., William F. Treiber. *The federal reserve system after fifty years* en The business lawyer. Chicago, Illinois. American Bar Association. V. XX, N. 2, January 1965. p. 247-263; Benjamin Haggot Beckhart. *Op. cit.* p. 29-51; J.Z. Rowe. *Op. cit.* p. 67-91; Raymond P. Kent. *Op. cit.* p. 412-430; Richard Sidney Sayers. *Op. cit.* p. 78-80; Emma Gabriela Aguilar Reed. *Op. cit.* p. 55-62; Anibal de Iturbide Preciat. *Op. cit.* p. 127-182; Carlos Ortega Rousse. *Op. cit.* p. 29-32; Oscar Pedro Bellán. *Op. cit.* p. 41-46; Junta de Gobernadores de la Reserva Federal. *Op. cit.* p. 75-96

123.- Cfr., Frank Tamagna. *Op. cit.* p. 61-93; Roberto Ramírez. *Op. cit.* p. 259-264

124.- Cfr., Carlos Acosta Córdova. *Ante la élite de Davos, México pasó de paraíso de la inversión a amenaza financiera mundial* en *Proceso.* *Semanario de Información y Análisis.* Director Julio Scherer García. México: Comunicación e Información, S.A, No. 953. 6 de febrero de 1995. p. 13

125.- Hermann Max Coers. *El banco central latinoamericano. Una utopía en busca de su realización.* Prefacio del autor. México: Centro de estudios monetarios latinoamericanos, 1972. 78 p. Ensayos, 31

III. EL BANCO DE MÉXICO

"Recuerdo a un homrecito trigueño que se esconde y huye de pueblo en pueblo con una carpeta negra que contiene el título sobre un pequeño pedazo de tierra: un título que en verdad da voz a la aspiración humana de unir el sentido de las palabras y el sentido de la acción. Y recordarlo es recordar a otros hombres que he conocido: los guajiros cubanos explicando directamente sus problemas a Fidel Castro con un nuevo sentimiento de dignidad; los estudiantes parisinos luchando en las barricadas del Boulevard St-Michel para ser algo más que alegres robots de la sociedad del consumo; los obreros checos en huelga contra la censura de la prensa en una fábrica metalúrgica de Praga. Y hombres como ellos han resistido, asediado y finalmente vencido el imponente poder imperial de los Estados Unidos en Vietnam.

"¿Prevalecerán todos estos hombres contra aquellos que los niega: el siniestro orden mundial que se está fraguando con los ominosos ropajes del terror nuclear, la paz por chantaje, la división de esferas de influencia y el proyecto de un fascismo planetario que niega tanto los derechos individuales como la experiencia socialista en nombre de un cerrado ejercicio del poder por las tecnocracias especializadas de las dos grandes potencias y sus burocracias serviles en Oriente y Occidente? ¿Prevalecerán?

"En todo caso, lo que suceda en México no será un hecho excéntrico a la gran paradoja conflictiva de nuestro tiempo. La difusión universal del sonido, la imagen y la palabra se ha traducido en una conciencia cada vez más amplia de la concreción de los derechos individuales y de la practicabilidad de las aspiraciones sociales. Nunca, como hoy, una masa tan grande de hombres, en todas las áreas del desarrollo, ha sabido tan claramente que la dialéctica del progreso no puede dejar de tomar en cuenta, sin convertirse en hueco orgullo evolucionista o en opresiva estrategia política, las exigencias culturales, morales y personales. Nunca ha habido una época en la que tantos hombres, en tantas partes, hayan expresado tan abiertamente su decisión de participar en los asuntos que les conciernen. Pero, también, nunca había estado concentrada la capacidad de decisión en tan pocos hombres: los dueños de la sapiencia especializada de una tecnología vulnerable y altamente integrada.

"Guilles Martinet ha formulado una sutil distinción entre el poder y los poderes. El primero pertenece al estado tecnocrático. Los segundos, a los ciudadanos. Quizás el tiempo en que los ciudadanos podían tomar el poder ha terminado. Pero, sin duda, el tiempo en que los ciudadanos pueden y deben tomar los poderes ha llegado. No hay otra manera de evitar que el poder nos tome a nosotros. En este sentido, todos somos zapatistas."

Carlos Fuentes. *Todos somos zapatistas en Tiempo mexicano. Tercera edición.* México: Joaquín Mortiz, 1972. p. 144-146. Cuadernos de Joaquín Mortiz.

"El día antes del encuentro de fútbol México-Italia en Washington, me entrevistó el diario La República de Roma para pedirme un pronóstico. Opiné que un empate uno a uno sería lo mejor para ambos países, golpeados. Italia, por los escándalos de la Tangentópolis, y México, por la catarata de sorpresas que se suceden desde el 1 de enero. Acerté.

"Veo en la pantalla de televisión europea a nuestros excelentes jugadores. Son, que duda cabe, una imagen de lo mejor del país: jóvenes, enérgicos, imaginativos, tienen voluntad y tienen metas. Pero lo mismo se puede decir de un país que en todos los campos sobresale mundialmente. Trátese del Premio Nobel de Literatura para Octavio Paz o del éxito sin precedentes de la película y el libro *Como agua para chocolate*, trátese de la actividad musical de Eduardo Mata o de Carlos Prieto, de la arquitectura de Ricardo Legorreta o Diego Villaseñor, de la pintura de Cuevas o Toledo, del cine de Hermosillo, Ripstein o María Novaro, México tiene una cultura de alcance universal que traduce fielmente el extraordinario

desarrollo social y económico del país.

"Nuestra política, precisamente, no refleja ese desarrollo. Es una política separada de la sociedad. Es una sucesión de apuestas, ritos, muccas, alardes, loterías que se consumen en sí mismos, que terminan por no representar a nada ni a nadie. Zedillo puede darle grasa a todos los zapatos de la nación (excluyendo huaraches y pies desnudos, por supuesto) y Diego puede invitarles *chelas* a todos los aficionados taurinos de la República. El vodevil populista no los acerca al drama central: cómo hacer que coincidan, en fin, la sociedad civil y sus instituciones representativas."

Carlos Fuentes. *Julio: metáforas futboleras en Nuevo tiempo mexicano*. México: Aguilar/Nuevo Siglo, 1994. p. 147-148

III.1 Plan de exposición

La sistemática utilizada hasta ahora nos ha permitido conocer, en el primer capítulo, los fundamentos de la moneda, la banca y el crédito, además de la ubicación de la banca central como banca pública y su regulación respecto del derecho económico. Después, en el segundo capítulo, hemos descrito la banca central a través de sus funciones clásicas; además, hemos trazado un panorama de esta clase de instituciones financieras en Europa, Estados Unidos y Latinoamérica. Este capítulo aborda el caso mexicano.

En primer lugar procederemos a la descripción de la reforma a la Constitución Federal por la que se otorgó autonomía al Banco de México --en cuanto a sus artículos 28, en diversos párrafos, 73, fracción X, y, 123 apartado B fracción XIII bis--, promovida por el, aquel entonces, presidente **Carlos Salinas de Gortari** en mayo de 1993, publicada y puesta en vigor tres meses más tarde.

Juzgamos que, al proceder a tal análisis, atenemos sólo al texto publicado y vigente de dicha iniciativa sería asumir una visión sesgada, omitiendo analizarlo conforme al procedimiento de reforma constitucional que establece nuestra Ley Fundamental en su numeral 135. Por lo cual, en rigor, debemos analizar: 1) la *exposición de motivos* enviada al Honorable Congreso de la Unión por el titular del Poder Ejecutivo Federal; 2) el *dictamen* formulado por las comisiones respectivas de la Cámara de Diputados, como cámara de origen; 3) el *debate*

generado en la Cámara de Diputados, y, las *proposiciones de adición a la iniciativa* formuladas por los diversos grupos parlamentarios, que fueron aprobadas o desechadas; 4) el *texto aprobado* por los Diputados y que fue remitido a la cámara revisora; 5) el *dictamen* formulado por las comisiones respectivas de la Cámara de Senadores; 6) el *debate* generado en la Cámara de Senadores, así como las *proposiciones de adición a la iniciativa* que fueron aprobadas o desechadas; 7) el *texto aprobado* por los Senadores y enviado a las Legislaturas de los Estados de la Unión para sus efectos constitucionales.

Sólo hasta entonces, consideramos, tendremos una visión global de lo que se propuso, discutió y aprobó.

En segundo lugar procederemos al análisis del texto vigente de la Ley del Banco de México. Iniciativa promovida por el presidente de la República a fines de noviembre de 1993, publicada el 23 de diciembre de dicho año y en vigor a partir del 1o. de abril de 1994. Advertimos que seguiremos el mismo método empleado para examinar la reforma constitucional antes señalada, con las salvedades correspondientes al proceso de creación de leyes ordinarias por parte del Congreso Federal.

III.2 La autonomía constitucional del Banco de México Reforma a los artículos 28, 73 y 123 de la Constitución Federal

III.2.1 Introducción

Nos proponemos examinar las diversas reformas, aprobadas por el Constituyente Permanente, mediante las cuales se le confiere al Banco de México un estatuto de autonomía.

Vale decir, antes de iniciar este camino descriptivo, algunas palabras acerca del *poder reformador* que permite hacer adecuaciones al texto constitucional.

Los órdenes jurídicos existentes son producto de una *voluntad original* de las comunidades humanas que han decidido acatarlos. Ésta se expresa mediante un primer acto fundante en el cual reposarán otros actos generatrices de normas

jurídicas. **Rolando Tamayo** afirma al respecto:

(La determinación del órgano constituyente) puede ser descrita por la siguiente fórmula: { Ξ es rex (primer legislador, órgano constituyente) si, y sólo si, Ξ es habitualmente obedecido} Los actos de Ξ son los actos constituyentes de un orden jurídico siempre que las normas que establece son habitualmente obedecidas. ¹

El hecho que una *asamblea constituyente* establezca la norma fundante (constitución), implica que ésta contenga mecanismos de creación del orden jurídico (facultades), así como de su propia reforma ².

La doctrina ha clasificado diversos tipos de constituciones. Al respecto si se quiere profundizar sobre el tema es bueno consultar el ensayo correspondiente del doctor **Jorge Carpizo** contenido en su libro *Ensayos Constitucionales*. Las hay *escritas* cuando sus disposiciones constan en un documento elaborado y sancionado de manera solemne por una entidad especial en el tiempo y en el espacio. Las hay *no escritas*, consuetudinarias o históricas, es decir, cuando su integración es fragmentaria. Esto es, se basa en decisiones e interpretaciones que jueces y tribunales hacen de ella a partir de casos concretos. Las hay *rígidas*, cuando su procedimiento de reforma recae en un órgano especial y se efectúa mediante un procedimiento complejo; o bien, *flexibles*, cuando su procedimiento de reforma es similar al empleado para la creación de cualquier legislación, sin órgano especial ni procedimiento complejo.

Respecto del *culto* que se consagra a ciertos documentos constitucionales, los estudiosos han enderezado feroces críticas las cuales se antoja no desestimar en este momento.

Rolando Tamayo dice:

La aureola de solemnidad que envuelve a la 'constitución' escrita no tiene otro objetivo (consciente o inconsciente) que garantizar una mayor efectividad en su aceptación. En efecto, el documento llamado 'constitución', con todos los elementos que lo componen, tales como preámbulos, exposiciones de motivos,

declaraciones ideológicas, etcétera, sirven sólo para dar a la constitución que contienen (si es que contiene la constitución o parte de ella) una mayor dignidad que asegure, a su vez, un mayor grado de eficacia. ³

Hans Kelsen enuncia:

Hasta hoy ha quedado la idea de la necesidad de un acta constitucional. Pero, atendiendo a la distinción entre un contrato privado fundador de una relación jurídica singular (por lo cual no necesita reforma), y una constitución que es el fundamento de normas jurídicas siempre cambiantes (por lo cual no sólo es variable ella misma, sino que necesita reformas y complementos), *la conveniencia del documento constitucional es más que dudosa*; pues la constitución, por difícil que sea su reforma, es continuamente renovada para ponerla de acuerdo con las necesidades del tiempo, por lo cual tiene que ser desbordado incesantemente el marco rígido de la codificación contenida en el documento constitucional. (...). ⁴

En la doctrina, se discute la naturaleza del *poder reformador* de la constitución. Juzgamos que es suficiente, para los efectos de este trabajo, citar sólo dichas caracterizaciones. Suele decirse que entraña una función constituyente; o bien, que es un órgano intermedio; en fin, que es un órgano constituido. No obstante, deben subrayarse sus diferencias con el *poder constituyente*. Se dice que mientras el *poder constituyente* es originario, creador, ilimitado en Derecho, poder de una sólo función, efímero porque no gobierna; el *poder reformador* es derivado, creado, jurídicamente limitado, poder multifuncional, permanente porque está diseñado para gobernar. La teoría de la constitución afirma que mientras el *poder constituyente* disfruta de un amplio campo de acción, el *poder reformador* está ceñido a respetar las denominadas cláusulas pétreas (si acaso existieren), o bien, aquellas decisiones políticas fundamentales que dan sustento a una carta constitucional, según la opinión de **Carl Schmitt**.

Existen varios *sistemas de reforma constitucional*. Los más importantes son el *norteamericano*, el *francés* (ya abandonado) y el *suizo*.

En el *sistema norteamericano* la facultad de reforma del texto constitucional corresponde al Congreso, o bien a una Convención convocada por el Congreso a petición de las dos terceras partes de las legislaturas de los Estados (la cual sólo ha tenido lugar una vez durante el presente siglo).

El examen de la reforma corresponde al Congreso, y la aprobación, en su caso, debe contar con el apoyo de una mayoría calificada en ambas Cámaras más las tres cuartas partes de los Estados miembros de la Unión. Llama la atención que la función del titular del Ejecutivo federal de los Estados Unidos sea limitada, por lo cual en la práctica no proponga modificaciones del texto constitucional. En especial cuando el Congreso se encuentra dominado por los miembros del partido opositor.

El artículo V de la Constitución para los Estados Unidos de América dice:

Toda vez que las dos terceras partes de ambas Cámaras lo juzguen necesario, el Congreso propondrá Enmiendas a esta Constitución, o a solicitud de las Legislaturas de dos tercios de los diversos Estados, convocará una Convención para que se propongan las Enmiendas; en cualquiera de los casos, dichas Enmiendas serán válidas por todos conceptos como parte de esta Constitución, cuando sean ratificadas por las Legislaturas de las tres cuartas partes de los distintos Estados o por Convenciones en las tres cuartas partes de los mismos, de conformidad con uno u otro modo de ratificación que sea propuesto por el Congreso; a condición (de que ninguna Enmienda que se pudiera hacer antes del año mil ochocientos ocho llegue a afectar en modo alguno a la primera y cuarta cláusulas de la novena sección del primer artículo, y) de que ningún Estado, sin su consentimiento, sea privado de su igualdad de sufragio en el Senado. ⁵

El sistema francés de reforma también era llamado sistema de las legislaturas sucesivas. Eran tales órganos los que atendían este dificultoso proceso. En épocas recientes se le ha transformado en forma radical, agregando la figura del referéndum.

Si tres legislaturas consecutivas, en el anterior sistema francés, emitían un voto uniforme en favor de la modificación de algún artículo constitucional habría lugar a la revisión solicitada. Para seguir adelante se exigía la formación de una cuarta legislatura (que es, en rigor, el órgano revisor), integrado por un número doble de quienes integraban las legislaturas ordinarias. La asamblea legisladora debía limitarse a la revisión de las disposiciones propuestas por las tres legislaturas anteriores. Terminados los debates y efectuada la votación, los miembros adicionales concluían sus funciones y la asamblea devenía órgano legislativo ordinario.

En la actualidad, el procedimiento ha cambiado y ha dejado de ser un sistema de legislaturas sucesivas, para convertirse en un mecanismo híbrido en el cual el referéndum es actor central. Nos remitimos al artículo 89 de la Constitución de Francia (adoptada en el referéndum del 28 de septiembre de 1958 y promulgada el 4 de octubre de 1958 con las enmiendas del 18 de mayo de 1960, 28 de octubre de 1962, 30 de diciembre de 1963 y 29 de octubre de 1974):

La iniciativa de la reforma de la Constitución corresponde concurrentemente al Presidente de la República, a propuesta del Primer Ministro, y a los miembros del Parlamento. El proyecto o la propuesta de reforma deberá ser votado por las dos asambleas en términos idénticos. La reforma será definitiva después de aprobada por referéndum. No obstante, el proyecto de reforma no será sometido a referéndum cuando el Presidente de la república decida someterlo al Parlamento convocado en Congreso; en este caso, el proyecto de reforma será aprobado solamente si obtiene una mayoría de las tres quintas partes de los votos emitidos. La mesa del Congreso será la de la Asamblea Nacional. No podrá iniciarse ni proseguirse ningún procedimiento de enmienda mientras sufra menoscabo la integridad del territorio. La forma republicana del Gobierno no puede ser objeto de reforma. ⁶

El *sistema suizo* data de su Constitución de 1874 aún vigente en la actualidad. En determinados casos el pueblo tiene el derecho de obligar al Parlamento a tratar ciertos problemas de interés general. Los miembros de las Cámaras se reúnen en una Asamblea proyectista. En dicha Asamblea, se votan las leyes a condición de someterlas después a la aprobación de los mismos electores. Las leyes son jurídicamente perfectas y obligatorias cuando han sido aceptadas por el pueblo. El poder reformador suizo es un cuerpo proyectista cuya labor legislativa está sujeta a la ratificación del pueblo.

A falta del texto constitucional suizo, nos apoyamos en el artículo 167 de la Constitución Española que ejemplifica este sistema, aunque con ciertos matices. El caso español introduce, desde luego, la ratificación mediante referéndum a condición que lo solicite una décima parte de los miembros del Congreso; lo cual impone, en el proceso de ratificación de reformas, la participación del electorado:

(1) Los proyectos de reforma constitucional deberán ser aprobados por una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras. Si no hubiere acuerdo entre ambas, se intentará obtenerlo mediante la creación de una comisión de

composición paritaria de Diputados y Senadores, que presentará un texto que será votado por el Congreso. (2) De no lograrse la aprobación mediante el procedimiento del apartado anterior, y siempre que el texto hubiere obtenido el voto de la mayoría absoluta del Senado, el Congreso, por mayoría de dos tercios, podrá aprobar la reforma. (3) Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación cuando así lo soliciten, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de las Cámaras. ⁷

En México nuestro sistema de reforma constitucional se basa en el *sistema norteamericano*. No obstante las bondades de la Constitución de Estados Unidos en esta materia no es posible reputarlas a la nuestra.

Valdría referir las duras palabras que Alexis de Tocqueville escribió en 1835 en *La democracia en América*:

La constitución de los Estados Unidos se parece a esas bellas creaciones de la industria humana que colman de gloria y de bienes a quienes las inventan, pero que son estériles en otras manos. Esto es lo que México ha demostrado en nuestros días. Los habitantes de México, queriendo establecer el sistema federativo, tomaron por modelo y copiaron casi enteramente la constitución federal de los angloamericanos, sus vecinos. Pero al trasladar a su patria la letra de la ley, no pudieron transportar al mismo tiempo el espíritu que la vivifica. ⁸

Mientras que el poder reformador de los Estados Unidos sólo ha aprobado 26 enmiendas a su Constitución de un total de 7000 proposiciones (lo cual significa un porcentaje del 0.3 %); el poder reformador de México ha aprobado un indiscriminado número de modificaciones en 78 años de vigencia de nuestra Ley Fundamental que sobrepasan las 350. Esta peculiaridad se debe a la naturaleza del sistema político mexicano donde el titular del Ejecutivo Federal ha tenido la voz cantante. Algunos respetados investigadores mexicanos se permiten afirmar que se reforma la Constitución porque *se cree* en ella. Otros más justifican los constantes cambios diciendo que una norma constitucional que no se ajuste a la realidad tiene el riesgo de morir por obsolescencia.

El artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que:

La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

9

Ignacio Burgoa comenta acerca de este precepto:

(...) En efecto, basta que las dos terceras partes de los diputados y senadores que formen el quórum en ambas Cámaras acuerden por la simple mayoría de las legislaturas locales para que la alteración constitucional opere; en otros términos, con simples mayorías en el Poder Legislativo Federal y en los poderes legislativos de los Estados, la Constitución puede ser reformada o adicionada, a pesar de que exista la posibilidad de la no aprobación minoritaria de la alteración correspondiente, que pudiere representar una fuerte corriente de opinión pública. Además, ya sabemos que desde el punto de vista de nuestra realidad política, los poderes legislativos de ambos órdenes son los menos indicados para introducir adiciones y reformas a la Constitución, atendiendo a la falta de preparación cultural, y especialmente jurídica, que ha caracterizado, aún en épocas bastante recientes y salvo excepciones que confirman una penosa regla, a sus respectivos miembros (...). ¹⁰

En México el presidente de la República, de conformidad a la fracción primera del artículo 71 de la Constitución Federal, tiene derecho a iniciar leyes y decretos. Aunque también goza de participación en la acción legislativa a través de la figura del *veto* y por medio de la *publicación*. Se da por descontado que, teniendo el Partido Revolucionario Institucional (PRI) una inquebrantable y persistente mayoría en ambas cámaras, las iniciativas del presidente de la República (quien, *metaconstitucionalmente*, es considerado jefe real del PRI, designador de su sucesor en el cargo y de los gobernadores de los Estados de la Federación) se convierten en ley sin mayor discusión ¹¹.

Respecto de las iniciativas de reforma a la Constitución enviadas por el presidente de la República y que, contra viento y marea, son aprobadas por las mayorías priístas en el Congreso y en las Legislaturas de los Estados, el profesor Emilio Krieger Vázquez se pronuncia contra esta *desviación*, toda vez que el presidente de la República carece de facultad expresa para enviar iniciativas de reforma a la ley constitucional ¹².

A continuación describiremos el camino que esta clase de iniciativas deben recorrer para que adquieran su carácter de ley constitucional.

Según su Ley Orgánica, el Congreso al recibir la iniciativa --en la *Cámara de Origen*--, debe actuar de conformidad a su Reglamento ¹³. En caso que sea la Comisión Permanente quien reciba las iniciativas --órgano que funciona en los recesos del Congreso-- , debe ordenar su impresión e inserción en el Diario de los Debates y debe remitirlos a los Diputados o Senadores, según el caso, así como turnarlos a las comisiones de la Cámara a que vayan dirigidas ¹⁴.

El artículo 57 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las iniciativas de ley pasen a comisión. En la comisión correspondiente, e.g. Gobernación y Puntos Constitucionales, debe elaborarse un *proyecto de dictamen* (artículo 60 del Reglamento). Una vez elaborado el proyecto de dictamen, debe pasarse a *discusión* en la Cámara de Origen. Aquí debe leerse la iniciativa, el dictamen de la comisión y los votos particulares de los miembros de la comisión, si los hubiere (artículo 95). El presidente de la Cámara debe formular una lista de quienes quieran hablar a favor o en contra del dictamen formulado (artículo 96). Todo proyecto de ley debe discutirse primero en lo general --es decir, en su conjunto-- y después en lo particular --es decir, en cada una de sus porciones-- (artículo 97).

Debe procederse, después de la discusión en lo general de la iniciativa, a declararse suficientemente discutido (artículo 116). Una vez hecha tal declaratoria debe procederse a votar el proyecto de ley en lo general. En caso de

ser aprobado, debe abrirse el período para su discusión en lo particular (artículo 117). En este punto, en caso de no ser aprobado el proyecto de ley en lo general, debe preguntarse si debe volver a comisión o debe desecharse.

En el caso de la discusión del proyecto en lo particular, debe formularse la lista de quienes quieran hablar a favor o en contra. Agotada la discusión, debe preguntarse si se le declara suficientemente discutido en lo particular. Hecha tal declaratoria, debe recabarse la votación nominal. Aprobado en lo general y en lo particular el proyecto de ley en la cámara de origen, debe pasar a la cámara revisora. En tal lugar debe seguirse un mecanismo idéntico al descrito. Debemos decir que nos abstenemos de comentar con la debida profundidad las hipótesis contenidas en el artículo 72 de la Constitución, por virtud de las cuales una iniciativa de ley puede no ser aprobada por alguna de las Cámaras. En el caso de un proyecto de reforma constitucional aprobado por las Cámaras del Congreso, como lo previene el artículo 135 constitucional, debe pasar a las Legislaturas de los Estados para recabar su correspondiente aprobación o rechazo. El Congreso, al computar el número de autorizaciones recibidas por parte de las Legislaturas debe certificar que corresponden por lo menos al número señalado en dicho artículo constitucional. Una vez hecho esto, debe enviarlo al presidente de la República quien, si no formula observaciones o ejerce su derecho de veto, lo debe publicar en el Diario Oficial de la Federación.

En el caso de un proyecto de adición, derogación o reforma a la legislación secundaria, el proyecto no pasa a las Legislaturas estatales sino al titular del Ejecutivo Federal para su inmediata publicación, o bien para que formule sus correspondientes observaciones o ejerza su derecho de veto.

III.2.2 Cámara de Origen

III.2.2.1 Contexto de la iniciativa

El 17 de mayo de 1993 --siete días antes del asesinato del cardenal **Juan Jesús Posadas Ocampo** en el aeropuerto de Guadalajara, Jalisco, a manos de

narcotraficantes--, el presidente **Carlos Salinas de Gortari** envió al Congreso de la Unión una iniciativa de reforma constitucional para dar autonomía al Banco de México.

El presidente **Salinas** sumaba una iniciativa más de reforma a la Constitución en su ya larga lista. Durante su mandato se reformó el texto de la Ley Fundamental hasta tres veces en materia electoral. Tocó artículos que se consideraban vedados: artículo 27, en materia agraria, y 130, por el que reformuló las relaciones Iglesias-Estado. Asumió que debía reprivatizarse la banca privada --estatizada en las postrimerías del sexenio de **José López Portillo--**; y, respondiendo a los reclamos de las ONG internacionales, adicionó un apartado al artículo 102 para instaurar la Comisión Nacional de Derechos Humanos. En materia de procedimientos penales también reformó la Constitución para asegurar, en principio, la protección de los derechos humanos y además para mejorar la procuración de justicia. Tal vez lo que le faltó por establecer en la Constitución fue 1) su programa de control político electoral mejor conocido como *Solidaridad*, 2) sus mecanismos extrajudiciales de concertación económica denominados *Pactos* existentes desde 1987 y aún vigentes a fines de 1994; y, 3) la facultad de reelección del titular del Ejecutivo federal.

Durante un desayuno de trabajo para la inauguración de la quinta Convención Anual de Aseguradores --en Los Pinos--, **Salinas de Gortari**, teniendo a su derecha al Secretario de Hacienda y Crédito Público, **Pedro Aspe Armella**, y a su izquierda al aún Director del Banco de México, **Miguel Mancera Aguayo**, expuso las razones de tal iniciativa:

(...) la iniciativa propone un paso más en la reforma del Estado; una transferencia efectiva de facultades del Ejecutivo federal a la banca central para un propósito económico y fundamental de justicia: la estabilidad de precios (...) en condiciones de altas inflaciones, graves desequilibrios en la economía, altos déficit públicos y graves presiones financieras del gobierno a la emisión de moneda, bajo el duro peso del sobreendeudamiento del sector público, dar un dilatado sentido de autonomía al Banco de México hubiese sido ilusorio y aún contraproducente; pero ahora que las condiciones son exactamente contrarias, con abatimiento de inflación a prácticamente un dígito, sin déficit y con superávit fiscal, y sin el peso de una deuda interna excesiva, pero sobre todo sin que el gobierno haya recurrido al Banco de México para

financiar sus programas, el paso es posible y deseable: que la banca central sea autónoma en el ejercicio de sus funciones y administración, y sin duda en sus decisiones de crédito... ¹⁵

En la cultura autoritaria de nuestro sistema político, Salinas actuó como presidente que alteró la Constitución tanto como pudo o quiso. Sus críticos --fueran militantes de partidos de oposición o no-- fueron descalificados y silenciados con mayor o menor suerte.

La noticia gustó a los analistas norteamericanos quienes consideraron como espectacular el paso dado por el presidente. **Robert Cumby**, economista de la Universidad de Nueva York, dijo:

La experiencia indica que mientras más independiente es el Banco Central de un país, más baja es la inflación, el desempeño macroeconómico mejora, sobre todo en lo referente a la inflación. ¹⁶

Mientras que la oposición perredista no dejó de fustigar lo que consideró, a su juicio, un intento de establecer un *maximato económico*. ¹⁷

En los libérrimos sectores de la prensa mexicana se señalaban las carencias de la iniciativa:

... no define cabalmente el contenido real de la autonomía que se quiere para el Banco de México (...), y más si se tiene en cuenta que el exacerbado presidencialismo que priva en el sistema político mexicano. (Es difícil) que la facultad de la Cámara de Senadores para ratificar la designación del director general del Banco implique un cambio en la relación de subordinación que hay entre la institución y el Poder Ejecutivo. La razón: la composición casi monopartidista del Senado. Al menos en la actual Legislatura, dos senadores del PRD y uno del PAN deben enfrentarse a 61 del PRI. ¹⁸

Pero, subyacente a la iniciativa de reforma constitucional, podía apreciarse una carta jugada por **Salinas de Gortari** ante la comunidad financiera internacional y los duros congresistas de Estados Unidos en su largo camino para la aprobación del Tratado de Libre Comercio, por la vía del *fast track*:

(Enrique) Quintana ve en la propuesta presidencial --en el contexto de las complicaciones que enfrenta el Tratado de Libre Comercio-- un mensaje a la comunidad financiera internacional, en el sentido de que se están creando los mecanismos para que continúe la política económica actual más allá de este sexenio. Pero también, dice, es una señal que se envía al exterior, y al interior del país, de que no habrá un final de sexenio tormentoso (...). ¹⁹

La aprobación del tratado comercial llegó seis meses después: la noche del 17 de noviembre de 1993 en el Congreso de Estados Unidos por 234 votos a favor y 200 en contra. No obstante, el final del sexenio de **Carlos Salinas de Gortari** fue uno de los más funestos que presidente alguno haya tenido en toda la historia post-revolucionaria mexicana. Diría **Carlos Fuentes** que 1994 fue el año que vivimos en peligro.

III.2.2.2 Exposición de motivos

En el Diario de los Debates de la Cámara de Diputados de fecha 18 de mayo de 1993, puede leerse la exposición de motivos de la reforma constitucional a que nos referimos ²⁰.

Este documento se divide en tres partes: un *preámbulo histórico*, un análisis económico de los *efectos de la inflación* y la *exposición de motivos* propiamente dicha.

En el preámbulo histórico dice que el Banco de México fue creado para cumplir un mandato contenido en la Constitución de 1917, cuyo propósito consistía en terminar con la pluralidad de emisiones por parte de instituciones privadas. Acerca de la naturaleza jurídica del banco, enfatiza, se decidió crear un banco emisor controlado por el Gobierno Federal dejando que la legislación secundaria determinara la naturaleza y alcance de dicho control. Recuerda la fundación del instituto emisor en 1925 por **Plutarco Elías Calles**, pero subraya que su propuesta de banco central armonizaba el control del Gobierno Federal con una conveniente autonomía.

Para tal efecto, la ley permitió la participación del sector privado, aunque se le otorgaba mayoría al capital suscrito por el Gobierno Federal, además de facultades para designar la mayor parte de los miembros del consejo de administración y preservando el derecho de veto al Secretario de Hacienda sobre las determinaciones no prudentes de dicho consejo.

La primer ley, *salvaguardaba* la independencia del Banco de México, impidiendo que fueran consejeros o comisarios de la entidad funcionarios y empleados públicos. De tal forma se evitaba que:

... (el) consejo de administración pudiese quedar sujeto a las órdenes o instrucciones del Gobierno Federal.

Concluye recordando aquella primer ley: imponía severas restricciones para la emisión de billetes y para el financiamiento del Gobierno,

... cuyo monto no podía exceder del diez por ciento del capital pagado.

Tres años después de la primer ley, dice la exposición de motivos, se adicionó su texto para señalar que el Banco de México sólo estaba comprometido a prestar aquellos servicios al Gobierno Federal que estableciera el propio ordenamiento.

Al hablar de la ley de 1936 anota que se reafirmó el criterio de conferir al banco más autonomía e hizo más severos los requisitos para emitir billetes. Señala que prohibió al banco conceder créditos al Gobierno Federal, de manera que no fuera utilizada

... como instrumento para atender necesidades políticas o financieras extraordinarias del Gobierno.

Mas, esta orientación, dice el documento, fue cambiada en 1938: el banco podía financiar al Gobierno y los requisitos para emitir billetes fueron menos drásticos.

Señala que el mecanismo establecido para controlar la emisión de moneda, en la ley de 1941, era imperfecto:

La limitación consistía en que la suma de los billetes en circulación más las obligaciones a la vista y en moneda nacional de la institución, no deberían exceder de cuatro veces el valor de su reserva de oro, plata y divisas. Sin embargo, cuando ocurría la depreciación del peso se hacía nugatoria tal restricción, toda vez que dicha acción hacía posible incrementar el valor de la moneda nacional de la citada reserva.

Esto provocó, dice la exposición de motivos, que se abusara de financiamiento del banco central por parte del Gobierno Federal. A esto se agregaba el hecho que el Gobierno podía controlar al banco nombrando y removiendo de manera discrecional la mayoría de los miembros de su consejo de administración.

Acerca de la naturaleza del banco expone que primero como sociedad anónima su carácter resultó limitado, pues, al correr de los años, acrecentó su función de autoridad. Habla acerca de la *estatización* de la banca en 1982. Cuando el banco quedó en manos del Gobierno Federal se procedió a consagrar a la entidad como organismo descentralizado.

Dice que la actual ley, vigente desde el 1o. de enero de 1985, retomó los criterios iniciales de la ley de 1925. Se evitaron incrementos en el monto del crédito primario que pudieran resultar inconvenientes. Se estableció un régimen claro para el financiamiento concedido al Gobierno Federal, sin perder un límite fijo.

El Ejecutivo Federal pondera que desde 1985 se observaba con preocupación el flujo de crédito del banco central. Ya que, por una parte, repercute en el incremento de precios; y, por otra, ha dado por resultado *amargas experiencias inflacionarias*.

A continuación dedica amplios párrafos para explicar en términos económicos los fenómenos de la inflación y del incremento de precios. Esta sección ocupa doce párrafos de la iniciativa.

Sostiene que la inflación causa una redistribución regresiva del ingreso y de la riqueza:

Daña más a quien menos tiene.

Dice que frente a la inflación los precios tienden a subir con más rapidez que los salarios. La erosión del poder adquisitivo afecta a personas de modestos recursos pues mantienen un alto porcentaje de sus ingresos en billetes y monedas y carecen de fórmulas de inversión que les permita protegerse contra tal erosión. Durante los ochentas, apunta, la inflación incrementó la volatilidad de los precios, marginando la eficacia del mercado como mecanismo de asignación de recursos.

Su argumentación sostiene que durante los ochentas la inflación incrementó la volatilidad de los precios, marginando la eficacia del mercado como mecanismo de asignación de recursos. La inflación inhibe proyectos de largo plazo a causa de la incertidumbre que trae aparejada.

El ahorro, a causa de la inflación, sufre graves daños --dice en el décimo sexto párrafo de la exposición de motivos--; ello porque las tasas de interés reales se vuelven negativas, desalentando la demanda de activos financieros. Además, los resultados económicos de los contratos difieren, en términos reales, de las expectativas de las partes:

... más aún cuanto toca a contratos en los cuales se pactan prestaciones pagaderas a plazos extensos o durante períodos prolongados.

Los contratos, además, se pactan por plazos más cortos debido a la atmósfera de incertidumbre con efectos adversos para el desarrollo. La inflación, dice, genera además menosprecio de la moneda nacional, pues, reduce su utilización. Los

efectos adversos de la inflación le motivaron ofrecer, al titular del Ejecutivo Federal, y *cumplir* la estabilización del nivel general de los precios. Hace, entonces, un panegirico de

el instrumento para romper la inercia inflacionaria:

el Pacto.

Dice:

En 1992, gracias al esfuerzo de toda la población, la inflación bajó a una tasa anual que hace poco más de un lustro se alcanzaba en un sólo mes. Este año, nuestra meta, que ya está por alcanzarse, es reducir la tasa de inflación anual a un dígito, nivel no conocido por más de la mitad de la población (...).

Afirma que gracias a los esfuerzos de estabilización, la caída real del salario ha comenzado a revertirse. El presidente de la República habla acerca de la base que lo apoyaba en *su* combate permanente a la inflación durante su Gobierno: finanzas públicas sanas. Habla del superávit del 0.5 % del producto interno bruto en 1992, comparado con el déficit de 1982 equivalente al 17 % de dicho factor económico.

La exposición de motivos propiamente inicia en el párrafo vigésimo quinto.

Dice:

En primer término, se propone consignar en el artículo 28 la autonomía del banco central, así como dar a la institución un claro mandato de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, como objetivo prioritario en el ejercicio de sus funciones.

Justifica lo anterior explicando el carácter de la administración pública como promotora de empleo y de incremento de los ingresos de la población:

... particularmente de los grupos más necesitados.

Habla acerca de *Solidaridad*, programa que --según sus palabras-- promueve el desarrollo integral mediante el gasto social y para la infraestructura.

Afirma que su Gobierno se ha financiado sobre bases sólidas y sanas. Destaca que la utilización de recursos inflacionarios genera resultados positivos pero efímeros y dañinos a la larga. Por lo cual, afirma, su Gobierno no ha tenido que acudir al crédito del banco central para financiar sus programas. En cambio, ha ido amortizando la deuda contraída con anterioridad; lo cual genera que la suma de billetes y monedas en circulación más las obligaciones a la vista cuenten con un respaldo de divisas de más del cien por ciento.

Dice que la existencia de un banco que procure la estabilidad de precios representa un contrapeso para la administración pública y para los particulares. Señala dos ventajas obtenidas gracias a la instauración del objetivo prioritario del Banco de México: 1) Contar con una medida clara para evaluar su desempeño, el ritmo de la inflación.

En tanto que si el banco central debiera cumplir con varios objetivos de igual rango, podría justificar el insatisfactorio cumplimiento de algunos de ellos aduciendo los esfuerzos realizados para satisfacer otra finalidad.

Al respecto, apunta, la elaboración de estadísticas en materia de índices de precios correría a cargo del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI); 2) La política monetaria sería más predecible,

facilitando así las decisiones de los participantes en la economía...

Introduce un elemento ideológico, pues, señala que la iniciativa propuesta supone un paso más en la reforma del Estado --concepto acuñado en el sexenio de Carlos Salinas--. Ello con el fin de elevar el nivel de vida de los mexicanos y una justa y adecuada distribución de la riqueza.

Implica una *importante transferencia de atribuciones del Ejecutivo al banco central* con vistas a consolidar y mantener la estabilidad de precios.

Afirma que en refuerzo de los argumentos expresados a favor de la autonomía del banco central, debe referirse a estudios comparativos formulados durante la década de los ochentas respecto de los bancos centrales de Alemania, Suiza y Estados Unidos.

Sus resultados muestran que los países dotados de bancos centrales autónomos... suelen gozar de las tasas de inflación más bajas.

Dice que no es extraño que la acción legislativa que se realiza en la actualidad en diversos países europeos para reformar los estatutos de sus bancos centrales, imponga el criterio de dotarles de autonomía, así como del mandato de procurar la estabilidad de precios.

Hace mención que el nuevo séptimo párrafo del artículo 28 mantendría el carácter estratégico de la acuñación de moneda y emisión de billetes por parte del Estado. Señalando que se ejercerían a través del banco central:

... a diferencia de los organismos que atienden las demás áreas estratégicas, gozaría de autonomía reconocida por la propia Constitución en un anterior párrafo sexto propuesto en esta iniciativa.

Dice que la función de acuñación seguiría efectuándose a través de la Casa de Moneda de México, que conservaría su carácter de organismo descentralizado de la administración pública federal.

A partir del párrafo trigésimo octavo habla de diversos presupuestos para la efectiva autonomía del banco central. Por una parte, la prohibición de que autoridad alguna ordene conceder financiamiento, es decir, otorgar crédito por cualquier medio o adquirir valores. El banco central, entonces, estaría facultado para determinar el monto y el manejo de su crédito.

Además el banco central regularía, en los términos que establecieran las leyes, el crédito, los cambios y la prestación de servicios financieros. Las leyes establecerían una adecuada coordinación entre las políticas del banco con la política económica del Gobierno.

Por otra parte señala que es factor determinante de la efectiva autonomía del banco central, el mecanismo de nombramiento y remoción de sus funcionarios. Propone la iniciativa que sea el presidente de la República, con la aprobación del Senado o de la Comisión Permanente, quien designe a los funcionarios. Sus nombramientos serían por períodos escalonados y por largos períodos de inicio y conclusión. Ello impide que el Ejecutivo Federal pueda designar a la totalidad o mayoría de las personas encargadas de la conducción del banco.

Los períodos extensos, ..., permitirían que, al adoptar sus decisiones, (los funcionarios del banco central), tuvieran en cuenta los efectos que tales decisiones surtirían en el mediano y largo plazos y no sólo en la coyuntura inmediata.

Justifica la reforma de la fracción X del artículo 73 constitucional.

Los servicios que prestan tanto las instituciones de crédito, como los intermediarios financieros no bancarios, hoy son denominados ... servicios financieros. Por tal razón, se propone sustituir la expresión servicios de banca y crédito por servicios financieros.

Propone suprimir la expresión de dicha fracción X de

establecer el Banco de Emisión Único,

ya que al quedar previstas las características y atribuciones del banco central, correspondería al Congreso expedir la ley del banco central reglamentaria de tal precepto.

Finaliza diciendo que al no ser el banco central una entidad de la administración pública federal no estaría en el supuesto de regir sus relaciones laborales con sus trabajadores de conformidad al apartado B del artículo 123 Constitucional. Por lo cual, en la fracción XIII-bis de dicho apartado se hace mención expresa de dicha situación.

A continuación transcribiremos el contenido específico de la iniciativa, contrastándolo con el texto anterior para apreciarlo mejor.

El párrafo cuarto del artículo 28 constitucional rezaba:

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

El presidente de la República proponía que la formulación del texto fuera la siguiente:

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: correos; telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Advertimos que a la fecha de elaboración de esta tesis, este párrafo ha vuelto ha cambiar en virtud de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 2 de marzo de 1995; por la cual la comunicación vía satélite y los ferrocarriles han dejado de ser áreas estratégicas. El gobierno del presidente **Zedillo** decidió que la inversión extranjera privada penetrara en estas actividades, como consecuencia de los ajustes económicos presentados en el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (3 de enero de 1995), y, ratificados por el Programa de acción para reforzar dicho acuerdo (PARAUSEE) (9 de marzo de 1995).

Se preveía la *inserción* de un nuevo párrafo sexto que diría:

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

Se recorrían en su orden los anteriores párrafos sexto a décimo y pasaban a ser octavo a décimo segundo. Además, se anunciaba la inserción de un nuevo párrafo séptimo que diría:

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

La fracción X del artículo 73 decía:

El Congreso tiene facultad: ... Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, *servicios de banca y crédito*, energía eléctrica y nuclear, *para establecer el Banco de Emisión Único en los términos del artículo 28* y para expedir las leyes del trabajo, reglamentarias del artículo 123;

El titular del Ejecutivo Federal quería que fuera vigente a partir de los siguientes términos:

El Congreso tiene facultad: ... Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo, reglamentarias del artículo 123;

Debemos decir que esta famosa fracción XIII-bis del apartado B del artículo 123 constitucional ha sido de una existencia cambiante durante su corta vida. Su creación se debe a la reforma constitucional promovida por José López Portillo, cuya finalidad era darle sustento a la polémica *nacionalización* de la banca

privada. En el Diario Oficial de la Federación del 17 de noviembre de 1982 se creaba esta fracción mediante este texto:

Las instituciones a que se refiere el párrafo quinto del artículo 28, regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado.

Carlos Salinas de Gortari al promover el proceso de *reprivatización* bancaria, a partir del 2 de mayo de 1990, derogó el texto antes transcrito y en el Diario Oficial de la Federación del 27 de junio de 1990 dicha fracción postulaba:

Las entidades de la administración pública federal que formen parte del sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado.

Nótese que las letras iniciales empleadas para referirse a la administración pública federal son *minúsculas*.

En la iniciativa estudiada los únicos cambios advertidos, a propósito de la autonomía del instituto emisor mexicano, consistían en la inclusión de las palabras *banco central* y, para referirse a la administración pública federal, se empleaban... ¡letras mayúsculas!. De tal suerte el texto diría:

El banco central y las entidades de la *Administración Pública Federal* que formen parte del sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado.

III.2.2.3 Dictamen de las comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados

La iniciativa del presidente de la República fue turnada a las *comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Hacienda y Crédito Público* de la Cámara de Diputados como cámara de origen, para que se elaborara el dictamen correspondiente. En el Diario de los Debates del 8 de junio de 1993 consta que fue presentado en primera lectura ²¹.

La primera sección de dicho dictamen se denomina *antecedentes* y contiene en ocho párrafos un resumen de los hechos que originaron la elaboración del dictamen: 1) la presentación de la iniciativa del titular del Ejecutivo Federal solicitando la reforma constitucional citada; 2) el *turno* de la misma a las comisiones unidas que elaboran el dictamen; 3) la reunión del 20 de mayo de 1993 de las comisiones unidas, donde se acordó solicitar la comparecencia del Secretario de Hacienda y Crédito Público; 4) la comparecencia de dicho funcionario el 24 de mayo de 1993; 5) la reunión del 26 de mayo de 1993 con la comisiones respectivas de la Cámara de Senadores para analizar el texto de la iniciativa e intercambiar opiniones.

La siguiente sección de dicho dictamen se denomina *considerandos* y ocupa poco más de 25 párrafos del documento.

Inician sus considerandos diciendo que las comisiones unidas concuerdan con las ideas que se debe procurar que el crédito del banco central sea manejado de la manera que mejor provea al interés general. Dicen que el abuso del crédito primario para financiar actividades del gobierno o las aspiraciones de particular, siempre han traído --según la experiencia-- consecuencias negativas.

Dicen que el hecho de dotar de autonomía al banco central es de gran utilidad para el prudente manejo de la política monetaria de manera permanente. Su aprobación permitiría consolidar los avances en el control de la inflación.

Destacan que desde la fundación del Banco de México, su naturaleza jurídica y su relación con el Gobierno han sido fuente de polémica. Dicen que el margen de autonomía que la ley de 1925 pretendía otorgarle al banco nunca se alcanzó en forma plena.

Después, se rememoran aspectos históricos de la ley de 1925; las reformas de 1928; las leyes de 1936 y 1941 que son coincidentes en todos sus términos con los referidos por el Ejecutivo Federal en su exposición de motivos.

Respecto de la ley vigente de 1985, afirma que retomó la dirección marcada de las primeras disposiciones,

... pero sin poner un límite efectivo al crédito que el Gobierno Federal puede llegar a obtener del banco central y sin establecer órganos de gobierno autónomos.

Pero, también manifiesta, se dió un paso adelante al establecerse la obligación del Banco de México de fijar un saldo mínimo de financiamiento interno a concederse durante el período de un año; esta obligación debía cumplirla el Banco a partir de enero de cada año.

Dice que el Congreso tiene facultades, gracias a la ley de 1985, para revisar el informe que le presenta el Banco de México cada tres meses, respecto del movimiento diario de la cuenta del Gobierno Federal a través de la Tesorería de la Federación. Lo cual podría redundar en exceder el límite normal que la ley establece al financiamiento que el banco central puede otorgar al Gobierno.

Reitera que las comisiones unidas estiman que la carencia de un límite al crédito primario puede desencadenar períodos inflacionarios, lo cual genera a su vez: incertidumbre que desalienta ahorro e inversión; carencia de crecimiento económico sostenido; inequitativa distribución del ingreso.

Las comisiones consideran en este documento que la reforma constitucional propuesta es de especial importancia. Su aprobación permitiría que el Estado procurara la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional y sería el objetivo prioritario del banco central:

... se pondera vital separar la función de crear dinero de otras tareas a cargo del Gobierno Federal, ya que ... está sujeto a presiones para incrementar el gasto público o disminuir los impuestos.

El Estado, a juicio de las comisiones unidas, estaría en mejores condiciones para ejercer la rectoría del desarrollo nacional al dotar de autonomía al Banco de México. Además el banco central autónomo coadyuvaría al mejor desempeño de

la rectoría económica del Estado.

Considera que resulta indispensable el establecimiento de mecanismos de coordinación entre los órganos que diseñan y aplican las políticas monetaria y crediticia del banco central y la función rectora que en materia económica general corresponde al Gobierno Federal.

Considera que resulta indispensable el establecimiento de mecanismos de coordinación entre los órganos que diseñan y aplican las políticas monetaria y crediticia del banco central y la función rectora que en materia económica general corresponde al Gobierno Federal.

El hecho de dar autonomía al banco central, expresa el dictamen, no debe eximirlo de la obligación de rendir cuentas a la nación:

... el banco deberá presentar ante esta soberanía, con la periodicidad que la ley reglamentaria determine, informe sobre sus políticas y acciones.

Considera la comisión en su dictamen que, para que la autonomía del banco central no quede en un mero postulado, es de especial importancia que esté facultado para determinar el monto y manejo del crédito primario.

A juicio de las comisiones era necesario precisar, en términos del artículo 90 constitucional que el banco central no integraba la administración pública federal, y que era un organismo del Estado mexicano con facultades autónomas en sus funciones y administración. Sería vigilado por el Poder Legislativo Federal en los términos que estableciera la ley y tendría facultad de producir *normas jurídicas* para crear y regular los organismos que el Estado requiera para asegurar el bienestar de todos los mexicanos.

El dictamen considera adecuado la propuesta por lo que toca a la designación, desempeño y remoción de los individuos que conduzcan el banco. Por lo cual estima procedente que se establezca en la Constitución los principios que garanticen la independencia de criterio de tales funcionarios. Y, precisar en la

legislación secundaria, la duración y escalonamiento de los períodos durante los cuales habrán de desempeñar sus cargos. Dice que el escalonamiento de la duración de los funcionarios es de gran utilidad, pues impide que la mayoría de ellos sean reemplazados en forma simultánea y en un plazo breve. Respecto de las hipótesis de remoción de los funcionarios del banco central, las comisiones sustituyen la expresión *faltas graves* por *causas graves*.

Ello en razón de que pueden presentarse situaciones en que dichas personas sin haber cometido falta alguna se encuentren impedidas para continuar desempeñando su encargo.

Recomiendan que la ley del banco central establezca con toda precisión las causas que se consideran graves para estos efectos.

Sobre este particular, ..., deberá establecer (la ley del banco central) un régimen de responsabilidades y sanciones aplicables a las personas encargadas de su gobierno, por lo que se deberá adecuar en su oportunidad lo previsto por el título IV de la Constitución...

Hace mención que la iniciativa menciona que el banco central tendría facultades concurrentes de regulación con otras autoridades del *crédito*, los *cambios* y la *prestación de servicios financieros*.

En atención a que el término de 'servicios' es utilizado en nuestra legislación como sinónimo de las operaciones distintas a la intermediación del crédito que los bancos lleven a cabo, se señala que las citadas facultades de regulación se refieren también a la intermediación financiera en general. Asimismo, dado que en lo tocante al crédito las facultades de regulación se limitan al de los intermediarios financieros se suprime la palabra 'crédito', pues este concepto queda comprendido dentro de la intermediación financiera. Por tal motivo se modifica la parte relativa del séptimo párrafo del artículo 28 constitucional conforme se indica a continuación: 'El Banco Central, ..., *regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros*, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia.'

Consideran las comisiones que es fundamental que la legislación secundaria establezca los mecanismos de coordinación entre la política monetaria y crediticia

del banco central y la política general del Gobierno. Con la expresa mención de las facultades del Gobierno en materia cambiaria.

Las comisiones dictaminaron que era correcto que en virtud de la naturaleza jurídica del banco central autónomo, cuente con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo la regulación que se le encomienda y proveer a su observancia.

Respecto de la fracción X del artículo 73 de la Constitución --y para hacer congruente las modificaciones planteadas al párrafo séptimo del artículo 28--, las comisiones recomendaron que era más conveniente señalar la facultad del Congreso para legislar sobre *intermediación y servicios financieros*. Por lo cual el texto quedaría redactado en la siguiente forma:

El Congreso tiene facultad: Para legislar en toda la República sobre ...
intermediación y servicios financieros ...,

Respecto de la reforma propuesta a la fracción XIII-bis del apartado B del artículo 123 de la Constitución, las comisiones la consideran procedentes.

III.2.2.4 El debate en el pleno

El debate de la iniciativa turnada por el Ejecutivo Federal puede leerse en el Diario de los Debates de fecha 10 de junio de 1993 en la Cámara de Diputados ²².

α.- Discusión en lo general

La discusión se abrió dispensando el trámite de la segunda lectura del dictamen elaborado por las comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Hacienda y Crédito Público.

Después comenzó la discusión del dictamen en lo general. Participando en la ronda los siguientes oradores: **Ovidio Pereyra García** (Partido Revolucionario Institucional, en adelante PRI), para fundamentar el dictamen; **Hildebrando Gaytán Márquez** (Partido Popular Socialista, en adelante PPS), en contra;

Cecilia Soto González (Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, en adelante PARM), para fijar posición; **José Ramos González** (Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, en adelante PFCRN), para fijar posición; **Jorge Alfonso Calderón Salazar** (Partido de la Revolución Democrática, en adelante PRD), en contra; **Liliana Flores Benavidez** (PRD), en contra (finalmente no participó en la discusión); **Felipe de Jesús Calderón Hinojosa** (Partido Acción Nacional, en adelante PAN), para fijar posición; **Juan Ramiro Robledo Ruiz** (PRI), en pro.

El diputado **Ovidio Pereyra García** (PRI), al fundamentar el dictamen, no aportó algún argumento adicional o novedoso de aquellos expresados en el texto de la exposición de motivos o en el dictamen de las comisiones. Si acaso resaltó que los esquemas económico y financiero que sustentaban la iniciativa consistían en disciplina fiscal y finanzas sanas. Afirmó que los recursos del banco central deben apoyar la creación de empleos a través de la inversión productiva. Apoyó que el sistema de nombramientos de los funcionarios del banco contribuiría a su autonomía; así como el hecho que la entidad autónoma fuera responsable y copartícipe de la regulación de la política monetaria junto con el Gobierno. Concluyó su intervención diciendo que la iniciativa constituía una más de aquellas lanzadas por

... un Jefe del Ejecutivo de visión globalizadora de la economía mundial y (de) un realismo anticipado de los acontecimientos internacionales...

para reformar la estructura de la economía mexicana a los tiempos y circunstancias modernos.

El diputado **Hildebrando Gaytán Márquez** (PPS), criticó la exposición de motivos y el dictamen formulado en los siguientes términos. Consideró que ofrecer al pueblo consolidar la lucha contra la inflación mediante tal reforma, era una falsa promesa; pues, la tasa baja de inflación estaba sostenida con alfileres y tendía al alza. Se cuestionaba acerca de la naturaleza autónoma que pretendía darse al banco:

¿Qué es lo que se pretende hacer ahora con el Banco de México? Se dice que es un Banco de Estado y si es un Banco del Estado entonces de una manera lógica

es un Banco que está bajo el control directo del Estado, (...). ¿Cómo es posible compaginar dos categorías que son contradictorias: el hecho que sea un Banco del Estado y al propio tiempo darle la categoría de autónomo?, ¿cómo es posible esto? La categoría de autonomía es válida en los organismos descentralizados, pero es una aberración tratando de imponerle este parche cuando se declara que es un órgano del Estado. (...).

Además se interrogaba acerca de la extensión de la autonomía del Banco, ya que sus funciones no se constreñían sólo a la emisión de billetes y acuñación de moneda.

¿Va a ser el Banco de México o van a ser las autoridades correspondientes, competentes en la materia, como es el caso, entre otros, de la Secretaría de Hacienda?, ¿quién va a regular el crédito, el cambio y la prestación de los servicios financieros?. (...) ¿quién va a tener la última palabra?, ¿va a ser el Banco de México o va a ser la Secretaría de Hacienda?, porque esto no está claro y en un texto constitucional es realmente una aberración ... no presentar las cosas claras ...

Dijo que de todas las formas de combatir la inflación la propuesta por la solución monetarista es la más falsa. Reducir el circulante afecta a los sectores que tienen menos ingresos pues, sostuvo, evita que crezcan los salarios reales. En su opinión, establecer que el Banco de México tenga como objetivo cuidar el poder adquisitivo de la moneda significa en el fondo establecer en la Constitución la doctrina monetarista y neoliberal.

Finalizó su intervención haciendo enumeración de las debilidades de la política económica del Gobierno: capital extranjero en posesión de más de la mitad de los bonos gubernamentales; altas tasas de interés cobradas por los bancos; alto déficit en la balanza de pagos (más adelante el diputado Calderón Hinojosa lo reconvendría diciendo que la cuenta corriente de la balanza de pagos era deficitaria).

Cecilia Soto González, en aquel entonces diputada del PARM y quien un año después sería candidata a la presidencia de la República por el Partido del

Trabajo, inició su intervención preguntando si bajo un Gobierno de un partido distinto del PRI, podría funcionar una política económica tomando en cuenta la autonomía del Banco de México.

Afirmó que, según la experiencia internacional, el hecho que un banco central tuviera autonomía sólo era un instrumento que matizaba y no definía una política económica. Anunció, más adelante que su partido votaría a favor de la reforma propuesta, aunque ello no implicaba un voto de aprobación a la política económica del régimen.

Lanzó la siguiente pregunta:

¿Qué tanta autonomía para el Banco Central y qué funciones delega o cede el Poder Ejecutivo ...?

Argumentó que durante las primeras décadas de existencia del Banco de México, éste se manejó con real autonomía aunque no estuviera escrita en los primeros ordenamientos

... (aún) en pleno régimen de Lázaro Cárdenas.

Después reflexionó sobre si la facultades que transfería el Poder Ejecutivo al banco central eran asumidas por éste a título de simple delegación o cesión. Dijo que no se trataba de una delegación de facultades sobre la emisión de crédito y regulación monetaria, sino una cesión. Ponderaba los riesgos y desventajas de dicha cesión.

Por una parte, la ventaja consistía que el Banco central evitaría o atemperaría las tentaciones en el abuso del crédito primario por parte del Gobierno, debidas a los vaivenes políticos. No obstante, decía, un banco central autónomo podría atentar contra el sistema democrático en virtud que sus funcionarios no serían electos popularmente.

Sostuvo que el dictamen elaborado no cambiaba el objetivo único del instituto emisor: la regulación monetaria para controlar la inflación. Ello, afirmaba,

constituía una manera mezquina de reducir los demás objetivos de todo banco central. Anunció que asumiría, con otras fracciones parlamentarias, la firma de una proposición que reiterara que dotar de autonomía al Banco de México fortalecía o debía fortalecer la rectoría del Estado sobre la política económica.

Preguntaba a quién daría cuenta el Banco de México. Proponía en su argumentación que este ente debía tener presente rendir informes sistemáticos periódicos a la Cámara de Diputados. Decía:

La Cámara de Diputados, ..., deberá llamar a rendir cuentas, ..., al presidente o al gobernador, ..., del Banco de México.

Para lograr el objetivo de la autonomía, propugnaba por una plena separación de poderes de tal suerte que el Legislativo ejerciera un verdadero contrapeso.

Cuestionaba si acaso el método de designación de la Junta de Gobierno del Banco de México atemperaría la autonomía o la garantizaría:

... si realmente se busca la autonomía del Banco Central, ¿por qué entonces dejar su ratificación al Senado de la República, un cuerpo que se ha distinguido precisamente por su falta de autonomía y separación del Poder Ejecutivo? (...). Desde nuestro punto de vista se está dejando un resquicio para mitigar esta autonomía...

Propugnaba porque fueran las Cámaras de Diputados y la de Senadores quienes, en conjunto, ratificaran los nombramientos de la Junta de Gobierno.

Hacía alusión a definir y plantear los mecanismos de coordinación del Banco Central y el Gobierno Federal: la presencia del Secretario de Hacienda en las sesiones de la Junta de Gobierno del Banco de México con voz pero sin voto; la inclusión de un representante del Banco en el gabinete económico; y, en especial, el derecho del Gobierno Federal a un voto suspensivo sobre las resoluciones del Banco durante un lapso no mayor de quince días, emulando el caso de Alemania. Pedía definir el punto de la resolución de conflictos entre el Banco Central y el Gobierno Federal.

Por último, solicitaba del Secretario de Hacienda que llegado el momento, la ley reglamentaria fuera *consensada* entre los diversos grupos parlamentarios, sobre todo respecto de la cuestión que el Banco tuviera la obligación de rendir cuentas ante la Cámara de Diputados y ésta pudiera influir en los resultados que le fueran presentados en los informes del Banco de México.

El siguiente orador, **José Ramos González** (PFCRN), no impuso objeción alguna a la iniciativa de reforma ni al contenido del dictamen. Por el contrario, se dedicó a dejar sentado que la misma era transparente:

Es una iniciativa, si se nos permite el calificativo, de muy obvia.

Dijo que la autonomía del banco central era una condición necesaria aunque insuficiente para garantizar estabilidad monetaria. Enfatizó que todos podían estar de acuerdo con la reformas constitucional,

tal como aparece en la iniciativa y en el dictamen.

El diputado **Jorge Alfonso Calderón Salazar** (PRD), presentó y leyó ante el pleno un *voto particular* de su fracción parlamentaria en contra del dictamen en discusión. Entre las firmas aparece la de la diputada **Liliana Flores Benavidez** quien, tal vez por este hecho, omitió participar en la ronda de oradores a la que se había inscrito. El texto de dicho *voto particular* fue incluido en el cuerpo del diario de los debates.

El texto del voto de referencia inicia denunciando, en opinión del PRD, la situación de recesión producto de una política de contracción del gasto público y de apertura comercial indiscriminada: los inventarios de las empresas se incrementaban a un ritmo sólo comparable al de las carteras vencidas de los bancos; el desempleo también aumentaba de manera directamente proporcional al descenso de los salarios reales de los trabajadores de la ciudad y del campo. El superávit de las finanzas públicas pregonado

en tono triunfalista en la exposición de motivos,

era cuestionable.

El hecho de

autonomizar el funcionamiento del Banco de México respecto al Gobierno Federal,

suponía anular la flexibilidad en materia de política económica de que se acudiera al financiamiento del instituto emisor. Se imponía a éste el rígido molde del credo neoliberal.

Se interrogaba acerca de quiénes habían sido los responsables de las políticas permisivas y populistas de crédito y emisión monetaria del banco en los años setenta: entre los cinco consejeros propietarios del órgano directivo del Banco de México en 1975 --siendo presidente **Luis Echeverría Álvarez**-- se encontraba **Miguel de la Madrid Hurtado**. Mientras que a partir de 1982, año a partir del cual se vivieron los períodos de hiperinflación jamás vividos en el país, era vicepresidente titular **Carlos Salinas de Gortari** y vicepresidente suplente **Pedro Aspe Armella**.

Postulaba el texto del voto perredista que la reforma en discusión impulsaba un verdadero *maximato financiero* y a que el Banco de México ganara autonomía del sucesor de **Carlos Salinas de Gortari** en la presidencia de la República y no de éste.

Pareciera que se quiere hacer un intento por perpetuar un enfoque de política económica monetaria, para que el actual grupo gobernante pueda dirigirla en (el) futuro ...

La autonomía del Banco de México, sigue diciendo el texto, podría asumirse como: 1) una medida de contingencia ante el eventual rechazo del Tratado de Libre Comercio y ante un eventual *crack* económico como el acaecido durante 1982; 2) la sustracción de la política monetaria y financiera de la soberanía de los poderes de la Unión; 3) la garantía al grupo gobernante que su programa de ajuste seguiría implementándose.

Critica el texto de la iniciativa pues, en su opinión, omitía referirse a la reglas del juego en materia cambiaria:

... si de forma autónoma (el Banco de México) se saliera del mercado (de divisas) implicaría automáticamente un proceso de depreciación acelerada de la moneda.

Seguía diciendo que parecería que el Gobierno mexicano pretendía dejar en claro que mantendría una moneda fuerte:

... por ahora se evitará una devaluación, que se vislumbra inminente ante la incertidumbre del TLC, así como por los saldos negativos de la cuenta comercial y por la insuficiente inversión extranjera que no se realiza en la cuantía necesaria.

La fracción perredista estaba de acuerdo en no utilizar al Banco de México como mecanismo indiscriminado de financiamiento del gasto público. No obstante ellos apoyarían, en todo caso, que la regulación monetaria y financiera se realizara en forma democrática; así como encuadrarla en una política económica que garantizara combate a la inflación pero también al desempleo y a los bajos salarios reales de los trabajadores.

Nosotros estimamos importante el control inflacionario, pero con crecimiento ordenado y justo, con incremento del ingreso, del empleo y de la justicia social

...

El hecho de apostar a una estabilidad de precios generaría una dinámica que afectaría a amplios sectores de la población.

Las principales críticas que el grupo parlamentario del PRD podía hacer a la iniciativa era, según su voto: 1) se apoyaba en que el gasto público deficitario es responsable de la inflación: axioma simplista de la ortodoxia monetaria; 2) con o sin autonomía del banco central se podía obtener un manejo monetario eficiente. Al margen de su autonomía, la eficacia del Banco de México se encontraba condicionada tanto por el presidencialismo autoritario mexicano, como por los vertiginosos cambios monetarios y financieros derivados de la desregulación e internacionalización de la economía mexicana.

Consideraba que la exposición de motivos hacía énfasis en la generación de infortunios económicos por la inflación generada por una emisión monetaria excesiva. Esto era incorrecto, a juicio del PRD:

... es incorrecto plantear, ..., que la desigualdad social y la crisis e inestabilidad, que la falta de ahorro, o el deterioro de la moneda nacional, son producto de la inflación.

En cambio, era propio decir que la inflación es uno de los productos y expresiones de la crisis y no que ésta es producto de la inflación; que la desigualdad social antecedió a la inflación; que la devaluación del peso había respondido a la elevación multilateral de las tasas de interés de la banca acreedora internacional, o bien a la caída del precio del petróleo, o a la especulación en contra suya. En suma, que la inflación se ha arreciado por dichos fenómenos y no que los ha provocado directamente.

La exposición de motivos según el PRD hacía un análisis sesgado de las causas y efectos de la inflación, con la finalidad de estrechar al máximo las posibilidades y recursos de la banca central moderna: autolimitándose innecesaria y peligrosamente.

La inflación, dice el PRD, no es producto sólo de emisión monetaria excesiva. Ello porque suele demostrarse que los aumentos de precios provocados por el poder de los monopolios mexicanos, han antecedido, es decir: *forzado*, la emisión monetaria y no a la inversa. El control riguroso de la emisión no es una posibilidad real en manos de los bancos centrales. Por ello era un grave error restringir los objetivos del Banco de México al control inflacionario:

la política monetaria no puede ser desarrollada sólo bajo la limitada luz y la rigidez de los dogmas monetaristas; (...).

Consideraba el PRD, a través de este voto particular, que era imperioso que el Banco de México estuviera bajo la supervisión de los Poderes de la Unión, a fin de evitar la formación de un ente supragubernamental. Solicitaba que se respetaran las definiciones de los objetivos nacionales de conformidad a los artículos 3o. y 25 de la Constitución. Consideraba que el Banco de México, sin

demérito de su autonomía, fuera definido como un organismo descentralizado de la administración pública federal. Estimaba que en la ratificación de los funcionarios propuestos por el presidente de la República existiera la aprobación de Cámara de Diputados y Senadores, así como que la entrada en vigor del decreto aprobado fuera hasta el día 1o. de diciembre de 1994 a fin que el actual presidente de la República no pudiera proponer a los integrantes de la Junta de Gobierno. Además, el PRD pedía que el texto del artículo 28 de la Constitución no restringiera los objetivos del Banco de México a la visión monetarista de la banca central. Por el contrario, que figuraran entre las prioridades del Banco de México la realización de políticas que fortalecieran el desarrollo integral, con crecimiento económico ordenado, empleo y justa distribución del ingreso y la riqueza. Procurando, desde luego, la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional.

Al hacer uso de la palabra, el diputado del PAN **Felipe de Jesús Calderón Hinojosa**, inició su exposición haciendo un panegírico de la figura de **Manuel Gómez Morín** --fundador de su instituto político, miembro de la brillante generación de 1915--, como uno de los que diseñaron la estructura del original Banco de México y quien redactó, entre otras leyes económicas, la denominada *Ley Calles* (1932) por la cual se le concedió un carácter pleno de banca central con un rasgo especial de autonomía al instituto emisor. Nótese que en 1932 Plutarco Elías Calles ya no estaba, al menos formalmente, en el poder. • •

Más adelante afirmó que los funcionarios que apoyaron las políticas monetarias caóticas, durante los setenta y los ochenta, y que en el actual gobierno ocupaban cargos prominentes, no podían pretender sustraerse a tal responsabilidad. Coincidió que el Banco de México debía tener una instancia de control en la Cámara de Diputados, así como contar con una adecuada definición jurídica de su naturaleza. Coincidió con que fuera catalogado como organismo descentralizado.

Afirmó que los integrantes de la Junta de Gobierno del Banco de México deberían sujetarse a un claro régimen de responsabilidades como servidores públicos, por lo cual proponía una adición al párrafo séptimo del artículo 28 de la iniciativa:

Las personas encargadas de la conducción del Banco Central, podrán ser sujetos de juicio político, conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución.

Tenía una propuesta más: establecer un criterio objetivo de control de la política monetaria que, por una parte, suprimiera la discrecionalidad del Banco de México y, por la otra, uniformara los criterios que en caso de conflicto debieran seguirse entre la autoridad y el banco. Proponía agregar al párrafo sexto del artículo 28, la expresión que el circulante de billetes y monedas no pudiera exceder del producto interno bruto en un momento determinado. Por lo cual la redacción de dicha porción de texto quedaría en los siguientes términos:

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional y por lo tanto el circulante de billetes y monedas y las obligaciones a la vista, nunca podrán exceder el producto interno bruto. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.

Finalizó su intervención rememorando, en lo que denominó acto de justicia, la exposición de motivos de una iniciativa de reformas y adiciones a la Ley Orgánica del Banco de México presentada el 26 de abril de 1948 por los únicos tres diputados de oposición (**Miguel Ramírez Munguía, Antonio Rodríguez y Juan Gutiérrez Lascuráin**, todos panistas, desde luego) respecto del funcionamiento del Banco de México. Este documento fue incluido en el Diario de los Debates a petición del diputado **Calderón Hinojosa**.

Juan Ramiro Robledo Ruiz (PRI), al hablar en pro del dictamen a la iniciativa de reforma, consideraba que en su opinión el Banco de México ya estaba dotado de autonomía, y, las modificaciones analizadas tenían muy en cuenta que debían atribuírsele funciones estrictas y exclusivas. Tal era el principal motivo de la reforma. Afirmó que el nombramiento de los funcionarios del Banco, estaría en manos del Poder Legislativo, no obstante que quien los propusiera fuera el Poder Ejecutivo.

Consideró que parecería que, en virtud del estatuto de autonomía, estarían engendrando una nueva figura desde el punto de vista jurídico:

... (tal como lo hicimos) con la Comisión Nacional de Derechos Humanos y... con el Instituto Federal Electoral y con el Tribunal de lo Contencioso-Electoral. ¿Y cómo se denomina éstos?, creo que no hay textos que se ocupen de encasillarlos o de clasificarlos doctrinariamente, pero en verdad que es una figura nueva del derecho positivo mexicano y ¡enhorabuena! ..., porque ... nos conducen a mejores formas de convivencia política y social.

A falta de mejores argumentos para hablar en pro del dictamen, el priista --actual subsecretario de Gobernación-- expuso confusas ideas al respecto:

¿Y por qué también puedo afirmar lo que estoy afirmando? (...). Bueno, por la forma en que textualmente se sugiere, se indica, más que se sugiere, la forma en que se va a constituir el órgano conductor de este Banco (Sic). Personas encargadas propuestas por un Poder y aceptadas por el otro, cuyo escalonamiento y periodicidad, de las cuales se ocupará la ley, definitivamente, sin duda alguna, por técnica, por razones, por lógica, la ley secundaria asegurará la autonomía; es decir, la independencia de la administración pública central, eso es lo que quiere decir esa parte del texto constitucional. Y, ¿qué quiere decir escalonamiento? Les confieso, compañeros diputados, que cuando leí por primera vez la iniciativa, ese término me sonó más bien referido a un concepto gráfico o geográfico, pero tiene una acepción muy propia y bien usada, es la distribución en el tiempo ¿de qué?, de funciones, de tareas o de encargos (Sic). Eso es lo que quiere decir precisamente (...).

Con escasa fortuna el diputado **Robledo Ruiz** finalizó su intervención tratando de subrayar la prohibición que alguna autoridad ordenara al Banco de México financiamiento:

Compañeros diputados: sí creo con certeza, que la principal idea del Poder Ejecutivo iniciador y bien aceptada y recibida por nosotros, y ésa es la idea también de la Cámara que la revisará, la de nuestros compañeros senadores, porque en la conferencia de intercámaras así quedo muy claro, la principal idea que lleva por objeto precisar la autonomía del banco, además de las que haya tratado de exponer aquí con claridad, es ese precepto, es esa consigna, compañeros diputados, que dice que ninguna autoridad podrá ordenar al Banco Central que financie. Nada de ningún tipo ni cantidad de recursos. No dice que no lo puede hacer, eso nos queda claro. Dice que ninguna autoridad podrá ordenarle esto al banco. Y dice también que el Banco es autoridad. Y los

organismos descentralizados, como decía antes, déjenme usar el pasado, como el texto vigente dice y como se propone que ya no diga, si 10 son autónomos, no todos están dotados de autoridad, ahora la institución del Banco es autoridad y eso tiene efectos y consecuencia legales que los abogados entendemos bien, pero que siendo una cosa tan importante y tan medular, creo que todo mundo captará, consecuencias muy importantes, porque las decisiones del banco no son las de cualquier organismo de administración de servicios que no llega a ejecutar actos de autoridad; lo serán, actos de autoridad, en nombre del Estado, lo serán, autoridad, en nombre del Estado y tendrán efectos jurídicos muy importantes.

β.- Discusión en lo particular

El pleno de la Cámara, después, consideró suficientemente discutido en lo general el dictamen y reservó su votación para que se efectuara en un sólo acto, al término de su discusión en lo particular. Al abrirse la discusión en lo particular se registraron, para hacer uso de la palabra, los siguientes diputados: **Juan Gualberto Campos Vega (PPS)**; **Salvador Valencia Carmona (PRI)** quien no finalmente participó en el debate; **Eloí Vásquez López (PRD)**; **Jorge Flores Solano (PRI)**; **Emilio Becerra González (PRD)** y **Juan Bustillos Montalvo (PRI)**.

El diputado **Juan Gualberto Campos Vega (PPS)**, intervino para reforzar lo expuesto por su correligionario **Hildebrando Gaytán**. Manifestó su preocupación que el Banco de México, investido de autonomía, estuviera desvinculado del proyecto nacional. Además expresó que resentía el hecho que el banco central careciera de la supervisión de los poderes de la Unión. Proponía que el Gobierno, asumiendo las limitaciones impuestas por la reforma, ejerciera tareas de supervisión del banco central.

El legislador **Eloí Vásquez López (PRD)**, después de hacer referencia, de manera general, a las limitaciones de la autonomía del Banco de México y su eficacia, pasó a tratar el asunto de la reforma propuesta al artículo 123 apartado B fracción XIII-bis de la Constitución.

Sostuvo que para hacer coherente la iniciativa presidencial, se deberían reconocer derechos plenos a los trabajadores del Banco de México, permitiendo que sus relaciones se rigieran por el apartado A del mencionado artículo. Dijo, más

adelante, que el apartado B era violatorio de los derechos plenos de los trabajadores al servicio del Estado, ello porque las causales de huelga que preveía en su ley reglamentaria se reducían a un objeto impreciso y difícil de probar. Por ello, la fracción del PRD, estaba comprometida a reivindicar los derechos colectivos de los trabajadores del Estado por cuanto a los adscritos al Banco de México.

Jorge Flores Solano miembro de la fracción parlamentaria del PRI hizo uso de la palabra, durante un breve lapso, para decir que al Banco Central se le concedía autonomía pero no independencia: seguía siendo un órgano del Estado. Además, dijo que le parecía fuera de lugar la intervención del diputado **Eloí Vásquez López**, ya que el punto nodal del debate consistía en la autonomía del banco central.

Emilio Becerra González, diputado del PRD, intervino para resaltar el carácter cuidadoso que el Congreso debía asumir en cuanto a la iniciativa propuesta. Hizo alusión a la exposición de motivos y al dictamen formulado por las comisiones unidas en diversas porciones, sin llegar a formular una proposición al pleno.

El diputado **Juan Bustillos Montalvo** (PRI) formuló una propuesta de adición al párrafo sexto del artículo 28, a nombre de diputados de varias fracciones parlamentarias:

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

χ.- Votación de las propuestas presentadas por los diputados

La Asamblea, por mandato de la presidencia de la Cámara, sometió a votación las propuestas formuladas por los diputados a lo largo del debate.

a) Propuestas aprobadas

Se aprobaron sólo dos modificaciones propuestas a la iniciativa. Por una parte la presentada por legisladores de los partidos Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, Auténtico de la Revolución Mexicana, Acción Nacional y Revolucionario Institucional, por la cual se adicionaba la última parte del párrafo séptimo del artículo 28 constitucional de la siguiente forma:

Las personas encargadas de la conducción del Banco Central, podrán ser sujetos de juicio político, conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución

La otra, presentada por diputados de los mismos partidos antes señalados, por la cual se adicionaba el párrafo sexto del artículo 28 constitucional, para quedar redactado en los siguientes términos:

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

b) Propuestas desechadas

Se desecharon dos modificaciones propuestas a la iniciativa.

En primer término, la presentada por el Partido Acción Nacional que pretendía modificar el párrafo sexto del artículo 28 en los siguientes términos:

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional *y por lo tanto el circulante de billetes y monedas y las obligaciones a la vista, nunca podrán exceder el producto interno bruto.* Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.

En segundo lugar, la presentada por el Partido de la Revolución Democrática por

la cual sostenía derogar el apartado B) del artículo 123 de la Constitución. De tal modo, los trabajadores del Banco de México debían ser incorporados al apartado A) del citado artículo.

*δ.- Votación nominal en lo general y en lo particular
del proyecto de decreto de reforma constitucional*

La Asamblea consideró suficientemente discutido el dictamen en lo particular, por lo cual se pasó a recabar la votación nominal en lo general y en lo particular del mismo. La aprobación fue por 385 votos en pro y 17 en contra. La *minuta proyecto* fue remitida al Senado para su posterior discusión.

III.2.3 Cámara revisora

*III.2.3.1 Dictamen de las comisiones Primera de Gobernación
y Puntos Constitucionales y de Hacienda
de la Cámara de Senadores*

En el Diario de los Debates del Senado de la República de fecha 17 de junio de 1993 consta que se presentó, en primera lectura, el dictamen de la minuta proyecto del decreto de reforma de los artículos 28, 73 y 123 de la Constitución Federal remitida por la Cámara de Diputados ²³.

El dictamen se integra de siete partes. La primera aborda el *fundamento constitucional* que faculta al Senado de la República conocer, deliberar y pronunciarse sobre dicha minuta proyecto.

En la sección de *antecedentes históricos* pasa revista al origen de la institución de la banca central en México y a las diferentes leyes que ha tenido. De cierto modo, repite los datos expuestos en la exposición de motivos de la iniciativa y en el dictamen de la Cámara de Diputados, por lo que omitimos transcribirlos.

En la sección de *consideraciones económicas* retoma los argumentos del Ejecutivo Federal, sin cuestionarlos, y se limita a coincidir con ellos. En especial aquellos que se refieren a los efectos de la inflación.

En la porción denominada *trabajos en conferencia* apunta la reunión del 24 de mayo de 1993 que sostuvieron, de manera colegiada con las comisiones respectivas de la Cámara de Diputados, con el Secretario de Hacienda **Pedro Aspe Armella**; así como de las reuniones de trabajo que dicen haber celebrado con los Diputados.

En la parte dedicada a la *descripción de la iniciativa del titular del Poder Ejecutivo Federal*, proceden a hacer mención de la autonomía del banco central, la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, las facultades exclusivas y concurrentes del banco central, las facultades del Congreso en materia de banca y crédito y el régimen laboral para los trabajadores del banco central.

Las últimas secciones del dictamen lo dedican a abordar las modificaciones realizadas por las comisiones de la Cámara de Diputados y las que fueron aprobadas tras en el pleno de la Cámara de origen.

Finalizan solicitando la aprobación del proyecto de decreto correspondiente, al cual no le formulan, por su parte, modificación de ningún tipo.

III.2.3.2 El debate en el pleno

En el Diario de los Debates del Senado de la República de fecha 22 de junio de 1993 consta que se presentó, en segunda lectura, el dictamen de la *minuta proyecto* en comentario (la cual se disculpó por el pleno) ²⁴.

α.- Discusión en lo general

Hicieron uso de la palabra los Senadores **Roberto Robles Garnica** (PRD), en contra; **Manuel Aguilera Gómez** (PRI), en pro; **Armando Hopkins Durazo** (PRI), para razonar su voto; **Héctor Terán Terán** (PAN), para razonar su voto; **Porfirio Muñoz Ledo** (PRD), en contra; **Carlos Sales Gutiérrez** (PRI), en pro.

Roberto Robles Garnica (PRD) inició su intervención describiendo lo que, a su juicio, integraba el escenario económico del país: carteras vencidas, agricultura en recesión, desempleo en aumento, salarios reales a la baja. Con todo, decía, se daba la paradoja del superávit en las finanzas públicas.

La iniciativa enviada por el presidente de la república restringía al Banco de México, a los preceptos del monetarismo neoliberal. El origen del abuso del crédito del gasto público, a cargo del Banco de México, se debió, decía **Robles Garnica**, al autoritarismo del Ejecutivo y la subordinación de los funcionarios del banco central.

Con la reforma el Banco de México ganaba autonomía en relación al siguiente titular del Ejecutivo y no frente del actual. Insistía que la reforma era la perpetuación de un enfoque de política monetaria y económica. La autonomía, en su opinión, sustraía decisiones exclusivas de los Poderes de la Unión para garantizar el flujo de capitales extranjeros. No aceptaba que la única función del banco consistiera sólo en el control de la inflación. Advertía:

Después de que se apruebe la iniciativa, no son pocos los mexicanos que estarán intranquilos ante una decisión *autónoma* del Banco de México, que resolviera una devaluación, sin medir los efectos devastadores que ella podría tener.

El PRD, sostenía el Senador, propugnaba porque la relación del Banco de México y los Poderes de la Unión estuviera bien definida. Para evitar la formación de un organismo supragubernamental:

(Para ello el banco central) debería ser un organismo descentralizado de la administración pública federal.

Además, solicitaba que los funcionarios del Banco de México contara con la aprobación de ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

En el uso de la palabra, el Senador **Manuel Aguilera Gómez (PRI)**, dijo que la reforma en discusión encaminaba al país a enfrentar los retos del siglo XXI. La autonomía del Banco de México no le hacía equiparable a un cuarto poder, sino sólo conferirle los medios suficientes para actuar en el ámbito de la política

monetaria. La estabilidad de precios es el compromiso fundamental del Banco de México: ser omisos en el control de la inflación generaría depresión económica. La autonomía del instituto emisor conllevaría otras ventajas: política monetaria previsible, eliminación de duplicidad de objetivos entre el Gobierno y el banco central.

Formulaba por anticipado algunas propuestas a la legislación secundaria: definir que el gobierno federal debe determinar el esquema cambiario, mientras que el banco debe operar a través de mecanismos de mercado para hacer efectiva esa política cambiaria. En Estados Unidos, ejemplificó, el Secretario del Tesoro tiene la última palabra en materia cambiaria.

El Senador **Armando Hopkins Durazo (PRI)**, razonó su voto de la siguiente manera. Consideró que la propuesta de reforma era una de las más democráticas enviadas por el presidente de la República. La autonomía del banco central, ejercida de manera coherente --mencionó--, sólo produciría beneficios a la economía mexicana. Mantener el poder adquisitivo de la moneda, seguía diciendo, era una de las mayores responsabilidades que en los tiempos modernos el Estado mexicano podía conferir a cualquier organismo.

Más adelante reiteraba los efectos adversos de la inflación. Finalizaba rememorando a quienes fundaron el Banco de México: **Plutarco Elías Calles, Alberto J. Pani, Alberto Mascareñas y Manuel Gómez Morín.**

Héctor Terán Terán, Senador del PAN, inició su exposición refiriéndose a la figura de **Manuel Gómez Morín** y su intervención en la redacción de la denominada *Ley Calles*. Dijo que el pueblo de México había sufrido empobrecimiento, debido al descontrol en la emisión monetaria. Justificaba el apoyo de su partido a la iniciativa de reforma: podía dotar de solidez y eficacia la vida económica del país.

Porfirio Muñoz Ledo, Senador del PRD, en su participación hizo referencia a lo que consideró el *alineamiento sumiso* del proyecto económico de la nación a las dictados de los centros financieros internacionales. Lo cual, a su juicio, no

correspondía al interés de la nación y del pueblo de México.

Hizo referencia a **Horacio Flores de la Peña** quien solía decir:

Los antiinflacionistas a ultranza, parecen aquellos que cuando tienen un agudo dolor de cabeza, se disparan un tiro y se la vuelan. Ésa es una manera de acabar con el dolor, pero también con la vida.

La inflación, concluía, no es el objetivo central de la economía. Ponderaba que la República se encontraba lejos de tiempos en los cuales la Banca Central ejerció funciones producto de una administración sensata y honorable.

No es un asalto de mano del Palacio Nacional al Banco de México, es una supeditación, hay fechas, hay datos, hay experiencias absolutamente irrefutables, como el aplauso unánime cuando la nacionalización, y luego el aplauso unánime cuando la desnacionalización; cuando el aplauso unánime por el exceso en la emisión de billetes; por la condena unánime cuando se cambia la política económica. Este camaleonismo del sector financiero, le valió penetrar en las entrañas del sistema, hasta llegar a las decisiones centrales del poder.
(...).

Carlos Sales Gutiérrez (PRI), se limitó a cuestionar a los Senadores del PRD si el modelo económico que ellos defendían requería estabilidad de precios, además de si repudiar la autonomía del banco central en materia de política monetaria. Esas interrogantes fueron contestadas por **Porfirio Muñoz Ledo** diciendo que si por autonomía se entendía un grado razonable y una respetabilidad de las decisiones de un órgano técnico, era evidente que ellos no podían estar en contra; mas, si se trataba de *desresponsabilizar* al Estado representaría una quiebra profunda del sistema institucional de la República, cuestión que los tomaba en contra. Dijo, además, que en su proyecto la estabilidad cambiaria y de precios eran valores que aspiraban a sostener.

*β.- Votación nominal en lo general y en lo particular
del proyecto de decreto de reforma constitucional*

El pleno del Senado consideró suficientemente discutido el proyecto en lo general y por no haber quién hiciera uso de la palabra en lo particular se procedió a votar -en lo general y lo particular--, de manera nominal, el proyecto. Debe tomarse en cuenta que la Cámara revisora *no formuló modificaciones* a la minuta proyecto enviada por la Cámara de origen, ni a través de comisiones ni en la discusión del pleno. La aprobación fue por 50 votos en pro y 2 en contra. El proyecto de reforma pasó a las Legislaturas de los Estados para sus efectos constitucionales.

*III.2.3.3 Texto enviado a las Legislaturas de los Estados de la Unión
y publicado en el Diario Oficial de la Federación
el 20 de agosto de 1993*

La naturaleza de nuestro Poder reformador, como quedó dicho antes, impone que las Legislaturas de los Estados deban pronunciarse acerca de las reformas al texto de la Constitución Federal. Sin embargo, la naturaleza de nuestro sistema político, hace que este paso, consagrado en el artículo 135 de la Ley Fundamental, sea un mero trámite: las legislaturas estatales, infestadas por las mayorías priistas --las cuales son sumisas, desde luego, ante el llamado del presidente de la República, jefe real del PRI--, aprueban cualquier iniciativa.

De ahí que en el caso de la reforma de marras, este paso fue un formulismo para guardar las formas de la República. El Congreso de la Unión efectuó el cómputo correspondiente --para asegurarse que se trataban de por lo menos la mayoría de las legislaturas--, efectuó la declaratoria de aprobación y envió al titular del Ejecutivo Federal el texto aprobado. La publicación se efectuó el viernes 20 de agosto de 1993 en el Diario Oficial de la Federación ²⁵. Debe tomarse en cuenta que, desde la fecha de anuncio de la iniciativa hasta su fecha de inicio de vigencia, transcurrieron sólo 94 días. El texto final, vigente a partir del día siguiente, quedó en los siguientes términos:

El párrafo cuarto del artículo 28 dice:

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: correos; telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

El nuevo párrafo sexto del citado artículo 28, dice:

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, *fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado* [Esta modificación se propuso durante el debate en la Cámara de Diputados, apoyada por diversos grupos parlamentarios]. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.

El nuevo párrafo séptimo del artículo 28, enuncia:

No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central, en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, *regulará los cambios así como la intermediación y los servicios financieros* [La iniciativa decía: "...regulará el crédito, los cambios y la prestación de servicios financieros..."; ésta modificación se propuso en comisiones de la Cámara de Diputados], *contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por períodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidos por falta grave y no podrán tener ningún empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. Las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución* [Esta modificación se propuso durante el debate en la Cámara de Diputados, apoyada por diversos grupos parlamentarios].

La fracción X del artículo 73 dice:

El Congreso tiene facultad: ... Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros [La iniciativa decía: "...servicios financieros..."; ésta modificación se propuso en comisiones de la Cámara de Diputados] , energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo, reglamentarias del artículo 123;

El texto de la fracción XIII-bis del apartado B) del artículo 123, dice:

El banco central y las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado.

III.2.4 Examen crítico de la reforma

1) Debemos apreciar que el cuarto párrafo y la primera parte del nuevo séptimo párrafo del artículo 28 parecen ser impecables. El hecho de sustraer las funciones de acuñación de moneda y emisión de billetes de ese catálogo de áreas estratégicas, es secundario. Esto porque en el nuevo séptimo párrafo del citado numeral, se subsumen reuniendo no sólo la calidad de áreas estratégicas sino la definición legal que las exime del carácter de monopolios.

Lo serio e importante, a nuestro juicio, es el hecho que no dejan de pertenecer al Estado aunque por conducto del Banco Central.

2) Las dificultades inician en la primera parte del nuevo párrafo sexto del artículo 28:

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

La exposición de motivos es omisa en cuanto a definir el novedoso estatuto de autonomía que se le confiere al banco central. ¿Es acaso una forma especial de descentralización? Recordemos que la autonomía en las funciones y administración, son uno de sus atributos.

El hecho que la ley constitucional, en México, confiera a un ente la calidad de autónomo, en realidad no prejuzga respecto de su naturaleza jurídica: la Universidad pública (artículo 3o., fracción VIII) o el Municipio (artículo 115, primer párrafo), en realidad son entes descentralizados. No pertenecen a la administración pública federal. No obstante conservan una ligazón con el Estado.

En el caso del banco central pareciera haber una excepción. Ni en el debate de la reforma constitucional los diputados que defendieron la iniciativa hicieron mención especial de la naturaleza jurídica del banco central. Esto genera confusión. En especial, como más adelante veremos, cuando en la Ley del Banco de México se subraya el carácter autónomo del banco, al que se le define como una persona de derecho público; y, cuando en algún artículo transitorio de dicha ley se establece que el organismo descentralizado que era el Banco de México cesará en sus funciones para dar paso al nuevo ente.

3) Se introduce, en la segunda y tercera partes del nuevo sexto párrafo del artículo 28 un elemento ideológico en materia económica:

... Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.

Consideramos, junto con los diputados de oposición que hicieron mención de este detalle, que señalar como objetivo prioritario del banco central procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, entraña estatuir una fórmula perteneciente a la escuela económica monetarista. El equilibrio de la finanzas públicas es uno de sus puntos centrales. Como uno de sus instrumentos se encuentra no permitir que se financie el gasto público mediante la utilización indiscriminada de crédito del banco central.

Esta jerigonza iría bien en un texto de Economía, pero no en el de la Constitución. Esto se refuerza analizando la frase:

Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.

En realidad es una frase hueca: ¿quién es la única autoridad ordenaba al Banco de México financiar cualquier proyecto de inversión, obra pública o gasto corriente? Si somos sinceros, fuera del Gobierno Federal no existe ninguna otra con semejante poder. ¿A qué viene entonces el hecho de disponer en el texto de la Constitución semejante prohibición?

Como expusimos en nuestro capítulo II, los objetivos primordiales de los bancos centrales son en realidad sus funciones clásicas: emisión, depositario, asesor gubernamental, auxiliar del sistema bancario nacional, copartícipe en la elaboración y ejecución de la política monetaria de un país, contralor del crédito.

No podemos estar de acuerdo con esta alteración al texto constitucional. En especial cuando hemos visto, en la segunda parte de nuestro capítulo II, que bancos centrales europeos no requieren acudir a esta clase de definiciones persuasivas para saber cuáles son sus objetivos reales.

4) La segunda parte del nuevo séptimo párrafo del artículo 28 es un intento por hacer menos notoria la introducción del elemento ideológico antes descrito.

Cuando se dice que el banco central regulará los cambios, la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad, en realidad se intentó colocar --en el mismo plano que el *objetivo prioritario*--, otras de las muchas funciones del banco central. Su carácter de autoridad es inobjetable, todo banco central tiene esta característica *sine qua non* en relación con los integrantes del sistema financiero de un país. Por lo cual se asienta una *verdad de perogrullo*.

5) La tercera parte del nuevo séptimo párrafo del artículo 28 es innecesaria en toda la extensión en la cual se aprobó. Bastaba con señalar el mecanismo de designación de los miembros de la Junta de Gobierno, pues hubiera podido dejarse en legislación secundaria los detalles referentes a la duración, escalonamiento, causas de remoción y prohibiciones laborales de estos altos funcionarios.

A propósito del mecanismo de designación. La reforma fue demasiado complaciente con el presidente de la República. Si bien es cierto que, por tradición, los jefes de Gobierno designan a los directores de los bancos centrales; también lo es que existen casos, como el sueco, en que el Gobierno está apartado de este proceso.

Debió darse mayor influencia a ambas Cámaras del Congreso, y no sólo al Senado de la República, en este proceso. Apartar al presidente de la República de la posibilidad de designar a estos funcionarios implicaría, desde luego, una poderosa *salvaguarda* de la autonomía del Banco de México. Tal es el punto toral, la designación de los funcionarios. No lo es la duración en su encargo ni el *escalonamiento*.

6) La cuarta parte del nuevo séptimo párrafo del artículo 28 no deja de merecer un buen comentario. Sujetar a los funcionarios del banco central al procedimiento del juicio político, en caso que incurrieran en alguna de las hipótesis del título cuarto constitucional. Es idea de los panistas quienes impusieron, junto con otras fracciones parlamentarias, este *seguro de vida* para la autonomía establecida.

El texto de la iniciativa no lo contemplaba, por lo cual es un acierto de los legisladores. De hecho, si no hubiera sido aprobada esta modificación, los más altos funcionarios del Banco de México se hubieran atenido a un régimen bastante exiguo. Veremos más adelante el mecanismo que contempla la Ley del Banco de México, para establecer las causas de remoción de sus funcionarios y fincar responsabilidades.

7) Omitiremos comentar la reforma a las fracciones X, del artículo 73, y XIII-bis, del apartado B) del artículo 123; por considerarlas accesorias a la principal ya examinada.

III.3 Ley del Banco de México

III.3.1 Cámara de Origen

Respecto del mecanismo de creación y reforma de la legislación secundaria en México, no abundaremos al respecto. Vale lo expuesto, por lo que toca a este punto, en *III.3.1*.

III.3.1.1 Contexto de la iniciativa

Los mexicanos recordaremos que cuando el presidente **Carlos Salinas de Gortari** envió la iniciativa de nueva ley del banco central, se vivían las postrimerías de una era en la cual el presidencialismo era fuerte, triunfal, en jauja. Parecía que todo el sistema construido a base de este elemento tocaba el cielo con las manos: todo había sido un éxito para el presidente de la República. *¿Quién podía compararse con el hombre que había revolucionado México?*, pensaban la clase política nacional y los centros internacionales de poder. Mientras **Mijail Gorbachev** había sido sepultado en el derrumbe de la Unión Soviética a fines de 1991, no obstante ser el adalid de las reformas políticas de su país; parecería que *el Gorbachev mexicano*, como se le había intentado denominar a **Salinas**, podía impulsar las reformas económicas sin riesgo de derrumbes en el terreno político. No había obstáculos para su proyecto de nación.

La apuesta por el *North American Free Trade Agreement* (NAFTA), había sido ganada por **Salinas** la noche del 17 de noviembre de 1993 en el Congreso de Estados Unidos. En Los Pinos se festejó luego que el voto 218 había sido registrado en las pantallas de la cadena CNN que transmitía el evento. El popular comentarista de *Radio Red* en México, **José Gutiérrez Vivó**, al filo de las 21 horas dió la noticia. El sueño del ingreso al Primer Mundo sería realidad a partir del primer minuto de 1994. México, al lado de sus socios comerciales, construirían un espacio de libre comercio en abierta competencia a la sofisticada Unión Europea.

Entre el 24 y 30 de noviembre de 1993, el presidente, con el triunfo en la bolsa, procedió a enviar una serie de nuevas leyes que en opinión de la prensa libre del país, lo adecuaba a la nueva realidad económica. **Carlos Acosta** escribía en **Proceso**:

Es larga la lista: un 'Proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones relacionadas con el TLC', en el que incluyen cambios, reformas y/o adiciones a estos ordenamientos: Ley de Comercio Exterior, Ley Aduanera, Código Fiscal de la Federación, Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, Ley Reglamentaria del Artículo 5o. Constitucional, relativo al ejercicio de Profesiones en el Distrito Federal, Ley de Expropiación, Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, y Ley Federal de Derechos de Autor. Además, el presidente Salinas envió también un paquete de cambios al sistema financiero nacional, con el nombre de 'Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, Ley de Instituciones de Crédito, Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, Ley del Mercado de Valores, Ley de Sociedades de Inversión, Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros y Ley de Instituciones de Fianzas'. A estos cambios se agregan otros, también propuestos por el presidente, en materia fiscal: modificaciones a la Ley del Impuesto sobre la Renta y a la Ley del Impuesto al Valor Agregado y, otra vez, a la Ley Aduanera y al Código Fiscal de la Federación. Pero no es todo. El Ejecutivo envió también tres iniciativas de ley nueva: Ley de Inversión Extranjera, Ley de Adquisiciones Públicas y Ley del Banco de México ²⁶.

Dos días antes de cumplir cinco años en la presidencia de la República, **Salinas de Gortari** decidió consumir el ritual autoritario del destape. A temprana hora del 28 de noviembre de 1993 se sabía que **Luis Donald Colosio Murrieta**, entonces Secretario de Desarrollo Social, sería el candidato a la presidencia de la República por el PRI, instituto del cual había sido su presidente nacional hasta marzo de 1992. La elección de agosto de 1994 sería ganada, sin duda, por el *Delfín* de Salinas; éste tendría ganado un lugar privilegiado en la historia moderna del país.

Tiempos que ahora se recuerdan con singular nostalgia.

En 1994, el derrumbe del sistema político mexicano --a fuerza de balas disparadas por maníacos solitarios (inspirados desde las sombras por las fantasmales manos del propio sistema)--, y, el cataclismo financiero --a fuerza de devaluaciones--, se

encargaron de sepultar al *Gorbachev mexicano*. La historia la conocemos todos.

III.3.1.2 Exposición de motivos

En el Diario de los Debates del 25 de noviembre de 1993, se encuentra la iniciativa de Ley del Banco de México y su correspondiente exposición de motivos 27.

Esta exposición de motivos inicia recordando la reforma constitucional que fue aprobada por el Constituyente Permanente por la que se dotó de autonomía al Banco de México. Dice que respecto de las áreas estratégicas de emisión de billetes y de acuñación de moneda, se conservan las disposiciones de la ley del 1o. de enero de 1985, pero destaca una adición respecto de la obligación de canje de signos monetarios:

Se dispone que, al cumplir la citada obligación con las instituciones de crédito, el Banco les podrá entregar billetes y monedas metálicas de las denominaciones cuya mayor circulación considere conveniente para facilitar los pagos.

Afirma en cuanto al crédito que el Banco de México otorgue al Gobierno Federal, sólo se efectuará por monto limitado mediante el ejercicio de la cuenta corriente que el Banco le lleve.

Como podrá observarse, esta fórmula facilita el manejo de la Tesorería del Gobierno Federal, pero impide que el crédito del Banco Central se constituya en instrumento para financiar de manera inflacionaria los déficit de las finanzas públicas.

Conserva la disposición de la ley de 1985, por virtud de la cual el Banco de México tiene prohibido adquirir del Gobierno Federal valores a cargo de éste.

Los créditos que el Banco conceda a las instituciones de crédito --ya sea a través de otorgamiento de crédito o mediante la adquisición de valores--, sólo podrán tener propósitos de regulación monetaria. Estos financiamientos deberán ajustarse

a las condiciones de mercado.

Las reglas para la integración y cálculo de la reserva de activos internacionales, se mantienen intactas conforme a la ley de 1985. Pero se aclaran y precisan.

Se señala que el Banco debe actuar en materia cambiaria de acuerdo a las decisiones asumidas por una Comisión de Cambios integrada por funcionarios de la Secretaría de Hacienda y por miembros de la Junta de Gobierno del Banco Central. En última instancia, no obstante, las decisiones fundamentales de política cambiaria corresponde al Gobierno Federal.

Ahora bien, con objeto de que las resoluciones que se adopten en materia cambiaria no impidan al Banco Central cumplir con su objetivo prioritario, la institución podría compensar el aumento en la base monetaria, resultante de las adquisiciones de divisas que efectuara en cumplimiento de las directrices de la Comisión de Cambios, mediante la colocación y, en su caso, emisión de valores a cargo del Gobierno Federal. se establece, asimismo, un mecanismo para revertir el efecto de estas operaciones en caso de que el Banco enajene posteriormente las citadas divisas.

La nueva ley se propone recoger, dice la exposición de motivos, en un amplio catálogo las disposiciones que se encuentran dispersas en relación a la facultad del Banco Central de regular los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros. Tales facultades son las mismas que las preceptuadas por la ley vigente.

Para facilitar la consecución de la finalidad del Banco, de promover el buen funcionamiento del sistema de pagos, se amplía el alcance de la facultad del Instituto Central, hoy confinada al ámbito de las cámaras de compensación, para que pueda regular, en general, el servicio de transferencias de fondos a través de instituciones de crédito y de otras empresas que lo presten de manera profesional.

El Banco de México tendría facultades, dice el documento, para imponer multas a los intermediarios financieros que infrinjan sus disposiciones --las cuales sólo serían dictadas con propósitos de regulación monetaria y cambiaria--; así como realizar visitas de inspección.

La ley, dice la iniciativa, dispone que la dirección del Banco de México, recaiga en un Gobernador y una Junta de Gobierno. Esta Junta estaría integrada por cinco miembros. El Ejecutivo Federal nombraría al Gobernador, aunque no aclara el documento la ratificación del Senado de la República.

Después hace alusión a las calidades profesionales y personales que deben ostentar los miembros de la Junta de Gobierno. El documento dice que el período de duración de los miembros sea de seis años, en el caso del Gobernador, y, ocho años, en el caso de los Subgobernadores. Detalla, a continuación, las causas graves por las que un miembro de la Junta de Gobierno pudiera ser removido.

Explica las atribuciones de la Junta de Gobierno: otorgar crédito al Gobierno Federal; las políticas y criterios conforme a las cuales el Banco realice sus operaciones; las políticas a las que deba ajustarse el Banco en el ejercicio de sus facultades normativas.

El documento señala las facultades del Gobernador como principal autoridad ejecutiva. Además, enuncia el mecanismo para fijar las remuneraciones de los más altos funcionarios del Banco:

... en la iniciativa se propone que las aludidas remuneraciones sean fijadas por un comité. Éste sería integrado por el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y por dos personas de reconocida experiencia en el mercado laboral bancario que designe el Secretario de Hacienda y Crédito Público.

Prevé la iniciativa que el Banco emita un informe durante enero de cada año al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión,

... sobre el presupuesto de gasto corriente e inversión física de la Institución...

El Secretario de Hacienda tendría facultades para designar un auditor externo para el Banco de México. Dicho auditor tendría facultades para emitir un informe al Congreso de la Unión que contuviera su dictamen.

Señala el texto de la exposición de motivos que el Banco de México tendría, además, la obligación de enviar cada año al Ejecutivo Federal y al Congreso de la

Unión, dos informes distintos sobre sus funciones sustantivas: en enero, exponiendo la política monetaria a seguir en el ejercicio respectivo; y, en abril, informando sobre la ejecución de la política monetaria del ejercicio inmediato anterior. Cualquiera de las Cámaras del Congreso tendría facultades para llamar al Gobernador a rendir informes sobre las políticas y actividades de su competencia.

Los funcionarios de la Junta de Gobierno y el personal del Banco estarían sujetos a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

... sin perjuicio que las personas encargadas de la conducción del Banco puedan ser sujetos de juicio político...

Señala la exposición de motivos que la ley contempla que contra las resoluciones del Banco, cuando imponga multas a los intermediarios financieros, pueda ventilarse un recurso de reconsideración, mediante un procedimiento expedito.

Por último el presidente Salinas expone en el texto que la fecha de inicio de vigencia de la ley sería hasta el 1o. de abril de 1994,

... a fin de contar con un plazo razonable para que se lleve a cabo la designación de los primeros miembros de la Junta de Gobierno.

En este lugar no vamos a copiar el contenido de la ley enviada en aquel entonces en la iniciativa, por razones de espacio. En cambio, realizaremos una descripción de la misma.

La ley propuesta al Congreso de la Unión contiene un total de 68 artículos, divididos en siete capítulos, y, 18 transitorios.

El primer capítulo se llama *De la naturaleza, las finalidades y las funciones* (artículos 1 al 3). Es importante observar que la iniciativa original define al banco de la siguiente forma:

El Banco Central será persona de derecho público y se denominará Banco de México. En el ejercicio de sus funciones y en su administración se regirá por las disposiciones de esta ley reglamentaria de los párrafos sexto y séptimo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las finalidades que el banco tiene son: a) proveer al país de moneda nacional; b) procurar la estabilidad de su poder adquisitivo; c) el sano desarrollo financiero; d) el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.

Las funciones que la ley dispone al Banco de México, son: a) regulación (moneda, cambios, servicios financieros); b) banco de reserva y prestamista de última instancia; c) tesorero, agente financiero y asesor del Gobierno Federal; d) participar en el Fondo Monetario Internacional y organismos de cooperación financiera internacional.

El segundo capítulo se denomina *De la emisión y la circulación monetaria* (artículos 4 al 6). En él se describe el contenido de los billetes que emita el Banco y su facultad de encargar la fabricación de los mismos a un tercero; la obligación del Banco de cambiar a la vista los billetes y las monedas metálicas, aunque su facultad de canjear sólo aquellas monedas o billetes en las denominaciones que disponga.

El tercer capítulo se intitula *De las operaciones* (artículos 7 al 17). En este apartado la iniciativa detalla un importante catálogo de los actos que puede realizar el Banco de México: operar con valores; otorgar crédito al Gobierno y a bancos centrales extranjeros; constituir depósitos en el extranjero; adquirir valores de entidades financieras internacionales; emitir bonos de regulación monetaria; ser depositario del Gobierno y de otras entidades extranjeras; obtener crédito de organismos financieros internacionales; operar con divisas, oro y plata; actuar como fiduciario cuando así lo dispongan las leyes; realizar todos aquellos actos conexos a los antes enumerados.

Es importante decir que en el artículo 12 se prevé la existencia de una cuenta corriente que el Banco de México debe llevarle a la Tesorería de la Federación. Su manejo se realiza por convenio entre las partes, aunque respetando las reglas que

señala el numeral referido. Destaca lo siguiente:

El saldo que, en su caso, obre a cargo del Gobierno Federal no deberá exceder de un límite equivalente al 1.5 % de las erogaciones del propio Gobierno previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, para el ejercicio de que se trate, sin considerar las señaladas para la amortización de la deuda de dicho Gobierno; salvo que, por circunstancias extraordinarias aumenten considerablemente las diferencias temporales entre los ingresos y los gastos públicos. (...).

El **cuarto capítulo** aborda el tema *De la reserva internacional y el régimen cambiario* (artículos 18 al 23). En éste se observa que el Banco puede poseer una reserva que coadyuve a la estabilidad del poder adquisitivo, constituida por: 1) divisas y oro, libres de todos gravamen y cuya disponibilidad no esté sujeta a restricción alguna; 2) la diferencia entre la participación de México en el Fondo Monetario Internacional y el saldo pasivo a cargo del Banco cuando dicho saldo sea inferior a la citada participación; 3) divisas de financiamientos obtenidos de entidades internacionales con propósitos de regulación cambiaria. Advierte, más adelante, cuáles signos tiene la calidad de divisas. Señala la existencia de una *Comisión de Cambios*, conforme a cuyas decisiones debe actuar el Banco de México en materia cambiaria. Describe su composición, los mecanismos de toma de decisiones y sus facultades.

El **quinto capítulo** *De la expedición de normas y las funciones* (artículos 24 al 37). Según esta sección, el Banco tiene facultades para expedir disposiciones cuando tengan por propósito la regulación monetaria o cambiaria. Las disposiciones deben ser acatadas por los integrantes del sistema financiero nacional. Describe la facultad del Banco de imponer multas a los intermediarios financieros:

... hasta por un monto equivalente al que resulte de aplicar, al importe de la operación de que se trate y por el lapso en que esté vigente, una tasa anual de hasta el 100 % del costo porcentual promedio de captación que el Banco estime representativo del conjunto de las instituciones de crédito para el mes o meses de dicha vigencia y que publique en el Diario Oficial de la Federación.

Asimismo, anota los criterios que debe tomar en cuenta el Banco para imponer las multas.

Importante es resaltar la facultad del Banco para determinar la parte de los pasivos de las instituciones de crédito, que deberán estar invertidas en depósitos de efectivo en el propio Banco, con o sin causa de intereses, en valores de amplio mercado o en ambos tipos de inversiones.

Las inversiones obligatorias referidas en los párrafos primero y segundo de este artículo no podrán exceder, respectivamente, del 20 % y del 50 % de los pasivos o fondos correspondientes. El Banco podrá también determinar que hasta el 100 % del importe de los recursos captados por las instituciones de crédito con fines específicos o de conformidad con regímenes especiales previstos en Ley, se mantenga invertido en determinados renglones de activo consecuentes con tales fines o regímenes.

Además, el Banco tiene facultades de solicitar información de los intermediarios financieros y de comprobar la veracidad de la misma, mediante visitas efectuadas por comisiones supervisoras.

El Banco, dice este capítulo, debe expedir las disposiciones conforme a las cuales se determine el o los tipos de cambio a que deba calcularse la equivalencia de la moneda nacional para solventar obligaciones de pago en moneda extranjera, contraídas dentro y fuera de la República para ser cumplidas en ésta.

El sexto capítulo *Del gobierno y la vigilancia* (artículos 38 al 50). En esta porción de la ley, se establece que el Banco de México debe ser conducido por una Junta de Gobierno y un gobernador.

Anota las calidades que debe reunir el miembro de la Junta de Gobierno; los períodos de duración de quien ocupe el cargo de gobernador (seis años) y del cargo de subgobernador (ocho años). Y el tiempo en que deben ser designados:

El periodo del gobernador comenzará el primero de enero del cuarto año calendario del periodo correspondiente al presidente de la República. Los periodos de los subgobernadores serán escalonados, sucediéndose cada dos

años e iniciándose el 1o. de enero del primer, tercer y quinto año del periodo del Ejecutivo Federal. Las personas que ocupen esos cargos podrán ser designadas miembros de la Junta de Gobierno más de una vez.

Habla acerca de las causas de remoción de los miembros de la Junta de Gobierno y sobre el procedimiento a que debe sujetarse, la propia Junta de Gobierno para dictaminar la existencia de las causas de remoción a petición del presidente de la República o, cuando menos, dos de sus miembros. El Ejecutivo debe aprobar el dictamen, por lo cual quedaría firme. Sólo en caso de no aprobarlo debe turnarlo a la Cámara de Senadores, acompañado de sus razonamientos, para resolución definitiva.

Habla del mecanismo de funcionamiento de la Junta de Gobierno y detalla sus facultades. Asimismo, se describen las facultades del gobernador del Banco de México. Hace alusión, por último, a la remuneración que deban percibir los miembros de la Junta de Gobierno y el mecanismo de fijación del mismo.

El séptimo capítulo *De las disposiciones generales* (artículos 51 al 68), se dispone la obligación del Banco de enviar al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión los informes en los cuales exponga la política monetaria a seguir durante el ejercicio que se inicia (enero) y donde explique la ejecución de dicha política monetaria en el ejercicio inmediato anterior (abril). Se establece la facultad del Congreso de citar al gobernador a rendir informes sobre las actividades del Banco.

Se señala que el ejercicio financiero del Banco inicia el 1o. de enero y finaliza el 31 de diciembre de cada año.

El Banco está obligado a entregar el importe íntegro de su remanente de operación, una vez constituidas las reservas.

Se dispone que los billetes y las monedas metálicas que el Banco de México ponga en circulación deben quedar registrados como pasivos en el balance de la institución a su valor nominal. Pero, en tanto que las piezas no sean puestas en circulación, figurarán en el activo del Banco a su costo de fabricación o su valor

de adquisición.

Se impone el secreto bancario y las disposiciones relativas al fiduciario, al Banco de México, los miembros de la Junta de Gobierno, funcionarios y empleados.

Define quiénes son los trabajadores de confianza e impone la limitación a quienes ocupen el puesto de subgerente o superior y los trabajadores de rango equivalente al de los anteriores, no podrán desempeñar empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal, exceptuando aquellos en que actúen en representación del Banco o en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia.

Impone el régimen de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos a los miembros de la Junta de Gobierno y al personal del Banco. Sin embargo establece un procedimiento especial en el cual interviene una *Comisión de Responsabilidades* respecto de los asuntos que no incluyan a los más altos funcionarios del Banco. Respecto de éstos, compete sólo a la Junta de Gobierno quien determina la responsabilidad que resulte e imponga la sanción correspondiente.

Existe un catálogo de prohibiciones al Banco de México. Entre las que destacan: otorgar garantías; adquirir o arrendar inmuebles que no requiera para el desempeño de sus funciones; adquirir títulos representativos del capital de sociedades. Estas prohibiciones no son aplicables cuando el Banco de México actúe en cumplimiento de sus obligaciones.

Se regula el recurso de reconsideración que pueden interponer los intermediarios financieros contra las multas que el Banco les imponga. Su trámite se rige por lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación de forma supletoria. Se prevé que el mismo debe resolverse en un plazo máximo de 20 días hábiles a partir de la fecha de presentación del escrito de interposición. Se establece que es de agotamiento obligatorio antes de acudir a la vía de amparo. Señala en forma expresa que contra las resoluciones del Banco de México en cuanto a este recurso, no existe medio de defensa alguno ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Se explican las causales por la que las resoluciones que imponga multas el Banco de

México deban ejecutarse. Llama la atención que el recurrente *debe acreditar* -- dentro de los 20 días hábiles siguientes a aquél en que se notifique la resolución del recurso--, que ha presentado demanda de amparo contra dicha resolución; pues, de lo contrario, la misma se ejecutaría. Se señala que en la ejecución del cobro de multas se deba seguir el procedimiento administrativo de ejecución según las reglas del Código Fiscal de la Federación. Explica que si el Banco llevara cuenta al infractor, podrá omitir el procedimiento administrativo de ejecución, haciendo efectiva la multa cargando su importe a dicha cuenta.

Señala que es aplicable a las operaciones del Banco de México, en forma supletoria, la siguiente legislación: *Ley de Instituciones de Crédito*, la *legislación mercantil*, los *usos bancarios y mercantiles* y el *Código Civil* para el Distrito Federal, en materia común, y para toda la República en materia federal.

En los **artículos transitorios** se dispone que la ley entre en vigor hasta el día 1o. de abril de 1994, exceptuando las disposiciones relativas a las designaciones de los primeros integrantes de la Junta de Gobierno, las remuneraciones que deban percibir y respecto del primer ejercicio financiero de la entidad autónoma: del 1o. de abril al 31 de diciembre de 1994.

Señala que el período del primer gobernador venza el 31 de diciembre de 1997; y los de los primeros subgobernadores venzan los días 31 de diciembre de los años 1994, 1996, 1998 y 2000.

Señala que la disposición por la cual el Tesorero de la Federación deba dar instrucción al Banco Central para abonos o cargos a la cuenta del Gobierno Federal, puede darse sin seguir la antelación señalada por la ley (un día hábil), hasta por el plazo de tres años contados a partir del inicio de vigencia de la ley.

Señala que el Reglamento Interior del Banco de México, debe expedirse en plazo no mayor de seis meses, contado a partir del día en que quede legalmente instalada la Junta de Gobierno. Señala que el Banco de México, organismo descentralizado del Gobierno Federal, se transforma en una nueva persona de derecho público y conserva la titularidad de todos los bienes, derechos y obligaciones del patrimonio del primero.

Por cuanto se refiere al depósito del importe de las letras de cambio, conforme al artículo 132 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, que se efectuaban en el Banco de México, deben ser efectuados en Nacional Financiera, S.N.C. Declara abrogada la Ley Orgánica del Banco de México del 31 de diciembre de 1984.

*III. 3. 1.3 Dictamen de la comisión de Hacienda y Crédito Público
de la Cámara de Diputados*

En el Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del 7 de diciembre de 1993 consta que se presentó el dictamen de la Comisión de Hacienda y Crédito Público
28.

El dictamen se refiere, en primer término, acerca de la reforma constitucional por la cual se dotó de autonomía al Banco de México. Pondera que parecen adecuadas las disposiciones contenidas en el texto de la iniciativa por la cual el Ejecutivo propone la ley que hace efectiva dicha autonomía.

Considera acertada la fórmula propuesta por el Ejecutivo en cuanto a permitir que se otorgue financiamiento, en forma limitada al Gobierno Federal, ya que ello implicaría ciertas ventajas, entre las que destaca el hecho de compensar en forma expedita desequilibrios entre ingresos y egresos presupuestales.

Considera adecuado el hecho que el Banco de México otorgue financiamiento a las instituciones privadas sólo con propósitos de regulación monetaria y crediticia.

Dice que es correcto que el Banco de México colabore, en materia de cambios, con el Gobierno Federal en el seno de una Comisión de Cambios. Anota que el régimen previsto para la integración de los órganos de Gobierno del Banco de México, acredita los extremos solicitados por la Cámara de Diputados cuando se estudió la iniciativa de reforma constitucional. También encuentra que la ley que propone el Ejecutivo Federal, cumple con la solicitud del Congreso de tener conocimiento acerca de las políticas y determinaciones del Banco de México mediante informes que debe presentar.

A continuación, presenta los cambios que juzgó importantes realizar al texto de la iniciativa.

1) En el artículo 1o., se juzga conveniente que en dicha definición (del Banco de México) se mencione además del género próximo, la diferencia específica de la institución, que es la calidad de autónoma. (...).

Solicitaba que quedara redactado en los siguientes términos:

El Banco Central será persona de derecho público con carácter autónomo y se denominará Banco de México. (...).

2) En el **segundo párrafo del artículo 44**, la comisión estimó que la Cámara de Senadores o, en su caso, la Comisión Permanente, tuviera participación en el proceso de remoción de los miembros de la Junta de Gobierno del Banco. Proponía que quedara redactado de la siguiente forma:

El dictamen (por el cual la Junta de Gobierno estableciera la existencia de alguna causa de remoción), con la documentación que lo sustente, incluida la argumentación por escrito que, en su caso, el afectado hubiere presentado, será enviado al Ejecutivo Federal. Éste último deberá remitirlo, acompañado con la citada documentación y con su razonamiento de procedencia o improcedencia de remoción, a la Cámara de Senadores o, en su caso, a la Comisión Permanente, para resolución definitiva.

3) En el **primer párrafo del artículo 50**, las comisiones consideraron que sería conveniente, por una parte, limitar el plazo en que el auditor contratado por el Secretario de Hacienda preste sus servicios, a fin que no se crea que la contratación es por plazo indefinido; y, por otra, recabar la aprobación de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda. La redacción del mencionado párrafo quedaría de acuerdo a lo siguiente:

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

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

4) En cuanto al artículo 51 la comisión estimó procedente que la obligación del Banco de México, de rendir los informes ante el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión, fuera realizada con mayor frecuencia. Ello redundaría en el fortalecimiento de los mecanismos de evaluación del Banco de México. Para quedar formulado con las siguientes modificaciones:

El Banco enviará al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión y, en los recesos de éste último, a su Comisión Permanente, lo siguiente:

I. En enero de cada año, una exposición sobre la política monetaria a seguir por la institución en el ejercicio respectivo, así como un informe sobre el presupuesto de gasto corriente e inversión física de la Institución, correspondiente a dicho ejercicio;

II. En septiembre de cada año, un informe sobre la ejecución de la política monetaria durante el primer semestre del ejercicio de que se trate, y

III. En abril de cada año, un informe sobre la ejecución de la política monetaria durante el segundo semestre del ejercicio inmediato anterior y, en general, sobre las actividades del Banco en el conjunto de dicho ejercicio, en el contexto de la situación económica nacional e internacional.

5) Respecto del artículo 55, la comisión consideró prudente establecer un plazo para que el banco entregara su remanente de operación al Gobierno Federal. Por lo cual las adecuaciones se reflejarían de la siguiente forma:

El Banco será Institución sin propósito de lucro y deberá entregar al Gobierno Federal el importe íntegro de su remanente de operación una vez constituidas las reservas previstas en esta Ley, siempre que ello no implique la reducción de reservas provenientes de la revaluación de activos. Dicha entrega se efectuará a más tardar en el mes de abril del ejercicio inmediato siguiente al que corresponda el remanente.

6) Por lo que hace al artículo 61, la comisión estimó que las disposiciones relativas a la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, deben ser de aplicación especial y no excepcional como lo

señalaba la iniciativa. Además debe establecerse que el órgano denominado Comisión de Responsabilidades, encargado de determinar las posibles infracciones e imponer las sanciones en este rubro, debe estar diferenciado, por cuanto al ámbito de su competencia, respecto del procedimiento de juicio político que podría entablarse contra miembros de la junta de Gobierno. Además, consideró que debería quedar establecido la imposibilidad de intentar algún recurso ante el Tribunal Fiscal de la Federación contra las resoluciones de la citada comisión. De tal suerte, su redacción se ajustaría a lo siguiente:

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, será aplicables a los miembros de la junta de Gobierno y al personal del Banco, con sujeción a lo siguiente:

I. La aplicación de dicha Ley y el proveer a su estricta observancia, salvo en lo tocante al juicio político al que podrán ser sujetos los integrantes de la junta de Gobierno, competarán a una Comisión de Responsabilidades integrada por el miembro de la junta de Gobierno que ésta designe y por los titulares de las áreas jurídica y de contraloría del Banco.

Tratándose de infracciones cometidas por miembros de la junta de Gobierno o por funcionarios que ocupen puestos comprendidos en los tres niveles más altos del personal, será la junta de Gobierno quien determine la responsabilidad que resulte e imponga la sanción correspondiente, a cuyo efecto la Comisión de Responsabilidades le turnará el expediente respectivo, y

II. Las personas sujetas a presentar declaración de situación patrimonial, serán los miembros de la junta de Gobierno y quienes ocupen en la Institución puestos de subgerente o superior, así como aquellas que por la naturaleza de sus funciones se señalen en el Reglamento Interior. Esta declaración deberá presentarse ante la contraloría del Banco, quien llevará el registro y seguimiento de la evolución de la mencionada situación patrimonial, informando a la Comisión de Responsabilidades o a la junta de Gobierno, según corresponda, las observaciones que, en su caso, resulten de dicho seguimiento. *Contra las resoluciones a que se refiere este artículo no procederá medio de defensa alguno ante el Tribunal Fiscal de la Federación.*

7) La comisión consideró, tocante al **segundo párrafo del artículo primero transitorio**, que debería anotarse una fecha límite *precisa* para que el presidente de la República hiciera los nombramientos de los integrantes de la Junta de Gobierno. En atención a esto, juzgaba que iría mejor esta redacción:

La designación de los primeros integrantes de la junta de Gobierno será hecha en los términos previstos en la presente ley, *con anterioridad al 31 de marzo de 1994.*

8) En el artículo tercero transitorio, la comisión creyó conveniente que no encontraba razón alguna para que fuera el Secretario de Hacienda y no la Comisión que preceptúa la propia ley, quien determinara el sistema de remuneraciones. Es por ello que debería adecuarse de esta forma:

Las remuneraciones del gobernador y de los subgobernadores a que se refiere el artículo inmediato anterior, correspondientes al primer ejercicio financiero del Banco, serán determinadas *de conformidad con lo dispuesto en el artículo 49 de la presente ley, con anterioridad a que se efectúe la designación de los primeros integrantes de la junta de Gobierno.*

9) En el artículo décimo transitorio, la comisión razonó que el motivo primordial de la reforma constitucional y de la ley, consistió en mantener estabilidad de precios. La comisión estimó inapropiado que el Banco de México deba seguir desempeñando el carácter de fiduciario en los fideicomisos públicos de fomento económico, por tiempo indefinido. No obstante, también sería perjudicial que el instituto emisor autónomo dejara de cumplir con tal función de manera súbita. De ahí que, tratándose de esa clase de fideicomisos, sea prudente a un plazo de dos años, el ejercicio de esa función por parte del Banco de México, conviniendo, con el Gobierno Federal,

los actos conducentes a la sustitución de fiduciario en los fideicomisos citados.

Respecto de otra clase de fideicomisos, la comisión estima que el Banco tenga facultades para renunciar a ejercer la función de fiduciario, cuando lo estime conveniente. Por lo cual, la comisión dictaminó que cambiara de la siguiente forma:

El Banco podrá seguir desempeñando el cargo de fiduciario en los fideicomisos que actualmente maneja, *que no estén previstos en el artículo 7o., fracción XI, pudiendo recibir de dichos fideicomisos depósitos bancarios de dinero. Tratándose de fideicomisos públicos de fomento económico, el Banco sólo podrá seguir desempeñando el mencionado cargo durante un plazo máximo de dos*

años. El Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su carácter de fideicomitente único de la administración pública centralizada, convendrá con la institución de crédito que al efecto determine, los actos conducentes a la sustitución de fiduciario en los citados fideicomisos. Los créditos que el Banco de México haya otorgado con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de la presente ley a los fideicomisos mencionados en el párrafo inmediato anterior, podrán mantenerse hasta su vencimiento e incluso renovarse una o más veces por un plazo conjunto no mayor de 20 años.

En caso de fideicomisos distintos de los señalados en el segundo párrafo de este artículo, el Banco quedará facultado para renunciar a la encomienda fiduciaria cuando así lo estime conveniente. En estos casos el fiduciario sustituto será designado por las personas que a continuación se señalan, en el orden en que están mencionados: las facultadas para ello de conformidad con el acto jurídico que rija el fideicomiso; el o los fideicomitentes; el o los fideicomisarios, individualizados, o, a falta de las anteriores, el propio Banco de México. En tanto el Banco continúe siendo fiduciario en estos fideicomisos podrá concederles financiamiento con carácter extraordinario para evitar eventuales incumplimientos de sus obligaciones.

10) En el artículo décimo tercero transitorio donde se establece la duración de los ejercicios irregulares del Banco de México, la comisión consideró adecuado establecer un correcto orden cronológico, para tener presente con toda precisión la fecha de inicio y término de cada uno de ellos. Por lo cual, la nueva forma de dicho numeral sería:

El último ejercicio financiero del Banco de México, organismo descentralizado del Gobierno Federal, comenzará el 1o. de enero de 1994 y terminará el 31 de marzo de 1994. Durante dicho ejercicio la institución no quedará sujeta a lo dispuesto por el artículo 7o. de la Ley Orgánica del Banco de México.

El primer ejercicio financiero del Banco de México que regula esta ley se iniciará el 1o. de abril de 1994 y terminará el 31 de diciembre de 1994.

El remanente de operación del Banco de México correspondiente al ejercicio a que se refiere el párrafo primero de este artículo, deberá entregarse al Gobierno Federal a más tardar en el mes de abril de 1995.

11) En el artículo décimo cuarto transitorio, la comisión considera prudente relevar al Banco de México de su obligación de presentar la documentación

establecida en la fracción II del artículo 51, el cual preceptuaba, por la adecuaciones hechas por la comisión, la obligación del Banco para presentar durante el mes de septiembre de cada año informe sobre la ejecución de la política monetaria durante el primer semestre del ejercicio de que se trate. Esto porque, en la práctica dicho primer informe se constreñiría sólo a los meses de abril, mayo y junio de 1994. Por lo tanto, la adecuación a este artículo transitorio figuraría de la siguiente manera:

El Banco de México enviará al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión o, en su caso, a su Comisión Permanente, los documentos a que se refiere la fracción I del artículo 51 que correspondan al primer ejercicio de la institución, dentro del mes inmediato siguiente a aquél en que entre en vigor la presente ley. Durante el citado ejercicio el Banco no estará obligado a entregar el informe a que se refiere la fracción II del artículo 51.

12) Proponía, la comisión, modificar el **tercer párrafo del artículo décimo octavo transitorio**, para que el Banco de México pudiera ajustarse --respecto de la encomienda fiduciaria que tiene el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (FIRA)--, a lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo décimo transitorio propuesto por la propia comisión (dicho artículo establecía que el Banco de México tuviera una duración limitada para seguir ejerciendo la función de fiduciario). La redacción quedaría ajustada de la siguiente forma:

Se deja sin efecto, en lo referente al Banco de México, lo previsto en la fracción VII del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en los artículos 1, 8 y 14 de la Ley que crea el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura, así como en los artículos 1, 2, 8 y 21, fracción IV, del reglamento de dicha Ley.

13) La comisión consideró adecuado que el Banco de México conservara sus facultades de regulación respecto de las instituciones de banca de desarrollo. De tal suerte se imponía modificar el **artículo 22, fracción II**, de la iniciativa:

La Comisión estará facultada para:

Fijar criterios a los que deba sujetarse el Banco en el ejercicio de las facultades

previstas en los artículos 32, 34 y 35, así como en el artículo 33 respecto de la banca de desarrollo, y

El artículo 26, suprimiendo su último párrafo, para quedar de la siguiente forma:

Las características de las operaciones activas, pasivas y de servicios que realicen las instituciones de crédito, así como las de crédito, préstamo o reporto que celebren los intermediarios bursátiles, se ajustarán a las disposiciones que expida el Banco Central.

Lo dispuesto en este artículo será aplicable también a los fideicomisos, mandatos o comisiones de los intermediarios bursátiles y de las instituciones de seguros y de fianzas.

El artículo décimo octavo transitorio, suprimiendo lo relativo a las leyes de Nacional Financiera, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Banco Nacional de Comercio Interior, Banco Nacional de Comercio Exterior, Sistema Banrural, Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada y Patronato del Ahorro Nacional, para sólo contemplar lo siguiente:

Se derogan los artículos 31, fracción IV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 13, párrafos primero y segundo de la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos; 48, párrafo segundo y décimo segundo transitorio de la Ley de Instituciones de Crédito; 24 de la Ley Orgánica del Patronato del Ahorro Nacional y las demás disposiciones que se opondan a la presente ley.

III.3.1.4 El debate en el pleno

En el Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del 9 de diciembre de 1993 se aprecia la discusión que en el pleno se generó a partir del dictamen antes revisado ²⁹.

No efectuaremos una reseña de dicho debate. A diferencia de la discusión de la iniciativa de reforma constitucional tratada en *III.3.2.4*, lo dicho en esta instancia -respecto de la Ley del Banco de México- no agrega nada sustancial para este trabajo. Sobre todo si tomamos en cuenta que durante la discusión del pleno sólo se aprobó una modificación propuesta por los diputados.

Por ello sólo haremos alusión a las proposiciones que fueron presentadas por los diputados.

α.- Votación de las propuestas presentadas por los diputados

a) Propuestas aprobadas

Se aprobó una sólo modificación propuesta a la iniciativa.

Fue la presentada por el Partido Acción Nacional por conducto de los diputados **José Antonio Gómez Urquiza** y **Fauzi Hamdan**, por la cual se alteraba el artículo décimo cuarto transitorio de la siguiente forma:

El Banco de México enviará al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión o, en su caso, a su Comisión Permanente, los documentos a que se refiere la fracción I del artículo 51 que correspondan al primer ejercicio de la institución, dentro del mes inmediato siguiente a aquél en que entre en vigor la presente ley, así como un informe sobre la evolución del financiamiento interno del Banco de México y del comportamiento de la cuenta de la Tesorería de la Federación que el propio Banco lleve al Gobierno Federal durante los meses de enero a marzo de 1994.

Respecto del primer ejercicio de la institución, el Banco no estará obligado a entregar el informe a que se refiere la fracción II del artículo 51.

b) Propuestas desechadas

Se desecharon siete proposiciones presentadas por los diputados.

1) La primera fue presentada por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana por conducto del diputado **Adolfo Kunz Bolaños**, respecto del artículo 12 para que quedara de la siguiente forma:

El Banco de México informará al Congreso de la Unión y en los recesos de éste a su Comisión Permanente dentro de los primeros cinco días de cada mes de los saldos diarios que haya mostrado la cuenta de la Tesorería de la Federación durante el mes anterior, de su relación con el límite que señala la fracción IV del primer párrafo de este artículo y de la colocación o emisión de valores que

en todo caso haya hecho a cargo o por cuenta del Gobierno Federal. El propio Banco dará un informe justificado acerca de las circunstancias excepcionales a las que se refiere la citada fracción IV, según lo que le haya comunicado el Gobierno Federal en este caso.

2) La siguiente fue la presentada por el diputado del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana **Héctor Ramírez Cuéllar** en la que solicitaba suprimir el segundo párrafo de la fracción II del artículo 38 (en realidad, proponía suprimir el segundo párrafo del artículo 38 --pues éste carece de fracciones--, en el cual se habla acerca del número de integrantes de la Junta de Gobierno y de su mecanismo de designación).

3) La siguiente provenía del Partido de la Revolución Democrática, a través de los diputados **Jorge Calderón, Ricardo Valero, Gilberto Rincón Gallardo y Eloí Vázquez López**. Proponían modificar el artículo 1o., de la siguiente forma:

El Banco Central será un organismo estatal, por lo tanto, persona de derecho público, con carácter autónomo y se denominará Banco de México. En el ejercicio de sus funciones y en la administración se regirá por las disposiciones de esta Ley reglamentaria de los párrafos 6o. y 7o. del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4) Otra proposición del Partido de la Revolución Democrática, a través de los mismos diputados antes citados, con la finalidad de modificar el artículo 2 para que su redacción fuera:

El Banco de México tendrá por finalidad proveer a la economía del país de moneda nacional; sus objetivos prioritarios serán:

1.- Promover un desarrollo integral de la nación que fortalezca su soberanía y el régimen democrático, fomente el crecimiento económico ordenado, el empleo de una más justa distribución del ingreso y la riqueza, pugnando en todo momento por el mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, y

2.- Establecer políticas monetarias que procuren la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponda al Estado. Serán también finalidades del Banco promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pago.

5) Una propuesta más del Partido de la Revolución Democrática para modificar el artículo 24:

El Banco de México en los términos que establezcan las leyes y con autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podrá expedir disposiciones cuando tengan por propósito la regulación monetaria o cambiaria, el sano desarrollo del sistema financiero, el buen funcionamiento de los sistemas de pago o bien la protección de los intereses del público. Al expedir sus disposiciones, el Banco deberá expresar las razones que las motiven.

Las citadas disposiciones deberán ser de aplicación general, pudiendo referirse a uno o a varios tipos de intermediarios, a determinadas operaciones o a ciertas zonas o plazas.

Las sanciones que el Banco imponga conforme a lo previsto en los artículos 27, 29 y 33, deberán tener como objetivo preservar la efectividad de las normas de orden público establecidas en la presente ley y de esta manera proveer a los propósitos mencionados en el primer párrafo de este precepto.

6) Otra propuesta del Partido de la Revolución Democrática, solicitando la modificación del artículo 51:

El Banco enviará al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión y en los recesos de éste último a su Comisión Permanente, lo siguiente.

Primero: En enero de cada año, una exposición sobre la política monetaria a seguir por la institución en el ejercicio respectivo, así como un informe sobre el Presupuesto de Gasto Corriente e Inversión Física de la institución, correspondiente a dicho ejercicio.

Segundo: En septiembre de cada año, un informe sobre la ejecución de la política monetaria durante el primer semestre del ejercicio de que se trate, y

Tercero: En abril de cada año, un informe sobre la ejecución de la política monetaria durante el segundo semestre del ejercicio inmediato anterior y en general sobre las actividades del Banco en conjunto de dicho ejercicio en el contexto de la situación económica nacional e internacional.

En los 45 días siguientes a la recepción de estos informes, el Congreso de la Unión emitirá un dictamen que contenga observaciones y recomendaciones al Banco de México respecto a su funcionamiento y a las políticas monetarias seguidas por esta institución.

7) El Partido de la Revolución Democrática propuso modificar el artículo segundo transitorio:

El periodo del primer gobernador del Banco vencerá el 31 de diciembre de 1994. Los periodos de los primeros subgobernadores vencerán los días 31 de diciembre de 1994, 1995, 1996 y 1997, respectivamente, debiendo el Ejecutivo Federal señalar cuál de los periodos citados corresponderá a cada subgobernador.

β.- Votación nominal en lo general y en lo particular del proyecto de decreto de Ley del Banco de México

La Asamblea consideró suficientemente discutido el dictamen en lo particular, por lo cual se pasó a recabar la votación nominal en lo general y en lo particular del mismo. La aprobación fue por 361 votos en pro, 11 en contra y 22 abstenciones. Cabe decir que a pie de la página 1767 del Diario de los Debates en el cual se transcribió el debate del proyecto de Ley del Banco de México, se puede leer:

La figura de 'abstención' no (existe) en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni en la Ley Orgánica del Congreso General, ni en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General.

La *minuta proyecto* fue remitida al Senado para su posterior discusión.

III.3.2 Cámara revisora

III.3.2.1 Dictamen de las comisiones unidas de Hacienda y de Estudios Legislativos, Segunda Sección, de la Cámara de Senadores

En el Diario de los Debates del Senado de la República de fecha 13 de diciembre de 1993 aparece, en primera lectura, el dictamen de la minuta proyecto Ley del Banco de México remitida por la Cámara de Diputados ³⁰.

El dictamen se integra de cinco partes. La primera explica el *fundamento constitucional* que faculta al Senado de la República conocer, deliberar y pronunciarse sobre dicha minuta proyecto. Debe decirse que en este punto hace un pequeño resumen de la reforma constitucional de los artículos 28, 73 y 123.

En la parte denominada *trabajos en conferencias*, dice que los Senadores con toda oportunidad conocieron el texto de la iniciativa del Ejecutivo Federal. Integraron una comisión colegiada merced a un acuerdo suscrito por los partidos con representación en el Congreso. Dice que evaluaron dicha iniciativa y formularon algunas modificaciones para ser realizadas en su oportunidad

En la sección *contenido de la iniciativa del Ejecutivo Federal* describe cada uno de los capítulos de la misma, trabajo que nos hemos tomado en III.4.1.2

En la porción denominada *modificaciones incorporadas en el dictamen de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados* apunta cada una de las modificaciones efectuadas por tal instancia y que se encuentran en este trabajo en el punto III.4.1.3

Por último, en la parte dedicada a la *modificación aprobada durante el debate de la Honorable Colegisladora*, proceden a hacer mención de lo que hemos expuesto, con detalle, en el punto III.4.1.4

Sin agregar, por su parte, alguna modificación adicional a la iniciativa, consideran que amerita ser aprobado. Reproducen el texto aprobado por la Cámara de origen.

III.3.2.2 El debate en el pleno

En el Diario de los Debates de fecha 14 de diciembre se encuentra el debate sostenido en el Senado de la República de la minuta proyecto, enviada por la Cámara de Diputados, de la Ley del Banco de México ³¹.

En cuanto a este debate, en el cual intervinieron los Senadores **Armando Hopkins Durazo (PRI)**, **Héctor Terán Terán (PAN)**, **Porfirio Muñoz Ledo**

(PRD) y **Jesús Rodríguez y Rodríguez (PRI)**; es válido decir lo expuesto en *III.4.1.4*: poco aportan a este trabajo los argumentos expuestos en la tribuna del Senado por estos legisladores, por lo cual no efectuaremos la reseña de dicho debate.

Ello, tomando en cuenta, que en el Senado no hubo modificaciones al texto de la iniciativa. La cual fue aprobada por 51 votos a favor y 1 en contra (el de **Muñoz Ledo**).

El Senado turnó el texto aprobado al Ejecutivo Federal para su publicación. El día 23 de diciembre de 1993 se efectuó ésta en el Diario Oficial de la Federación.

III.3.3 Algunos aspectos de la Ley del Banco de México

Haremos un comentario general a la Ley del Banco de México en el capítulo IV. En este lugar, en cambio, hablaremos sobre tres aspectos que han llamado. Nos referiremos, en forma breve, al problema de la naturaleza jurídica del Banco de México; a la estructura que presenta este ordenamiento, a nuestro juicio en forma desordenada; y, a dos vertientes del capítulo destinado al órgano de dirección del banco central: los requisitos para ser miembro de la Junta de Gobierno y el confuso régimen de responsabilidades de que son sujetos.

III.3.3.1 Naturaleza jurídica del Banco de México

El artículo 1o. establece la pretendida naturaleza del Banco de México. El texto de la iniciativa lo denominaba *persona de derecho público*, con lo cual poco se avanza; la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados añadió el infortunado *con carácter autónomo*, con lo cual tampoco se llega a mucho.

El Dr. **Miguel Acosta Romero** ha dicho que la naturaleza de este ente, a la luz de las reformas, es protéica. ¿Qué pretendió estatuir el legislador?, ¿acaso un Cuarto poder?, ¿un caso especial de descentralización? Por el momento su naturaleza jurídica es digna de un manual de esoterismo.

En realidad, nos parece, el Banco de México es un organismo descentralizado del Gobierno Federal con patrimonio y personalidad propios. No obstante, la oscuridad de la iniciativa en este sentido, nos hace pensar que subyace una *intención política* en la declaración de autonomía del instituto emisor. Debe tenerse presente que los organismos descentralizados gozan de autonomía plena en su gestión, funcionamiento, administración interna y, sobre todo, toma de decisiones.

Agregaríamos que la autonomía sólo es posible en un sistema político cuyo presidencialismo no distorsione la vida de las instituciones. Con ley o sin ley, la autonomía de los entes de derecho público depende del respeto que les tengan los poderes constituidos.

III.3.3.2 Estructura de la Ley del Banco de México

Llama la atención el desorden de la Ley del Banco de México.

Después de un preámbulo donde se inscribe una definición poco feliz y se reitera el elemento ideológico u *objetivo prioritario* del Banco de México (estabilidad del poder adquisitivo de la moneda). Sigue un capítulo *De la emisión y circulación monetaria*, al que le sucede otro titulado escuetamente *De las Operaciones*. Al que, a su vez, sucede uno denominado *De la reserva internacional y el régimen monetario*. El quinto capítulo se llama *De la expedición de normas y las sanciones*, al cual sigue *Del gobierno y la vigilancia*. Por si eso fuera poco, la ley finaliza en un capítulo donde se acumula toda la retacería que no pudo ubicarse en los otros y que se denomina *De las disposiciones generales*.

Conociendo la teoría y práctica de los bancos centrales, sorprende que el entonces presidente Salinas de Gortari o sus asesores, carecieran de un orden lógico en la exposición de esta ley. En atención a las funciones clásicas de la banca central, se debió diseñar una ley clara y mejor estructurada.

En nuestra opinión, la primer sección de la ley debería estar dedicada al armazón orgánico del Banco de México: el Gobernador y la Junta de Gobierno:

designación, duración en el cargo, causas de remoción y procedimiento, facultades, etcétera (Capítulo VI). A este capítulo debería agregársele artículos que hablan acerca de la imposición del secreto bancario a los miembros de la Junta de Gobierno, funcionarios y empleados de la Institución (artículo 58); la sujeción a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos a los miembros de la Junta de Gobierno y al personal del Banco (artículo 61).

La segunda parte debería estar dedicada a las más amplias facultades del Banco de México, distintas de la emisión monetaria y la reserva internacional, y de sus limitaciones (Capítulo III). Aquí debería agregarse aquellos artículos dispersos que hablan de las obligaciones del Banco de México de informar al presidente de la República y al Congreso de la Unión (artículos 51, 52, 53); la duración de su ejercicio financiero (artículo 54); la obligación de entregar su remanente de operación al Gobierno Federal (artículo 55); además de incluir las facultades y prohibiciones previstas en los artículos 62 y 63.

La tercer porción debería contener las facultades de emisión monetaria (Capítulo II), añadiendo el artículo 56; y, acerca de la reserva internacional y el régimen cambiario (Capítulo IV).

La cuarta parte debería estar comprendida de las facultades del Banco de México para expedir normas y sanciones (Capítulo V). A este capítulo habría que adicionársele varios artículos que aparecen dispersos en el sector *De las disposiciones generales*: los que se refieren al recurso de reconsideración (artículos 64, 65, 66 y 67) y el que señala la legislación supletoria que debe aplicarse en las operaciones del Banco de México (artículo 68).

Sin embargo, poco importa el orden de las leyes siempre y cuando estén bien redactadas cuestión en la que falla esta ley como veremos a continuación.

III.3.3.3 La Junta de Gobierno y su régimen de responsabilidades

Reiteramos nuestra crítica al sistema de designación utilizado por la Constitución. El Ejecutivo Federal debería ser apartado de esta designación en aras de la independencia del Banco de México.

Juzgamos inadecuado el catálogo de requisitos que establece el artículo 39 de la ley, en virtud que en su párrafo segundo exime de ciertas características a dos de los cinco integrantes de la Junta de Gobierno: el hecho de haber ocupado puestos de alto nivel en el *sistema financiero mexicano* es una calidad tan subjetiva como absurda. Podría preguntarse: *¿qué tan altos?*, *¿qué se debe entender por sistema financiero mexicano?*.

Gozar de reconocida competencia en materia monetaria o ser un profesional distinguido en materias económica, financiera o jurídica; son, asimismo, calidades subjetivas que sólo evalúa el presidente de la República.

En todo caso este catálogo de presupuestos personales que deben ostentar las personas, debería ser hecho a un lado. Nos parece obvio que sólo un profesional de sólida experiencia en materia monetaria, financiera o jurídica, puede tomar las riendas de un banco central; por lo cual, reiterar en el texto de la ley un elemento que sólo en la práctica puede evaluarse nos parece excesivo.

Por su parte, el artículo 43 en el cual se enumeran las *causas de remoción de un miembro de la Junta de Gobierno* --así como el procedimiento detallado en el artículo 44, efectuado por la propia Junta de Gobierno--, nos parece inadecuado para una ley de banca central. En especial, si asumimos que el artículo 61 detalla con prolija claridad que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es aplicable a la Junta de Gobierno y al personal del Banco --mediante un procedimiento especial previo efectuado por la Junta de Gobierno--. Además que también son sujetos, los miembros del principal órgano de conducción del Banco de México, del Juicio Político en términos del título IV de la Constitución Federal.

Es esta triple vertiente de disposiciones (Remoción; Juicio Político; Régimen de servidor público), una verdadera *maraña* establecida por la propia ley.

Mucho más criticable es el hecho que sea la propia Junta de Gobierno --salvo el caso de Juicio Político--, a quien le corresponda un papel, diríamos, protagónico, en el dictamen de causas de remoción o responsabilidad sancionable *¡de uno de sus miembros!*.

No sobra decir que en el caso de incurrir en alguna causal de remoción, el miembro de la Junta de Gobierno infractor sólo pueda ser sujeto de una investigación a solicitud del presidente de la República, o bien, de dos de los miembros de la Junta de Gobierno. Un mecanismo demasiado complicado e ineficaz. Las causales *más graves* son las que señalan las fracciones IV, V y VI el artículo 43: a) incumplir los acuerdos de la Junta de Gobierno; b) actuar deliberadamente en exceso o defecto de sus atribuciones; c) utilizar en beneficio propio --o de terceros--, información confidencial de que disponga en razón de su cargo; d) divulgar información confidencial sin autorización de la Junta de Gobierno; e) someter a sabiendas información falsa a la consideración de la Junta de Gobierno. Consideramos que la mayor parte de ellas, en la práctica, carecerán de eficacia, en virtud de la deficiente redacción de las mismas para encuadrar posibles conductas típicas y sancionables. Los legisladores debieron adecuar las leyes para tipificar aquellos *delitos* en que pudieran incurrir el gobernador y los restantes miembros de la Junta de Gobierno, en virtud de la gran responsabilidad que tiene en sus manos. Y no conformarse, con actitud sumisa, en aprobar un texto que contempla causales de remoción (*faltas graves*, decía la iniciativa) prescindibles.

III.3.4 Reglamento Interior del Banco de México

El viernes 30 de septiembre de 1994 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior del Banco de México. Este documento abroga el Reglamento publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de julio de 1985 y sus reformas.

Este documento consta de cincuenta y cinco artículos y tres transitorios. El primer capítulo se denomina *De la Organización y Competencia*; el segundo, *De la Comisión de Responsabilidades*; el tercero, *De la Contabilidad y de los Estados Financieros*; el cuarto, *Del Recurso de Reconsideración y del Procedimiento Administrativo de Ejecución*; y, el quinto, *Disposiciones Generales*. En el siguiente capítulo haremos referencia a algunos temas relacionados con este Reglamento.

NOTAS

- 1.- Véase: Rolando Tamayo y Salmorán. *Introducción al estudio de la Constitución. Op. cit.* p. 314-330.
- 2.- *Ibid.*, p. 293-294 (Al respecto el autor citado enfatiza: "... entiendo por *constitución de un orden jurídico*, el conjunto de normas que confieren facultades establecidas por el primer acto constituyente del orden jurídico (...). (...), todo orden jurídico, del tipo que sea, con el régimen jurídico que abrigue, de la ideología que sustente, tendrá siempre, necesariamente, una constitución. Las normas que la forman pueden constar por escrito, surgir por prácticas sociales o ser una combinación de estos procedimientos de creación. (...). (...) Aquello que exceda esta caracterización: *id est*, que no sean normas que establezcan los primeros procedimientos de creación (sus límites y condiciones) de un orden jurídico histórico, son prédicas sociales, idearios políticos, palabras de un texto, etcétera, pero no una constitución de un orden jurídico.")
- 3.- *Ibid.*, p. 299-300
- 4.- Hans Kelsen. *Teoría General del Estado. Op. cit.* p. 331-332
- 5.- Véase el contenido íntegro de este instrumento constitucional en Miguel Acosta Romero. *Las mutaciones de los estados en la última década del siglo XX. Necesidad de nuevas constituciones o actualizaciones y reformas de las vigentes. Ensayo de derecho constitucional comparado.* México: Porrúa, 1993. p. 446
- 6.- Véase el contenido íntegro de este instrumento constitucional en *Ibid.*, p. 504
- 7.- Véase el contenido íntegro de este instrumento constitucional en *Ibid.*, p. 420
- 8.- Citado en Modesto Suárez. *El extraño caso de dos gemelos polares: el gobierno formal y el gobierno real en México en Este País. Tendencias y Opiniones.* Director Federico Reyes Heróles. México: Desarrollo de Opinión Pública, S.A. de C.V., Número 35, febrero 1994. p. 2
- 9.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México: Cajica, 1993. p. 241-242).
- 10.- Ignacio Burgoa Orihuela. *Derecho constitucional mexicano.* Séptima edición. México: Porrúa, 1989. p. 378-379.
- 11.- Cfr., Jorge Carpizo McGregor. *El presidencialismo mexicano. Op. cit.* p. 82-89. También otros autores como el doctor Luis Javier Garrido Platas y el doctor Emilio Krieger Vázquez consideran que el presidente de la República, en México, posee

metaconstitucionalmente estas facultades que, en su opinión, deforman el orden jurídico e institucional de nuestro medio. Existen, no faltaban más, politólogos y estudiosos quienes, al contrario, justifican que el presidente de la República posea esta clase de facultades. Ejemplifican mediante las maniobras que los presidentes de Estados Unidos ejecutan -- entre sus correligionarios en el Capitolio-- para que presenten y aprueben iniciativas de ley que políticamente les convienen. En nuestra opinión los justificadores de esta clase de facultades no establecidas ni reconocidas por la carta constitucional, no hacen sino explicar por qué el sol sigue dando vueltas alrededor del planeta Tierra frente del tribunal eclesiástico que juzga a Galileo.

12.- Cfr., Emilio Krieger Vázquez. *En defensa de la Constitución. Violaciones presidenciales a la Carta Magna*. México: Grijalbo, 1994. p. 23-24. Los razonamientos del profesor Krieger me dejan consternado en virtud de su contundencia. En efecto, la última fracción del artículo 89 de la Constitución --dice el doctor Krieger--, establece que el presidente de la República sólo tendrá derecho a ejercer aquellas facultades que le estén expresamente concedidas. Reflexionando encontramos que el jefe de Gobierno y de Estado, en México, carece del derecho de enviar iniciativas de reforma al texto fundamental. Si bien es cierto que puede enviar al Congreso iniciativas de ley ordinaria. Partiendo del principio jurídico aplicable al derecho público en virtud del cual las autoridades sólo están facultadas a hacer sólo aquello que expresamente la ley les impone, *no sería posible* reputar, al presidente de la República, dicha la facultad de enviar iniciativa de reforma a la Constitución. No obstante, existen quienes adoptan la postura contraria a la expuesta.

13.- Cfr., Artículo 58 de la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* en *Ley Orgánica del Congreso General*. Quinta edición. México: Porrúa, 1994. p. 30. En esta misma edición puede consultarse el Reglamento referido.

14.- *Ibid.*, p. 44

15.- Véase: Luis Alberto Rodríguez. *Autonomía al Banco de México. Envía Salinas la iniciativa a la Cámara de Diputados. Debe separarse la emisión de dinero de otras tareas oficiales, explica*. en *La Jornada*. Director Carlos Payán Verver. México: Desarrollo y Medios, S.A. de C.V. Año Nueve, Número 3120, martes 18 de mayo de 1993. p. 1 y 24.

16.- Véase: Notimex. *Positiva la propuesta de Salinas de dar autonomía a Banxico. Analistas de EU* en *La Jornada*. Director Carlos Payán Verver. México: Desarrollo y Medios, S.A. de C.V., Año Nueve, Número 3121, miércoles 19 de mayo de 1993. p. 41.

17.- Véase: Oscar Camacho Guzmán. *Aspe: reformar el B de M no crea un cuarto poder. Daría rango constitucional al combate a la inflación. Se gesta un maximato económico, dice la diputada perredista Liliana Flores* en *La Jornada*. Director Carlos Payán Verver.

México: Desarrollo y Medios, S.A. de C.V., Año Nueve, Número 3127, miércoles 25 de mayo de 1993. p. 52 y 36.

18.- Carlos Acosta Córdova y Fernando Ortega Pizarro. *El control del Banco de México quedará en manos del PRI y el Presidente. Prolongación del monetarismo salinista en Proceso. Semanario de Información y Análisis.* Director Julio Scherer García. México: Comunicación e Información, S.A. de C.V., Número 864, 24 de mayo de 1993, p. 14-17.

19.- *Ibid.*, p. 17.

20.- *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos.* Director Héctor de Antuñano y Lora. LV Legislatura. Correspondiente al segundo período del segundo año de ejercicio. México: Dirección del Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Año II, Número 11, 18 de mayo de 1993. p. 606-612.

21.- *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos.* Director Héctor de Antuñano y Lora. LV Legislatura. Correspondiente al segundo período del segundo año de ejercicio. México: Dirección del Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Año II, Número 17, 8 de junio de 1993. p. 1169-1174

22.- *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos.* Director Héctor de Antuñano y Lora. LV Legislatura. Correspondiente al segundo período del segundo año de ejercicio. México: Dirección del Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Año II, Número 18, 10 de junio de 1993. p. 1223-1288

23.- *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos.* Director Luis Estrada Rodríguez. LV Legislatura. Segundo período ordinario. México: Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Año II, Tomo II, Número 19, Jueves 17 de junio de 1993. p. 3-9.

24.- *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos.* Director Luis Estrada Rodríguez. LV Legislatura. Segundo período ordinario. México: Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Año II, Tomo II, Número 20, Martes 22 de junio de 1993. p. 3-16. Acto seguido se procedió a su discusión en lo general

25.- *Diario Oficial de la Federación.* Órgano del gobierno constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Directora María Guadalupe Pérez Miranda. México: Talleres Gráficos de la Nación, viernes 20 de agosto de 1993. p. 2 y 3

26.- Cfr., Carlos Acosta Córdova. *Bombardeó Salinas al Congreso con un cúmulo de leyes que cambian la fisonomía del país. Tres días para que los diputados ajusten a*

México a los ordenamientos del TLC en Proceso. Semanario de Información y Análisis. Director Julio Scherer García. México: Comunicación e Información, S.A. de C.V., Número 892, 6 de diciembre de 1993

27.- *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos.* Director Héctor de Antuñano y Lora. LV Legislatura. Correspondiente al primer período del tercer año de ejercicio. México: Dirección del Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Año III, Número 12, 25 de noviembre de 1993. p. 1058-1077

28.- *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos.* Director Héctor de Antuñano y Lora. LV Legislatura. Correspondiente al primer período del tercer año de ejercicio. México: Dirección del Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Año III, Número 16, 7 de diciembre de 1993. p. 1487-1508

29.- *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos.* Director Héctor de Antuñano y Lora. LV Legislatura. Correspondiente al primer período del tercer año de ejercicio. México: Dirección del Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Año III, Número 17, 9 de diciembre de 1993. p. 1709-1767

30.- *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos.* Director Luis Estrada Rodríguez. LV Legislatura. Segundo período ordinario. México: Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Año III, Volumen I, Número 19, 13 de diciembre de 1993. p. 3-23

31.- *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos.* Director Luis Estrada Rodríguez. LV Legislatura. Segundo período ordinario. México: Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Año III, Volumen I, Número 20, 14 de diciembre de 1993. p. 20-27

IV. EXAMEN CRÍTICO DE LA LEY DEL BANCO DE MÉXICO

"La extrañeza que provoca nuestro hermetismo ha creado la leyenda del mexicano, ser insondable. Nuestro recelo provoca el ajeno. Si nuestra cortesía atrae, nuestra reserva hiela. Y las inesperadas violencias que nos desgarran, el esplendor convulso o solemne de nuestras fiestas, el culto a la muerte, acaban por desconcertar al extranjero. La sensación que causamos no es diversa a la que producen los orientales. También ellos, chinos, indostanos o árabes, son herméticos e indescifrables. También ellos arrastran en andrajos un pasado todavía vivo. Hay un misterio mexicano como hay un misterio amarillo y uno negro. El contenido concreto de esas representaciones depende de cada espectador. Pero todos coinciden en hacerse de nosotros una imagen ambigua, cuando no contradictoria: no somos gente segura y nuestras respuestas como nuestros silencios son imprevisibles, inesperados. Traición y lealtad, crimen y amor, se agazapan en el fondo de nuestra mirada. Atraemos y repelemos.

"No es difícil comprender los orígenes de esta actitud. Para un europeo, México es un país al margen de la Historia universal. Y todo lo que se encuentra alejado del centro de la sociedad aparece como extraño e impenetrable. Los campesinos, remotos, ligeramente arcaicos en el vestir y el hablar, parcos, amantes de expresarse en formas y fórmulas tradicionales, ejercen siempre una fascinación sobre el hombre urbano. En todas partes representan el elemento más antiguo y secreto de la sociedad. Para todos, excepto para ellos mismos, encarnan lo oculto, lo escondido y que no se entrega sino difícilmente, tesoro enterrado, espiga que madura en las entrañas terrestres, vieja sabiduría escondida entre los pliegues de la tierra.

"La mujer, otro de los seres que viven aparte, también es figura enigmática. Mejor dicho, es el Enigma. A semejanza del hombre de raza o nacionalidad extraña, incita y repele. Es la imagen de la fecundidad, pero asimismo de la muerte. En casi todas las culturas las diosas de la creación son también deidades de destrucción. Cifra viviente de la extrañeza del universo y de su radical heterogeneidad, la mujer ¿esconde la muerte o la vida?, ¿en qué piensa?, ¿piensa acaso?, ¿siente de veras?, ¿es igual a nosotros? El sadismo se inicia como venganza ante el hermetismo femenino o como tentativa desesperada para obtener una respuesta de un cuerpo que tenemos insensible. Porque, como dice Luis Cernuda, 'el deseo es una pregunta cuya respuesta no existe'. A pesar de su desnudez --redonda, plena-- en las formas de la mujer siempre hay algo que desvelar:

Eva y Cipris concentran el misterio
del corazón del mundo.

"Para Rubén Darío, como para todos los grandes poetas, la mujer no es solamente un instrumento de conocimiento, sino el conocimiento mismo. El conocimiento que no poseeremos nunca, la suma de nuestra definitiva ignorancia: el misterio supremo."

Octavio Paz *Los hijos de la malinche* en *El laberinto de la soledad*. Segunda edición. México: Fondo de Cultura Económica, 1973. p. 59-60 Popular, 107

IV.1 Plan de exposición

Me permito, en este capítulo, efectuar algunos comentarios a la Ley del Banco de México, publicada el 23 de diciembre de 1993 en el Diario Oficial de la Federación. De tal suerte transcribo la ley motivo del examen crítico. La sistemática utilizada para efectuar dichos comentarios consta de cuatro criterios básicos:

a) el texto que contenga nuestro comentario irá intercalado respecto de una porción seleccionada con toda libertad por mi parte;

b) se enunciará la crítica positiva o negativa que a mi juicio deba anotarse;

c) se enunciará la concordancia correspondiente en el texto de la hoy abrogada Ley Orgánica del Banco de México (D.O.F. 31 de diciembre de 1984) de la misma forma se hace referencia al Reglamento Interior del Banco de México (D.O.F. 30 de septiembre de 1994);

d) se enunciará el apoyo doctrinal existente en la medida de lo posible.

IV.2 De la naturaleza, finalidades y funciones

CARLOS SALINAS DE GORTARI, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que el H. Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

D E C R E T O:

El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta:

LEY DEL BANCO DE MÉXICO

CAPÍTULO I

De la naturaleza, las finalidades y las funciones

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

Comentario: Me parece recordar al profesor **Efrén Cervantes Altamirano** en la clase de títulos y operaciones de crédito (Derecho Mercantil II, para quien todavía nos correspondió dicho plan de

estudios) quien decía con acierto: '*La ley debe abstenerse de proporcionar definiciones doctrinales, pues de ello se encargan los juristas.*' Tenía razón. La función primordial de toda ciencia es describir y explicar la porción de universo a la que dedica sus esfuerzos. En materia de Derecho es su singular ciencia quien abastece al estudioso toda clase de definiciones doctrinales que proceden de adecuadas explicaciones. No es que el legislador deba abstenerse de esta labor, más bien, debe evitarla en lo posible. Pues, por lo general, cuando la encara, se arriesga a la andanada de críticas correspondientes, ya que asume una función que no le corresponde. Puede asumirse la postura válida de decir que la definición aclara y precisa un concepto y ello, en la ley, produce seguridad jurídica.

Consideramos que esta ley define con deficiencia al banco central cuando afirma que es una persona de derecho público. ¿Acaso la tradición jurídica mexicana en la materia ha creado bancos centrales que sean personas de derecho privado? En este punto no debe llamar a confusión la *forma jurídica* del Banco de México fundado el 10. de septiembre de 1925 que, en efecto, era una Sociedad Anónima. Ello porque era precedido del mandato constitucional, instituido en la original Carta de Querétaro de 1917, en virtud de la cual el Estado debía contar con un Banco Único de Emisión titular de la prerrogativa de emitir billetes y acuñar monedas. Motivo más que suficiente para considerarlo *persona de derecho público*. Como se examinó en el Capítulo II, más de un banco central europeo está organizado bajo la forma jurídica de una Sociedad Comercial por Acciones; pero la norma que rige la médula de sus operaciones es, en definitiva, de derecho público (para aquellos creyentes en esta, a nuestro juicio, arbitraria e inútil división del Derecho). De todas las personas de derecho público existentes en la legislación positiva, ¿a cuál categoría pertenece el banco central? ¿Es un organismo descentralizado?, ¿es acaso una empresa de participación estatal?

Y no sólo eso. El Constituyente Permanente incurrió en un grave error al añadir este adorno: '*con carácter autónomo*'. ¿Y bien?, todo ese enunciado no proporciona alguna nota acerca de la naturaleza del banco central, como se intitula el capítulo correspondiente. De todas las personas de derecho público con carácter de autónomas que existen en las leyes mexicanas, ¿a cuál de ellas pertenece este engendro (al cual el profesor Miguel Acosta Romero le ha concedido una naturaleza *protéica*)? Esta *rara* definición es más una declaración ideológica y política de lo que los economistas entienden por banco central. Para algunos de ellos los bancos centrales deben ser independientes de todo poder que les ordene alterar el *responsable* manejo de la circulación monetaria. ¿Independiente de quién? Del gobierno en turno. Sin embargo, aun entre los economistas existen posturas divergentes al respecto.

Los economistas desconocen que las personas de derecho público con carácter autónomo que más se acercan a lo que ellos pretenden son, como rezaba el artículo 10. de la Ley Orgánica del Banco de México --publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1984 (en adelante LOBM 31-XII-1984)--, organismos descentralizados de la Administración Pública Federal. Entes erigidos como personas distintas de su creador, con personalidad y patrimonio propios. Dueños, al decir de los estudiosos del Derecho Administrativo, de una autonomía técnica y una autonomía orgánica. Funcionales en la legislación positiva mexicana al amparo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que los ubica en la rama de la administración paraestatal. En armonía total con la denominada Ley Federal de Entidades Paraestatales, donde se ubica al Banco de México; y, cosa excepcional, en virtud de la cual se le asigna el privilegio de que se rija bajo los mandatos de su propia ley. No obstante, los economistas de esa corriente identificable que desde 1982 han gobernado (o desgobernado, como podría referirse ahora con justa razón) también han llevado al exterminio a algunas de estas personas adscritas al sector paraestatal. Sus privatizaciones han alterado las concepciones jurídicas de lo que se debe entender por organismos descentralizados. En el caso del Banco de México, en aras de subrayar su autonomía, han preceptuado para él una definición abominable.

Art. 2º.- El Banco de México tendrá por finalidad proveer a la economía del país

de moneda nacional. En la consecución de esta finalidad tendrá como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda. Serán también finalidades del Banco promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.

Comentario: Suele responder a una venerable tradición el hecho que las legislaciones de los más prestigiados bancos centrales contengan, más o menos, formulaciones de objetivos, finalidades o metas. México y la legislación de su instituto emisor no son la excepción.

La LOBM 31-XII-1984 en el segundo párrafo del artículo primero era más sencilla por cuanto a las finalidades del instituto emisor: *'El organismo mencionado es el Banco Central de la Nación y tiene por finalidades emitir moneda, poner en circulación los signos monetarios y procurar condiciones crediticias y cambiaras favorables a la estabilidad del poder adquisitivo del dinero, al desarrollo del sistema financiero y, en general, al sano crecimiento de la economía nacional'*.

Pero he aquí que la prerrogativa de emisión de los signos monetarios deba verse disminuída en aras de resaltar un objetivo prioritario. ¿Cuál es este? *Procurar el poder adquisitivo de la moneda.* El texto de la exposición de motivos de la reforma constitucional del artículo 28 constitucional y de la Ley del Banco de México, *machaconamente* insistía en este aspecto. Desde luego que las voces de oposición remarcaban que esta solución obedecía a una visión sesgada del espectro económico.

Parecería que este objetivo prioritario, *hace sombra* a otras finalidades anotadas en este precepto: *'Promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos'*. Debe decirse que la formulación de estas metas es más objetivo comparado con el de la ley anterior, mismo que pretendía: *'procurar condiciones crediticias y cambiaras favorables a la estabilidad del poder adquisitivo del dinero, al desarrollo del sistema financiero y, en general, al sano crecimiento de la economía nacional'*.

Art. 3º.- El Banco desempeñará las funciones siguientes:

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

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

VI. Operar con los organismos a que se refiere la fracción V anterior, con bancos centrales y con otras personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera.

Comentario: La fracción I es exhaustiva en la enumeración de funciones ya que le concede al Banco de México facultades de regulación 1) monetaria, y 2) como primer autoridad del sistema financiero nacional. En este punto la anterior ley, contenía una declaración escueta: '(regulación de) la emisión y circulación de la moneda, el crédito y los cambios;'. No obstante, ¿qué debe entenderse por regulación? Si entendemos por ello la expedición de leyes, estamos ante un dispositivo inconstitucional. El Congreso no puede delegar su facultad de creación de leyes, sino bajo las condiciones que señala la Constitución Federal. Sólo podemos, entonces, entender la emisión de reglas o mandatos de inferior categoría que las leyes. Las fracciones II, III, IV y V, así como la anterior referida, rescatan algunas de las funciones clásicas que caracterizan a todo banco central, las cuales fueron examinadas en el Capítulo II de este trabajo.

Debe hacerse referencia a lo siguiente: constituyen una *calca al carbón* de aquellas que definía el artículo 2º de la LOBM 31-XII-1984; salvo por los siguientes detalles: a) desapareció la facultad de regulación del Banco de México del servicio de cámara de compensación; b) desapareció la alusión a que el Banco de México debía fungir como agente financiero del Gobierno *en operaciones de crédito interno y externo*; c) constituye *toda una novedad* la facultad del Banco de México para operar --sin destacar qué debe entenderse por *operar*-- con el Fondo Monetario Internacional, organismos de cooperación financiera internacional, organismos que agrupen a bancos centrales y personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera; y d) se suprimió la referencia a que todas esas funciones debían efectuarse '*... en concordancia con las directrices de política monetaria y crediticia que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.*' Lo cual podía desentonar con el carácter de autónomo concedido al Banco de México, aunque no deba dejar de decirse que las políticas monetarias y crediticias, deben ser elaboradas por los Gobiernos y los Bancos Centrales de manera que resulten en beneficio de sus respectivos países. ¿Acaso no podría haberse hecho referencia a esta realidad?, ¿cuál es el papel y responsabilidades del Banco de México en la elaboración de tales políticas?

IV.3 De la emisión y la circulación monetaria

CAPÍTULO II

De la emisión y la circulación monetaria

Art. 4º.- Corresponderá privativamente al Banco de México emitir billetes y ordenar la acuñación de moneda metálica, así como poner ambos signos en circulación a través de las operaciones que esta Ley le autoriza realizar.

Art. 5º.- Los billetes que emita el Banco de México deberán contener la denominación con número y letra; la serie y número; la fecha del acuerdo de emisión; las firmas en facsímil de un miembro de la Junta de Gobierno y del Cajero Principal; la leyenda "Banco de México", y las demás características que señale el propio Banco.

El Banco podrá fabricar sus billetes o encargar la fabricación de éstos a terceros.

Art. 6º.- El Banco, directamente o a través de sus corresponsales, deberá cambiar a la vista los billetes y las monedas metálicas que ponga en circulación, por otros de la misma o de distinta denominación, sin limitación alguna y a voluntad del tenedor.

Si el Banco o sus corresponsales no dispusieren de billetes o monedas metálicas de las denominaciones solicitadas, la obligación de canje podrá cumplirse entregando billetes o monedas metálicas de las denominaciones de que dispongan, más próximas a las demandadas.

Se exceptúan de lo dispuesto en este artículo las monedas metálicas a que se refiere la fracción II del artículo 62.

En el cumplimiento de su obligación de canje con las instituciones de crédito, el Banco podrá entregarles billetes y monedas metálicas de las denominaciones cuya mayor circulación considere conveniente para facilitar los pagos.

Comentario: La mayoría de estas disposiciones son una reiteración de las efectuadas en los artículos 3º, 4º y 5º de la LOBM 31-XII-1984.

El *monopolio legítimo* de emisión y acuñación se rescata en el artículo 4º de esta Ley. Aunque difiere de la redacción empleada. Se dice que *corresponderá privativamente* al Banco de México, lo cual permite especular que este lenguaje aún tiene resabios de los antiguos privilegios concedidos a los bancos de circulación europeos que no eran públicos. Sería mejor reformular esta redacción diciendo de manera clara y tajante: *'Son prerrogativas del Banco de México las funciones de emisión de billetes y acuñación de monedas, así como la puesta en circulación de ambos signos conforme a las operaciones que esta Ley le faculte realizar.'* Debe decirse que constituyó en México toda una disputa, proveniente de fines del siglo XIX, poner en claro a quién o a quiénes correspondían esta prerrogativa. La pluralidad de emisiones, antes de la lucha revolucionaria, tornó caótica la ya de por sí turbulenta agonía de los bancos privados que ostentaban los privilegios de emisión al amparo de las concesiones del Gobierno.

El artículo 6° enumera los detalles y características que deban ostentar los billetes emitidos por el Banco de México. En la Ley de 1941 se exigía la firma del interventor de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros. El segundo párrafo dice que el Banco puede fabricar sus billetes o encargar la fabricación a terceros. Sería adecuado que se hiciera referencia a la misma potestad del ente respecto de la fabricación de las monedas, que se hacen mediante la intervención de la Casa de Moneda. Detalle que toma en cuenta la exposición de motivos de esta Ley, pero que no se refleja en este punto.

El profesor **Miguel Acosta Romero** (*Legislación Bancaria. Doctrina, compilación legal y jurisprudencia. Segunda edición.* México: Porrúa, 1989. p. 293) escribió refiriéndose al artículo 5° de la LOBM 31-XII-1984: '*Establece una obligación muy importante que antes no estaba consignada en las leyes, que es la obligación del Banco de México de cambiar a la vista los billetes y monedas metálicas que ponga en circulación, por otros de la misma o distinta denominación, sin limitación alguna y a voluntad del tenedor.*' Ahora, acota el propio artículo, y he aquí la novedad: el Banco de México puede entregar '*... billetes y monedas metálicas de las denominaciones cuya mayor circulación considere conveniente para facilitar los pagos.*' Lo cual es más importante de lo que aparenta, pues, constituye un constante y silencioso acceso del Banco a la denominada base monetaria en circulación; lo cual, en todo caso, es legítimo.

IV.4 De las operaciones

CAPÍTULO III *De las operaciones*

Art. 7°.- El Banco de México podrá llevar a cabo los actos siguientes:

Comentario: La nomenclatura legal hace referencia a los actos que puede realizar el instituto emisor. La anterior ley hacía referencia a '*operaciones*'.

I. Operar con valores;

Comentario: La operación con valores, sin restricción alguna, resulta una novedad en la regulación del Banco de México. Antes sólo podía operar con bonos de regulación monetaria y con valores a cargo del Gobierno Federal bajo rígidas circunstancias previstas. Según la LOBM 31-XII-1984 en el segundo párrafo de la fracción VIII del artículo 6°, sólo disponía: '*Tratándose de valores a cargo del Gobierno Federal o de instituciones de crédito, el Banco no deberá adquirirlos directamente del deudor, excepto cuando las adquisiciones queden correspondidas con depósitos en efectivo no retirables antes del vencimiento, constituidos en el propio Banco con el producto de la colocación, cuyos montos, plazos y rendimientos sean iguales a los de los valores objeto de la operación de que se trate.*'

II. Otorgar crédito al Gobierno Federal, a las instituciones de crédito, así como a los fondos bancario de protección al ahorro y de apoyo al mercado de valores

previstos en las leyes de Instituciones de Crédito y del Mercado de Valores;

Comentario: Más adelante retornaré sobre la explicación de las condiciones específicas por las cuales el Banco de México puede otorgar crédito al Gobierno Federal, lo cual, puede estimarse, constituye el *leit motiv* de la reforma por la cual se dotó de autonomía al banco central. Las discusiones en el Constituyente Permanente pusieron en solfa las razones apuntadas en el texto de la exposición de motivos sobre las causas del proceso inflacionario y las nimias medidas de solución que podía otorgar la aprobación de la ley constitucional.

Se encuentra el apoyo legal en virtud del cual el Banco de México puede otorgar crédito a los bancos y demás intermediarios financieros en casos de emergencia y con motivo exclusivo de proteger el ahorro. La fracción VI del artículo 6° de la LOBM 31-XII-1984 decía: '*Otorgar créditos al Gobierno Federal, ..., y a las instituciones de crédito, ya sea que éstas actúen por cuenta propia o como fiduciarias en fideicomisos públicos de fomento económico. (...)*'. Durante los primeros meses de 1995 el Banco de México ha hecho uso del ahora famoso y triste FOBAPROA ante el virtual peligro de quiebras de varios bancos mexicanos, consecuencia de los desórdenes originados por la macrodevaluación de diciembre de 1994.

III. Otorgar crédito a las personas a que se refiere la fracción VI del artículo 3°;

Comentario: Las personas a que se refiere esta fracción son: Fondo Monetario Internacional, organismos de cooperación financiera internacional, organismos que agrupen a bancos centrales, bancos centrales y otras personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera.

Si de todos estos entes el único el único a que se hace referencia expresa es al Fondo Monetario Internacional, ello significa la importancia *crucial* que tiene para los Gobiernos Federales la institución que en el presente dirige Michel Camdessus. Lo cual no es óbice para criticar que una ley ostente esa referencia superficial a los demás organismos, bancos centrales y otras personas morales, sin hacer mención expresa, por lo menos, de las principales. Además, puede acusarse de casuística, en extremo, esta disposición y otras que se encontrarán pues las operaciones no se limitan a otorgar crédito, sino también a recibirlo, a constituir depósitos, a realizar pagos por cuenta de terceros, y un largo etcétera. Consideramos, a riesgo de aportar una mención insuficiente, que esta fracción debería ser enunciada de la siguiente forma: '*Operar con todas aquellas personas colectivas reconocidas por la comunidad internacional como autoridades en materia financiera y con las cuales haya celebrado México el tratado correspondiente. En el caso de bancos centrales y entidades privadas extranjeras sólo podrá operarse respecto de los existentes en aquellos países con los cuales México haya celebrado el convenio internacional que amerite.*'

La definición de la fracción IX del artículo 6° de la LOBM 31-XII-1984, decía: '*Operar con los organismos a que se refiere la fracción V del artículo 2° y, en general, con entidades financieros del exterior*';'. En todo caso, con la crítica formulada, ésta fórmula era más adecuada. Con la palabra 'operar' se pueden encuadrar las operaciones típicas que realizan esta clase de entidades financieras.

IV. Constituir depósitos en instituciones de crédito o depositarias de valores, del país o del extranjero;

Comentario: ¿A qué clase de instituciones de crédito o instituciones depositaria de valores se refiere esta fracción? ¿Con qué finalidad el Banco de México ha de constituir esos depósitos? Son interrogantes

que no encuentran respuesta en la exposición de motivos: ¿bancos y financieras privadas? ¿pagos del Gobierno Federal o de organismos descentralizados? No lo sabemos pues las hipótesis que pueden encuadrarse son amplias.

Pero notamos que esta constitución de depósitos son, en amplia medida, con la finalidad de efectuar los pagos del Gobierno Federal. En todo caso, era de mayor franqueza la fórmula de la fracción X del artículo 6° de la LOBM 31-XII-1984, la cual desapareció: '*Realizar pagos o cobros que el Gobierno Federal requiera hacer en el extranjero*'; Además, la fracción V de dicho ordenamiento tampoco se rescató. Ahí se regulaba en forma expresa: '*Constituir depósitos bancarios de dinero*'.

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

Comentario: En primer lugar los valores a que se hace mención son aquellos '*pagaderos fuera del territorio nacional, considerados de primer orden en los mercados internacionales, denominados en moneda extranjera y a cargo de gobiernos de países distintos de México, de organismos financieros internacionales o de entidades del exterior, siempre que sean exigibles a plazo no mayor de seis meses o de amplia liquidez*'.

Creemos que vuelve a ser casuística en extremo esta porción de la ley. Lo cual es consecuencia de la deficiente redacción de la fracción III de este importante artículo. La adquisición de valores es una de las muchas hipótesis que puede adecuar la simple y llana expresión *operar*.

VI. Emitir bonos de regulación monetaria;

Comentario: Entre las facultades de cualquier banco central se encuentra la de regular el crédito mediante operaciones de mercado. La emisión de estos bonos, sin lugar a dudas, es parte de la manifestación de esta característica por parte del Banco de México.

La fracción III del artículo 6° de la LOBM 31-XII-1984, además describía las características de estos bonos: '*(...)*. Dichos bonos serán títulos de crédito, al portador, con o sin causa de intereses, denominados en moneda nacional o extranjera y tendrán las demás características que el Banco fije al emitirlos, debiendo mantenerse depositados en administración en el propio Banco, cuando éste así lo determine;'.

El profesor Miguel Acosta Romero escribió al respecto: '*(Estos bonos) servirán para colocarse entre los bancos y posiblemente no entre el público ahorrador*'.

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

Comentario: Conforme a lo expuesto en el capítulo II, que una de las funciones de cualquier banco central que se precie de serlo, consiste en actuar o fungir como banquero del gobierno. El artículo 3º antes comentado hace alusión a ello, prefiriendo decir que el Banco de México prestará servicios de tesorería y agente financiero al Gobierno Federal. También dijimos que estos servicios no se constriñen al Gobierno, sino a muchas otras personas cuando la ley así lo establezca. Por lo cual, ¿no hubiera respondido a una mejor sistemática relacionar justo al lado de la fracción II de este artículo, la fracción en comento?

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

Comentario: Respecto de esta fracción su ubicación denota falta de una sistemática en la elaboración de la ley. Debe relacionarse con la fracción II de este artículo, reiterando que es casuística en extremo: ¿acaso no la hipótesis de la recepción de depósitos bancarios, pudiera haber sido comprendida en una sola fórmula legal?

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

Comentario: Llama la atención que los créditos que el Banco de México pueda obtener de las personas aludidas deben ser sólo con propósitos de regulación cambiaria. La fracción IV del artículo 6º de la LOBM 31-XII-1984 decía: '*Obtener créditos de personas morales domiciliados en el exterior;*'.

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

Comentario: Esta disposición es idéntica a la fracción XII del artículo 6º de la LOBM 31-XII-1984.

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

Comentario: La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito dispone que la función fiduciaria sólo deba corresponder a entidades bancarias. Sin embargo el caso del Banco de México es distinto. Su naturaleza no responde a la de cualquier banco comercial, pues su objetivo preponderante no es lucrar. Por ello la Ley que lo rige debe contener el supuesto en el cual pueda desempeñar la función de fiduciario. La redacción de esta fracción es semejante a la de la fracción XI del artículo 6º de la LOBM 31-XII-1984, salvo porque omite lo siguiente: '*(...).* (El Banco de México) podrá canalizar recursos a los fideicomisos en los que tenga carácter de fiduciaria, a través de las operaciones que esta Ley le autoriza a realizar;'

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

Comentario: Reitero la crítica formulada respecto de las fracciones II, III y VII. La ubicación de esta fracción no corresponde a sistemática alguna.

El Banco no podrá realizar sino los actos expresamente previstos en las disposiciones de esta Ley o los conexos a ellos.

Comentario: Me parece adecuada esta última parte del artículo 7°. Pero es debatible el anotar que el Banco de México podrá realizar actos conexos a aquellos previstos en forma expresa en las disposiciones de la Ley. ¿Qué es un acto conexo? En todo caso, si el Banco de México para cumplir con las facultades expresamente previstas requiere efectuar actos de naturaleza conexas, éstos no requieren un permiso de la ley para ser realizados, en virtud que su existencia se justifica de antemano.

Lo que sería de temerse es que bajo el rubro *actos conexos*, se embozaran otros que nada tuvieran que ver con el cumplimiento de los expresamente previstos en esta Ley. Lo cual, desde luego, constituirían actos ilegales a cargo del Banco de México.

Art. 8°.- Las operaciones a que se refiere el artículo 7° deberán contratarse en términos que guarden congruencia con las condiciones de mercado al tiempo de su celebración, exceptuando aquéllas que por su naturaleza no tengan cotización en el mercado.

Además, las operaciones con valores que realice el Banco Central, salvo las señaladas en las fracciones IV, V y XII del artículo 7° y en la fracción I del artículo 9°, se harán exclusivamente mediante subasta, cuyo objeto sean títulos a cargo del Gobierno Federal, de instituciones de crédito o del propio Banco.

Comentario: Acertada disposición que se refiere a los términos y condiciones en los cuales el Banco de México puede celebrar los actos contenidos en el artículo precedente. Cabe mencionar que no existía disposición similar en la LOBM 31-XII-1984, por lo cual constituye una novedad. Además señala con claridad que el mecanismo que debe emplear el Banco de México, salvo las excepciones mencionadas, es la subasta.

Art. 9°.- El Banco de México no deberá prestar valores al Gobierno Federal ni adquirirlos de éste, excepto cuando se trate de adquisiciones de valores a cargo del propio Gobierno y se cumpla una de las dos condiciones siguientes:

I. Las adquisiciones queden correspondidas con depósitos en efectivo no retirables antes del vencimiento, que dicho Gobierno constituya en el Banco con el producto de la colocación de los valores referidos, cuyos montos, plazos y rendimientos sean iguales a los de los valores objeto de la operación respectiva; o bien,

II. Las adquisiciones correspondan a posturas presentadas por el Banco en las subastas primarias de dichos valores. Estas adquisiciones en ningún caso deberán ser por monto al de los títulos a cargo del propio Gobierno propiedad del Banco que venzan el día de colocación de los valores objeto de la subasta.

Comentario: La presente Ley es muy conservadora por lo que respecta a la concesión de crédito, en cualquiera de sus formas, al Gobierno Federal. Respecto de los valores que, en su momento, el Banco de México pudiera prestar o adquirir del Gobierno Federal, se señalan importantes restricciones que aquí se detallan. En artículos posteriores se encuentra, a profundidad, reguladas las relaciones de ambos entes en el rubro del crédito.

Art. 10.- La función de agente del Gobierno Federal para la emisión, colocación, compra y venta, de valores representativos de la deuda interna del citado Gobierno y, en general, para el servicio de dicha deuda, será privativa del Banco Central.

Comentario: Debe relacionarse este artículo con la función de agente financiero del Gobierno, explicada en el Capítulo II, y ya referida en el artículo 3º fracción III de esta Ley.

Art. 11.- El Banco de México sólo podrá dar crédito al Gobierno Federal mediante el ejercicio de la cuenta corriente que lleve a la Tesorería de la Federación y con sujeción a lo que se dispone en el artículo 12. Para efectos de la presente Ley, no se consideran crédito al Gobierno Federal los valores a cargo de éste propiedad del Banco Central.

Art. 12.- El Banco llevará una cuenta corriente a la Tesorería de la Federación que se ajustará a lo que convengan las partes, pero en todo caso a lo siguiente:

I. Sólo podrán hacerse cargos o abonos a esta cuenta mediante instrucción directa del Tesorero de la Federación al Banco que este último reciba con una antelación de por lo menos un día hábil bancario a la fecha en que deba efectuarse el

respectivo cargo o abono;

II. El Banco de México podrá, sin autorización del Tesorero de la Federación, cargar la cuenta para atender el servicio de la deuda interna del Gobierno Federal;

III. Con cargo a esta cuenta no podrán librarse cheques u otros documentos a favor de terceros, y

IV. El saldo que, en su caso, obre a cargo del Gobierno Federal no deberá exceder de un límite equivalente al 1.5 por ciento de las erogaciones del propio Gobierno previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio de que se trate, sin considerar las señaladas para la amortización de la deuda de dicho Gobierno; salvo que, por circunstancias extraordinarias, aumenten considerablemente las diferencias temporales entre los ingresos y los gastos públicos.

En el evento de que el saldo deudor de la cuenta exceda del límite referido, el Banco deberá proceder a la colocación de valores a cargo del Gobierno Federal, por cuenta de éste y por el importe del excedente. De ser necesario o conveniente, el Banco, también por cuenta del Gobierno Federal, emitirá valores a cargo de éste para realizar la colocación respectiva. Al determinar las características de la colocación y, en su caso, emisión, el Banco procurará las mejores condiciones para el Gobierno dentro de lo que el mercado permita.

El Banco deberá efectuar la colocación de los valores mencionados en un plazo no mayor de quince días hábiles, contado a partir de la fecha en que se exceda el límite señalado, liquidando el excedente de crédito con el producto de la colocación correspondiente. Excepcionalmente, la Junta de Gobierno del Banco podrá ampliar este plazo una o más veces por un plazo conjunto no mayor de tres meses, si ello resulta conveniente para evitar trastornos en el mercado financiero.

Comentario: Los artículos precedentes tocan un asunto neurálgico. La concesión de crédito al Gobierno Federal por parte del Banco de México. Debe decirse que mucho de las discusiones en las Cámaras fue acerca de este aspecto. La concesión del crédito debe ajustarse al ejercicio de una cuenta corriente que el

Banco debe llevarle al Gobierno Federal por conducto de la Tesorería de la Federación. La cuenta corriente es definida por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, de aplicación supletoria, como: *'En virtud del contrato de cuenta corriente, los créditos derivados de las remesas recíprocas de las partes se anotan como partidas de abono o de cargo en una cuenta, y sólo el saldo que resulte a la clausura de la cuenta constituye un crédito exigible y disponible'*.

La fracción IV es toda una novedad. Tiene su antecedente, a su vez, en la fracción IV del artículo 9º de la LOBM 31-XII-1984, misma que decía: *'El saldo a cargo del Gobierno Federal no deberá exceder al uno por ciento del total consolidado de las percepciones previstas en la Ley de Ingresos de la Federación para el año de que se trate, salvo que por circunstancias extraordinarias aumenten considerablemente las diferencias temporales entre los ingresos y los gastos públicos de un mismo ejercicio fiscal'*.

'Para determinar el total de las percepciones a que se refiere el párrafo anterior de esta fracción, se deducirá de aquéllas el monto de las amortizaciones de la deuda pública, previstas en el respectivo Presupuesto de Egresos de la Federación.'

En especial los últimos dos párrafos parecen retomar el prurito de evitar que el saldo deudor del Gobierno Federal se incremente de manera descontrolada.

Una buena pregunta: ¿a cuánto ascienden los honorarios que cobra el Banco de México por servir de banquero del Gobierno Federal? La Ley es omisa al referirse al punto. Vimos, en el capítulo II, que es legítimo que el banco central cobre sus honorarios por estos servicios que presta. De la misma forma es legítimo que tales servicios sean a título gratuito. El hecho que la cuenta corriente funcione según el acuerdo del Banco de México y el Gobierno Federal nos hace pensar que este punto fino es tratado de manera profusa en dicho acuerdo. Pero, si acaso la intención del legislador era definir un estatuto de autonomía para el Banco de México, merecería un aplauso el hecho que la Ley secundaria comprendiera esta aspecto.

Art. 13.- Cuando las leyes establezcan que el Banco de México deba efectuar aportaciones a organismos financieros internacionales, el Gobierno Federal, salvo por lo que enseguida se señala, proveerá oportunamente al propio Banco de los recursos respectivos, el pago de las cuotas al Fondo Monetario Internacional, se efectuará con recursos del Banco de México.

Comentario: Es importante señalar que el Banco de México, con sus propios recursos, debe pagar las cuotas ante el Fondo Monetario Internacional. ¿Por qué la insistencia en mencionar este organismo extranjero de manera expresa? Resulta obvia la importancia crucial de este ente financiero para el gobierno federal, no obstante resulta excesiva la minuciosidad con la que se le hace aparecer en diversos artículos de la ley.

Art. 14.- Las operaciones que el Banco de México realice con las instituciones de crédito se efectuarán mediante subasta o de conformidad con disposiciones de carácter general que expida el propio Banco.

Los financiamientos que el Banco Central conceda a las instituciones de crédito, sea mediante el otorgamiento de crédito o a través de la adquisición de valores, sólo podrán tener por finalidad la regulación monetaria.

Comentario: Las disposiciones incluidas en ambos párrafos están mal ubicadas. Debieron estar anotadas, dentro de esta ley, en el párrafo segundo del artículo 8° y en la fracción II del artículo 7°, respectivamente.

Ello porque ambas disposiciones se refieren a condiciones o limitaciones respecto de actos del propio Banco de México.

Vuelve a referirse que la concesión de crédito está sujeta a controles rígidos, ahora, en el caso de las instituciones de crédito, con la finalidad de regulación monetaria.

Art. 15.- Lo previsto en los artículos 8°, segundo párrafo, y 14, no será aplicable a los financiamientos que el Banco Central conceda a las instituciones de crédito para evitar trastornos en los sistemas de pagos, ni a las operaciones que el Banco realice como acreditante de última instancia.

Comentario: Aquí existe una rendija jurídica que vale la pena apreciar. Se ha dicho, en el cuerpo de esta ley, que el Banco de México puede otorgar crédito, por una parte, 1) al Gobierno Federal, si mediante el ejercicio de una cuenta corriente regulada con rigidez; por otra parte, 2) a instituciones de crédito, si exclusivamente con propósitos de regulación monetaria o de protección del ahorro.

Según este artículo, existen dos excepciones respecto del crédito o financiamiento otorgado a instituciones de crédito. 1) Cuando dicho financiamiento sea otorgado para evitar trastornos en los sistemas de pagos; 2) Cuando el Banco actúe como prestamista de última instancia.

Subyace en ambas hipótesis la necesidad de *inyectar dinero a la economía* en caso de una severa restricción de circulante. Una economía no puede vivir siempre sin crédito, o bien, siempre con abundancia de dinero en forma de crédito. Debe existir un justo medio. Por otra parte, para nosotros la Ley específica que en caso de ser tan severa la escasez de circulante, las operaciones con valores en las que actúe el Banco de México pueden exentarse de seguir el procedimiento de subasta, en el caso que el banco central actúe como prestamista de última instancia, o bien, cuando el financiamiento que se otorgue producto de la operación de valores sea otorgado para evitar trastornos en los sistemas de pagos. Hasta el momento el ordenamiento se abstiene de mencionar las hipótesis mediante las cuales el Banco de México puede actuar como prestamista de última instancia. Una de las funciones clásicas de la banca central.

Art. 16.- Los financiamientos que el Banco de México conceda a las instituciones de crédito, estarán garantizados por los depósitos de dinero y de valores que dichas instituciones tengan en el propio Banco. Al vencer los mencionados financiamientos, el Banco estará facultado para cargar su importe a las cuentas en que se registren dichos depósitos de dinero.

Comentario: Importante disposición. Entre las funciones de la banca central se encuentra fungir como depositario de metales y divisas por parte de los integrantes del sistema financiero nacional. Aquí la ley asegura que estos depósitos sirvan de garantía de los financiamientos que el Banco de México otorgue a las instituciones de crédito. Y no sólo eso, también se faculta al Banco para que pueda cobrar de manera inmediata dichos financiamientos a su vencimiento, cargando su importe a las cuentas que les lleve.

Art. 17.- Los bonos de regulación monetaria que emita el Banco de México, serán títulos de crédito nominativos o al portador y tendrán las demás características que el Banco fije, debiendo mantenerse depositados en administración en el propio Banco, cuando éste así lo determine.

Comentario: Varió ligeramente esta disposición a la que se hizo referencia cuando se examinó la fracción VI del artículo 7º de esta Ley. Una vez más la ubicación de este numeral no es el adecuado, por lo cual denota desorden la sistemática empleada para la elaboración de este ordenamiento.

Ahora dichos bonos pueden ser nominativos. No se hace referencia a si pueden ser emitidos con o sin causa de intereses. Deja que el Banco de México fije, libremente, las demás características que los integre, así como si deben mantenerse o no en administración del propio Banco.

IV.5 De la reserva internacional y el régimen cambiario

CAPÍTULO IV

De la reserva internacional y el régimen cambiario

Art. 18.- El Banco de México contará con una reserva de activos internacionales, que tendrá por objeto coadyuvar a la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional mediante la compensación de desequilibrios entre los ingresos y egresos de divisas del país.

Comentario: Se diseñó una nueva redacción para la finalidad que tienen la reserva de activos internacionales, cuyos montos fueron tan cacareados durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari pero que, a la postre, se vieron disminuidos hasta la ignominia. Lo cual contribuyó a la grave situación económica que vive México desde diciembre de 1994. Ahora se dice que existen para coadyuvar a la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional. Lo cual se logra mediante la compensación de desequilibrios entre ingresos y egresos de divisas del país. Si se quiere entender el origen de la actual crisis económica, sólo debe leerse *contrario sensu* esta disposición: el hecho que el Banco de México no cuente con una reserva *suficiente* de activos internacionales le impide compensar los desequilibrios entre ingresos y egresos de divisas del país, lo cual contribuye a generar inestabilidad (o de plano caída) del poder adquisitivo de la moneda nacional.

El artículo 11 de la LOBM 31-XII-1984 decía: *'El Banco contará con una reserva de activos internacionales, que tendrá por objeto procurar la compensación de desequilibrios entre los ingresos y egresos de divisas del país, propiciando con ello la realización de las operaciones internacionales en forma que contribuyan al desarrollo económico nacional.'*

Art. 19.- La reserva a que se refiere el artículo inmediato anterior se constituirá con:

I. Las divisas y el oro, propiedad del Banco Central, que se hallen libres de todo gravamen y cuya disponibilidad no esté sujeta a restricción alguna;

II. La diferencia entre la participación de México en el Fondo Monetario Internacional y el saldo del pasivo a cargo del Banco por el mencionado concepto, cuando dicho saldo sea inferior a la citada participación, y

III. Las divisas provenientes de financiamientos obtenidos con propósitos de regulación cambiaria, de las personas señaladas en la fracción VI del artículo 3°.

Para determinar el monto de la reserva, no se considerarán las divisas pendientes de recibir por operaciones de compraventa contra moneda nacional, y se restarán los pasivos de la institución en divisas y oro, excepto los que sean a plazo mayor de seis meses y los correspondientes a los financiamientos mencionados en la fracción III de este artículo.

Comentario: Parece ser muy clara la forma de integrar la reserva de activos internacionales del Banco de México según la ley, la cual puede sintetizarse mediante la siguiente fórmula: {divisas y oro} + {participación del BM en el FMI - saldo pasivo del BM en el FMI} + {financiamientos foráneos en divisas con propósitos de regulación cambiaria}.

El artículo 12 de la LOBM 31-XII-1984 estaba redactado de forma sumamente árida. Hablaba de una posición neta sin explicar exactamente qué era. Tampoco hacía referencia a las divisas provenientes a financiamientos foráneos con propósitos de regulación cambiaria.

Debe observarse que la fracción V del artículo 13 de la citada ley, aparece práctica igual en la fracción II del numeral en comento. Decía: *'El tramo de reserva no girado por el Gobierno de México en el Fondo Monetario Internacional. Este tramo corresponde a la diferencia entre la participación de México en el citado organismo y el saldo del pasivo a cargo del Banco por el mencionado concepto, cuando dicho saldo sea inferior a la citada participación'*.

Art. 20.- Para efectos de esta Ley, el término divisas comprende: billetes y

monedas metálicas extranjeros, depósitos bancarios, títulos de crédito y toda clase de documentos de crédito, sobre el exterior y denominados en moneda extranjera, así como, en general, los medios internacionales de pago.

Las divisas susceptibles de formar parte de la reserva son únicamente:

I. Los billetes y monedas metálicas extranjeros;

II. Los depósitos, títulos, valores y demás obligaciones pagaderos fuera del territorio nacional, considerados de primer orden en los mercados internacionales, denominados en moneda extranjera y a cargo de gobiernos de países distintos de México, de organismos financieros internacionales o de entidades del exterior, siempre que sean exigibles a plazo no mayor de seis meses o de amplia liquidez;

III. Los créditos a cargo de bancos centrales, exigibles a plazo no mayor de seis meses, cuyo servicios esté al corriente, y

IV. Los derechos especiales de giro del Fondo Monetario Internacional.

Comentario: Este numeral está redactado prácticamente de forma similar al artículo 13 de la LOBM 31-XII-1984.

Art. 21.- El Banco de México deberá actuar en materia cambiaria de acuerdo con las directrices que determine una Comisión de Cambios, que estará integrada por el Secretario y el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, otro subsecretario de dicha dependencia que designe el titular de ésta, el Gobernador del Banco y dos miembros de la Junta de Gobierno, que el propio Gobernador designe. Los integrantes de la Comisión no tendrán suplentes.

Comentario: Rezaba el artículo 22 de la LOBM 31-XII-1984: '*El ejercicio de las funciones del Banco de México y la administración del mismo, estarán encomendadas, en el ámbito de sus respectivas competencias, a una Junta de Gobierno, a una Comisión de Crédito y Cambios y a un Director General.*'

Acerca de su integración el primer párrafo del artículo 26 de la LOBM 31-XII-1984 disponía: '*La Comisión de Crédito y Cambios estará integrada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, los subsecretarios de dicha dependencia que sean miembros propietario y suplente, de la Junta de Gobierno, el Director General del Banco, su suplente en la citada Junta y el director general adjunto*

de la Institución, que designe el Titular de la misma. Los miembros de la Comisión no tendrán suplentes.
¡Seis miembros!

El artículo en comentario inicia delimitando la **facultad** primordial de esta Comisión: señalar los lineamientos a que *se debe* sujetar el Banco de México en materia cambiaria. ¿Acaso el Banco de México no puede fijar sus propias directrices en materia cambiaria? ¿Sufre merma su estatuto autonómico? No. Es una costumbre de banca central *compartir las responsabilidades* (Gobierno Federal y Banca Central) en el diseño de las políticas monetarias y cambiarias, pero, principalmente, le corresponde al Banco Central *ejecutar la parte medular* de dichas políticas. Por lo menos en materia de integrantes, siguen siendo seis miembros los que forman la Comisión. El número, en mi opinión, debió ser menor y, de preferencia, impar. En nuestro medio se sufre la enfermedad de la *comisionitis*. Notamos que estratégicamente ambas partes están representadas en forma nivelada. Tres miembros del Gobierno Federal y tres del Banco de México.

Las sesiones de la Comisión serán presididas por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, en su ausencia, por el Gobernador y, en ausencia de ambos, por el subsecretario que designe el titular de la citada Secretaría. Quien presida la sesión tendrá voto de calidad en caso de empate.

Comentario: ¿Por qué el Secretario de Hacienda y Crédito Público preside las sesiones y tiene, en primer lugar, voto de calidad en caso de empate? ¿Realmente se relega al Gobernador del Banco de México?

Esto debe entenderse de la siguiente forma. La toma de **decisiones** en materia cambiaria incumbe al Banco Central y al Gobierno, pero siempre la última decisión es del Gobierno. Esto puede ser materia de un análisis más profundo. Esta costumbre, cabe subrayar, ha imperado entre los países más admirados del mundo occidental.

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

Comentario: Este párrafo es virtualmente idéntico al tercer párrafo del artículo 26 de la LOBM 31-XII-1984.

De su simple lectura se confirma el *valor preponderante* que tienen los votos de los representantes del Gobierno. El mecanismo es claro: las decisiones se **toman** por mayoría de votos de los asistentes a las reuniones. Pero, a viento y marea, debe contarse con **por** lo menos un voto de los representantes del Gobierno.

El Gobernador informará a la Junta de Gobierno sobre dichas resoluciones.

El secretario de la Junta de Gobierno y su suplente lo serán también de la Comisión de Cambios.

Comentario: Ambos párrafos son idénticos a los últimos dos del artículo 26 de la LOBM 31-XII.1984.

Sea cual fuere la decisión adoptada en esta Comisión, la Junta de Gobierno *debe estar enterada*. Y lo anterior por la importancia de sus resoluciones como veremos más adelante.

Art. 22.- La Comisión estará facultada para:

Comentario: Al tenor de lo expuesto lo que sigue puede considerarse como *las válvulas de escape contra la autonomía del Banco de México*. El simple hecho de tomar decisiones y resoluciones por mayoría de votos, contando siempre con la anuencia de cuando menos un representante del Gobierno Federal, en el seno de una Comisión, cercena la pregonada autonomía en tales materias. Ello nos hace recordar la facultad de vetar las decisiones del Consejo de Administración por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, misma que ya no existe al menos a través de esa manifestación.

I. Autorizar la obtención de los créditos a que se refiere la fracción IX del artículo 7º;

Comentario: Primera novedad. Cualquier crédito que pretenda obtener el Banco de México por parte del Fondo Monetario Internacional, organismos financieros internacionales, organismos que agrupen bancos centrales, entidades financieras del exterior *exclusivamente con propósitos de regulación cambiaria*, debe contar con la autorización de la Comisión.

¿Qué relación tiene esta disposición con la fracción VIII del artículo 73 de la Constitución Federal? Dicha fracción dice: *'El Congreso tiene facultad: Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29 constitucional. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. (...)'*. No señala al Banco Central, por lo cual, *antes de esta Ley --y ello puede considerarse una mutación importante--*, el Banco de México podía solicitar empréstitos con el propósito que fuera sin recabar la autorización de autoridad alguna. No es justificación el hecho que su naturaleza fuera la de organismo descentralizado del Gobierno Federal. Esto significa que, en adelante, si el Banco de México, Institución autónoma, pretende obtener créditos del exterior *con el propósito señalado*, sólo debe recabar la aprobación de la Comisión de la que, graciosamente, forma parte. Estimamos que se hace a un lado la autorización del Congreso a toda clase de empréstitos, solicítelos quien los solicite y con las finalidades que fueren. Estimo que en forma

deliberada se perpetra un atentado contra la Constitución Federal, mismo que pretende ser subsanado mediante esta Comisión. Si el Ejecutivo debe someterse, ¿por qué no el Banco de México?

II. Fijar criterios a los que deba sujetarse el Banco en el ejercicio de las facultades previstas en los artículos 32, 34 y 35, así como en el artículo 33 respecto de la banca de desarrollo, y

Comentario: Segunda novedad. El Banco de México debe someterse a los criterios de la Comisión bipartita de la que forma parte, nada menos respecto de:

- a) Las disposiciones a las que deben sujetarse entidades financieras en sus operaciones de divisas, oro y plata;
- b) El monto de los depósitos en moneda extranjera a la vista que las entidades financieras deban constituir a favor del Banco de México, o bien a cargo de *entidades de primer orden del exterior*;
- c) Las sanciones a que se hagan merecedoras las entidades financieras que no constituyan los anteriores depósitos;
- d) El establecimiento de límites al monto de las operaciones activas y pasivas que impliquen riesgos cambiarios por parte de la banca de desarrollo;
- e) La imposición de multas, hasta por un monto equivalente al cinco por ciento del capital pagado y reservas de capital del intermediario que forme parte de la banca de desarrollo;
- f) El establecimiento de normas, orientaciones y políticas respecto de las operaciones en divisas a cargo de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que no sean intermediarios financieros;
- g) Las disposiciones conforme a las cuales se determine el o los tipos de cambio a que deba calcularse la equivalencia de la moneda nacional para solventar obligaciones de pago en moneda extranjera.

Por lo menos el Banco de México en el ejercicio de las facultades anteriormente señaladas, debe pasar por *el filtro orientativo* de la Comisión. Lo cual nos hace pensar que respecto de muchas de ellas, la autonomía del Banco Central se encuentra en *solfa*. Requiere someterse a los criterios por parte de *organosuelo* (del que forma parte) para ejercer a plenitud algunas de sus funciones.

Cabe preguntarse: las devaluaciones de diciembre de 1994, ¿dónde y cómo fueron acordadas?, ¿esta Comisión señaló criterio alguno al Banco de México para salir súbitamente del mercado y poner el peso a flotar?, ¿por qué se fijaban criterios de deslizamiento de la moneda nacional a través de los tristemente famosos PACTOS (mecanismos de concertación, sin apoyo legal o constitucional)?

III. Señalar directrices respecto del manejo y la valuación de la reserva a que se refiere el artículo 18.

Comentario: Tercera novedad. El hecho que el Banco de México cuente con una reserva de activos internacionales de ninguna manera lo faculta para *manejarla* y *valuarla* a su autónomo criterio. Requiere del concurso de la Comisión. Ello podrá considerarse sano, políticamente bueno y se le podrá llamar como se quiera pero la verdad es que se limita la autonomía del banco central respecto del manejo de estas reservas

Art. 23.- El Banco de México, para el cumplimiento de su objetivo prioritario, podrá compensar el aumento de la circulación de moneda o de sus obligaciones a la vista, resultante de las adquisiciones de divisas que efectúe atendiendo las directrices a que se refiere el artículo 21, mediante la colocación y, en su caso, emisión de valores a cargo del Gobierno Federal en términos de lo dispuesto en el segundo párrafo de la fracción IV del artículo 12. Esta colocación por cuenta del citado Gobierno sólo podrá efectuarse en caso de que el monto de los valores a cargo del Gobierno Federal con que el Banco cuente en sus activos sea igual o menor que el monto de los depósitos referidos en la fracción I del artículo 9º y el Banco no disponga de otros valores de amplio mercado. Al realizarse la colocación, el Banco de México abonará el producto de ella a un depósito a su cargo sin intereses a favor del propio Gobierno. Los fondos depositados serán entregados al Gobierno al tiempo y por el monto equivalente de las enajenaciones netas de divisas que el Banco efectúe y que por sí mismas determinen disminución en la circulación de moneda o en el monto de las obligaciones a la vista de éste.

Comentario: Este complejo procedimiento descrito es legítimo en tanto funcione en un esquema monetario coherente y que no ponga en peligro, precisamente, el poder adquisitivo de la moneda nacional.

IV.6 De la expedición de nomas y sanciones

CAPÍTULO V

De la expedición de normas y sanciones

Comentario: No se les pudo ocurrir un mejor título para este capítulo a los redactores oficiales de la Ley. Seguramente desconocen el significado jurídico de norma, así como que no implica identidad con los artículos de las leyes, los mandatos, órdenes o disposiciones que una entidad *pseudoautónoma* pueda emitir. El título debió ser: '*De la expedición de disposiciones de carácter general y la imposición de sanciones*'

Art. 24.- El Banco de México podrá expedir disposiciones sólo cuando tengan por propósito la regulación monetaria o cambiaria, el sano desarrollo del sistema financiero, el buen funcionamiento del sistema de pagos, o bien, la protección de los intereses del público. Al expedir sus disposiciones el Banco deberá expresar las razones que la motivan.

Comentario: Este artículo se encuentra en íntima relación con la fracción I del artículo 3º de esta Ley. Aquí el término '*disposiciones*' es confuso: ¿por qué el Banco debe expresar las razones que las motivan y por qué no debe fundamentarlas? ¿Son de carácter general? ¿O son actos singulares del Banco que se encuentra investido constitucionalmente del carácter de autoridad?

Las citadas disposiciones deberán ser de aplicación general, pudiendo referirse a uno o varios tipos de intermediarios, a determinadas operaciones o a ciertas zonas o plazas.

Comentario: Este párrafo no aclara, en absoluto, ninguna de las anteriores preguntas. Por el contrario, es sumamente contradictorio. Si las citadas disposiciones son de carácter general, ¿cómo es posible que pueda darse el caso que llegue a restringirse a uno o varios tipos de intermediarios, a determinadas operaciones o a ciertas zonas o plazos? Debería decir, tan sólo: '*Las citadas disposiciones deberán ser de aplicación general*'. Pues, si se especifica que puedan restringirse a determinados intermediario, operaciones, zonas o plazos; ya no serían de aplicación general, sino actos de autoridad que deben respetar las formalidades esenciales del procedimiento. En especial si por *disposición de la ley*, el Banco de México, sólo esté obligado a motivar y no a fundamentar dichas disposiciones.

Las sanciones que el Banco imponga conforme a lo previsto en los artículos 27, 29 y 33, deberán tener como objetivo preservar la efectividad de las normas de orden público establecidas en la presente Ley y, de esta manera, proveer a los propósitos mencionados en el primer párrafo de este precepto.

Comentario: El Banco de México tiene facultades para imponer sanciones pues constitucionalmente tiene reconocido el carácter de autoridad. Pero los redactores oficiales vuelven a incurrir en dos defectos: 1) enunciar un objetivo o finalidad que tengan esas sanciones ('... *preservar la efectividad de las normas de orden público establecidas en la presente Ley y, de esta manera, proveer a los propósitos mencionados en el primer párrafo de este precepto.*') y 2) emplear equivocadamente la expresión '*normas de orden público establecidas en la presente Ley*'

Siendo nuestra disciplina el Derecho, debemos tener bien presente que la teleología de las sanciones es ser *consecuencia necesaria* por haber transgredido una norma jurídica; entendiéndose que las normas jurídicas no son los artículos o los capítulos de un ordenamiento. Por lo cual, adjudicarle un objetivo a la imposición de sanciones es inútil pues equivale a creer que la eficacia de las leyes depende de la magnitud de las sanciones, lo cual es erróneo. *E.g.* El Código Penal Federal establece como pena la

reclusión, en un Centro de Readaptación hasta por un lapso de 50 años, a quien incurra en el delito denominado homicidio calificado. ¿De qué depende, entonces, que puedan llegar a disminuir o disminuyan los homicidios calificados en nuestro país? ¿De la magnitud de la sanción? Veamos otro error. Si constitucionalmente el Banco de México es una autoridad, ¿este carácter sólo existe por cuanto hace a asegurar la efectividad de las normas de orden público establecidas en su propia Ley? No. Si el Banco de México tiene carácter de autoridad, éste debe ejercerlo respecto de todas las leyes o materiales jurídicos donde se le faculte para actuar como autoridad. Desde luego que este párrafo viene a confirmar el hecho que se confunden las normas con los artículos o capítulos de una Ley.

Art. 25.- El Banco de México determinará las condiciones en que las instituciones de crédito deberán canjear y retirar los billetes y las monedas metálicas en circulación.

Comentario: A nuestro juicio está mal ubicado este artículo. Debe ir como un párrafo agregado al artículo 6º.

Art. 26.- Las características de las operaciones activas, pasivas y de servicios que realicen las instituciones de crédito, así como las de crédito, préstamo o reporto que celebren los intermediarios bursátiles, se ajustarán a las disposiciones que expida el Banco Central. Lo dispuesto en este artículo será aplicable también a los fideicomisos, mandato o comisiones de los intermediarios bursátiles y de las instituciones de seguros y fianzas.

Comentario: Estas características que señale el Banco de México, no deben alterar, transgredir o modificar sustancialmente las disposiciones existentes en la Ley de Instituciones de Crédito (LIC 18-VII-1990 y sus reformas); Ley para Regular las Agrupaciones Financieras (LRAF 18-VII-1990 y sus reformas); Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito (LGOAAC 14-I-1985 y sus reformas); Ley de Sociedades de Inversión (14-I-1985 y sus reformas); Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros (LGISMS 31-VIII-1935 y sus reformas); Ley Federal de Instituciones de Fianzas (LFIF 29-XII-1950 y sus reformas); Ley Sobre el Contrato de Seguro (LSCS 31-VIII-1935 y sus reformas); Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito (LGTOC 27-VIII-1932 y sus reformas). Ello porque dichas disposiciones carecen del carácter de leyes.

Art. 27.- El Banco de México podrá imponer multas a los intermediarios financieros por las operaciones activas, pasivas o de servicios, que realicen en contravención a la presente Ley o a las disposiciones que éste expida, hasta por un monto equivalente al que resulte de aplicar, al importe de la operación de que se trate y por el lapso en que esté vigente, una tasa anual de hasta el cien por

ciento del costo porcentual promedio de captación que el Banco estime representativo del conjunto de las instituciones de crédito para el mes o meses de dicha vigencia y que publique en el Diario Oficial de la Federación.

El Banco fijará las multas a que se refiere el párrafo anterior, tomando en cuenta:

I. El importe de las ganancias que para dichos intermediarios resulten de las operaciones a las disposiciones citadas;

II. Los riesgos en que hayan incurrido los intermediarios por la celebración de tales operaciones, y

III. Si el infractor es reincidente.

Comentario: Es perfectamente válido, respecto de los dos artículos precedentes, que se establezca la forma como la cual el Banco de México ejerza sus funciones de inspección y vigilancia respecto de los integrantes del sistema financiero nacional.

La pregunta a formular es: ¿procede imponer multas respecto de la contravención a las disposiciones de carácter general que expida el Banco de México? Nosotros estimamos que no, en virtud que ostentando el Banco de México el carácter de autoridad, debe sujetarse a las hipótesis que expresamente se establezcan en las leyes, siendo que sus disposiciones de carácter general no alcanzan ése carácter.

Además, en apoyo de nuestro argumento, la Constitución Federal establece, en la fracción XXI del artículo 73, que: '*El Congreso tiene facultad: Para definir los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse*'. De donde, teniendo apoyo constitucional federal el Banco de México y las leyes que lo facultan, al imponer multas por transgresiones a sus disposiciones, incurriría en actos inconstitucionales, por la sencilla razón que las multas sólo procede imponerlas, respecto de hipótesis legales previamente establecidos en leyes federales.

En todo caso, la imposición de multas que efectúe el Banco de México a los intermediarios financieros, al ser actos de autoridad, deben ser fundadas y motivadas. Asimismo se deben respetar las formalidades esenciales del procedimiento. Más adelante examinaremos los medios de impugnación que se encuentran en la Ley.

Art. 28.- El Banco de México estará facultado para determinar la parte de los pasivos de las instituciones de crédito, que deberá estar invertida en depósitos de efectivo en el propio Banco, con o sin causa de intereses, en valores de amplio mercado o en ambos tipos de inversiones.

Lo dispuesto en el párrafo anterior, también será aplicable a los fideicomisos,

mandatos o comisiones, excepto a los constituidos por el Gobierno Federal, mediante los cuales instituciones fiduciarias capten recursos del público, o bien, reciban fondos destinados al otorgamiento de créditos o a la inversión en valores.

Las inversiones obligatorias referidas en los párrafos primero y segundo de este artículo no podrán exceder, respectivamente, del veinte y del cincuenta por ciento de los pasivos o fondos correspondientes.

El Banco podrá también determinar que hasta el cien por ciento del importe de los recursos captados por las instituciones de crédito con fines específicos o de conformidad con regímenes especiales previstos en ley, se mantenga invertido en determinados renglones de activo consecuentes con tales fines o regímenes.

Art. 29.- El Banco de México podrá imponer multas a los intermediarios financieros por incurrir en faltantes respecto de las inversiones que deban mantener conforme a lo dispuesto en el artículo 28. El monto de dichas multas no podrá exceder de la cantidad que resulte de aplicar, al importe de los referidos faltantes, una tasa anual de hasta el trescientos por ciento del costo porcentual promedio de captación que el Banco estime representativo del conjunto de las instituciones de crédito para el mes respectivo, y que publique el Diario Oficial de la Federación.

El Banco fijará las multas a que se refiere el párrafo anterior, tomando en cuenta las causas que hayan originado los citados faltantes y, particularmente, si éstos obedecen a retiros anormales de fondos, a situaciones críticas de los intermediarios, o a errores u omisiones de carácter administrativo en los que, a criterio del propio Banco, no haya mediado mala fe.

Comentario: Los artículos 28 y 29 regulan, ni más ni menos, el siempre álgido tema del encaje legal que los miembros del sistema financiero nacional deben tener en el Banco de México.

Art. 30.- Los representantes del Banco en las juntas de gobierno de las comisiones supervisoras del sistema financiero, estarán facultados para suspender hasta por cinco días hábiles la ejecución de las resoluciones de dichas

comisiones que pueden afectar la política monetaria. Dentro de ese plazo, el Banco deberá comunicar sus puntos de vista a la junta de gobierno respectiva para que ésta resuelva en definitiva.

Las resoluciones de las autoridades competentes sobre la adquisición de valores a cargo del Gobierno Federal o del Banco de México, por sociedades de inversión, deberán someterse a la aprobación del Banco Central, antes de proceder a su ejecución.

Art. 31.- El Banco Central podrá regular el servicio de transferencias de fondos a través de instituciones de crédito y de otras empresas que lo presten de manera profesional.

Comentario: ¿A qué se refiere esta facultad de regulación? Si por regulación se entiende la expedición de leyes, evidentemente es un dispositivo inconstitucional. En todo caso las disposiciones que expida el Banco de México no deben alterar, transgredir o modificar sustancialmente las disposiciones existentes en leyes aprobadas por el Congreso Federal y promulgadas por el Presidente de la República

Art. 32.- Las instituciones de crédito, los intermediarios bursátiles, las casas de cambio, así como otros intermediarios cuando formen parte de grupos financieros, o sean filiales de las instituciones o intermediarios citados en primer término, ajustarán sus operaciones con divisas, oro y plata a las disposiciones que expida el Banco de México. Éste, en igualdad de condiciones, tendrá preferencia sobre cualquier otra persona en operaciones de compraventa y otras que sean usuales en los mercados respectivos.

Comentario: Una vez más el tema de las disposiciones que expida el Banco de México. Si bien es cierto que las mismas tienen por finalidad definir algunas características, en este caso las operaciones de divisas, oro y plata que efectúen todos los miembros del sistema financiero nacional; si acaso éstos transgredieran dichas disposiciones, no podrían ser obligados, legalmente, a cumplirlas. Si el Banco de México pretendiera señalar reglas especiales para las operaciones citadas, debe proponer la reforma legal correspondiente, ante el Congreso de la Unión, y señalar claramente las hipótesis en virtud de las cuales deban ser sancionados quienes violen dichas Leyes.

Cualquier sanción impuesta por no acatar estas disposiciones expedidas del Banco del México, sería atacable por inconstitucional.

Ahora bien, recordemos que dichas disposiciones deben ser tomadas de acuerdo a la Comisión de Cambios establecida en el capítulo precedente.

Los citados intermediarios estarán obligados, siempre que el Banco así lo disponga, a constituir depósitos de dinero a la vista a favor de éste y a cargo de entidades de primer orden del exterior, denominados en la moneda extranjera en la que el Banco usualmente haga su intervención en el mercado de cambios, por el monto en que los activos de aquéllos en divisas, oro y plata, exceda sus obligaciones en dichos efectos. El Banco abonará a los intermediarios el contravalor en moneda nacional de esos depósitos, calculado al tipo de cambio publicado por el propio Banco en el Diario Oficial de la Federación en la fecha en que dicte el acuerdo respectivo. Las divisas distintas de la referida, así como el oro y la plata, se valuarán en los términos de las disposiciones que expida el Banco, las cuales no podrá establecer términos apartados de las condiciones del mercado en la fecha citada.

El Banco tomando en cuenta la gravedad del caso, podrá ordenar a los intermediarios financieros que infrinjan lo dispuesto en este artículo, la suspensión hasta por seis meses de todas o algunas de sus operaciones con divisas, oro o plata.

Comentario: Respecto de estos últimos párrafos debemos decir que se expresa claramente que el Banco de México únicamente puede avisar a los intermediarios que constituyan los citados depósitos. Y, en este caso, éstos sí serían sancionables con suspensión por seis meses de todas o algunas de sus operaciones con divisas, oro y plata. En este caso la obligación legal aparece claramente expresada en el segundo párrafo de este artículo.

Art. 33.- El Banco de México podrá establecer límites al monto de las operaciones activas y pasivas que impliquen riesgos cambiarios de los intermediarios mencionados en el artículo 32.

El Banco podrá imponer multas a los intermediarios financieros que transgedan las disposiciones expedidas conforme a lo señalado en el párrafo anterior, hasta por un monto equivalente al cinco por ciento del capital pagado y reservas de capital del intermediario de que se trate.

El Banco fijará las multas a que se refiere el párrafo anterior, tomando en cuenta lo dispuesto en las fracciones I a III del artículo 27.

Comentario: No se define bajo qué hipótesis debe entenderse por riesgos cambiarios en que incurran los intermediarios mencionados en el artículo 32. Lo que sí se sabe es que si estos límites los fijará el Banco de México (a través de la Comisión de Cambios) mediante las cuestionadas disposiciones, lo más seguro es que el intermediario multado deba acudir a la vía de amparo para echar abajo dicha sanción.

Ojalá que el Banco de México promueva una reforma a su propia ley para que enumere las hipótesis por las cuales un intermediario incurre, en virtud del monto de las operaciones activas y pasivas, en riesgos cambiarios. Esto último no puede dejarse a juicio del Banco de México, sino debe estar establecido en su propia ley.

Y, por otro lado, reformas específicas a las leyes que regulan a los intermediarios financieros en las cuales se establezcan, al menos, los parámetros bajo los cuales puede limitarse legalmente el monto de sus operaciones activas y pasivas. Y, definir, desde luego, cuáles son específicamente las operaciones activas y pasivas que están bajo vigilancia del Banco de México para evitar riesgos cambiarios.

Mediante ambas reformas, entonces sí, el Banco de México puede tener apoyos legales importantes y difícilmente cuestionables para sancionar a los intermediarios que efectúen específicas operaciones activas y pasivas que, en virtud de su monto, les haga incurrir en determinados riesgos cambiarios.

Art. 34.- Las dependencias y las entidades de la Administración Pública Federal que no tengan el carácter de intermediarios financieros, deberán mantener sus divisas y realizar sus operaciones con éstas, sujetándose a las normas, orientaciones y políticas que el Banco de México establezca. Al efecto, proporcionarán al Banco la información que les solicite respecto de sus operaciones con moneda extranjera y estarán obligadas a enajenar sus divisas al propio Banco en los términos de las disposiciones que éste expida, las cuales no podrán establecer términos apartados de las condiciones del mercado.

Comentario: La Administración Pública Federal, en sus dependencias y entidades, debería estar obligada legalmente a un cuidadoso manejo de sus divisas y de sus operaciones. No sólo mediante las normas, orientaciones y políticas del Banco Central que, siendo respetables, no alcanzan el carácter de leyes.

Art. 35.- El Banco de México expedirá las disposiciones conforme a las cuales se determine el o los tipos de cambio a que deba calcularse la equivalencia de la moneda nacional para solventar obligaciones de pago en moneda extranjera, contraídas dentro o fuera de la República para ser cumplidas en ésta. También podrá determinar los tipos de cambio aplicables a las operaciones por las que se adquieran divisas contra entrega de moneda nacional, siempre que ambas o alguna de estas prestaciones se cumpla en territorio nacional.

Comentario: Ésta es otra de los artículos en los cuales dichas disposiciones deben contar con el concurso de las autoridades del Banco de México y el Gobierno Federal en la Comisión de Cambios.

Art. 36.- Los intermediarios financieros estarán obligados a suministrar al Banco de México la información que éste les requiera sobre sus operaciones incluso respecto de alguna o algunas de ellas en lo individual, los datos que permitan estimar su situación financiera y, en general, aquélla que sea útil al Banco para proveer el adecuado cumplimiento de sus funciones.

Las comisiones supervisoras del sistema financiero, a solicitud del Banco de México, realizarán visitas a los intermediarios, que tendrán por objeto revisar, verificar y evaluar la información que de conformidad con el párrafo anterior hayan presentado. En dichas visitas podrá participar personal del propio Banco.

Comentario: Se faculta al Banco de México para ejercer facultades de inspección y comprobación. Debió añadirse que en materia de visitas a los intermediarios, serían aplicables las reglas establecidas en el Código Fiscal de la Federación.

Art. 37.- El Banco de México podrá suspender todas o algunas de sus operaciones con los intermediarios financieros que infrinjan la presente Ley o las disposiciones que emanen de ella.

Comentario: La redacción debió ser: 'El Banco de México podrá suspender todas o algunas de sus operaciones con los intermediarios que infrinjan la presente Ley.'

IV.7 Del gobierno y la vigilancia

CAPÍTULO VI *Del gobierno y la vigilancia*

Art. 38.- El ejercicio de las funciones y la administración del Banco de México estarán encomendados, en el ámbito de sus respectivas competencias, a una Junta

de Gobierno y a un Gobernador.

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

Comentario: El artículo 22 de la LOBM 31-XII-1984 ostentaba la siguiente redacción: *'El ejercicio de las funciones del Banco de México y la administración del mismo, estarán encomendadas, en el ámbito de sus respectivas competencias, a una Junta de Gobierno, a una Comisión de Crédito y Cambios y a un Director General.'*

En aquel entonces, en el inicio del sexenio de la renovación moral, se reformuló la jerarquía del Banco de México, organismo descentralizado del Gobierno Federal. Había quedado atrás la forma jurídica correspondiente a una sociedad anónima en la cual el poder era ejercido por un Consejo de Administración, el cual debía supeditarse al derecho de veto del Gobierno Federal a través del Secretario de Hacienda y Crédito Público respecto de resoluciones tomadas que juzgara no fueran convenientes adoptar.

La Junta de Gobierno del Banco de México es un órgano que se implantó desde la ley anterior. Es retomado por la actual, además que el ejecutivo más importante incardinado en el Banco responde ahora al nombre de Gobernador, siguiendo añejas tradiciones de la banca central. Actualmente la Comisión de Cambios no figura en la jerarquía del Banco de México.

Llama la atención que ahora el número de miembros de la Junta de Gobierno haya reducido su número a cinco. Lo cual representa una relativa ventaja respecto del artículo 23 de la LOBM 31-XII-1984 que estipulaba: *'La Junta de Gobierno se integrará por once miembros propietarios y sus respectivos suplentes. Serán miembros propietarios: los secretarios de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto y de Comercio y Fomento Industrial; el Director General del Banco de México; el subsecretario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que designe el Titular de dicha Dependencia; los respectivos presidentes de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y de la Comisión Nacional de Valores; el Presidente de la Asociación Mexicana de Bancos, y tres personas de reconocida competencia en materia financiera, designadas por el Ejecutivo Federal a través del Secretario de Hacienda y Crédito Público, que no presten servicios de carácter laboral a las citadas dependencias, organismos y entidades.'* Es decir, ésa famosa Junta de Gobierno estaba tan infestada de funcionarios del Gobierno Federal como lo puede estar un panal de abejas. Además el mecanismo de designación, ahora, está anotado en el párrafo séptimo del artículo 28 constitucional.

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

I. Ser ciudadano mexicano y no tener más de sesenta y cinco años cumplidos en la fecha de inicio del periodo durante el cual desempeñará el cargo;

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

Para la designación de dos de los cinco miembros no será necesario satisfacer los requisitos previstos en el párrafo anterior; pero en todo caso, deberá tratarse de profesionales distinguidos en materia económica, financiera o jurídica. Ninguno de estos dos miembros podrá ser nombrado Gobernador antes de haber cumplido tres años en el cargo, y

III. No haber sido sentenciado por delitos intencionales; inhabilitada para ejercer el comercio o para desempeñar un empleo, cargo o comisión, en el servicio público o en el sistema financiero mexicano; ni removida con anterioridad del cargo de miembro de la Junta de Gobierno, salvo que esto último hubiere sido resultado de incapacidad física ya superada.

Comentario: Si tomamos como referencia los requisitos que establece la Constitución para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia, podemos resaltar estas diferencias: a) no se exige en este numeral la ciudadanía mexicana por nacimiento, siendo admitibles como miembros los ciudadanos mexicanos por naturalización; b) no se indica una edad mínima (en el caso de los Ministros de la Corte se exige, al menos, 35 años cumplidos) para figurar en la Junta de Gobierno, por lo cual pueden ser admitidos todos aquellos que cuenten con 18 años cumplidos el día de la designación, pues a partir de tal edad se adquiere la ciudadanía; c) no se exige acreditar la existencia de título universitario alguno ni una antigüedad mínima en el ejercicio de su profesión, basta que disfrute de reconocida competencia en las materias señaladas; d) no se exige que el miembro goze de buena reputación, tan sólo que no haya sido sentenciado por delitos intencionales, o se encuentre inhabilitado para ejercer el comercio o desempeñar un cargo público; en este punto caben dos hipótesis: a') que pueda ser miembro de la Junta de Gobierno la persona que sí haya sido sentenciada por toda clase de delitos que no sean intencionales, b') que una persona que con anterioridad haya figurado en la Junta de Gobierno, pueda volver a ocupar dicha posición; e) no se exige que haya residido en el país durante los últimos cinco años, salvo el caso de ausencia en servicio de la República por un tiempo menor de seis meses.

Esto significa que el único requisito especialmente importante es el hecho de gozar de reconocida competencia en materia monetaria, así como haber ocupado, durante un plazo, cargos de alto nivel en el sistema financiero mexicano o en otras instituciones que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera. Estimamos que existen, desde luego, reconocidos profesionales en estas materias que han

ocupado tales cargos; pero, ¿por qué no describir estas cualidades de manera más rigurosa? ¿Quién evalúa la reconocida competencia de una persona en materia monetaria? ¿Cómo se puede saber que una persona, que ha ocupado durante un plazo determinado, amerite formar parte de una entidad de la importancia del Banco de México?

Art. 40.- El cargo de Gobernador durará seis años y el de Subgobernador será de ocho años. El periodo del Gobernador comenzará el primero de enero del cuarto año calendario del periodo correspondiente al Presidente de la República. Los periodos de los Subgobernadores serán escalonados, sucediéndose cada dos años e iniciándose el primero de enero del primer, tercer y quinto año del periodo del Ejecutivo Federal. Las personas que ocupen esos cargos podrán ser designadas miembros de la Junta de Gobierno más de una vez.

Comentarios: Aquí empezamos con el complicado sistema del escalonamiento. Para aclarar un poco esto debemos acudir al artículo transitorio segundo de esta propia ley que establece: '*El periodo del primer Gobernador del Banco vencerá el 31 de diciembre de 1997. Los periodos de los primeros Subgobernadores vencerán los días 31 de diciembre de 1994, 1996, 1998 y 2000, respectivamente, debiendo el Ejecutivo Federal señalar cuál de los periodos citados corresponderá a cada Subgobernador.*' Esto significa que cada presidente de la República puede proponer a la ratificación del Senado, cuatro de los cinco miembros de la Junta de Gobierno. Esto es excesivo. Expresamos, en el Capítulo III, que este mecanismo de designación favorece al presidente de la República, pues, puede deshacerse de hasta el 80 % de los miembros de la Junta de Gobierno designados por su predecesor. Consideramos que para evitar este fenómeno se impone esta alternativa: 1) que la designación la siga manteniendo el presidente de la República con aprobación del Senado, pero que el miembro de la Junta de Gobierno permanezca en el cargo hasta cumplir sesenta y cinco años de edad; 2) que la designación se mantenga con este sistema de escalonamiento, pero que sea facultad exclusiva de H. Congreso de la Unión mediante la aprobación de dos tercios de sus miembros en cada una de las Cámaras. De tal suerte la Junta de Gobierno del Banco de México estaría a salvo de los caprichos del Ejecutivo Federal en turno.

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

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

Comentario: Debe establecerse que el cargo de Gobernador o Subgobernador sólo es renunciable por causa grave, que aprueben dos tercios de los miembros de cada una de las Cámaras, del Congreso de la Unión, ante el que se deberá presentar la renuncia.

Además, debe disponerse que quien haya fungido como Gobernador o Subgobernador, no podrá desempeñar algún cargo público en la Administración Pública Federal o cargos de elección popular, por lo menos durante los tres años posteriores a la fecha en que termine su encargo o le haya sido aprobada su renuncia.

Finalmente, en caso que exista una vacante en la Junta de Gobierno sea el Congreso de la Unión quien designe al nuevo miembro quien durará en el cargo sólo por el tiempo que faltare desempeñar al sustituido.

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

Comentario: Esta es una disposición saludable en extremo pues cualquier funcionario público, ante todo, es ciudadano y, como tal, tiene derecho a militar en partidos políticos y ser postulado por ellos a puestos de elección popular. No obstante en el desempeño de la función pública, a falta de una ley que regule el servicio civil de carrera, sería excelente que este artículo fuera reproducido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal o en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Art. 43.- Son causas de remoción de un miembro de la Junta de Gobierno:

Comentario: El texto constitucional emplea la nomenclatura causas graves

I. La incapacidad mental, así como la incapacidad física que impida el correcto ejercicio de sus funciones durante más de seis meses;

Comentario: No sabemos por qué razón se ubicó como causa de remoción la aquí descrita. Especialmente si la Junta de Gobierno, como veremos más adelante, debe dictaminar sobre la existencia de esta causa a petición del presidente de la República o de, por lo menos, dos de sus miembros. Si se van a esperar seis meses para *estudiar* la remoción a alguien que esté incapacitado evidentemente física o

mentalmente, creo que van a perder mucho tiempo. En todo caso, esto refuerza el hecho que se establezca nuestra proposición enunciada al comentar el artículo 41, acerca de la renuncia al cargo.

II. El desempeño de algún empleo, cargo o comisión, distinto de los previstos en el párrafo séptimo del artículo 28 constitucional;

Comentario: El citado numeral constitucional dispone que los miembros de la Junta de Gobierno no podrá tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actúe en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas o de beneficencia.

III. Dejar de ser ciudadano mexicano o de reunir alguno de los requisitos señalados en la fracción III del artículo 39;

Comentario: La única hipótesis posible es ser condenado por delitos intencionales. Lo cual nos permite concluir que una persona que haya sido sentenciada por delitos no intencionales, puede seguir figurando en la Junta de Gobierno.

IV. No cumplir los acuerdos de la Junta de Gobierno o actuar deliberadamente en exceso o defecto de sus atribuciones;

V. Utilizar, en beneficio propio o de terceros, la información confidencial de que disponga en razón de su cargo, así como divulgar la mencionada información sin la autorización de la Junta de Gobierno;

VI. Someter a sabiendas, a la consideración de la Junta de Gobierno, información falsa, y

VII. Ausentarse de sus labores sin autorización de la Junta de Gobierno o sin mediar causa de fuerza mayor o motivo justificado. La Junta de Gobierno no podrá autorizar ausencias por más de seis meses. El Gobernador podrá ser removido también por no cumplir con los acuerdos de la Comisión de Cambios.

Comentario: Consideramos que las fracciones IV, V, VI, VII, así como el párrafo final no excluyen el Juicio Político si el incumplimiento de los acuerdos de la Junta de Gobierno, la actuación deliberada en exceso o defectos de sus atribuciones, la utilización de la información confidencial en beneficio propio o de terceros, la divulgación de información confidencial sin la autorización de la Junta de Gobierno, el sometimiento de información falsa a la consideración de la Junta de Gobierno, el ausentarse de sus

labores sin la autorización de la Junta de Gobierno, o el incumplimiento con los acuerdos de la Comisión de Cambios, redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, conforme al artículo 7º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Art. 44.- Compete a la Junta de Gobierno dictaminar sobre la existencia de las causas de remoción señaladas en el artículo inmediato anterior, debiendo hacerlo a solicitud del Presidente de la República o de cuando menos dos de sus miembros. El dictamen se formulará según resolución de la mayoría de los miembros de la Junta de Gobierno, después de conceder el derecho de audiencia al afectado y sin que éste participe en la votación.

El dictamen, con la documentación que lo sustente, incluida la argumentación por escrito que, en su caso, el afectado hubiere presentado, será enviado al Ejecutivo Federal. Este último deberá remitirlo, acompañado con la citada documentación y con su razonamiento de procedencia o improcedencia de remoción, a la Cámara de Senadores o, en su caso, a la Comisión Permanente, para resolución definitiva.

Comentario: ¿Procede el amparo y protección de la Justicia de la Unión respecto de la resolución definitiva sobre la procedencia de una causa de remoción pronunciada por la Cámara de Senadores o, en su caso, la Comisión Permanente?

La fracción VIII del artículo 73 de la Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece: *'El juicio de amparo es improcedente: Contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyen, ..., en elección, suspensión o remoción de funcionarios, en los casos que las Constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana y discrecionalmente.'*

Ahora bien, la Constitución Federal dispone en el sexto párrafo del artículo 110 que: *'Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.'* Pero ello exclusivamente en materia del Juicio Político. En materia de resoluciones sobre remoción de miembros de la Junta de Gobierno del Banco de México, es omiso el texto de la Ley fundamental. Por lo cual, la causal de improcedencia no se actualiza teóricamente.

Por lo cual es dable concluir que sí procede que cualquier persona que sea removida, *en detrimento de sus garantías individuales*, del cargo de miembro de la Junta de Gobierno del Banco de México, solicite la protección y amparo de la Justicia de la Unión. Ello con apoyo en la fracción II del artículo 114 de la referida Ley de Amparo, que dice: *'El amparo se pedirá ante el Juez de Distrito: Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo. En estos casos, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas, hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los*

derechos que la ley de la materia le conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia.'

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

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

El Secretario y el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, podrán asistir con voz pero sin voto, a las sesiones de la Junta de Gobierno, para lo cual será previamente convocados, dándoles a conocer el orden del día correspondiente. Dichos funcionarios podrán convocar a reunión de la Junta de Gobierno y proponer asuntos a ser tratados en ella.

La Junta podrá acordar la asistencia de funcionarios de la institución a sus sesiones para que le rindan directamente la información que les solicite.

Quienes asistan a las sesiones deberán guardar confidencialidad respecto de los asuntos que se traten en ellas, salvo autorización expresa de la Junta de Gobierno para hacer alguna comunicación.

Comentario: Se regula minuciosamente las sesiones de la Junta de Gobierno. Llama la atención que el Secretario y el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, puedan asistir a ellas, con voz pero sin voto, siempre y cuando sean previamente convocados. Esta regulación responde al clásico funcionamiento de la banca central.

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

I. Determinar las características de los billetes, con sujeción a lo establecido en

el artículo 5º, y proponer a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las composiciones metálicas de las monedas conforme a lo dispuesto por la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos;

Comentario: La fracción V del artículo 25 de la LOBM 31-XII-1984, establecía: '*Determinar las características de los billetes, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 4º, y las composiciones metálicas de las monedas, cuando deban someterse a la consideración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;*'

La actual disposición inmiscuye a la Ley Monetaria, ordenamiento que expresa en el párrafo segundo del inciso b) de su artículo 2º: '*Cuando los decretos relativos (para la composición metálica de las monedas) prevean aleaciones opcionales para la composición de (ellas) la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a propuesta del Banco de México, determinará su composición metálica señalando alguna de las aleaciones establecidas en el decreto respectivo o sustituyendo la así señalada por otra de ellas.*'

II. Autorizar las órdenes de acuñación de moneda y de fabricación de billetes;

Comentario: Es novedosa esta disposición.

III. Resolver sobre la desmonetización de billetes y los procedimientos para la inutilización y destrucción de moneda;

Comentario: ¿Qué es la desmonetización de billetes? Se define por el artículo 22 de la Ley Monetaria como la facultad del Banco de México para sustituir los billetes que forman parte del sistema monetario por otros nuevos o dejar de emitir los de cierta denominación.

IV. Resolver sobre el otorgamiento de crédito del Banco al Gobierno Federal;

Comentario: Volvemos al punto neurálgico. El otorgamiento de crédito del Banco al Gobierno Federal. Queda por ver cómo se desarrolla la vida de esta novedosa disposición.

V. Fijar las políticas y criterio conforme a los cuales el Banco realice sus operaciones, pudiendo determinar las características de éstas y las que por su importancia deban someterse en cada caso a su previa aprobación;

VI. Autorizar las emisiones de bonos de regulación monetaria y fijar las características de éstos;

Comentario: Las fracciones V y VI guardan importante relación con el artículo 7º y con la fracción VI del citado numeral, respectivamente.

VII. Determinar las características de los valores a cargo del Gobierno Federal que el Banco emita conforme al párrafo segundo, fracción IV, del artículo 12, así como las condiciones en que se coloquen esos títulos y los demás valores señalados en dicho párrafo;

VIII. Establecer las políticas y criterios conforme a los cuales se expidan las normas previstas en el capítulo V, sin perjuicio de las facultades que corresponden a la Comisión de Cambios conforme al artículo 22;

Comentario: Respecto de este punto vale la pena recordar nuestras críticas formuladas en el capítulo V. Las disposiciones de carácter general del Banco de México forman parte de la legislación bancaria, pero no se asimila propiamente al rango de leyes. La imposición de sanciones por supuestas contravenciones a dichas *normas*, no es procedente. El Banco de México, como autoridad formalmente reconocida por la Constitución no puede hacer más de lo que le facultan las leyes.

IX. Aprobar las exposiciones e informes del Banco y de los miembros de la Junta de Gobierno sobre las políticas y actividades de aquél;

X. Aprobar los estados financieros correspondientes a cada ejercicio, así como los estados de cuenta consolidados mensuales;

XI. Expedir las normas y criterios generales a los que deberá sujetarse la elaboración y ejercicio del presupuesto de gasto corriente e inversión física del Banco, así como aprobar dicho presupuesto y las modificaciones que corresponda efectuarle durante el ejercicio. La Junta de Gobierno deberá hacer lo anterior, de conformidad con el criterio de que la evolución del citado presupuesto guarde congruencia con la del Presupuesto de Egresos de la Federación;

Comentario: Respecto de esta fracción queremos volver a subrayar el manejo, un poco inusual, de la palabra *norma*. Preferiría que se denominaran escuetamente reglas que únicamente constriñen al Banco de México.

XII. Expedir, con sujeción a los criterios de carácter general señalados en el artículo 134 constitucional, las normas conforme a las cuales el Banco deba contratar las adquisiciones y enajenaciones de bienes muebles, los arrendamientos de todo tipo de bienes, la realización de obra inmobiliaria, así como los servicios de cualquier naturaleza;

Comentario: Se encuentran importantes excepciones en el artículo 57 de esta misma Ley.

XIII. Resolver sobre la adquisición y enajenación de acciones o partes sociales por el Banco, de empresas que le presten servicios;

XIV. Autorizar la adquisición y enajenación de inmuebles;

Comentario: Las fracciones XIII y XIV son idénticas a las X y XI del artículo 25 de la LOBM 31-XII-1984. Debe decirse que la Junta de Gobierno sólo puede autorizar la adquisición y enajenación de inmuebles que requiera para el desempeño de sus funciones. Ello en armonía con la fracción II del artículo 63 de esta Ley.

XV. Resolver sobre la constitución de las reservas a que se refiere el artículo 53;

XVI. Aprobar el Reglamento Interior del Banco, el cual deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación;

Comentario: En el artículo sexto transitorio de esta Ley imponía el plazo para que el Banco aprobara en un plazo de seis meses dicho Reglamento, contado a partir de la instalación de la Junta de Gobierno.

XVII. Aprobar las Condiciones Generales de Trabajo que deban observarse en las relaciones entre el Banco y su personal, así como los tabuladores de sueldos, en el concepto de que las remuneraciones de los funcionarios y empleados del Banco no deberán exceder de las que perciban los miembros de la Junta de Gobierno, excepto en los casos en que dadas las condiciones del mercado de trabajo de alguna especialidad, se requiera de mayor remuneración;

Comentario: Recordemos que en cuanto a las relaciones laborales en que se vea involucrado el Banco de México, es aplicable el apartado B del artículo 123 de la Constitución Federal.

XVIII. Nombrar y remover al secretario de la Junta de Gobierno, así como a su suplente, quienes deberán ser funcionarios del Banco;

Comentario: Similar disposición a la establecida por la fracción XVI del artículo 25 de la LOBM 31-XII-1984

XIX. Nombrar y remover funcionarios que ocupen los tres primeros niveles jerárquicos del personal de la institución;

XX. Aprobar las políticas para cancelar, total o parcialmente, adeudos a cargo de terceros y a favor del Banco, cuando fuere notoria la imposibilidad práctica de su cobro, o éste fuere económicamente inconveniente para la institución, y

XXI. Resolver sobre otros asunto que el Gobernador someta a su consideración.

Art. 47.- Corresponderá al Gobernador del Banco de México:

I. Tener a su cargo la administración del Banco, la representación legal de éste y el ejercicio de las atribuciones que esta Ley confiere a la Junta de Gobierno;

II. Ejecutar los acuerdos de la Junta de Gobierno y de la Comisión de Cambios;

Comentario: Las fracciones I y II de este artículo son similares a las I y II del artículo 29 de la LOBM 31-XII-1984

III. Someter a la consideración y, en su caso, aprobación de la Junta de Gobierno las exposiciones e informes del Banco señalados en la fracción IX del artículo 46, así como los documentos a que se refieren las fracciones X, XI, XII, XVI y XVII del artículo 46;

IV. Actuar con el carácter de apoderado y delegado fiduciario;

Comentario: Esta fracción es similar a la III del artículo 29 de la LOBM 31-XII-1984

V. Ser el enlace entre el Banco y la Administración Pública Federal;

VI. Ser el vocero del Banco, pudiendo delegar esta facultad en los Subgobernadores;

Comentario: Nuevas funciones del Gobernador. Enlace y vocero del Banco.

VII. Constituir consejos regionales;

Comentario: La LOBM 31-XII-1984 establecía en su artículo 30: 'El Banco podrá contar con consejos regionales, los que tendrán funciones de consulta, así como de obtención y difusión de información de carácter general en materia económica y, particularmente, financiera. En el artículo 48 de esta Ley se anota el resto del enunciado del artículo copiado de la LOBM.

VIII. Acordar el establecimiento, cambio y clausura de sucursales;

IX. Designar a los Subgobernadores que deban desempeñar cargos o comisiones en representación del Banco;

Comentario: Las fracciones VIII y IX de este artículo son novedosas.

X. Designar y remover a los apoderados y delegados fiduciarios;

Comentario: Está mal ubicada esta fracción, debe ir como complemento de la fracción IV de este artículo.

XI. Nombrar y remover al personal del Banco, excepto el referido en la fracción XIX del artículo 46, y

XII. Fijar, conforme a los tabuladores aprobados por la Junta de Gobierno, los sueldos del personal y aprobar los programas que deban aplicarse para su capacitación y adiestramiento.

Comentario: Las fracciones X, XI y XII de este artículo son idénticas a las VII, VIII y IX del artículo 29 de la LOBM 31-XII-1984.

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

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

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

Art. 50.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público solicitará a un colegio o instituto de contadores ampliamente representativo de la profesión, le proponga una terna de firmas de reconocido prestigio, entre las cuales designará al auditor externo del Banco con la aprobación de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, y contratará sus servicios por cuenta del Banco. La contratación del auditor externo no podrá hacerse por períodos mayores de cinco años.

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

inversión física.

Comentario: Resulta curioso lo escueto que era el artículo 31 de la LOBM 31-XII-1984: 'El Ejecutivo Federal, a través de la dependencia competente, designará un comisario y un auditor externo, de la Institución. Ambos tendrán las más amplias facultades para examinar y dictaminar los estados financieros del Banco, así como para revisar la contabilidad y demás documentación de este último. El comisario podrá asistir a las sesiones de la junta de Gobierno.'

Conforme se aprecia en este artículo 50, desaparece la figura del comisario. Además que el auditor, designado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, disfruta de amplísimas facultades respecto de la revisión y dictamen de los estados financieros del Banco.

IV.8 De las disposiciones generales

CAPÍTULO VII *De las disposiciones generales*

Art. 51.- El Banco enviará al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión y, en los recesos de este último, a su Comisión Permanente, lo siguiente:

I. En enero de cada año, una exposición sobre la política monetaria a seguir por la institución en el ejercicio respectivo, así como un informe sobre el presupuesto de gasto corriente e inversión física de la Institución, correspondiente a dicho ejercicio;

II. En septiembre de cada año, un informe sobre la ejecución de la política monetaria durante el primer semestre del ejercicio de que se trate, y

III. En abril de cada año, un informe sobre la ejecución de la política monetaria durante el segundo semestre del ejercicio inmediato anterior y, en general, sobre las actividades del Banco en el conjunto de dicho ejercicio, en el contexto de la situación económica nacional e internacional.

Art. 52.- Cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión podrá citar al Gobernador del Banco para que rinda informes sobre las políticas y actividades

de la institución.

Comentario: Suele existir disposiciones, como las transcritas en los artículos 51 y 52, que obliguen a los bancos centrales a rendir informes a los Poderes Ejecutivo y Legislativo. El caso que resulta ejemplificativo es el del Real Banco de Suecia y el Parlamento, como se estudió en el Capítulo II.

Art. 53.- El Banco de México deberá, siempre que sea posible, preservar el valor real de la suma de su capital más sus reservas e incrementar dicho valor conforme aumente el producto interno bruto en términos reales. El Banco de México sólo podrá constituir reservas en adición a lo que dispone este artículo, cuando resulten de la revaluación de activos o así lo acuerde con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Art. 54.- El ejercicio financiero del Banco se iniciará el primero de enero y terminará el treinta y uno de diciembre de cada año, la institución estará obligada a publicar el balance general de fin de ejercicio, así como un estado de cuentas consolidado al día último de cada mes.

Comentario: La disposición contenida en el artículo 33 de la LOBM 31-XII-1984 no comprendía la obligación del Banco de México de publicar el balance general y el estado de cuentas. No obstante el artículo 35 de la abrogada Ley sí lo disponía. Ahora aparecen ambos en un sólo artículo.

Art. 55.- El Banco será institución sin propósito de lucro y deberá entregar al Gobierno Federal el importe íntegro de su remanente de operación una vez constituidas las reservas previstas en esta Ley, siempre que ello no implique la reducción de reservas provenientes de la revaluación de activos. Dicha entrega se efectuará a más tardar en el mes de abril del ejercicio inmediato siguiente al que corresponda el remanente.

Art. 56.- Los billetes y las monedas metálicas que el Banco de México ponga en circulación deberán quedar registradas como pasivos en el balance de la Institución a su valor nominal. En tanto dichas piezas no sean puestas en circulación figurarán en el activo del Banco a su costo de fabricación o a su valor

de adquisición, según corresponda, debiendo ajustarse los importes respectivos conforme evolucione el costo de reponer las piezas referidas. Al ser puestas en circulación por primera vez se darán de baja en el activo con cargo a resultados. El Banco registrará en su activo con abono a resultados, el importe obtenible de la enajenación del metal de las monedas que retire de la circulación.

Las monedas señaladas en el inciso c) del artículo 2º de la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos que no estén destinadas a fungir como medios generales de pago, y las del artículo 2º bis de dicha Ley, serán contabilizadas en los términos que acuerde la Junta de Gobierno.

Comentario: Esta es una disposición novedosa. Remitimos al Capítulo II donde explicamos cómo se constituyen los activos y los pasivos de los bancos centrales.

Art. 57.- Las operaciones a que se refiere la fracción XII del artículo 46 se llevarán a cabo a través de licitaciones públicas, excepto en los casos siguientes:

I. Cuando se trate de adquisiciones de alimentos u otros bienes perecederos;

II. De no existir por lo menos tres proveedores o postores idóneos;

III. Cuando se dé por terminado anticipadamente un contrato o se rescinda;

IV. Cuando el importe del contrato no rebase los montos equivalentes a:

a) Sesenta veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal elevado al año, tratándose de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles;

b) Noventa veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal elevado al año, en el caso de obra inmobiliaria, y

c) Diez veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal elevado al año, conforme avalúo realizado por persona capacitada legalmente para ello, cuando se trate de enajenación de bienes muebles;

V. Tratándose de casos fortuitos o de fuerza mayor;

VI. Cuando existan trabajos o servicios de conservación, mantenimiento, restauración, reparación y demolición en los que no sea posible precisar su alcance, establecer el catálogo de conceptos y cantidades de trabajo, determinar las especificaciones correspondientes o elaborar el programa de ejecución;

VII. Tratándose de la adquisición o de la enajenación de bienes inmuebles, así como de los servicios relacionados con la obra inmobiliaria;

VIII. De existir circunstancias que puedan provocar trastornos graves, pérdidas o costos adicionales importantes para el Banco;

IX. Después de haber realizado dos licitaciones sin que hubiese sido posible adjudicar el contrato correspondiente, o

X. Cuando se trate de adquisiciones de insumos que el Banco requiera para la fabricación de billetes o adquiera para la moneda metálica.

Comentario: Al apuntar algunas observaciones a la fracción XII del artículo 46 de esta Ley, dijimos que este dispositivo abordaba importantes excepciones.

Art. 58.- Al Banco de México, a los miembros de la Junta de Gobierno, así como a los funcionarios y empleados de la institución, les serán aplicables las disposiciones relativas al secreto bancario y al fiduciario previstas en ley.

Art. 59.- Son trabajadores de confianza del Banco de México:

I. El personal que ocupe puestos de subgerente o superior, los trabajadores de rango equivalente al de los anteriores y los empleados adscritos de manera personal y directa a la Junta de Gobierno y a los miembros de ésta; los asesores y personal secretarial de los funcionarios antes mencionados; los jefes de división y de oficina; el personal de seguridad; los pilotos, copilotos e ingenieros de vuelo; el personal técnico adscrito a las áreas de cambios, metales, inversiones,

valores e informática; los operadores y contraseñadores de telecomunicaciones por las que se transmitan escritos, así como el personal técnico que maneje información confidencial, y

II. Los señalados en la Ley Reglamentaria de la fracción XII bis del apartado B del artículo 123 de la Constitución Políticas de los Estados Unidos Mexicanos que no estén comprendidos en la fracción anterior.

El Gobernador y los Subgobernadores del Banco no formarán parte del personal de la institución.

Art. 60.- El personal que ocupe puestos de subgerente o superior y los trabajadores de rango equivalente al de los anteriores, no podrán tener empleo, cargo o comisión, en la Administración Pública Federal, con excepción de aquéllos en que actúen en representación del Banco o en asociaciones docentes, científicas, culturales, o de beneficencia.

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

I. La aplicación de dicha Ley y el proveer a su estricta observancia, salvo en lo tocante al Juicio Político al que podrán ser sujetos los integrantes de la Junta de Gobierno, competarán a una Comisión de Responsabilidades integrada por el miembro de la Junta de Gobierno que ésta designe y por los titulares de las áreas jurídica y de contraloría del Banco.

Comentario: La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos faculta a la contraloría interna de cada dependencia para efectuar investigaciones respecto de las denuncias formuladas, así como para imponer sanciones. En el caso del Banco de México esta función recae en una denominada Comisión de Responsabilidades.

Tratándose de infracciones cometidas por miembros de la Junta de Gobierno o por funcionarios que ocupen puestos comprendidos en los tres niveles más altos

del personal, será la Junta de Gobierno quien determine la responsabilidad que resulte e imponga la sanción correspondiente, a cuyo efecto la Comisión de Responsabilidades le turnará el expediente respectivo, y

II. Las personas sujetas a presentar declaración de situación patrimonial, serán los miembros de la Junta de Gobierno y quienes ocupen en la institución puestos de subgerente o superior, así como aquellas que por la naturaleza de sus funciones se señalen en el Reglamento Interior. Esta declaración deberá presentarse ante la contraloría del Banco, quien llevará el registro y seguimiento de la evolución de la mencionada situación patrimonial, informando a la Comisión de Responsabilidades o a la Junta de Gobierno, según corresponda, las observaciones que, en su caso, resulte de dicho seguimiento.

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

Comentario: La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos dispone que los sujetos sancionados puedan acudir a impugnar las resoluciones ante el Tribunal Fiscal de la Federación. En este caso, la Ley del Banco de México dispone que las resoluciones no puedan impugnarse ante dicha instancia. Por lo cual, procede el Juicio de Amparo contra dichas resoluciones.

Art. 62.- El Banco de México podrá:

I. En coordinación con las demás autoridades competentes, elaborar, compilar y publicar estadísticas económicas y financieras, así como operar sistemas de información basados en ellas y recabar los datos necesarios para esos efectos;

Comentario: Según la exposición de motivos de la Ley del Banco de México, las estadísticas sobre el cálculo de la inflación ya no estarían a su cargo sino serían elaboradas por el Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática. Hasta la fecha, y utilizando métodos no muy actuales, el Banco sigue elaborando dichas estadísticas sobre la inflación quincenal y mensual.

II. Llevar a cabo, directamente o a través de terceros, la comercialización de monedas conmemorativas, así como de los billetes y las monedas metálicas, que tengan empaque o acabado especial;

III. Utilizar los recursos de que disponga, en la fabricación de bienes para terceros y en la prestación de servicios de éstos, siempre que ello no afecte el adecuado desempeño de sus funciones, y

IV. Adquirir o arrendar los bienes muebles y contratar los servicios y la obra inmobiliaria, necesarios o convenientes para su adecuada operación y funcionamiento, así como manejar aquellos bienes muebles que dejaren de ser útiles para tales efectos.

Art. 63.- Queda prohibido al Banco de México:

I. Otorgar garantías;

*Comentario: ¿Por qué el banco central tiene prohibido otorgar garantías? Estimo que la respuesta es la siguiente: todo banco central no es entidad privada que deba comprometer su patrimonio, mediante el otorgamiento de garantías, en pos de la obtención de crédito. Ello porque el crédito, al interior de un país, lo regula el banco central en sí mismo. Y, en el exterior, el banco central *no pide* crédito para sí mismo sino quien lo solicita es el Gobierno. Recordemos las negociaciones de febrero de 1995 del gobierno mexicano con el gobierno y la banca de Estados Unidos. Quien *solicitó crédito* fue el propio gobierno y lo garantizó mediante la facturación internacional de las ventas de petróleo.*

II. Adquirir o arrendar inmuebles que no requiera para el desempeño de sus funciones. Cuando fuere necesario que el Banco reciba o se adjudique inmuebles o derecho reales en pagos de sus créditos, así como cuando dejen de serle necesarios aquéllos de que sea propietario, estará obligado a realizarlos dentro de un plazo máximo de tres años,

III. Adquirir títulos representativos del capital de sociedades, salvo que se trate de empresas que le presten servicios necesarios o convenientes a la realización de sus funciones.

No serán aplicables al Banco las prohibiciones y limitaciones establecidas en esta Ley, cuando actúe en cumplimiento de sus obligaciones de carácter laboral o de las que adquiera con los miembros de la Junta de Gobierno como contraprestación por los servicios que le presten, pudiendo en esos casos realizar las operaciones y constituir las reservas necesarias o convenientes para dicho cumplimiento.

Art. 64.- Contra las resoluciones previstas en los artículo 27, 29 y 33, procederá el recurso de reconsideración, el cual deberá interponerse ante la unidad administrativa que se determine en el Reglamento Interior del Banco, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de notificación de tales resoluciones.

Comentario: Los artículos 64 y 65 de esta Ley regulan el recurso de reconsideración que los intermediarios financieros tienen para impugnar las resoluciones que contengan sanciones impuestas por parte del Banco de México. Consideramos que la ubicación de estos artículos es deficiente. Deberían estar situados en un lugar cercano de los artículos 27, 29 y 33 de la propia Ley.

El artículo 42 del RIBM 30-IX-1994 precisa a partir de qué fecha debe contarse el plazo para la interposición del recurso: "... se contará a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación del acto que se reclame." Detalle que nos parece inadecuado para figurar en un texto reglamentario. La unidad administrativa, según el artículo 43 del RIBM 30-IX-1994, ante quien debe interponerse este recurso es la Gerencia Jurídica del Banco de México, cuyo titular es competente para resolverlo. En sus ausencias lo es el Subgerente Jurídico de lo Contencioso y Asuntos Laborales. El artículo 44 del citado reglamento dice: "El trámite del recurso estará a cargo de la Subgerencia Jurídica de lo Contencioso y Asuntos Laborales del Banco. El titular de ésta, y en sus ausencias el Jefe de la Oficina de lo Contencioso del propio Banco, autorizarán los acuerdos correspondientes hasta poner el expediente en estado de resolución. Los acuerdos de desechamiento o de no interposición del recurso deberán ir firmados por el Gerente Jurídico y, en su ausencia, por el Subgerente mencionado en el párrafo anterior."

El recurso tendrá por objeto revocar, modificar o confirmar la resolución reclamada. En el escrito de interposición se deberá señalar el nombre y domicilio del recurrente, la resolución impugnada y los agravios que se hagan valer, acompañándose con los elementos de prueba que se consideren necesarios, así como con las constancias que acrediten la personalidad del promovente.

Comentario: En realidad todo medio de impugnación tiene por objeto las finalidades que enuncia este párrafo de la ley. Según el artículo 46 del RIBM 30-IX-1994 procede un acuerdo de no interposición del recurso cuando: "... carezca de firma del promovente o cuando éste no acredite su personalidad." A falta de expresión de agravios o de la resolución impugnada, dice el artículo 45, procede un acuerdo de desechamiento del recurso.

A las notificaciones, trámite y resolución del recurso, les serán aplicables supletoriamente las disposiciones contenidas en los artículos 130, 132, 134, 135, 136 tercer párrafo, 137, 139 y 140 del Código Fiscal de la Federación y las disposiciones reglamentarias aplicables a estos preceptos.

Comentario: Como puede apreciarse se señalan determinados artículos del Código Federal Tributario y de su Reglamento para regular supletoriamente las notificaciones, trámite y resolución del recurso que contempla esta Ley. Es una verdadera lástima que la Ley Federal de Procedimiento no haya existido en

aquel momento, pero valdría la pena declararla supletoria a la del Banco de México. Consideramos que su redacción es mejor en muchos aspectos en materia procedimental.

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

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

Comentario: Esta hipótesis de desechamiento es complemento de la señalada por el artículo 45 del RIBM 30-IX-1994: "El recurso de reconsideración será desechado cuando no se presente en tiempo..."

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

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

Comentario: Dice este artículo que el recurso es de agotamiento obligatorio antes de acudir a la vía de amparo. *Lo dudamos.* Para esto nos apoyamos en el artículo 73 fracción XV de la Ley de Amparo, que dice: 'El juicio de amparo es improcedente: Contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún recurso, juicio o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos mediante la interposición del recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, sin exigir mayores requisitos que los que la presente ley consigna para conceder la suspensión definitiva, independiente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con esta ley. No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa, si el acto reclamado carece de fundamentación.' El juicio de amparo, entonces, sí es procedente respecto de aquellos actos de autoridad cuando los recursos que las leyes prevean no suspendan sus efectos, independientemente de si el acto en sí pueda ser o no suspendido.

He aquí que este recurso de reconsideración de agotamiento obligatorio antes de acudir a la vía de amparo, no dice una sola palabra acerca de la suspensión de los efectos del acto reclamado. Lo cual significa que los intermediarios financieros acudirán al juicio de amparo pasando por alto este recurso de reconsideración, ya que es omiso en cuanto a la suspensión del acto reclamado. Por si ello fuera poco, aun agotando el recurso las resoluciones serían atacables, entre otras cosas, por carencia de motivación. La ley dice que éstas deben contener la fijación del acto impugnado, los fundamentos legales en que se apoye y los puntos de resolución. ¿Dónde está la motivación? La garantía federal de legalidad establece, según el primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Federal: '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.'

Además la Ley establece una forma poco ortodoxa para resolver el recurso de reconsideración. Existe un plazo de veinte días hábiles para que el Banco de México resuelva el recurso interpuesto. No obstante, si transcurre dicho plazo y el recurso aún no se ha resuelto debe considerarse confirmado el acto impugnado. Una razón más por la cual el intermediario financiero acudirá al Juicio de Amparo. Consideramos que esto es un abuso. La garantía del mandamiento escrito, a favor de los gobernados, y su correspondiente notificación, hace imperioso que se corrija este enorme gazapo legal. Aquí no cabe la *afirmativa ficta*. Cabría preguntarse, ¿para qué entonces se establece una legislación supletoria que regulan las notificaciones si la propia ley parece hacerlas a un lado?

De todo lo antes expuesto recomendaríamos a los economistas que redactaron estos dos artículos que: 1) se asesoraran de un técnico en materia jurídica; 2) promovieran una urgente reforma a estos dos artículos donde: a) establecieran que al interponer el recurso el acto reclamado queda suspendido provisionalmente, b) se establezca que la resolución del recurso contendrá la fijación del acto impugnado, los puntos de resolución que se encuentren debidamente fundados y motivados, mismos que justifiquen la revocación, modificación o conformación del acto, c) se suprimiera esa deleznable parte donde se establece que la resolución del recurso puede llegar a ser mediante la afirmativa ficta.

Art. 66.- Las resoluciones previstas en el primer párrafo del artículo 64 se ejecutarán:

I. Cuando no se interponga recurso de reconsideración dentro del plazo señalado en el artículo 64;

Comentario: Lo cual es altamente factible, toda vez que el propio recurso no dice nada respecto de la suspensión del acto reclamado. Y más de un intermediario financiero agraviado preferirá acudir directamente al Juicio de Amparo.

Nos pronunciamos porque se adecue el recurso de reconsideración en el aspecto de la suspensión del acto reclamado pues, en tanto no se haga mención a ello, el Banco de México corre el riesgo de que se vuelva inaplicable dicho medio de impugnación.

II. Si el afectado no acredita, dentro de los veinte días hábiles siguientes a aquél en que se notifique la resolución correspondiente, que ha presentado demanda de amparo contra dicha resolución;

Comentario: ¡Acabáramos!, debe ser el afectado *quien debe acreditar* haber presentado la demanda de amparo.

Seguramente el redactor es economista con uno o varios posgrados en el extranjero. Por lo pronto abogado no es, o bien no consultó a alguno. Si no, hubiera caído en cuenta que al promoverse la demanda de amparo por parte del quejoso, el Juez de Distrito, potestad judicial competente, *le notifica* a la autoridad responsable la promoción presentada por el quejoso y le emplaza para que rinda: a) su *informe*

previo, para el efecto que el quejoso hubiera solicitado la suspensión del acto reclamado; b) su *informe con justificación*, respecto de los actos reclamados. Ello porque la naturaleza del procedimiento a seguir encuadra en el aspecto de los denominados amparos indirectos.

Lo sorprendente es que las Cámaras que examinaron esta Ley no hicieron alguna modificación respecto de este detalle. Lo cual es alarmante, en virtud que por lo menos más de uno de sus integrantes, en aquél tiempo, seguramente puso sus pies en alguna de las muchas Facultades de Derecho que existen en el país.

Esta fracción debe desaparecer.

III. Si en el juicio de amparo se niega la suspensión del acto reclamado, o

Comentario: Menudo embrollo ocasionará esta disposición cuando el Juez de Distrito, negando la suspensión del acto reclamado, falle posteriormente a favor del quejoso. Esta disposición debe ser modificada.

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

Comentario: Lo anterior resulta obvio, por lo cual la Ley ni siquiera debió tomarlo en cuenta. Si en el juicio de amparo promovido, el Juez de Distrito falla en contra del quejoso, es evidente que se procederá a hacer efectiva la sanción impuesta.

Consideramos que de las fracciones III y IV sólo debería subsistir una que dijera: '*En el caso que se hubiera iniciado el Juicio de Amparo, la ejecución sólo tendrá lugar una vez que haya causado ejecutoria la sentencia por virtud de la cual se haya negado la protección y amparo de la justicia de la Unión al quejoso.*'

Art. 67.- El procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las multas que no hubieran sido cubiertas oportunamente al Banco de México, se aplicará por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por el propio Banco a través de la unidad administrativa que señale su Reglamento Interior.

La unidad señalada en el párrafo anterior, aplicará las normas previstas en el Código Fiscal de la Federación para el procedimiento administrativo de ejecución. En el mencionado Reglamento Interior se indicarán las oficinas que deban conocer y resolver los recursos previstos en el citado Código, relativos a ese procedimiento. Si el Banco Central llevare cuenta al infractor, no será necesario aplicar el procedimiento administrativo de ejecución, pudiendo hacerse efectiva la multa

cargando su importe a dicha cuenta.

Art. 68.- La Ley de Instituciones de Crédito, la legislación mercantil, los usos bancarios y mercantiles y el Código Civil para el Distrito Federal, en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal, se aplicarán a las operaciones del Banco, supletoriamente a la presente Ley y en el orden en que están mencionados.

Comentario: Consideramos que este artículo debería quedar modificado en los siguientes términos: 'Se aplicará supletoriamente a la presente Ley, a las operaciones y a todos los negocios jurídicos en que intervenga el Banco, en el siguiente orden: 1) la Ley de Instituciones de Crédito con exclusión de toda la legislación bancaria existente; 2) la legislación mercantil; 3) el Código Civil para el Distrito Federal, en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal; y 4) los usos bancarios y mercantiles cuando estuvieran expresamente regulados en la legislación federal aludida.'

IV.9 Transitorios

TRANSITORIOS

PRIMERO.- Esta Ley entrará en vigor el 1º de abril de 1994, con excepción del segundo párrafo de este artículo y de los artículos tercero y décimo tercero transitorios, los cuales iniciarán su vigencia al día siguiente de la publicación de la Ley en el Diario Oficial de la Federación.

La designación de los primero integrantes de la Junta de Gobierno será hecha en los términos previstos en la presente Ley, con anterioridad al 31 de marzo de 1994.

SEGUNDO.- El periodo del primer Gobernador del Banco vencerá el 31 de diciembre de 1997. Los periodos de los primeros Subgobernadores vencerán los días 31 de diciembre de 1994, 1996, 1998 y 2000, respectivamente, debiendo el Ejecutivo Federal señalar cuál de los periodos citados corresponderá a cada Subgobernador.

TERCERO.- Las remuneraciones del Gobernador y de los Subgobernadores a que se refiere el artículo inmediato anterior, correspondientes al primer ejercicio financiero del Banco, serán determinadas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 49 de la presente Ley, con anterioridad a que se efectúe la designación de los primeros integrantes de la Junta de Gobierno.

CUARTO.- Las instrucciones del Tesorero de la Federación al Banco, en términos de la fracción I del artículo 12, no tendrán que efectuarse con la antelación señalada en la propia fracción I de dicho artículo durante un plazo de tres años contado a partir de la entrada en vigor de la presente Ley. En el transcurso de ese mismo plazo, el Tesorero de la Federación podrá seguir librando los cheques y demás documentos a que se refiere la fracción III del referido artículo.

QUINTO.- El Banco de México, organismo descentralizado del Gobierno Federal, se transforma en la nueva persona de derecho público a que se refiere esta Ley y conserva la titularidad de todos los bienes, derechos y obligaciones integrantes del patrimonio del primero.

Comentario: Este artículo transitorio confirma el embrollo existente respecto de la naturaleza jurídica del Banco. Porque da la casualidad que la nueva persona de derecho público no tiene naturaleza jurídica definible.

SEXTO.- El Reglamento Interior del Banco de México deberá expedirse en un plazo no mayor de seis meses, contado a partir del día en que quede legalmente instalada la Junta de Gobierno. Hasta en tanto se expida dicho Reglamento continuará en vigor el publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de julio de 1985, y el recurso previsto en el artículo 64 se presentará ante la Gerencia Jurídica del Banco de México.

Cuando en el Reglamento actualmente vigente o en cualquier otro instrumento jurídico se haga referencia al Director General del Banco, se entenderá hecha al Gobernador del Banco en el ámbito de las atribuciones que le confiere la presente Ley.

Comentario: El Reglamento a que se hace alusión en este artículo transitorio fue publicado en el Diario

SÉPTIMO.- Los poderes, mandatos, designaciones de delegados fiduciarios y en general las representaciones otorgadas y las facultades concedidas por el Banco de México con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley, subsistirán en sus términos en tanto no sean modificados o revocados expresamente.

OCTAVO.- Las monedas metálicas actualmente en circulación pasarán a formar parte del pasivo en el balance de la Institución, aplicando el régimen previsto en el artículo 56.

Los fondos del Gobierno Federal depositados en el Banco de México derivados de la diferencia entre el valor facial de las monedas entregadas por la Casa de Moneda al propio Banco hasta el día inmediato anterior al que entre en vigor la presente Ley y los costos en que se haya incurrido en su producción, quedarán a favor de este último.

NOVENO.- El Banco de México podrá poner en circulación en cualquier tiempo los billetes con fecha de emisión anterior a la entrada en vigor de la presente Ley.

DÉCIMO.- El Banco podrá seguir desempeñando el cargo de fiduciario en los fideicomisos que actualmente maneja, que no estén previstos en el artículo 7º fracción XI, pudiendo recibir de dichos fideicomisos depósitos bancarios de dinero.

Tratándose de fideicomisos públicos de fomento económico, el Banco sólo podrá seguir desempeñando el mencionado cargo durante un plazo máximo de dos años. El Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su carácter de fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada, convendrá con la institución de crédito que al efecto determine, los actos conducentes a la sustitución de fiduciario en los citados fideicomisos. Los créditos que el Banco de México haya otorgado con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de la presente Ley a los fideicomisos mencionados en el párrafo inmediato anterior, podrán mantenerse hasta su vencimiento e incluso renovarse una o más veces por un plazo conjunto no mayor de veinte años.

En caso de fideicomisos distintos de los señalados en el segundo párrafo de este artículo, el Banco quedará facultado para renunciar a la encomienda fiduciaria cuando así lo estime conveniente. En estos casos el fiduciario sustituto será designado por las personas que a continuación se señalan, en el orden en que están mencionadas: las facultadas para ello de conformidad con el acto jurídico que rija al fideicomiso; el o los fideicomitentes; el o los fideicomisarios, individualizados, o, a falta de las anteriores, el propio Banco de México. En tanto el Banco continúe siendo fiduciario en estos fideicomisos podrá concederles financiamiento con carácter extraordinario para evitar eventuales incumplimientos de sus obligaciones.

DECIMOPRIMERO.- En tanto el Banco de México expide las disposiciones a que se refiere esta Ley, seguirán aplicándose las emitidas con anterioridad a su vigencia, en las materias correspondientes. Las medidas administrativas dictadas con fundamento en disposiciones que por esta Ley se derogan, continuarán en vigor hasta que no sean revocadas o modificadas por las autoridades competentes.

DECIMOSEGUNDO.- A los intermediarios financieros que hayan realizado operaciones con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley, en contravención a las disposiciones que por ésta se derogan, les serán aplicables las disposiciones vigentes en que se hayan realizado tales operaciones.

Comentario: Surge la pregunta: ¿Es inconstitucional este artículo por ordenar que la legislación que se abroga continúe vigente respecto de las transgresiones cometidas por los intermediarios financieros respecto de sus disposiciones? Se debe tener presente el primer párrafo del artículo 14 de la Constitución Federal establece la garantía de irretroactividad de las leyes: '*A ninguna ley se dara efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna*'. Nosotros consideramos que si el Banco de México inició antes de la fecha en que entró en vigencia su nueva Ley (1° de abril de 1994) procedimientos en contra de intermediarios financieros por posibles transgresiones o faltas sancionables; debe continuar en vigor la Ley Orgánica del Banco de México (31-XII-1984) para el único efecto de imponer, en su caso, las sanciones que correspondan.

Pero si en el presente, el Banco de México descubre que uno o varios intermediarios financieros incurrieron en infracciones que ya no son sancionables, pero que lo eran bajo la vigencia de la anterior Ley; es inconstitucional, a nuestro juicio, iniciar actualmente procedimientos administrativos que se apoyen en disposiciones abrogadas, *aunque aparentemente 'vivas'* por disposición de este artículo transitorio. Y, desde luego, las sanciones que se impongan son recurribles en el Juicio de Amparo, alegando la inconstitucionalidad de este artículo transitorio.

DECIMOTERCERO.- El último ejercicio financiero del Banco de México, organismo descentralizado del Gobierno Federal, comenzará el 1º de enero de 1994 y terminará el 31 de marzo de 1994. Durante dicho ejercicio la institución no quedará sujeta a lo dispuesto por el artículo 7º de la Ley Orgánica del Banco de México.

El primer ejercicio financiero del Banco de México que regula esta Ley se iniciará el 1º de abril de 1994 y terminará el 31 de diciembre de 1994.

El remanente de operación del Banco de México correspondiente al ejercicio a que se refiere el párrafo primero de este artículo, deberá entregarse al Gobierno Federal a más tardar en el mes de abril de 1995.

DECIMOCUARTO.- El Banco de México enviará al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión o, en su caso, a su Comisión Permanente, los documentos a que se refiere la fracción I del artículo 51 que correspondan al primer ejercicio de la institución, dentro del mes inmediato siguiente a aquél en que entre en vigor la presente Ley, así como un informe sobre la evolución del financiamiento interno del Banco de México y del comportamiento de la cuenta de la Tesorería de la Federación que el propio Banco le lleva al Gobierno Federal, durante los meses de enero a marzo de 1994.

Respecto del primer ejercicio de la institución, el Banco no estará obligado a entregar el informe a que se refiere la fracción II del artículo 51.

DECIMOQUINTO.- A partir de la entrada en vigor de la presente Ley y hasta en tanto el valor real total del capital más reservas de la institución sea superior al veinte por ciento del total de los billetes y monedas en circulación más las obligaciones de la Institución a favor de entidades financieras y del Gobierno Federal, excepto los depósitos a que se refiere la fracción I del artículo 9º, dicho valor total no será incrementado conforme al crecimiento del producto interno bruto en los términos del artículo 53. Durante el lapso referido, el Gobierno Federal y el Banco podrán acordar reducciones al citado valor real total, siempre que ellas no impliquen disminuir dicho valor a una cantidad que represente un porcentaje inferior al mencionado ni tampoco tengan por consecuencia expansión

monetaria.

DECIMOSEXTO.- Los depósitos a que se refiere el artículo 132 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito deberán constituirse en Nacional Financiera, S.N.C. Aquéllos recibidos por el Banco de México con anterioridad al inicio de vigencia de esta Ley serán conservados y entregados por éste de conformidad con las disposiciones aplicables.

DECIMOSEPTIMO.- Cuando las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos u otros ordenamientos jurídicos hagan mención a la Ley Orgánica del Banco de México, o a este último, la referencia se entenderá hecha a la presente Ley y a la institución que ésta regula, respectivamente.

Comentario: Siempre y cuando dichas menciones guarden relación armónica con el texto de la presente Ley. Pues de lo contrario, habría que determinarse cuáles de esas menciones ameritan ser derogadas por ley del Congreso de la Unión o por reglamentos del Ejecutivo de la Unión.

DECIMOCTAVO.- Se abroga la Ley Orgánica del Banco de México del 31 de diciembre de 1984.

Se derogan los artículos 31 fracción IV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 13, párrafos primero y segundo de la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos, 48, párrafo segundo y décimo segundo transitorio de la Ley de Instituciones de Crédito, 24 de la Ley Orgánica del Patronato del Ahorro Nacional y las demás disposiciones que se opongan a la presente Ley.

Se deja sin efecto, en lo referente al Banco de México, lo previsto en la fracción VII del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en los artículos 1º, 8º y 14 de la Ley que crea el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura, así como en los artículos 1º, 2º, 8º, y 21, fracción IV, del reglamento de dicha Ley.

México, D.F., a 14 de diciembre de 1993.- Dip. *Cuauhtémoc López Sánchez*, Presidente.- Sen. *Eduardo Robledo Rincón*, Presidente.- Dip. *Sergio González*

Santa Cruz, Secretario.- Sen. Israel Soberanis Noguera, Secretario.- Rúbricas.

En cumplimiento a lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia oficial del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los quince días del mes de diciembre de mil novecientos noventa y tres.- *Carlos Salinas de Gortari.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, José Patrocinio González Blanco Garrido.- Rúbrica.*

V. LA AUTONOMÍA DE LOS ENTES DE DERECHO PÚBLICO

"Información póstuma.

"¿Hay o puede haber Radical Chic en México? Acúdase a una asamblea estudiantil en famosa universidad particular. Los presentes son --de manera ostensible-- hijos de la abundancia, automóvil de lujo, casas de veraneo, porvenir asegurado al veinte por ciento anual, facilidades educativas, poder adquisitivo a la puerta. (...).

"No se trata de renunciar a lo ya habido. Eso ya está habido y ni siquiera entra a discusión. Tampoco cuestionarse --aunque se les describa de modo humorístico-- los orígenes de la fortuna personal. Uno está por encima de esas insignificancias. Uno, qué diablos, es radical, detesta a la maldita oligarquía y hay que hacer añicos a la explotación, de otro modo cómo heredar sin problemas la fábrica, cómo irse a Europa tres años al doctorado, cómo fijar el nuevo estereotipo en la cabaña, cómo adquirir el carro sport, cómo aceptar las conversaciones triviales del fin de semana.

"(...)

"Que nadie demerite al radical chic. Claro que toma en serio su compromiso. ¿Quién es uno para juzgar la sinceridad ajena? Nadie, desde luego, uno nunca es alguien, así se adorne con escepticismos, malvolencias o reticencias sardónicas. Kropotkin fue príncipe y el latifundista señor Madero inició la Revolución y en ninguno de los dos casos se trataba de cuates jugando a los bonitos equilibrios psicológicos y las emociones fuertes en la índole de '*¿Que viene la Revolución, que el suelo tiembla bajo nuestros pies, que el viento trae noticias del desastre, que ya llega la tormenta, que somos (ardientemente) los sepultureros de nuestra propia clase!*'."

Carlos Monsiváis. *El 'disidente' (Radical Chic): los burgueses con corazón de masa en Amor perdido*. Segunda edición. México: Era, 1978. p. 180-183.

V.1 Plan de exposición

Este capítulo le otorga un sentido especial a nuestro trabajo. No nos conformamos situar al Banco de México como un banco central latinoamericano al que --por la graciosa voluntad de la política y las circunstancias económicas--, se le ha dotado de *autonomía*: estatuto poco claro, merced la oscuridad de los documentos examinados en los capítulos precedentes, así como de los debates en las instancias legislativas. La autonomía que ostenta un ente (o persona, como se prefiera) de derecho público y el hecho de consagrarla en forma dogmática en el texto constitucional, son materia del presente capítulo. En primer lugar, distinguiremos la autonomía de la que estamos hablando con la finalidad de no incurrir en confusiones que convalidarían una acepción incorrecta para este trabajo. En segundo lugar, derivaremos todos aquellos entes que la

Constitución consagra mediante la categoría *autonomía*. Subrayaremos que, para nosotros, técnicamente los entes autónomos no son sino una manifestación elaborada de la descentralización.

V.2 Explicación del concepto de autonomía en general

El vocablo autonomía responde a varios significados, dependiendo del contexto jurídico en que se invoque. Examinaremos, lo más breve que sea posible, algunos de los muchos sentidos jurídicos que se le han dado a este vocablo. Debe decirse que la elección de estos significados ha sido caprichosa y, sobre todo, no pretende ser limitativa.

V.2.1 Autonomía como dogma del 'derecho privado'

Existe, por una parte, la autonomía de la voluntad: *dogma* jurídico que los estudiosos del *derecho privado* han esgrimido para estatuir que la voluntad de las partes es principio fundamental de cualquier obligación que hayan aceptado asumir, mediante convenios y contratos. En la actualidad, sin embargo, la opinión de la doctrina coincide que la autonomía de la voluntad ha sufrido un lento e inexorable desgaste, en virtud de las severas restricciones con las que se topa a menudo. Ya sea por mandato de la ley, o por prácticas económicas de la sociedad consumista de finales del siglo XX. De ahí que, en el futuro, sus restos puedan recibir ornamentación en algún museo.

Al respecto el profesor **Ignacio Galindo Garfias** dice:

La autonomía de la voluntad es la expresión de *la libertad* en el campo del Derecho privado, que es inherente a la persona humana para alcanzar sus propios fines; pero el negocio jurídico, para realizar esa función que le es propia debe celebrarse de acuerdo con los elementos y requisitos que la ley establece. (...). Mejor que de autonomía de la voluntad, debemos hablar de *autonomía privada*, para indicar simplemente que el ordenamiento jurídico, permite a la voluntad de los particulares regular sus propios intereses privados. En aquellos casos en que el Derecho objetivo no ha optado por regularlos imperativamente. ¹

Más adelante, el autor en cita habla acerca de los límites de esta clase de

autonomía individualista:

En principio, los particulares son libres para realizar negocios jurídicos y para regular como mejor les plazca, sus relaciones en el campo del Derecho privado (...). Sin embargo, tal autonomía no es irrestricta, la voluntad de la persona no actúa en este campo en forma soberana; encuentra sus límites y sus restricciones en el respeto a la libertad de los demás, en el interés general y en las buenas costumbres (...).²

El recordado iusprivatista mexicano **Manuel Borja Soriano**, hace referencia a **Planiol, Ripert y Esmein** y su *Traité Pratique de Droit Civil Français*, para postular lo siguiente:

La concepción de la voluntad soberana en el contrato tiene su raíz en el Derecho canónico, estuvo sostenida por la escuela del Derecho natural y por los filósofos del siglo XVIII y ha sido exaltada por los partidarios del individualismo liberal en el siglo XIX. (...) De acuerdo con el principio de la autonomía de la voluntad, las partes son libres para celebrar o no celebrar contratos, y al celebrarlos, obran libremente y sobre un pie de igualdad, poniéndose de acuerdo unos contratantes con otros, fijando los términos del contrato, determinando su objeto, sin más limitación que el orden público.

Concluye el maestro, diciendo:

Actualmente el principio de la autonomía de la voluntad no ha desaparecido ... sigue siendo la base del derecho moderno en materia de contratos, pero esa autonomía está ya considerablemente debilitada, pues cada vez la ley impone mayor número de limitaciones a la libertad contractual (...)³

El profesor **Ramón Sánchez Medal** comenta:

(...) La autonomía de la voluntad se reducía fundamentalmente a sostener, primero, que salvo muy raras excepciones todas las obligaciones contractuales, nacían de la soberana voluntad de dos partes libres igualmente y, segundo, que eran justas todas esas obligaciones creadas por la voluntad. Principalmente los abusos de los patrones frente a sus trabajadores, ..., demostraron cómo la teórica igualdad jurídica no siempre es suficiente para asegurar la libertad y la justicia en el contrato, (...). Asimismo, la aparición y generalización de los contratos de adhesión, que prescinden de toda discusión precontractual entre las

partes y se reducen a la aceptación total por una de ellas de las condiciones propuestas unilateralmente por la otra, debilitaron también ... el principio de la autonomía de la voluntad. ⁴

El profesor Néstor de Buen Lozano ha hecho referencia a las limitaciones jurídicas con las que debe toparse la autonomía aquí referida, por cuanto hace a los contratos:

a) La voluntad es libre de decidir, en un contrato, respecto de todo aquello que la ley no le prohíbe o le ordena. b) Aun cuando no se incluyan, se entenderá que en todo contrato operan, per se, las cláusulas que se refieran a los requisitos esenciales. c) Las cláusulas relativas a los elementos naturales de un contrato, se entienden implícitas en el mismo, salvo que expresamente se excluyan. d) Las normas relativas al orden público y a las buenas costumbres son inderogables por voluntad de los particulares. e) Las consecuencias derivadas de la buena fe, el uso o la ley resultan aplicables en los contratos, por encima de lo que se hubiere pactado. f) La cláusula penal nunca podrá exceder en valor o en cuantía a la obligación principal. ⁵

V.2.2 Autonomía como presupuesto de cientificidad

Existe, asimismo, otra acepción de la autonomía. Ella se refiere a una de las muchas calidades, presupuestos o características que una rama científica del Derecho debe ostentar para poder considerarse diferenciada de otras. En realidad, la calidad o presupuesto de autonomía no es privativa de la ciencia del Derecho, sino es aplicable a cualquier rama del conocimiento para poder acreditar un rasgo de su cientificidad.

V.2.2.1 Ciencia del Derecho

¿Qué notas debe tener un discurso con pretensiones científicas? Umberto Eco, al explicar el término *cientificidad* aplicado a trabajos de investigación, detalla cuatro características que deben ostentar: 1) El discurso debe ser elaborado a partir de un objeto reconocible y definido, de tal suerte, que también sea reconocible por los demás. 2) El discurso debe apuntar, sobre su objeto, notas versátiles e innovadoras; o bien, someter a un examen crítico algunas de ellas. 3) Debe ser útil. 4) Debe ser verificable. 5) Debe suministrar elementos para refutar

la hipótesis presentada ⁶.

En nuestra disciplina, ¿qué debe entenderse por ciencia jurídica y cuáles son los mecanismos en que opera? Existen interesantes párrafos escritos por el profesor **Rolando Tamayo** acerca del Derecho y la ciencia que lo estudia, así como de las dificultades para proporcionar respuestas claras acerca de sus respectivas definiciones. Dice:

La equivocidad de ciencia jurídica peca de imprecisión como de ambigüedad y soporta una herencia pesada de usos contradictorios. Dentro de un discurso poco riguroso esta expresión se aplica a gran variedad de actividades humanas (y no humanas). (...) En los casos más patéticos la expresión se aplica al derecho mismo.

Más adelante expresa:

El término 'jurisprudencia' designa la actividad que realizan los juristas cuando 'describen' el derecho. Actividad que normalmente se denomina 'ciencia del derecho', 'doctrina', 'dogmática jurídica', etcétera. (...) puedo caracterizar a la jurisprudencia como la disciplina conocida comúnmente como 'doctrina' que determina y describe el material tenido por derecho, sin cuestionar su validez. (...) los juristas, independientemente del credo, ideología o concepción jurídica que sostengan, cuando hacen jurisprudencia, i.e. cuando describen un determinado derecho, trabajan de forma similar y usan como materia prima materiales jurídicos que han sido 'establecidos', materiales jurídicos empíricamente verificables. Cuando un jurista describe o interpreta el derecho, tiene que usar materiales jurídicos que, siendo empíricamente verificables, caracterizan al derecho que manejan como 'positivo'. Se hace jurisprudencia de un derecho histórico (de todo el orden jurídico o de una de sus partes, e.g. derecho civil, administrativo). (...) La descripción que lleva a cabo la jurisprudencia no se limita a levantar un inventario del material jurídico. La jurisprudencia 'ordena' (o reordena) el material jurídico para construir un todo 'sistemático' y 'consistente'. La jurisprudencia asigna, así, cierto significado a los materiales que describe. Determina su sentido auténtico, así como su alcance; en suma: los interpreta. (...) la jurisprudencia, al identificar, interpretar y ordenar el material jurídico (así como al establecer principios generales y reglas de inferencia, eliminar inconsistencias e integrar lagunas), 'reformula' el derecho positivo, Esta 'reformulación' la lleva a cabo mediante la creación de un *corpus* de doctrina. Es justamente en este corpus de doctrina donde encontramos los lineamientos que nos indican cómo identificar (fuentes,

vigencias, eficacia), ordenar, interpretar e integrar el derecho positivo. ⁷

V.2.2.2 Autonomía científica de algunas disciplinas jurídicas

Si un discurso científico debe versar sobre un objeto --y, como hemos revisado, el Derecho, en sus diversas manifestaciones, ha producido discurso científico--; ¿cómo se aplica el vocablo autonomía y por qué es presupuesto de científicidad?; ¿qué es pues la autonomía de una disciplina jurídica?

Los estudiosos y especialistas de diversas disciplinas jurídicas han respondido de diversos modos estas interrogantes. No pretendo resolver este complejo problema en dos cuartillas; pero, si acaso se examinan las respuestas que ellos han proporcionado al respecto se podrá contemplar la magnitud del problema.

α. – Roberto L. Mantilla Molina

No existe la autonomía científica del derecho mercantil

El profesor **Roberto L. Mantilla Molina** dedica una porción de su celeberrimo *Derecho Mercantil* a contestar de este modo:

La separación legislativa entre el derecho civil y el mercantil ha llevado a sostener la existencia de una *ciencia autónoma* cuyo objeto de estudio es el derecho mercantil (Sin embargo, hay autores, como Jean Escarra, que aunque sostenedores de la autonomía legislativa propugnan la unidad científica). Para justificar esta tesis, Rocco postula, como condiciones necesarias y suficientes para la existencia de una ciencia autónoma, *las tres siguientes: a) 'amplitud suficiente para merecer un estudio especial'; b) 'doctrinas homogéneas dominadas por conceptos generales comunes y distintos de los que informan otras disciplinas'; c) 'que disponga de método propio'*. En realidad, ni la primera ni la última son condiciones necesarias para la existencia de una ciencia: si de un conjunto de principios o axiomas, totalmente diversos de cualesquiera otros, se deduce un grupo reducido de proposiciones, constituirá el todo, así quede expuesto en una sola hoja, una ciencia autónoma, y no habrá quien, a pretexto de su brevedad, pretenda considerar aquel estudio como un capítulo de una ciencia cuyos principios serían, por hipótesis, absolutamente distintos (...). En cuanto a la diversidad del método, no es condición necesaria (aun cuando sí suficiente) para constituir una ciencia autónoma: (...). Para decidir la cuestión, precisa examinar si el estudio del derecho mercantil cumple la auténtica

condición (la segunda de las señaladas por Rocco) para constituir una ciencia autónoma, a saber: la existencia de doctrinas homogéneas dominadas por conceptos generales comunes y distintos de los que informan otras disciplinas.

Esto le sirve como base al maestro **Mantilla Molina** para negar la existencia de autonomía científica del derecho mercantil:

... el derecho mercantil emplea las mismas categorías o conceptos generales que el derecho civil, el procesal del trabajo, etcétera: sujeto jurídico, relación, objeto, capacidad, etcétera. Todas esas ramas del derecho no son sino partes integrantes de un mismo todo: la pirámide de normas del acertado tropo kelseniano; entre todas las normas que la forman hay una íntima interdependencia, todas derivan de un mismo principio único: la constitución originaria. (...) Hay, pues, una sola ciencia del derecho positivo, y no hay una ciencia del derecho mercantil o del procesal, como no hay, según nos enseña Husserl, una ciencia de los leones o una ciencia de los triángulos; el estudio del derecho mercantil, del penal, del administrativo, etcétera, no son sino capítulos de la aludida ciencia única, formados por razones didácticas, históricas o de división del trabajo. ⁸

En realidad el finado profesor **Roberto L. Mantilla Molina**, no reconoce autonomía científica a su especialidad; no obstante se la reconoce a la ciencia del derecho positivo, aunque no proporciona su opinión acerca de ella ni de sus rasgos primordiales.

β.- Néstor de Buen Lozano
Si existe la autonomía del derecho laboral

Néstor de Buen Lozano al plantearse la autonomía de la ciencia del derecho laboral, dice:

¿En qué consiste la autonomía de una disciplina? Esta pregunta la contesta Ludovico Barassi diciendo que 'en sentido literal hemos de representárnosla como aislamiento absoluto de todas las otras zonas del derecho' (...). De entender así el concepto de autonomía, ninguna disciplina sería autónoma. Si partimos del supuesto de la unidad sustancial de todo sistema jurídico, resulta evidente la interrelación que existe entre todas las disciplinas. Autonomía, en el

sentido que se le da en la ciencia del derecho, es otra cosa. Cabanellas ..., sostiene que la autonomía se presenta en cuatro direcciones: legislativa, científica, didáctica y jurisdiccional. (...) La autonomía científica, según Cabanellas, se logra por la elaboración autónoma de doctrinas propias, que dan, en este caso al derecho del trabajo, una fisonomía particular. (...) La tesis de Cabanellas, ..., no contesta, ..., la pregunta fundamental: ¿en qué caso una disciplina jurídica merece los atributos que determinarán su autonomía? (...) (Nuestra conclusión es que) el derecho laboral es (autónomo, en virtud de ciertos factores por los cuales) *se ha hecho necesario otorgarle leyes y tribunales propios y (han) generado, además, una obra científica exclusiva así como su inclusión especial en los planes de estudio universitarios.* ⁹

Siguiendo la tesis del jurista **Buen Lozano**, los rasgos de autonomía de una disciplina jurídica están dados --en virtud de ciertos elementos y factores extrajurídicos-- que han provocado que la misma disfrute de: a) legislación adjetiva y sustantiva propia; b) doctrina; y, c) inclusión en los planes universitarios de estudios.

χ.- Miguel Acosta Romero
Su opinión respecto del derecho bancario

Tomemos como apoyo las notas del profesor **Miguel Acosta Romero** para referirse a la denominada *autonomía* de la ciencia del Derecho Bancario (aunque él prefiere referirse sólo a la autonomía del Derecho Bancario):

Ya hemos afirmado que (la ciencia del) Derecho Bancario aun considerado dentro de (la ciencia del) Derecho Mercantil y más bien afirmariamos, dentro de (la ciencia del) Derecho Mercantil Administrativo, tiene autonomía. Expresamos este juicio con fundamento en que (la ciencia del) Derecho Bancario tiene un objeto propio de conocimiento, una sistematización independiente en cuanto a su estructura, medios propios también de desarrollo y de conocimiento y normas que son específicas para esta materia, de aquí que por todo ello afirmamos que la ciencia del Derecho Bancario es el conjunto sistematizado y unificado de conocimientos sobre las normas, fenómenos e instituciones sociales relativos a las actividades de la Banca y Crédito, en busca de principios generales, con un método propio de investigación y desarrollo.

10

Sería procedente concluir, siguiendo al profesor Acosta Romero, que el vocablo

autonomía, como presupuesto de cientificidad, se refiere: a) al objeto propio de conocimiento; b) a la sistematización independiente en cuanto a su estructura; y c) al método propio de desarrollo y conocimiento.

V.2.3 Autonomía como régimen especial de comunidades territoriales

El politólogo **Karl W. Deutsch** expresa la siguiente opinión que bien podría servir de proemio a este apartado:

La identidad es, ..., el reconocimiento y la conciencia de nuestra propia memoria y de nuestro propio yo. Es la capacidad para recordar que podemos recordar. 'Esto soy yo mismo', dice el individuo. 'Esto somos nosotros mismos', dicen gramaticalmente los miembros de un grupo que adquiere la sensación de su identidad. Y de esta sensación de identidad de grupo no hay gran distancia a la afirmación de preferencias políticas y toma de acciones políticas. Este proceso culmina a menudo con demandas de autogobierno y autodeterminación políticos.¹¹

En el derecho continental europeo, entre otros, existen una especie de instituciones consagradas en sus dispositivos constitucionales denominadas comunidades autárquicas o autónomas.

Son personas de derecho público, similares a la institución municipal de la familia romano-germánica, que gozan de un estatuto especial de autonomía política, territorial y económica. Podría decirse, sin ánimo de polemizar y con finalidades ilustrativas que son un *Estado dentro del Estado*, sin asimilarse a la concepción anglosajona del estado federado.

Disfrutan de un régimen político propio, un mecanismo especial creador de normas (rasgo que les da su carácter autónomo) una forma determinada para la resolución de sus controversias; mas, carecen de un matiz definitivo para erigirse como un Estado nacional: *la soberanía*. Podríamos citar los casos del *País Vasco*; o, como es el caso de una familia de derecho por completo distinta, las ya constituidas zonas autónomas de *Gaza* y *Cisjordania*. Se ha pretendido en los foros de discusión y en la doctrina --como una forma de

solucionar el conflicto bélico que se vive desde 1994--, conceder un estatuto de autonomía regional a los sectores indígenas del estado mexicano de *Chiapas*. Propuesta que nos parece cada vez menos descabellada en virtud de la reciente adición al artículo 4o. de la Constitución Mexicana:

La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomará en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley. ¹²

Tal vez ésa sea la salida, aunque el Gobierno Federal dice que es inaceptable que el Estado ceda un ápice de soberanía en el énclave. El profesor **Oscar Uribe Villegas**, del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, me ha manifestado durante algunas conversaciones que en su opinión debe recharzarse la solución española, toda vez que es ajena a la idiosincracia y realidad nacionales.

Examinemos el texto constitucional español que ilustra el funcionamiento y mecanismo de estas comunidades investidas de autonomía ¹³.

Este interesante documento reconoce en su artículo 2, el denominado derecho de autonomía:

La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza *el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones* que la integran y la solidaridad entre todas ellas.

Le dedica un capítulo íntegro, en el título octavo, a la regulación de las comunidades autónomas (artículos 143 al 158).

¿Qué distingue a la comunidad autónoma española? Su autogobierno. Se dispone que las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad

regional histórica pueden acceder a esta forma de gobierno.

Una comunidad autónoma debe tener una denominación, territorio, instituciones propias, competencias que respetan las señas por la Constitución para el Estado. Desde luego, un documento primordial denominado Estatuto.

Se establece que las instituciones de la comunidad autonómica deban ser sujetos al control del Tribunal Constitucional --en cuanto a la constitucionalidad de las normas que expidan--; el Gobierno --en caso de autorización del Consejo de Estado--; la Jurisdicción Contenciosa Administrativa del Estado Español; los Tribunales de Cuentas, Económico y Presupuestario.

Las comunidades autónomas disfrutan de un régimen de autonomía financiera y tienen facultades para actuar como recaudadores, gestores y liquidadores de los recursos tributarios del Estado Español.

Estos entes tienen un régimen de competencias muy interesante, en virtud de su riqueza. Ello porque pueden organizar sus propias instituciones de autogobierno; realizar obras públicas sobre ferrocarriles y carreteras, puertos de refugio, aeropuertos deportivos; pueden disponer en materia de agricultura, ganadería, aprovechamiento de recursos forestales, montes; aprovechamientos hidráulicos; pesca; ferias interiores; fomento del desarrollo económico siguiendo los lineamientos de la política económica nacional; museos, bibliotecas, conservatorios; promoción del deporte; sanidad e higiene; turismo.

¿Existen los municipios en España? Sí. Ello significa que en dicho Estado coexisten comunidades autónomas, municipios y provincias, de acuerdo con el numeral 137. Lo resaltante es que, en el caso de los municipios, se dispone de que gozen un régimen de autonomía. Dice el artículo 140:

La Constitución garantiza la autonomía de los Municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Consejales. (...).

Se define a la provincia en el artículo 141 inciso 1:

La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica.

V.2.4 Autonomía de los poderes del Estado

Según la doctrina de la *separación de poderes*, se dice que existen tres funciones especializadas que encarnan distintos órganos del Estado: ejecutiva, judicial y legislativa. La autonomía que cada uno de ellos tiene, lo es en sentido de la independencia que le concede sus propias competencias. Aunque, al decir del profesor **Ignacio Burgoa**, no debe interpretarse que postule poderes *soberanos*, sino diversas funciones en que se manifiesta el poder público del Estado que es uno e indivisible ¹⁴.

El profesor **Jorge Carpizo** reafirma la anterior idea:

La tesis mexicana, y que han seguido casi todas las Constituciones de este país, es que no hay división de poderes, sino que existe un solo poder; el Supremo Poder de la Federación que se divide para su ejercicio; así, lo que está dividido es el ejercicio del poder. Cada rama del poder --los poderes constituidos: legislativo, ejecutivo y judicial-- es creada por la propia Constitución, la que les señala expresamente sus facultades, su competencia; lo que no se les atribuye no lo podrán ejercer. ¹⁵

Su creador, **Montesquieu** dedicó el libro XI de *El Espíritu de las Leyes* para describirla. **George H. Sabine** realiza esta crítica:

Esta idea era, desde luego, una de las más antiguas de la teoría política. La idea de la forma mixta de gobierno era tan vieja como Las Leyes de Platón y había sido utilizada por Polibio para explicar la supuesta estabilidad del gobierno romano. (...). En la medida en que Montesquieu modificó la antigua doctrina, lo que hizo fue convertir la separación de poderes en un sistema de frenos y contrapesos jurídicos entre las diversas partes de la constitución. No fue muy preciso. Gran parte de lo que contiene el libro XI del Espíritu de las Leyes, ..., no tenía nada que ver con la separación de poderes. La forma específica de su

teoría se basaba en la proposición de que todas las funciones políticas tienen que ser por necesidad clasificables como legislativas, ejecutivas o judiciales y sin embargo, no dedica el menor estudio a este punto crucial. (...).¹⁶

Hans Kelsen efectúa un examen de la denominada doctrina de la separación de poderes, adoptada por la dogmática constitucional moderna. Para él dicha doctrina nació como un postulado político que se incubó en el aparato estatal y, más tarde, evolucionó como una verdad teórica de la ciencia del Estado. Estaba diseñada para ser utilizada en una monarquía constitucional como prototipo del Estado.

Sin embargo, este postulado está partido por una tendencia teórica y una tendencia política. **Desenmascara Kelsen:**

... cuando se enseña que si bien el poder del Estado es unitario e indivisible, se compone, sin embargo, de tres poderes coordinados, no se hace sin la idea oculta de allanar el camino por medio de la teoría, a una distribución técnica de los tres poderes o funciones entre tres órganos o grupos de órganos aislados unos de otros y jurídicamente independientes. Oscurecida la idea de la necesaria subordinación (derivada de la esencia del Derecho) de la jurisdicción y la administración a la legislación, y borrado el principio según el cual las primeras no son sino ejecución de las leyes, debía nacer el postulado de una organización en la que los órganos de la jurisdicción y la administración no estarían técnicamente subordinados, sino coordinados a los de la legislación. (...) El error de la teoría en torno a los poderes del Estado consiste en que, para fundamentar la independencia 'técnica' de los órganos legislativos respecto de los ejecutivos, afirma la independencia 'lógica' de la legislación respecto de la ejecución, deteniendo así durante largo tiempo un importante progreso teórico.¹⁷

Kelsen critica que mediante esta separación de poderes se declara la ejecución como una función independiente de la legislación, lo cual produjo que un nicho en el cual se refugiara el principio monárquico asegurando la independencia del parlamento. Establece:

Una división técnica tan importante como la realizada entre la justicia y las autoridades administrativas ha de tener, por fuerza, motivos políticos profundos. (...) las leyes cuya aplicación se encomienda a las autoridades administrativas pueden conceder en todos los sentidos, pero muy especialmente en lo que afecta al procedimiento, un margen de libre apreciación mucho más amplio que el de las leyes aplicadas por los órganos judiciales.¹⁸

V.2.5 Autonomía de los estados miembros de la Unión federal

Para los estudiosos del federalismo, la Unión de Estados que lo constituyen disfrutan de un rasgo que les singulariza. Son libres e independientes unos de los otros, es decir, son autónomos; aunque delegan su representación en una persona de derecho más fuerte que ellos. La Federación les representa en el ámbito internacional porque goza de un atributo *intuiti personae*: la soberanía. La soberanía implica supremacía al interior e independencia al exterior.

El doctor Jorge Carpizo dice:

La columna vertebral de la autonomía de las entidades federativas estriba en: 1) darse su constitución, la cual es la base y fundamento de toda la legislación local; 2) reformar su propia constitución, siguiendo las normas que ella misma señala. ¹⁹

En el mismo tenor se expresa el profesor Jorge Madrazo:

La autonomía de los estados miembros es una característica esencial del estado federal. Dicha autonomía consiste en la competencia de las entidades federativas para darse su propia Constitución y reformarla. Soberanía y autonomía son principios distintos, y si bien ambos se traducen en el acto de dar una Constitución, difieren en cuanto que, respecto del primero, no existen limitaciones jurídicas que condicionen o determinen el contenido de las decisiones constituyentes, mientras que, respecto al segundo, existe una zona de límites y determinantes jurídicos creados por una voluntad distinta a la del constituyente local y que necesariamente deben observarse en el acto de dar la Constitución. En otras palabras, el poder constituyente local no se encuentra ante la nada jurídica en el acto de hacer la Constitución para la entidad federativa, sino que debe atender a las bases de organización creadas por el constituyente originario y plasmadas en la Constitución federal. ²⁰

El profesor Ignacio Burgoa ahonda respecto de las diferencias entre soberanía y autonomía:

La soberanía y la autonomía son, pues, dos conceptos diferentes. La primera, ..., es sobre todo capacidad de autodeterminación, o sea, un Estado es soberano en la

medida en que pueda organizarse y limitarse a sí mismo, sin estar constreñido para ello a acatar reglas o principios que emanen de una potestad jurídico-política ajena, lo que no acontece con las entidades que integran una federación, ya que su composición esencial y las restricciones de su actuación gubernativa están determinadas en el ordenamiento constitucional federal y en las leyes federales, circunstancias que implican carencia de la autodeterminación y de la autolimitación característica de la soberanía. Por lo contrario, la autonomía expresa la facultad de 'darse sus propias normas' pero dentro de un ámbito demarcado de antemano, respetando siempre principios, reglas, obligaciones y prohibiciones que derivan preceptivamente de una voluntad ajena. *Es por ello por lo que los Estados que forman una federación son autónomos, en el sentido que, en ejercicio de las facultades que real o hipotéticamente se reservaron, pueden organizar su régimen interior y encauzar su conducta gubernativa dentro de él, pero siempre sobre la base del respeto de las normas federales, de la observancia a las prohibiciones constitucionales y del cumplimiento a las obligaciones que el Código fundamental les impone.* ²¹

V.2.6 Autonomía de los entes descentralizados en el derecho mexicano

El artículo 90 de la Constitución Mexicana ²² dispone:

La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Este precepto dispone la forma en la cual se integra la organización administrativa. La doctrina, al decir de los profesores **Gabino Fraga** y **Andrés Serra Rojas** -- entre otros prestigiados tratadistas mexicanos--, describe las formas en que se puede ordenar la Administración Pública como un todo.

Es aceptado, en nuestro sistema jurídico, que se manifiesta a través de la centralización, la desconcentración, la descentralización administrativa y las empresas de participación estatal ²³.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ²⁴ dispone en su primer numeral:

La presente ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la *administración pública centralizada*.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la *administración pública paraestatal*.

La centralización de la organización administrativa se presenta, al decir del profesor **Gabino Fraga**, cuando:

... los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependendencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la Administración Pública. ²⁵

Y que es el presidente de la República, a nivel federal y los gobernadores de los Estados, a nivel estatal. En similares términos opina el profesor **Andrés Serra Rojas**:

Habrá centralización administrativa cuando los órganos se encuentran en un orden jerárquico dependiente directamente de la Administración pública que mantiene la unidad de acción indispensable para realizar sus fines. En su organización se crea un poder unitario o central que irradia sobre toda la administración pública federal. ²⁶

La desconcentración tiene lugar cuando, en opinión de **Gabino Fraga**,

...(existe una) delegación de ciertas facultades de autoridad que hace el titular de una dependencia en favor de órganos que le están subordinados, jerárquicamente. ²⁷

Andrés Serra Rojas, opina que:

El régimen de centralización administrativa con desconcentración o simplemente, la desconcentración administrativa, se caracteriza por la existencia de órganos administrativos, que no se desligan del poder central y a quienes se les otorgan ciertas facultades exclusivas para actuar y decidir, pero dentro de límites y responsabilidades precisas, que no los alejan de la propia administración. (...) ²⁸

El mencionado autor **Gabino Fraga** nos ilustra respecto de la descentralización al afirmar que

...tiene lugar cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas a organismos desvinculados en mayor o menor grado de la Administración Central. ²⁹

Andrés Serra Rojas es más claro, al afirmar:

La descentralización administrativa es la técnica de organización jurídica de un ente público que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, *con determinada autonomía o independencia*, y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder regulador y de la tutela administrativa. ³⁰

Llegamos a un punto fino: ¿Cuáles son las notas distintivas que diferencian a un ente de la administración *centralizada* de uno de la administración *descentralizada*?

Gabino Fraga explica el rasgo distintivo de los entes de la administración centralizada de la siguiente forma:

... la *relación de jerarquía* que liga a los órganos inferiores con los superiores de la Administración. Esa *relación de jerarquía* implica varios poderes que mantienen la unidad de dicha administración a pesar de la diversidad de los

órganos que la forman. ³¹

Enumera, además, cuáles son dichos poderes que caracterizan esa relación de jerarquía: poderes de nombramiento, mando, vigilancia, disciplinario, revisión y resolución de conflictos de competencia. *E.g.* El presidente de la República tiene sobradas facultades constitucionales para nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho (artículo 89 fracción II de la Constitución Federal).

Esa relación de jerarquía que se presenta en un ente de la administración centralizada, no existe en una persona de la administración descentralizada. **Andrés Serra Rojas dice:**

*Los organismos centralizados y desconcentrados no tienen autonomía orgánica, ni autonomía financiera independiente, su situación se liga a la estructura del poder central. Los elementos fundamentales de la descentralización, la capacitan para actuar con una relativa autonomía. (...) La descentralización administrativa relaja los vínculos de relación con el poder central y se sitúa fuera del campo de acción de este poder, manteniendo con éste las estrictas relaciones de control.*³²

Y aquí se puede expresar, con entusiasmo, la famosa expresión de Arquímedes: *¡Eureka!* Lo hemos hallado. Las notas que distinguen a un ente de la administración *centralizada* de uno de la administración *descentralizada*, es la relativa autonomía que disfruta éste último en contraposición a la relación de jerarquía que liga al primero con el poder central. Fraga dice que la verdadera descentralización se produce cuando un sólo ente suma las denominadas autonomías técnica y orgánica. El citado autor entiende por autonomía técnica que

... los órganos administrativos no están sometidos a las reglas de gestión administrativa y financiera que, en principio, son aplicables a todos los servicios centralizados del Estado.

El mismo autor cita a **Andrés Buttgenbach** quien, a su vez, entiende por autonomía orgánica:

la existencia de un servicio público que tiene prerrogativas propias, ejercidas por autoridades distintas del poder central y que puede oponer a éste su esfera de autonomía. ³³

He aquí la clase de autonomía que conceptualmente sirve para lo que resta del presente capítulo. La autonomía que enviste a los denominados entes públicos descentralizados ³⁴. Expresamente la de aquellos pertenecientes a las denominadas descentralizaciones por servicio y por región.

Gabino Fraga describe las manifestaciones primordiales de la descentralización: a) por servicio; b) por colaboración; c) por región. Dice que existe descentralización por colaboración cuando el Estado autoriza a organizaciones privadas en el ejercicio de la función administrativa ³⁵; e.g. Cámaras de Comercio. Al respecto el profesor **Jorge Olivera Toro** niega que exista esta clase de descentralización por no existir creación de una entidad distinta ³⁶. La descentralización por región consiste, según **Fraga**, en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinadas circunscripción territorial ³⁷; e.g. el Municipio.

La descentralización por servicio, al decir del profesor **Andrés Serra Rojas** es:

... un modo de organización administrativa, mediante la cual se crea el régimen jurídico de una persona de derecho público, con una competencia limitada a sus fines específicos y especializada para atender determinadas actividades de interés general, por medio de procedimientos técnicos. ³⁸

E.g. organismos descentralizados del Gobierno Federal.

Diversos presidentes de la República se han valido del Constituyente permanente, para dotar de *autonomía*, a diversas instituciones. **José López-Portillo** promovió en 1980 una reforma para establecer el estatuto de autonomía a la Universidad pública (artículo 3o. fracción VII); **Miguel de la Madrid Hurtado** promovió, en 1983, otra reforma para asegurar la autonomía del Municipio (artículo 115); **Carlos Salinas de Gortari**, en 1993, confirió autonomía al Banco de México (artículo 28).

¿Qué es esta autonomía? Se trata de una descentralización manifestada en forma atípica. Es una declaración de índole político e ideológico más que una distinción jurídica. Por lo cual constituye un adorno disfuncional que el derecho constitucional mexicano ha admitido, como un cuerpo extraño. Pudiera especularse que ello ha sido con la finalidad de sacar a los entes que se encuentren investidos de ella, de la nociva esfera de influencia de ese canceroso tumor en el que se ha convertido el presidencialismo mexicano. Aunque, con escasa suerte.

V.3 Entes autónomos en la Constitución

Nuestra Constitución contiene declaraciones de autonomía respecto de ciertas instituciones. Autonomía en el sentido que antes ha quedado descrito. Podemos derivar los siguientes entes autónomos y efectuar los siguientes comentarios

La Universidad pública en la fracción VII del artículo 3o. constitucional.

Esta declaración de autonomía es interesante:

Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere... ³⁹

Decimos que es peculiar esta declaración pues, por una parte delega en la ley secundaria que sea ella quien otorgue autonomía a dicho ente público; aunque, por otra parte, enumera los rasgos que debe contener dicha autonomía: autogobierno, autoadministración, total apego a los preceptos del artículo tercero

en su integridad por cuanto a la educación se refiere; y, regulación específica de las relaciones laborales, de trabajadores académicos y administrativos, según el apartado A del artículo 123.

El Banco de México, en el sexto párrafo del artículo 28 constitucional.

La declaración del autonomía, aunque breve, se presta a polémica:

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. (...)

Si acaso su autonomía incumbe a sus funciones y administración --podría argüirse--, ¿existen aspectos en los cuales carezca de autonomía? La respuesta es positiva. Por lo menos en la designación de su titular debe sujetarse al mecanismo que preceptúa en el párrafo séptimo de dicho numeral:

La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente (...) ⁴⁰

Primer aspecto divergente: el hecho que la Constitución conceda un estatuto de autonomía a un ente público, significa que puede ser limitado a determinados aspectos. En el caso del Banco de México, a la designación de su titular.

Segundo aspecto disonante: el régimen laboral al cual se adscriben los trabajadores del Banco de México. La Constitución ordena que el banco central regule sus relaciones laborales de acuerdo al apartado B del artículo 123. Lo cual significa, en conclusión, que el hecho que la ley fundamental conceda un estatuto de autonomía a un ente público, no implica que la regulación de sus relaciones laborales sea homogénea. La Universidad se sujeta al apartado A del artículo 123; el Banco de México, al apartado B del mismo numeral. El Municipio, en el artículo 115 constitucional.

Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre

conforme a las bases siguientes (...) ⁴¹.

En este caso de ente público --diferente de los anteriores pues su forma de descentralización es por región--, debe decirse que el propio artículo consigna sus formas y mecanismos de funcionamiento: integración del Ayuntamiento mediante elección popular directa (fracción I); personalidad jurídica y patrimonio propio (fracción II); servicios públicos que están a su cargo (fracción III); administración libre de su hacienda (fracción IV); administración y planeación en su territorio (fracción V); regulación de sus relaciones laborales conforme a las leyes de las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 Constitucional (segundo párrafo de la fracción VIII).

Conforme a ello observamos que la Constitución, al otorgar autonomía a un ente público, puede indicar el mecanismo de designación de su titular. En este caso, mediante elección popular y directa. Esto redunda en una confirmación de nuestras anteriores opiniones: el hecho que la Constitución conceda un estatuto de autonomía a un ente público, significa que puede el mismo ser limitado.

El régimen laboral al cual se adscriben los trabajadores del Municipio es regulado, ante todo, conforme a las disposiciones que las Legislaturas de los Estados --en los cuales se encuentren situados--, indiquen; pero, a base del artículo 123 de la Constitución, sin indicar cuál apartado será aplicable. Esto también confirma anterior apreciación expresada: el hecho que la Constitución conceda un estatuto de autonomía a un ente público no implica que la regulación de sus relaciones laborales sea homogénea.

Hechas, pues, estas apreciaciones, nos enfrentamos a la disertación acerca de tales instituciones.

V.3.1 Banco de México

V.3.1.1 Antecedentes en el siglo XIX

Los antecedentes de la banca central en México nos lleva, por necesidad, a

referimos a los de las actividades financieras en el país desde que se independizó de la corona española. Hay autores como **Alfredo Lagunilla Iñarritu**, que señalan:

... la riqueza numeraria de plata y aun oro de nuestras legendarias minas fue, en efecto, excelente en lo que denominaremos 'liquidez primaria' y, sin embargo, su desdoblamiento hacia la secundaria de documentos y títulos financieros nos vino con retraso frente a los inmensos logros de otros países pioneros en mercados secundarios (descuento, redescuento, bursátil, etc.) localizados sobre todo en Europa y Estados Unidos. En consecuencia, los instrumentos de la intermediación bancaria, en sus diversas manifestaciones y actividades, nos llegaron de manos foráneas en su principio. ⁴²

Durante gran parte del siglo XIX, no existieron bancos en México. Sólo hasta el 22 de junio de 1864, bajos las reglas del Código de Comercio vigente; se aprobó la escritura del *London Bank of Mexico and South America*: el primero banco privado, fundado por ingleses en México ⁴³. Antes que **Porfirio Díaz** asumiera el poder en México, todavía se concedió la autorización para la creación de un nuevo banco privado. En 1875 se fundó en Chihuahua el Banco de Santa Eulalia cuyo director fue el norteamericano **Francisco MacManus**.

Sólo los grandes comerciantes y el clero eran quienes desempeñaban las actividades financieras. **Hilda Sánchez Martínez** nos comenta:

Durante casi todo el siglo XIX ... el Banco Nacional Monte de Piedad (institución gubernamental de crédito prendario) y el Banco de Londres, México y Sudamérica (sucursal de un banco inglés) eran las únicas instituciones con las que contaba el país y su participación como tales era realmente limitada. ⁴⁴

Algunos extranjeros *aventuraron* su capital y pusieron a prueba su ambición. La industria y el comercio nacionales requerían financiamiento; lo cual, debido a la carencia de bancos se tornaba arriesgado y dificultoso. **Miguel Ángel Granados Chapa** dice:

Las casas de préstamos más notables eran las de Manning y MacIntosh, Drusina y compañía, Antonio Alonso de Terán, Jecker, Torre y Compañía, Iturbide, Gregorio Mier y Terán, Agüero González, Rosas Hnos., José Miguel Pacheco, etc. Algunos de esos nombres aparecerán, intermitentemente, cuando la historia

del agio muda su nombre y se hace historia de la banca. De esas casas, unas hacían préstamos, dice Francisco R. Calderón, 'como la de Gregorio Mier, a interés muy módico; otras, como la de Jecker, eran verdaderas cuevas de usura.'⁴⁵

En cuanto a los antecedentes de la banca central en el país, éstos de alguna forma siguen los mismos pasos que el resto de Latinoamérica como quedó expuesto en el capítulo II. Sin embargo, los investigadores prefieren buscar posibles antecedentes: 1) la fracasada emisión de moneda fiduciaria en 1822 a cargo de Agustín de Iturbide para atender los problemas financieros de su gobierno; 2) los planes para fundar el *Gran Banco del Imperio Mexicano* en el mismo año; 3) la concesión otorgada, en octubre de 1842, por el gobierno a Francisco de Garay para establecer un banco de emisión en algún lugar del actual estado de Tamaulipas; 4) el proyecto utópico de Manuel Escandón, presentado ante el Congreso en 1853, para establecer un ente con las funciones más especializadas de emisión; 5) la concesión otorgada por Ignacio Comonfort, en 1857, para establecer un banco de emisión denominado *Banco de México*; misma que no fructificó por la guerra civil que expulsó al propio Comonfort de la presidencia; 6) La concesión otorgada, a diferentes inversionistas franceses, para establecer un banco de emisión en 1864, misma que Maximiliano de Habsburgo se negó a ratificar durante el Segundo Imperio ⁴⁶.

Nos dice Eduardo Turrent Díaz, que mientras en México se esbozaba la actividad bancaria, en Europa ya se discutía acerca de quién debía tener el privilegio de emitir billetes: el Estado o los bancos privados. Debate que fue examinado en el capítulo II. En México la situación era caótica pues no existía un sólo banco emisor, sino muchos bancos emisores al amparo de una multiplicidad de abigarradas concesiones otorgadas por el Gobierno Federal.

Debe decirse que el atraso de nuestras instituciones bancarias se debió, en cierta medida --y sin dejar a un lado la inestabilidad política que vivió el país desde 1821--, a una escasa regulación de la materia. Aunque cabría preguntarse, no sin alguna ironía: ¿para qué podría requerirse una sofisticada legislación cuando la *materia prima bancaria* no existía? Turrent escribe:

El Código de Comercio promulgado en 1854, sin diferenciar a las empresas bancarias de cualquier otra negociación de carácter mercantil, regulaba ciertas operaciones de crédito como el depósito o el préstamo. ⁴⁷

Sin embargo esta carencia se compensó, de cierta forma bajo el Código de Comercio de 1884, cuando se federalizó la materia mercantil.

El primer gobierno de **Porfirio Díaz** y el de **Manuel González** apoyaron el otorgamiento de diversas concesiones para que operaran los bancos. Este fenómeno duró hasta 1884, cuando fue frenado por la recesión económica que tuvo que enfrentar el país. Sin embargo, la naturaleza misma de las disposiciones del Código mercantil de tal año acentuó la anarquía bancaria en materia de emisión de billetes y monedas. Debe decirse que al entrar en vigor dicho Código se suscitó un grave conflicto pues se favorecía al denominado *Banco Nacional de México*. Este banco poseía un contrato-ley que le otorgaba generosos privilegios: ostentaba el privilegio de emisión, podía funcionar como agente y banquero del gobierno, así como depositario de sus bienes y títulos. La necesidad de un banco que incluyera toda esa serie de características a partir del privilegio de emisión, no era compartida por todos; en especial, en aquella época, cuando *se colocaba la soga al cuello* a bancos antes establecidos: el *Banco de Londres y México* entre ellos.

La disputa se resolvió no sin la intervención de los tribunales federales **Turrent Díaz** anota:

Al ver que la Secretaría de Hacienda estaba dispuesta a llevar a sus últimas consecuencias las normas del Código de Comercio (de 1884), el (Banco de) Londres optó por encargar su defensa a los famosos abogados Rafael Dondé y Joaquín D. Casasús. El Banco de Londres buscaba salir exento de cumplir el Código de Comercio en virtud de haber sido fundado con anterioridad a la promulgación de dicho estatuto. El Banco Nacional, en contrapartida, perseguía la rigurosa aplicación del Código y del Contrato-Ley, y para tal efecto requirió los servicios de ... Indalecio Sánchez Gabito y Pablo Macedo. Los participantes en el debate jurídico que de ahí emanara difícilmente podían considerarse como legos en el rubro bancario (...). ⁴⁸

Aunque gracias a la postrer mediación de **José Ives Limantour** --futuro ministro de Hacienda a fines del Pofiriato y en aquel entonces accionista del *Banco de Londres y México*-- se obtuvo una solución satisfactoria para las partes. El *Banco de Londres* adquiriría la concesión del gobierno que *tomaba prestada* para tales efectos, la del *Banco de Empleados* en 1883 y que no operaba. Además, debía cambiar su domicilio a la ciudad de México y constituirse como una sociedad mercantil de acuerdo a las leyes mexicanas, abandonando su carácter de sucursal del banco inglés.

El triunfo del *Banco de Londres*, y después los de bancos del norte del país, tuvieron como consecuencia que el Gobierno del General **Díaz** respaldara su funcionamiento prorrogándoles sus respectivas concesiones. Pero representó, además, que la pluralidad de emisiones triunfara en México al menos hasta antes del estallido revolucionario. Entre 1888, cuando **Díaz** obtuvo autorización del Congreso para expedir autorizaciones para que operaran bancos, y 1889, cuando se expidió el nuevo Código de Comercio, el Gobierno otorgó concesiones a granel. Lo grave del asunto es que el contrato-ley que acompañaba dichas concesiones no era el mismo para ningún banco. Lo cual, sumado al hecho de la escasa regulación en la materia, representaba un *nudo jurídico* del cual pocos y afortunados abogados podían dar cuenta. Por si ello fuera poco, los bancos actores en este sainete cuando no eran deshonestos, eran infelices.

Al ocupar el Ministerio de Hacienda, **Limantour** decidió encarar el problema bancario. Resultado de ello fue la Ley de Bancos de 1897. Ostentaba varios defectos:

A partir de 1897, el sistema financiero de la República experimentó un desarrollo notable. Auspiciado por una coyuntura económica favorable, el sistema bancario fue capaz de ocultar los defectos de la ley de bancos de **Limantour** y también soslayar las prácticas viciadas en que los banqueros venían incurriendo desde los inicios del servicio crediticio en México. (...) En primer lugar no planteaba límite alguno al financiamiento que cada banco pudiera otorgar a una sola persona o a un grupo de inversionistas específico. Además, tampoco señalaba una cuota a los préstamos que pudieran otorgar los bancos a los miembros de su consejo de administración. Por último, la ley permitía la prórroga indefinida de los préstamos comerciales y de habilitación y avío. (...).⁴⁹

Limantour lamentaría la anarquía y el caos generados por esta legislación.

*V.3.1.2 Banco Único de Emisión,
su constitucionalización*

De alguna forma esta situación obligó a que se tomaran decisiones drásticas por parte del Gobierno. En virtud de la constante depreciación de la plata en los mercados internacionales, en 1905 México adoptó el patrón oro y se estableció la *Comisión de Cambios y Moneda*. Ente que asumió algunas de las principales funciones que caracterizan, en la actualidad, a los bancos centrales. Entre ellas:

- (1) administrar todo lo correspondiente a la acuñación, canje y circulación de la moneda metálica en la República y (2) controlar el curso de los cambios externos de la divisa nacional. (...).⁵⁰

La nueva crisis financiera que atravesó México a partir de 1907 tomó *mal parados* a los anárquicos banqueros. Para 1908 ya se pensaba, de nueva cuenta, monopolizar la emisión de billetes; tal vez el dueño del monopolio sería el *Banco Nacional de México* que era el de mayor solidez frente a la crisis. La inestabilidad generada por la guerra lo impidió. Pero la ruta ya estaba marcada

A la caída de Díaz, Madero gobernó el país durante poco más de quince meses, en medio de fuerte inestabilidad y desconfianza. El brutal golpe de Huerta desencadenó un período de infortunios políticos en México. El problema bancario y crediticio fue atendido con mediocridad por el usurpador. Los billetes emitidos por el Gobierno circulaban, si acaso eran aceptados, en medio de la desconfianza.

El único jefe revolucionario con visión suficiente para enfrentar el problema de la banca fue Carranza. Se pronunció el 24 de septiembre de 1913 por la exclusión de particulares de la emisión monetaria, así como por la asunción de este legítimo monopolio a manos del Estado. En un discurso pronunciado en Hermosillo, Sonora, dijo:

Cambiaremos todo el actual sistema bancario, evitando el monopolio de las empresas particulares, que han absorbido por largos años las riquezas de

México; y aboliremos el derecho de emisión de billetes o papel moneda por bancos particulares. La emisión de billetes debe ser privilegio exclusivo de la nación. Al triunfo de la Revolución, ésta establecerá el Banco Único de Emisión, el Banco del Estado, propugnándose de ser preciso por la desaparición de toda institución bancaria que no sea controlada por el gobierno. ⁵¹

Para estudiar la gesta del Banco Único de Emisión, **Eduardo Turrent** divide en períodos los años que van desde la caída de **Díaz** hasta la fundación propiamente dicha del Banco de México. La primera etapa, a partir de octubre de 1915 y hasta marzo de 1916, cuando se crea la *Comisión Reguladora e Inspector de Instituciones de Crédito*; la segunda etapa, a partir de abril y hasta diciembre de 1916, cuando el Gobierno incautó los bancos privados que fungían como bancos emisores -- y por lo tanto se creó la *Comisión Monetaria* el 3 de abril de 1916, antecedente inmediato del Banco de México--; la tercera etapa, que va desde enero de 1917 y hasta 1920, cuando se consagra en la Constitución el Banco Único de Emisión y se inician los esfuerzos por crearlo en la realidad.

El proyecto de **Carranza** conoció el triunfo. Durante la Convención Constituyente de Querétaro ocurrió la inserción embrionaria del Banco de México. En su proyecto de redacción final del artículo 28 propuesto por **Carranza**, no aparecía, sin embargo, referencia alguna a un banco especial. Sin embargo, **Rafael Nieto** -- funcionario de la Secretaría de Hacienda y diputado constituyente--, presentó ante el pleno el proyecto de la creación de un Banco Único de Emisión, así como el monopolio legítimo del Estado de la emisión. **Jorge Carpizo** nos comenta:

Los constituyentes no tenían una idea precisa de cuál es la naturaleza de un banco central. (...) Respecto al banco de emisión se planteó un problema de técnica constitucional: ¿... era correcto que se incluyera el precepto dentro del capítulo de las garantías individuales? La respuesta debe ser negativa. El lugar correcto es el artículo 73. ⁵²

V.3.1.3 Fundación y evolución del Banco de México

A partir de la fecha de promulgación de la nueva Constitución tuvieron que pasar más de ocho años para que pudiera crearse el Banco Único de Emisión que contemplaba el artículo 28.

Primero, en diciembre de 1917, fueron los infructuosos intentos de Carranza por hacer que el Congreso aprobara la Ley del Banco Central y la Ley de Instituciones de Crédito. Resultó un fracaso su intento, ya que tuvo que retirar ambas iniciativas del Congreso: medida inconcebible en la actualidad.

Después fueron los intentos, por los primeros gobiernos constitucionalistas ⁵³, quienes tuvieron que encarar la presión de la banca internacional, alarmada por la suspensión de los pagos de la deuda externa mexicana. El punto nodal de la formación del Banco Único de Emisión, consistió en la formación de su capital.

También debemos hacer referencia de uno de los actores más importantes en todo este proceso: **Antonio Manero**, autor de varios libros acerca del Banco de México ⁵⁴. No obstante, fue excluido por razones políticas del proceso de su formación institucional.

Bajo la presidencia de **Plutarco Elías Calles**, y siendo Secretario de Hacienda **Alberto J. Pani**, se integró una comisión integrada por **Manuel Gómez Morín**, **Elías de Lima** y **Fernando de la Fuente**, la cual tuvo a su cargo redactar la ley, estatutos y escritura constitutiva del Banco de México.

A mediados de 1925 este proceso había culminado. **Plutarco Elías Calles**, antes de rendir su primer informe de Gobierno, acudió a la firma de la escritura social del Banco de México, Sociedad Anónima. Por publicación de ley del 28 de agosto se había creado dicho Banco. El notario que protocolizó el acto fue don **Manuel Borja Soriano**. A punto de cumplirse, el próximo 10. de septiembre de 1995, setenta años de la fundación del Banco de México, debe ponderarse que a pesar de las constantes crisis económicas vividas por el país durante aquellos

años, no tuvo que acudir, para la formación de su banco central, al auxilio de académicos y profesionales extranjeros auspiciados por Estados Unidos. Los cuales tuvieron una gran influencia en el primer desarrollo de la banca central latinoamericana, como pudo explicarse en el capítulo II. Una nota de nacionalismo bien entendido.

El Banco de México nació carente de rasgos distintivos de banca central. Era cierto que desde 1925 tenía dificultades para emitir los signos monetarios. Por lo que tuvo que ganarse la confianza del público. Además, cuando nació requería intervenir en operaciones directas al público pues debía *reconstruir* el sistema bancario nacional. Este proceso culminó en 1931. En ese año se expidió la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual redundó en modificaciones a la Ley del Banco de México. Quedaron proscritas las operaciones directas con el público. Esta disposición la contuvo la Ley Orgánica de 1932, así como la obligación a los bancos privados a depositar sus reservas en el banco central.

En 1935 se le confirió a los billetes del instituto emisor poder liberatorio ilimitado, así como que debía ser la única moneda en circulación en el país. El 28 de agosto de 1936 se modificó la Ley Orgánica para obligar a los bancos privados a asociarse con el banco central. El 3 de mayo de 1941 se promulgó una nueva Ley Orgánica del Banco de México, la cual eliminó el límite mínimo de reserva del banco, suprimió los límites para la circulación de billetes y moneda en relación con los habitantes del país, elevó el encaje obligatorio que los bancos del Distrito Federal debía mantener con el Banco de México.

Esta ley de 1941 se mantuvo en vigor, con algunas modificaciones posteriores, hasta el 31 de diciembre de 1984. Durante ese lapso, y a raíz de los eventos de 1982, la propiedad privada de las acciones del Banco Central que aún se poseían, fueron liquidadas. Por lo que, en la Ley que entró en vigor el 1o. de enero de 1985, se modificó la naturaleza jurídica del instituto emisor. Cambió de sociedad anónima a organismo descentralizado del Gobierno Federal. Dicho *estatus* se mantuvo hasta el 31 de marzo de 1994. La Ley del Banco de México en vigor preceptúa que su naturaleza sea la de una persona de derecho público con carácter autónomo. Definición poco clara que ha hecho decir al profesor Miguel Acosta Romero que este banco ha adquirido una naturaleza protéica ⁵⁵.

A fines de enero de 1995 algunos sectores de la comunidad internacional en Davos, Suiza --foro en el cual México fue visto con buenos ojos durante la gestión de Carlos Salinas de Gortari--, sugirieron que se instalara un Consejo Monetario, igual como los que funcionan en Hong Kong, Argentina, El Salvador, Lituania y Estonia, con la consecuente desaparición del Banco de México. Se alegaron a favor y en contra, algunos detalles técnicos en materia económica. Mas, subyacía la crítica: el banco central mexicano dista mucho de tener autonomía. Debo reconocer que durante aquellas fechas me encontraba elaborando el presente trabajo y temí, por un momento, quedarme sin materia. En todo caso hubiera modificado su nombre al de: *La muerte del Banco de México*.

La gran pregunta entonces puede ser formulada: ¿tuvo el Banco de México responsabilidades que le sean imputables durante los eventos de diciembre de 1994? Debemos decir que sería difícil documentar un alegato jurídico para exigir alguna responsabilidad aunque los indicios sobren. Recordemos que la *banda de flotación de la moneda* era fijada en el denominado Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico. Documento, que en la realidad carece de todo apoyo jurídico, firmado por los sectores obrero, empresarial y gubernamental en Los Pinos. ¿En dónde quedaban las obligaciones en materia cambiaria del Banco de México y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Comisión de Cambios? La generación de Pactos murieron el 3 de enero de 1995 con el anuncio de Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (AUSEE), ratificado un par de meses más tarde con el plan de choque más devastador de que se tenga memoria en México.

Y no sólo eso: ¿de qué sirvió dotar al Banco de México de autonomía si en la práctica supeditaba un parcela importantes de sus facultades al dictado del presidente de la República? Recordemos el orgullo con el cual era anunciado el monto de las reservas internacionales y el esfuerzo que se ponía en atribuirle, a los eventos aciagos de 1994, su acelerada disminución.

V.3.2 Universidad pública

Pocas instituciones con una historia tan rica y orgullosa. El problema de la autonomía de las Universidades ha sido un asunto añejo, casi inherente a su peculiar naturaleza.

Paul Marie Gaudemet dice:

La justificación de la autonomía de las universidades está dada por la búsqueda científica, la enseñanza superior, la confrontación de grandes exigencias de libertad que conduzcan a disminuir las influencias de autoridades estatales. Así como la tentación de los gobernantes de someter a las universidades a su poder. Más de un jefe de gobierno ha meditado las palabras de Leibnitz: 'Dadme una institución pública durante un siglo y cambiaré al mundo'. Más de un hombre de Estado se ha esforzado para dirigir la enseñanza universitaria a fin de orientarla en su sentido político. ⁵⁶

Especiales razones han tenido los hombres públicos o políticos para intentar controlar la Universidad. En palabras de **Rolando Tamayo** acerca de sus orígenes medievales:

La universidad es el recinto donde se elaboró el ideario político y cultural que transformó a Europa. ⁵⁷

Y de hecho es un lugar trascendental, por ser espacio de libertades, al cual no pocos estudiosos le dedican importantes reflexiones. **Octavio Paz** ha mencionado:

Contradicción insalvable: si la Universidad desapareciere, desaparecería la posibilidad de la crítica; al mismo tiempo, su existencia es una prueba --y más: una garantía-- de la permanencia del objeto de la crítica, es decir, de aquello cuya desaparición se desea. ⁵⁸

Para entender los antecedentes históricos de la Universidad en México, nos apoyamos en el análisis de **Manuel Barquín Álvarez** ⁵⁹ en su texto *La autonomía de las universidades públicas mexicanas*, publicado en 1979 en Cuadernos del Centro de Documentación Legislativa de la UNAM.

Bajo la premisa que el régimen de la autonomía universitaria depende del tipo de organización estatal en que está inscrito y la función que en él se le tiene asignada a la educación superior, **Barquín** considera que dicha autonomía ha sido concebida como un *fenómeno de descentralización*.

Habla de la *Real y Pontificia Universidad de México*, que desde 1551 consagró su régimen en forma similar al de la *Universidad de Salamanca*:

... la autonomía ... no (fue) una realidad válida por sí misma, sino ... creada por el monarca ..., por así concederlo graciosamente él mismo. ⁶⁰

Dice que gozó de un subsidio anual lo cual restringía su independencia. Históricamente esta Universidad permaneció fiel al Imperio español --aún después de la Independencia--.

Fue por el que durante el siglo pasado, sucesivamente la clausuraron los liberales y la reabrieron los conservadores, hasta que ..., fue clausurada definitivamente por Maximiliano de Habsburgo, ..., que para desgracia del bando conservador que lo entronizó, ..., se identificó con los liberales moderados. ⁶¹

Habla de la *Universidad Nacional*, fundada por **Justo Sierra** y **Ezequiel Chávez**, después de 20 años de lucha. Ellos, dice el autor, promovieron la creación de una universidad semejante a las francesas de la época.

Durante el Porfiriato, la Universidad dependía de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, pero ya desde (entonces) gozó de una relativa autonomía en su funcionamiento interno: se tomaban resoluciones sujetas siempre a la ratificación del Secretario de Educación. ⁶²

La Universidad habría de sobrevivir a la Revolución y, en opinión del autor, se incorporaría a ella, sirviéndola en la implantación de una nueva generación.

La autonomía de la *Universidad Nacional de México* se logró en 1929, pero no fue la primera. Se le adelantaron, en 1917, la *Universidad de Michoacán*, y en 1923 la *Universidad de San Luis Potosí*. No obstante la autonomía reconocida a la *Universidad Nacional* en 1929 fue, como dice el autor, incompleta: el

presidente de la República podía vetar decisiones del Consejo Universitario, designar un rector y nombrar profesores extraordinarios y conferenciantes. El rector, además, debía rendir informes anuales al presidente de la República, a la Secretaría de Educación Pública y al Congreso de la Unión.

Esta situación prevaleció hasta la Ley Orgánica de 1933, que suprimió la ambigua autonomía. En 1944 la vigente Ley Orgánica estipula la existencia del subsidio estatal, así como su calidad de organismo público.

Es interesante **Barquín** cuando dice:

Por lo que se refiere a la orientación de la Universidad, cabe mencionar que tal y como tradicionalmente se había acostumbrado, la Universidad, a pesar de su autonomía, se consideraba comprometida con los ideales del Gobierno Revolucionario que la creó. (...). En realidad, el grado de la articulación de la Universidad a los fines del Estado ha dependido de las relaciones que mantenga con éste último; del tipo de gobierno y del estilo personal del presidente en turno. ⁶³

No ha sido sino en recientes tiempos cuando se consideró necesario establecer en la Constitución la autonomía universitaria. **Jorge Mario García Laguardia** confirma lo anterior diciendo:

El régimen universitario en América Latina no es acogido en los primeros proyectos constitucionales ni en las primeras constituciones vigentes. ⁶⁴

Pero ello se origina, a medida que las sociedades empiezan a exigir la constitucionalización de una serie de derechos adicionales a los ya establecidos: *los sociales*.

Para algunos el establecer en la Constitución dicha autonomía es un reconocimiento, para otros una dádiva. **Eduardo García Máynez** opina al respecto:

...¿Es la autonomía un don que la Universidad recibió del poder público, o un derecho cuyo fundamento ontológico debe buscarse en la intrínseca naturaleza de las instituciones universitarias dignas de este nombre? Nunca he creído que

se trate de una dádiva, sino del reconocimiento expreso de un atributo esencial de tales instituciones; por ello he hablado siempre de reconocimiento y nunca de dación. La autonomía no nos ha sido dada, sino reconocida (...). ⁶⁵

No obstante, en el texto de otras Constituciones, como la española de 1978, se expresa en el apartado 10 del artículo 27:

Se reconoce la autonomía de las Universidades en los términos que la Ley establezca. ⁶⁶

Sin embargo, a mediados de 1980 se obtuvo una polémica adición al artículo 3o. Constitucional la cual ya ha sido transcrita. Sus aspectos más agudos han sido, desde siempre, sus relaciones laborales ⁶⁷. Desde entonces, las universidades públicas autónomas han vivido períodos de estrecho subsidio estatal, bajos salarios para profesores, investigadores y trabajadores, así como la denominada masificación o saturación estudiantil. El mejor diagnóstico es el del entonces rector **Jorge Carpizo** quien el 16 de abril de 1986 en su *Fortaleza y debilidad de la Universidad Nacional Autónoma de México* dibujó una de las caras más dramáticas de nuestra Casa de Estudios.

Concluiremos con la opinión de **Miguel Bueno**, acerca de la autonomía en estudio:

... el principio sustancial de la autonomía debe orientarse a la meta de que las universidades no sean instituciones de Estado, para lo cual es necesario reconocer la función creativa que les corresponde como hontanares de la vida cultural, resguardo óptimo de los valores humanos instrumentados académicamente por la libertad de pensamiento y expresión, con objeto que puedan defenderla íntegramente frente a las circunscripciones de la praxis política, sujeta como se encuentra, por principio de operabilidad pragmática, a motivaciones represivas e intereses particulares de toda especie. ⁶⁸

IV.3.3 Municipio

Sólo apuntaremos, respecto del Municipio que el artículo 115 Constitucional original es inexistente. Al decir de **Carlos Francisco Quintana Roldán**:

La octava y última reforma al artículo 115 (Diario Oficial del 3 de febrero de 1983) *cambió sustancialmente* el contenido del artículo (...), dividiéndolo en diez fracciones, de las que siete corresponden específicamente a las estructuras municipales y una más reglamenta cuestiones de los Estados. El artículo 115 establece la libertad municipal, reivindicada por el Constituyente como la base del sistema democrático mexicano. En este sentido el Constituyente estableció el municipio libre como el baluarte de los derechos de la comunidad que se organiza para autogestionar la atención de sus necesidades básicas de convivencia; (...). ⁶⁹

Por lo menos en materia financiera, la autonomía municipal establecida no ha arrojado saldos positivos. El profesor **Raúl Rodríguez Lobato** comenta al respecto:

De los tres sujetos activos previstos en el artículo 31, fracción IV de la Constitución, el Municipio es, sin duda, el de situación económica más precaria, no obstante que es la entidad política que en forma directa satisface las necesidades esenciales de la población, principalmente a través de la prestación de diversos servicios públicos. Una de las causas principales para la precaria situación financiera de los Municipios consiste en la imposibilidad de establecer por sí mismos sus tributos, ya que los tributos municipales son establecidos por las Legislaturas Estatales y, el Municipio, en los términos del artículo 115 Constitucional, únicamente tiene la libre administración de su hacienda, pudiendo solamente sugerir a las Legislaturas Estatales los tributos que consideren necesarios y convenientes. ⁷⁰

IV.3.4 Conclusión

Hemos dicho que la autonomía contenida en nuestro texto constitucional, respecto de algunas instituciones, *esconde* técnicamente una descentralización, por servicio o por región, manifestada en forma atípica. Acudir a la Constitución para enmarcar a un ente con un estatuto especial es inútil.

La Constitución ha admitido estos adornos a determinadas instituciones públicas. En realidad, ello obedece a factores extrajurídicos identificables: el tumor maligno incardinado en el presidencialismo mexicano ha obligado a disponer determinados frenos que impidan su excesivo poder en instituciones o materias que puede contaminar.

Debe quedar claro que no nos pronunciamos porque la Universidad pública, el Banco de México o el Municipio, deban abandonar su independencia. En realidad es, en aras de esas presuntas independencias, por lo cual subrayamos que no es a base de adiciones a la Constitución con declaraciones de autonomía como puede salvaguardarse, a cabalidad, la libertad y la responsabilidad del funcionamiento de tales instituciones. En realidad consiste en un reformulamiento de las funciones del presidente de la República en nuestro sistema político, como pueden acabar las presiones (justificadas o no, no lo juzgaremos en este lugar) de las cuales se ha valido para imponer su voluntad, directa o indirectamente, a la vida de estos entes públicos.

En el caso de la Universidad Nacional Autónoma de México, Roderic Ai Camp nos dice:

Desde 1945 no hay pruebas de que el presidente u otros miembros del gobierno hayan presionado a la Junta de Gobierno en su elección de rector. Por otra parte, varias fuentes indican que una vez nombrado, el rector no puede ejercer su cargo sin el apoyo del presidente de México.

A pie de página, comenta:

(Guy) Benveniste, en su *Bureaucracy and National Planning (A Sociological Case Study in Mexico*. Praeger, Nueva York, 1970. p. 44) sugiere que el rector informa directamente al presidente.⁷¹

La autonomía constitucional de la universidad pública --la UNAM, entre ellas--, motiva el planteamiento de diversas interrogantes: ¿tenemos mejores Universidades gracias a las reformas de 1980 en el artículo 3o. constitucional?, ¿los trabajadores universitarios han elevado sus niveles de ingreso y vida?, ¿el Gobierno federal no ha utilizado el subsidio que otorga a estos institutos autónomos como medio de presión?

En cuanto al los Municipios, la lista de agravios es grave. Desde la intervención directa del Gobernador del Estado, --quien a su vez es designado por el presidente de la República-- en la designación de los titulares de los Ayuntamiento; hasta la precaria situación económica de tales circunscripciones territoriales, en virtud

que deben esperar que las legislaturas estatales les otorguen parte importante de sus recursos. Durante esta crisis de 1995, la Federación ha mandado a la cárcel al munícipe panista de Ciudad Juárez, Chihuahua, **Francisco Villareal** por la instalación de casetas de cobro municipales en el puente internacional *Santa Fe*. Cuestión que si bien es ilegal, también habla de la asfixia económica de los municipios ⁷². Similares interrogantes podrían plantearse en el caso de los Municipios: ¿tenemos Municipios libres?, ¿disfrutan de administración libre y plena de sus haciendas?, ¿las reformas de 1983 al artículo 115 han asegurado un mejoramiento de las poblaciones adscritas a tales circunscripciones territoriales?

En cuanto al Banco de México, resultan esclarecedores los debates parlamentarios, en especial por cuanto a determinados legisladores de la oposición, respecto de la autonomía de tal institución. Remitimos al capítulo III donde abordamos tal cuestión.

NOTAS

- 1.- Ignacio Galindo Garfias. *Derecho Civil. Primer curso. Parte general. Personas. Familia.* Novena edición. Corregida y puesta al día. México: Porrúa, 1989. p. 225-226 (El subrayado es del autor)
- 2.- *Ibid.*, p. 243-244
- 3.- Manuel Borja Soriano. *Op. cit.* p. 122-123, números 112 al 114.
- 4.- Ramón Sánchez Meda. *De los contratos civiles. Teoría general del contrato. Contratos en especial. Registro público de la propiedad.* Décima edición. México: Porrúa, 1989. p. 5-6
- 5.- Néstor de Buen Lozano. *La decadencia del contrato. Con un apéndice 'Veinte años después'.* Segunda edición. México: Porrúa, 1986. p. 220-221
- 6.- Umberto Eco. *Op. cit.* p. 47-53.
- 7.- Rolando Tamayo y Salmerón. *Elementos para una teoría general del derecho. Op. cit.* p. 287-289; 297-301 (Los subrayados son del autor)
- 8.- Roberto L. Mantilla Molina. *Derecho Mercantil. Op. cit.* p. 37-40 (Los subrayados son del autor)
- 9.- Néstor de Buen Lozano. *Derecho del Trabajo. Tomo primero. Conceptos generales. Introducción al derecho del trabajo. Historia del movimiento obrero y del derecho del trabajo. Derecho internacional del trabajo. Teoría general del derecho del trabajo.* México: Porrúa, 1974. p. 107-109 (El subrayado es mío)
- 10.- Cfr., Miguel Acosta Romero. *Derecho Bancario. Op. cit.* p. 60; Miguel Acosta Romero. *La actualización del Derecho Bancario en Revista Mexicana de Justicia.* México: Procuraduría General de la República, Volumen 1, Número 3, julio-septiembre, 1983. p. 19-50; Ramírez, Roberto. *Op. cit.* p. 255-258. La opinión de este profesor es el mismo sentido que la del profesor Acosta Romero, aunque advierte: "La autonomía del derecho bancario ha sido muy discutida desde hace mucho tiempo, y algunos juristas se han inclinado a considerarla formando parte del derecho comercial, igual que el derecho de sociedades, derecho cambiario, derecho de seguros, etc., Se habla de un derecho banacario en la misma forma que se habla de derecho de familia o del derecho sucesorio dentro del sistema general del derecho civil."

11.- Karl W. Deutsch. *Política y gobierno*. Traducción de E.L. Suárez. Madrid: Fondo de Cultura Económica, 1976. p. 181.

12.- Cfr., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. *Op. cit.* p. 14-15

13.- Cfr., Miguel Acosta Romero. *Las mutaciones de los estados en la última década del siglo XX*. *Op. cit.* p. 355-421. En este texto puede consultarse el instrumento constitucional del estado español; Manuel Francisco Clavero Arévalo. *Personalidad jurídica. Derecho general y derecho singular en las administraciones autónomas* en Documentación administrativa. Madrid, España: Presidencia del Gobierno, Centro de formación y perfeccionamiento de funcionarios, Número 58, octubre 1962. p. 13-36. Este artículo constituye un valioso documento que describe, con minucioso detalle, el mecanismo jurídico del denominado derecho estatutario. Dice: "Pocos fenómenos tan interesantes como el de la multiplicidad de organismos administrativos autónomos, dotados de personalidad jurídico-pública, que se desgajan constantemente de las Administraciones territoriales, bien sean éstas el Estado o las Administraciones locales. (...)"; Antonio Ezequiel González Díaz Llanos. *Esquema teórico sobre la autonomía jurídica* en Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid. Madrid, España: Sección de Publicaciones e Intercambio de la Facultad de Derecho. Volumen XIV, Número 37, 1970. p. 169-191. Este artículo del profesor González Díaz-Llanos se refiere al concepto de autonomía aplicado a las denominadas *colectividades infranacionales*, es decir, aquellos organismos infraestatales dentro de una *esfera territorial o materialmente especializada*. Apunta interesantes notas respecto del concepto de autonomía aplicado a esta clase de colectividades infranacionales. En su apartado de conclusiones, el investigador señala tres notas fundamentales de la autonomía a que se refiere: "En primer lugar, la misma consiste, ante todo, no tanto en la capacidad de dictar normas jurídicas al ente con el mismo valor formal que las procedentes de la comunidad política que lo engloba, sino la existencia de una libre decisión en última instancia sin ulterior ni superior recurso en la esfera legal de sus respectiva competencia, sin reconocer superior para cuanto dentro de ella les esté a las persona social reconocido. A esta nota fundamental debe añadirse la existencia de una personalidad colectiva real, necesaria, sustantiva de la cual aquella libre decisión ha de partir. (...) Ha de añadirse por último, la representatividad de los órganos a cargo de quienes corre el ejercicio de esa autonomía, no su titularidad, ya que ésta descansa en la persona social concebida como un todo. Sin la elección de los órganos no hay representatividad y sin ésta las iniciativas y concurrencias de los entes colectivos a los fines integrativos de la sociedad no sería auténtica. La intervención de los tribunales de justicia, ya constitucionales que pudiesen surgir es una exigencia ineludible de la autonomía y del respeto debido a la personalidad de las entidades infranacionales."

14.- Cfr., Ignacio Burgoa Orihuela. *Derecho constitucional mexicano*. *Op. cit.* p. 579-588

15.- Jorge Carpizo y Jorge Madrazo. *Derecho constitucional*. México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991. p. 25

- 16.- George H Sabine. *Historia de la teoría política. Op. cit.* p. 411-412
- 17.- Hans Kelsen. *Teoría General del Estado. Op. cit.* p. 335
- 18.- *Ibid.*, p. 340
- 19.- Jorge Carpizo. *Estudios Constitucionales. Segunda edición. México: UNAM-III/La Gran Enciclopedia Mexicana, 1983.* p. xxx
- 20.- Jorge Carpizo y Jorge Madrazo. *Derecho constitucional. Op. cit.* p. 99
- 21.- Ignacio Burgoa Orihuela. *Derecho constitucional mexicano. Op. cit.* p. 412 (El subrayado es nuestro)
- 22.- Cfr., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. cit.* p. 135-136
- 23.- Cfr., Gabino Fraga. *Derecho administrativo. Vigésimo novena edición. Revisada y actualizada por Manuel Fraga. México: Porrúa, 1990.* p. 165-225; Sobre descentralización véase: Gutiérrez y González, Ernesto. *Derecho administrativo y derecho administrativo al estilo mexicano. Teoría del derecho administrativo y crítica a la forma en que se aplica ese derecho por múltiples funcionarios de los Estados Unidos Mexicanos. México: Porrúa, 1993.* p. 408-446.
- 24.- Cfr., Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Secretarías y Departamentos de Estado. Entidades Paraestatales. Planeación. Deuda Pública. Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. Bienes Nacionales. Contratos y Obras Públicas. Adquisiciones. Responsabilidades de Servidores Públicos. Vigésimo cuarta edición. México: Porrúa, 1990.* p. 7. Los subrayados son nuestros.
- 25.- Gabino Fraga. *Op. cit.* p. 165
- 26.- Andrés Serra Rojas. *Derecho administrativo. Doctrina, legislación y jurisprudencia. Tomo primero. Décimo tercera edición. México: Porrúa, 1985.* p. 480
- 27.- Gabino Fraga. *Op. cit.* p. 165
- 28.- Andrés Serra Rojas. *Op. cit.* p. 480
- 29.- Gabino Fraga. *Op. cit.* p. 165
- 30.- Serra Rojas, Andrés. *Op. cit.* p. 482
- 31.- Gabino Fraga. *Op. cit.* p. 166 (Los subrayados son míos)

TESIS SIN PAGINACION

COMPLETA LA INFORMACION

32.- Andrés Serra Rojas. *Op. cit.* p. 480-481 (El subrayado es mío)

33.- Gabino Fraga. *Op. cit.* p. 200

34.- Cfr., Miguel S. Marienhoff. *Entidades autárquicas institucionales. Su creación por ley o por decreto. Lo atinente a su constitucionalidad* en *Jurisprudencia Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Compañía Impresora Argentina, Sociedad Anónima, Año XXIV, Número 1075, diciembre 1961. p. 1-13. En el curso de nuestra investigación encontramos este interesante texto publicado por el prestigiado tratadista Miguel Marienhoff. Abordaba un problema peculiar de la Argentina de aquel tiempo: "En nuestro país existen numerosas entidades autárquicas institucionales creadas por 'ley' del Congreso; otras lo fueron por 'decreto' del Poder Ejecutivo. Me refiero a las entidades autárquicas de carácter 'nacional'." En realidad, nosotros conocemos en nuestro país a dichas entidades autárquicas como organismos descentralizados; Beatriz Dalurzo. *Ley orgánica para los entes autárquicos* en *La Ley*. Buenos Aires, Argentina: La Ley, Tomo 84, 17 de septiembre de 1956. p. 12 (Este artículo de la profesora argentina abogaba por: "I. La tipificación de los entes autárquicos atendiendo a su naturaleza específica y al objetivo a cumplir; II. Posibilitar una clasificación de los mismos; III. Reglar todo lo pertinente a los servicios (eficiencia, coordinación, economía, etc.); IV. Racionalizar el contralor en todos sus aspectos (jurídico, administrativo, económico, financiero, técnico, etc." Desde luego, ello muestra la evolución del derecho administrativo argentino en tal aspecto); Beatriz Dalurzo. *La autarquía institucional, su constitucionalidad* en *Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales*. Santa Fe, Argentina: Universidad Nacional del Litoral-Ministerio de Educación de la Nación, Año XIII, Números 68-69, 1951. p. 303-311.

35.- Gabino Fraga. *Op. cit.* p. 208

36.- Cfr., Jorge Olivera Toro. *Manual de derecho administrativo*. Quinta edición. México: Porrúa, 1988. p. 307

37.- Gabino Fraga. *Op. cit.* p. 218

38.- Andrés Serra Rojas. *Op. cit.* p. 656

39.- Cfr., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. cit.* p. 13

40.- *Ibid.*, p. 62-63

41.- *Ibid.*, p. 174-181

42.- Alfredo Lagunilla Iñárritu. *Historia de la banca y moneda en México*. México: Jus, 1981. p. 51. Este autor inicia este libro con dos capítulos dedicados a la historia monetaria y bancaria en nuestro país: 'Tradiciones de nuestra plata de minas' y 'El crédito virreinal, la independencia y el porfiriato'; Véase: Ricardo Delgado. *Las primeras tentativas para la fundación de bancos en México* en *El Economista*. México: Instituto de Estudios

Económicos y Sociales. Tomo XII, Número 139, 1o. de diciembre 1944. p. 23-28

43.- Cfr., Granados Chapa, Miguel Ángel. *La banca muestra de cada día*. Prólogo del autor. Segunda edición. México: Océano, 1983. p. 13-14. Este prestigiado periodista cita el periódico *La Sociedad* del 10 de mayo de 1984 que decía: "Se nos dice que ha llegado a la capital el señor Guillermo Newbold, gerente de una compañía de capitalistas ingleses, con objeto de establecer un banco que se titularía de Londres, México y Sudamérica. Se agrega que el capital de esta sociedad es de 10 millones de pesos y que sus principales operaciones consistirán en descuento y giro de letras sobre Europa, préstamos con garantía, depósitos con intereses y cuentas corrientes sin cargo alguno en favor de su clientela."

44.- Hilda Sánchez Martínez. *El sistema monetario y financiero mexicano bajo una perspectiva histórica: el Porfiriato* en Quijano, José Manuel (coordinador). *La banca: pasado y presente. Problemas financieros mexicanos. Presentación de José Manuel Quijano*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1983. p. 15

45.- Miguel Ángel Granados Chapa. *Op. cit.* p. 14

46.- Cfr., Turrent Díaz, Eduardo. *Historia del banco de México*. *Op. cit.* p. 41-42

47.- *Ibid.*, p. 43

48.- *Ibid.*, p. 48

49.- *Ibid.*, p. 58

50.- Ley que establece el Régimen Monetario de los Estados Unidos Mexicanos, citada en *ibidem*. Cfr., Borja Martínez, Francisco. *La reforma monetaria de 1905*. México: Miguel Ángel Porrúa, 1990. 44 p. Varia jurídica de la Escuela Libre de Derecho.

51.- Turrent Díaz, Eduardo. *Op. cit.* p. 68

52.- Jorge Carpizo. *Aspectos jurídicos de la banca central mexicana*. *Op. cit.* p. 53-54; Cfr., Antonio Carrillo Flores. *Acontecimientos sobresalientes en la gestación y evolución del Banco de México* en Fernández Hurtado, Ernesto (compilador). *Cincuenta años de banca central; ensayos conmemorativos (1925-75)*. México: Banco de México-Fondo de Cultura Económica, 1976. p. 27-53

53.- Cfr., Hilda Sánchez Martínez., *La política bancaria de los primeros gobiernos constitucionalistas, antecedentes inmediatos para la fundación del Banco de México (1917-1925)* en Ludlow, Leonor y Carlos Marichal (compiladores). *Banca y poder en México, 1800-1925*. México: Grijalbo, 1986. p. 375- 407

54.- Entre los principales libros de Antonio Manero hemos encontrado los siguientes que constituyen un testimonio privilegiado de quien contribuyó a la formación de la banca central mexicana: *El banco de México. Sus orígenes y fundación*. New York: F. Mayans, 1926. 420 p.; *La reforma bancaria en la revolución constitucionalista*. México: Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1958. 512 p.; *La revolución bancaria en México. Una contribución a la historia de las instituciones de crédito en México*. Edición facsimilar de la aparecida en 1957. Estudio introductorio por Francisco Suárez Dávila. México: Miguel Ángel Porrúa-Somex, 1991. xiii, 354 p. Gráfs. Fots. Biblioteca Mexicana de Clásicos Financieros

55.- Cfr., Acosta Romero, Miguel. *Derecho bancario. Op. cit.* p. 229-232

56.- Paul Marie Gaudemet. *L'autonomie des universités françaises* en *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a L'Étranger*. Traducción de María Eugenia Almeida Navarro. Paris, Francia Janvier-Février, 1961. p. 21.

57.- Rolando Tamayo y Salmorán. *La universidad, epopeya medieval. Op. cit.* p. 13

58.- Octavio Paz. *Posdata*. Cuarta edición corregida y aumentada. México: Siglo XXI, 1970. p. 24

59.- Manuel Barquín Álvarez. *La autonomía de las universidades públicas mexicanas* en Cuadernos del Centro de Documentación Legislativa Universitaria. México: Dirección General de Publicaciones de la UNAM, Volumen I, Número 1, julio-septiembre, 1979. p. 7-28; Sobre el asunto de la descentralización dice: "En la actualidad, la totalidad de las universidades públicas gozan del régimen de descentralización. Naturalmente, se trata de una descentralización administrativa, es decir, no corresponde a la descentralización política de que gozan las entidades federativas, ni siquiera de la descentralización político-administrativa del municipio. La descentralización de las Universidades se da con respecto de la administración pública, esto es, del Poder Ejecutivo, pero de ninguna manera frente al Poder Legislativo o Judicial. Dentro del género de descentralización administrativa, corresponde a las universidades la de descentralización por servicio o función. En general, las universidades públicas han sido dotadas con elementos que definen al régimen de descentralización: personalidad y patrimonio propios; un régimen jurídico particular --que en mayor o menor grado determina una autonomía orgánica y técnica--, así como la atenuación o desaparición, en su caso, de los principios jerárquicos de mando, nombramiento, vigilancia, revisión, disciplinario y de determinación de conflictos de competencia, que caracterizan a la administración centralizada."

60.- Manuel Barquín Álvarez. *Op. cit.* p. 9

61.- *Ibid*, p. 10

62.- *Ibid*., p. 11

63.- *Ibid.*, p. 12-13

64.- Jorge Mario García Laguardia. *La autonomía universitaria en América Latina. Problemática y perspectivas en Universidades*. Unión de Universidades de América Latina. Segunda Serie. México: Dirección General de Publicaciones de la UNAM, Año XIX, Número 76, abril-junio, 1970. p. 478. Más adelante dice: "Su vida independiente (refiriéndose a la Universidad), se ha puesto muchas veces en peligro, y de hecho lo está no sólo por el ataque de la fuerza pública, sino por grupos, partidos, intereses económicos extraños, que pretenden instrumentalizar o destruir las universidades. Y últimamente también por cierta radicalización ideológica de grupos estudiantiles, que niegan la razón de ser de la universidad, en busca de su destrucción y otros grupos académicos --que tratando de defender o lograr posiciones de poder o simplemente burocráticas dentro de un abusivo asambleísmo--, violan el régimen de legalidad interno y ponen en peligro su institucionalidad."; Véase una reedición de este trabajo en: Jorge Mario García Laguardia. *Fundamentos jurídicos de la autonomía universitaria en Universidades*. Unión de Universidades de América Latina. Tercera Serie. México: Dirección General de Publicaciones de la UNAM, Año XXV, Número 96, abril-junio, 1984. p. 104-121

65.- Eduardo García Máynez. *Dos temas universitarios: I. Concepto ético y jurídico de autonomía. II. Relaciones entre las tareas del investigador y el docente* en Revista de la Facultad de Derecho de México. México: Dirección General de Publicaciones de la UNAM, Tomo XXIX, Número 114, septiembre-diciembre, 1979. p. 800-801

66.- Véase la crítica a este numeral en Fernando Prieto Martínez. *La autonomía universitaria en la constitución española (1978)* en Cuadernos del Centro de Documentación Legislativa Universitaria. México: Dirección General de Publicaciones de la UNAM, Volumen II, Número 4, abril-junio, 1980. p. 109-121. El autor endereza la siguiente crítica al texto constitucional aprobado: " (...) En primer lugar la idea de la autonomía misma. El verbo empleado 'se reconoce', podría ser interpretado en el sentido de que los constituyentes se limitan a constatar un derecho previo al derecho positivo constitucional. Es decir, parece dar a entender que se está ante un derecho natural que tiene por sujeto a las universidades. Tal concepción es evidente incorrecta. No creemos que el texto constitucional vaya más allá que ser una consagración, con un rango formal máximo, del principio de autonomía de las universidades. Ahora bien, y éste es el segundo punto de nuestra observación, la autonomía se reconoce como un principio genérico cuya ulterior concreción corresponde a la ley ordinaria."; Sobre la situación existente en Italia: Paolo Barile y Bruno Magherini. *Universidad y Estado: la autonomía universitaria en la legislación italiana* en Cuaderno del Centro de Documentación Legislativa Italiana. México: Dirección General de Publicaciones de la UNAM, Volumen II, Número 4, abril-junio, 1980. p. 109-121

67.- Los siguientes textos comentan diversos aspectos de esta reforma: Jorge Adame Goddard. *La autonomía universitaria como garantía constitucional* en Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho, Año 5, Número 5, 1981. p. 24-

29; Jorge Carpizo. *La garantía constitucional de la autonomía universitaria en Legislación y Jurisprudencia*. México: Dirección General de Publicaciones de la UNAM, Año 9, Volumen 9, Número 31, septiembre-diciembre, 1980. p. 713-718; Ignacio Carrillo Preto. *El régimen jurídico de la autonomía en Cuadernos del Centro de Documentación Legislativa Universitaria*. México: Dirección General de Publicaciones de la UNAM, Volumen I, Número 1, julio-septiembre, 1979. p. 29-46; Rafael Preciado Hernández. *La autonomía universitaria y su rango constitucional en Revista de la Facultad de Derecho de México*. México: Dirección General de Publicaciones de la UNAM, Tomo XXX, Número 117, septiembre-diciembre, 1980. p. 929-936

68.- Miguel Bueno. *La autonomía universitaria en Universidades. Unión de Universidades de América Latina. Segunda Serie*. México: Dirección General de Publicaciones de la UNAM, Año XV, Número 62, octubre-diciembre, 1975. p. 138

69.- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*. México: Rectoría e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1985. p. 281.

70.- Raúl Rodríguez Lobato. *Derecho Fiscal*. Segunda edición. México: Harla, 1991. p. 139-140

71.- Roderic Ai Camp. *Líderes políticos de México. Su educación y reclutamiento*. Traducción de Roberto Ramón Reyes Mazzoni. México: Fondo de Cultura Económica, 1985. p. 244

72.- Cfr., Alejandro Gutiérrez. *Policías, armas y catilinarias federales desmontan la rebelión del alcalde de Juárez. El gobernador de Chihuahua supo que se instalarían casetas de cobro municipales: Francisco Villareal en Proceso*. Semanario de Información y Análisis. Director Julio Scherer García. México: Comunicación e Información, S.A., Número 962, 10 de abril de 1995. p. 32-34; Alejandro Gutiérrez. *Recluso 95/563, alcalde de Juárez: 'Yo asumo los compromisos a muerte'; 'el grito en la calle debe ser ¡Federalismo!' en Proceso*. Semanario de Información y Análisis. Director Julio Scherer García. México: Comunicación e Información, S.A., Número 963, 17 de abril de 1995. p. 34-37.

CONCLUSIONES

Al tenor de lo expuesto en los capítulos que integran esta tesis, nos es dable concluir:

Primero.- La institución de la banca central es de una historia relativamente joven, tomando en cuenta la evolución general de la banca y crédito.

Las naciones europeas adoptaban al banco privado más estable y prestigiado y le confiaron el privilegio de emisión y el papel de desempeñarse como banquero del Gobierno. Estos antiguos bancos de reserva o de emisión asumieron un rostro definido principalmente en Inglaterra, a mediados del siglo XIX. Mientras en Latinoamérica la banca central cobrará viabilidad hasta bien entrado el siglo XX, principalmente por impulso de Estados Unidos quien envió diversas misiones a centro y sudamérica y que, en 1913, ya había fundado la famosa Reserva Federal.

Segundo.- Las funciones de la banca central son cada vez más complejas y de una crucial influencia para las economías de fin de siglo. Su estudio inició su desarrollo en la década de los treinta. Es indiscutible que todo banco de esta naturaleza practique: 1) la función de emisión; 2) la función de asesoría gubernamental; 3) la función de depositario; 4) las funciones de auxilio financiero al sistema bancario nacional; y, 5) la función de contralor del crédito.

Tercero.- México, a diferencia de otros países de América Latina, constituyó su banco sin ayuda de Estados Unidos. Ello porque el comité de banqueros foráneos acreedores se negaron, en la década de los veinte, a aportar fondos para constituir su capital. Además, en México se vivió intensamente la disputa entre la pluralidad o el monopolio de las emisiones.

Antes del estallido revolucionario la banca privada estaba virtualmente incapacitada para seguir llevando a cabo esa función. Por lo cual, al triunfo del

Ejército Constitucionalista pudo plasmarse en la Ley fundamental de 1917 que el estado debía contar con un Banco Único de Emisión. Fue hasta el 1° de septiembre de 1925 cuando se fundó el Banco de México, Sociedad Anónima.

Cuarto.- Setenta años después encontramos un Banco de México dotado de un estatuto de autonomía aunque con una naturaleza jurídica indefinible. De 1925 hasta 1993 el Banco tuvo una naturaleza de organismo descentralizado del Gobierno Federal, después de haber sido por casi sesenta años una Sociedad Anónima. Actualmente se le define como una persona de derecho público con carácter autónomo, con lo cual no se dice nada. Esto porque siempre ha sido una persona de derecho público así como que cualquier ente en el que se manifieste una descentralización por servicio, goza de una autonomía técnica y una autonomía orgánica.

Quinto.- Es de destacarse que proliferan desde 1980 las declaraciones de autonomía --insertas en la Constitución Federal-- a entes de derecho público. Tal es el caso de la Universidad pública, el Municipio y recientemente el Banco de México.

Debe decirse que ello obedece, de alguna forma y en virtud del sistema político mexicano, a *descontaminar* la vida institucional de dichos entes de la influencia del presidencialismo. Tales declaraciones de autonomía han servido de poco, pues los controles sobre la vida de dichas instituciones siguen siendo vigentes.

Bibliografía, Hemerografía y Legislación Consultadas

Nota: A continuación se presenta la bibliografía, hemerografía y legislación consultadas. Entre corchetes se anota el lugar donde fue localizada la fuente. De tal suerte aparecerá después de la ficha: [ECM] El Colegio de México; [IIJ] Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; [BAC] Biblioteca Antonio Caso de la Facultad de Derecho de la UNAM; [UNAM] Biblioteca Central de la UNAM; [BM] Biblioteca del Banco de México [BCD] Biblioteca de la Cámara de Diputados; [BCS] Biblioteca de la Cámara de Senadores; [CF] Acervo personal del autor.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel. *La Banca Múltiple.* Tesis para el doctorado en la UNAM. México: Porrúa, 1981. 310 p. [BAC]

----- *Derecho Bancario. Panorama del sistema financiero mexicano.* Cuarta edición. Actualizada, incluyendo la privatización bancaria y las reformas a las leyes de la materia, hasta el mes de mayo de 1991. México: Porrúa, 1991. x, 1008 p. Tabs. [BAC]

----- *Nuevo derecho bancario. Panorama del sistema financiero mexicano. Incluyendo la privatización bancaria, la nueva Ley del Banco de México y las reformas a las leyes de la materia hasta el 5 de enero de 1995.* Quinta edición. México: Porrúa, 1995. x, 1087 p. Tabs. [CF]

----- *Las mutaciones de los estados en la última década del siglo XX. Necesidad de nuevas constituciones o actualizaciones y reformas de las vigentes. Ensayo de derecho constitucional comparado.* México: Porrúa, 1993. 626 p. [CF]

----- *Legislación Bancaria. Doctrina, Compilación Legal, Jurisprudencia.* Segunda edición actualizada. México: Porrúa, 1989. 712 p. [CF]

AGUILAR REED, Emma Gabriela. *La banca central en Inglaterra, los Estados Unidos y México.* Tesis profesional para la Licenciatura en Derecho. México: UNAM-Seminario de Derecho Mercantil, 1961. 219 p. [ECM]

ARANGIO-RUIZ, Vincenzo. *Instituciones de Derecho Romano.* Traducción de la décima edición italiana por José M. Caramés Ferro. Prólogo por el Dr. Eduardo R. Elguera. Buenos Aires: Depalma, 1986. xiii, 682 p. [UNAM]

AUFRIEHT, Hans. *Legislación comparada de banca central.* México: Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, 1964. xviii, 307 p. Estudios. [ECM]

Banco de Pagos Internacionales de Basilea. *Ocho bancos centrales.* Traducción y nota introductiva del CEMLA. México: Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos-Fondo Monetario Internacional-Banco Interamericano de Desarrollo, 1973. 366 p. Grafs.

Biblioteca Financiera [ECM]

BAUCHE GARCÍADIEGO, Mario. *Operaciones bancarias. Activas, pasivas y complementarias.* Cuarta edición. Aumentada y actualizada. México: Porrúa, 1981. xvi, 477 p. Tabs. [BAC]

BARRERA GRAF, Jorge. *Instituciones de Derecho Mercantil. Generalidades. Derecho de la empresa. Sociedades.* Segunda edición México: Porrúa, 1991. 866 p. [CF]

BECKHART, Benjamín Haggot. *Federal Reserve system.* Prefacio de Robert P. Cavalier. Estados Unidos: American Institute of Banking/ The American Bankers Association, 1972. 584 p. Grafís. [ECM]

BELLÁN, Oscar Pedro. *Los bancos centrales.* Investigación correspondiente al curso de la Facultad de Ciencias Económicas. Montevideo: Peña & Cia., 1937. 151 p. [ECM]

BOBBIO, Norberto. *Estado, gobierno, sociedad. Contribución a una teoría general de la política.* Traducción de Luisa Sánchez García. Prólogo del autor. España: Plaza y Janés, 1987. 192 p. Hombre y Sociedad. [CF]

BORJA MARTÍNEZ, Francisco. *La reforma monetaria de 1905.* México: Escuela Libre de Derecho-Miguel Ángel Porrúa, 1990. 44 p. Varia Jurídica de la Escuela Libre de Derecho. [CF]

BORJA SORIANO, Manuel. *Teoría General de las Obligaciones. Concordada con la legislación vigente por Manuel Borja Martínez.* Prólogo del autor. Décimo primera edición. México: Porrúa, 1989. 732 p. Tabs. Apéndices. [CF]

BUEN LOZANO, Néstor de. *La decadencia del contrato. Con un apéndice 'Veinte años después'.* Segunda edición. México: Porrúa, 1986. 330 p. [CF]

----- *Derecho del Trabajo. Tomo primero. Conceptos generales. Introducción al derecho del trabajo. Historia del movimiento obrero y del derecho del trabajo. Derecho internacional del trabajo. Teoría general del derecho del trabajo.* México: Porrúa, 1974. 613 p. [CF]

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano.* Séptima edición. México: Porrúa, 1989. 1058 p. [CF]

----- *Las Garantías Individuales.* Vigésimo segunda edición. Prefacio y notas preliminares del autor. México: Porrúa, 1989. 772 p. Apéndices [CF]

----- *El Juicio de Amparo.* Vigésimo octava edición. Prólogos del autor y de Alfonso Noriega Jr. México: Porrúa, 1991. 1088 p. Apéndices [CF]

CAMP, Roderic Ai. *Líderes políticos en México. Su educación y reclutamiento.* Traducción de Roberto Reyes Mazzoni. México: Fondo de Cultura Económica, 1985. 342 p. Tabs., Apéndices. [CF]

CARPIZO MCGREGOR, Jorge. *El presidencialismo mexicano.* Novena edición. México: Siglo XXI, 1989. 240 p. [CF]

----- *Estudios Constitucionales.* Segunda edición. México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas/La Gran Enciclopedia Mexicana, 1983. Serie G: Estudios Doctrinales, 1983 [BAC]

CARPIZO MCGREGOR, Jorge y Jorge Madrazo. *Derecho constitucional.* México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991. 115 p [CF]

CARCIENTE BENACERRAF, José. *La moneda y sus transformaciones sociales y económicas. Problemas de economía contemporánea.* Madrid: s.e., 1953. 214 p. [IIJ]

CERVANTES AHUMADA, Raúl. *Títulos y Operaciones de Crédito.* Prefacios del autor. México: Herrero, 1992. 485 p. [CF]

COERS, Hermann Max. *El Banco central latinoamericano. Una "utopía" en busca de su realización.* Prefacio del autor. México: Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, 1972. 78 p. Ensayos, 31. [BM]

Código de Comercio de los Estados Unidos Mexicanos. Edición Oficial. México: Tipográfica y Litográfica La Europea de J. Aguilar y Compañía, S. en C., 1906. [CF]

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. México: Rectoría e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1985. 358 p. Serie A. Fuentes b) Textos Legislativos Número 59 [CF]

CORDERA, Rolando y Ricardo Rocha. *México, los años del cambio. Una conversación con Carlos Salinas de Gortari.* México: Diana, 1994. 150 p. [CF]

CORREAS, Óscar (Compilador). *El otro Kelsen.* México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1989. 374 p. Serie G: Estudios doctrinales, Número 122. [CF]

COSÍO VILLEGAS, Daniel. *El sistema político mexicano. Las posibilidades del cambio.* Quinta edición. México: Joaquín Mortiz, 1975. 116 p. [CF]

DÁVILA ARRIAGA, Rafael. *El sistema bancario mexicano hasta 1911.* Tesis profesional para la Licenciatura en Economía. México: UNAM, Escuela Nacional de Economía, 1965. 109 p. Grafts. [ECM]

DAUPHIN-MEUNIER, A. *Historia de la banca.* Traducción de Ignacio L. Bajona

Oliveras. Barcelona: Vergara, 1958. 150 p. [BM]

DEUTSCH, Karl W. *Política y gobierno*. Traducción de E.L. Suárez. Madrid: Fondo de Cultura Económica, 1976. 608 p. Tabs., Grafos. [CF]

DÍAZ BRAVO, Arturo. *Contratos Mercantiles*. Tercera edición. México: Harla, 1991. 301 p. Colección Textos Jurídicos Universitarios. [CF]

ECO, Umberto. *Cómo se hace una tesis. Técnicas y procedimientos de investigación, estudio y escritura*. Versión castellana de Lucía Baranda y Alberto Clavería Ibañez. Barcelona: Gedisa, 1984. 267 p. Libertad y Cambio. Serie Práctica. [CF]

EFIMOV, A. y otros. *Historia Moderna*. Décimo novena edición. Traducción de J. Villalba. México: Grijalbo, 1984. 419 p. Enlace [CF]

FERNÁNDEZ HURTADO, Ernesto (Compilador) *Cincuenta años de banca central; ensayos conmemorativos (1925-75)*. México: Banco de México-Fondo de Cultura Económica, 1976. 480 p. Grafos. Lecturas, 17. [ECM]

FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. Vigésimo novena edición. Revisada y actualizada por Manuel Fraga. México: Porrúa, 1990. 506 p. [CF]

GALINDO GARFIAS, Ignacio. *Derecho Civil. Primer curso. Parte general. Personas. Familia*. Novena edición. Corregida y puesta al día. México: Porrúa, 1989. p. 758 [CF]

GRANADOS CHAPA, Miguel Ángel. *La banca muestra de cada día*. Prólogo del autor. Segunda edición. México: Océano, 1983. 168 p. [ECM]

GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. *Derecho administrativo y derecho administrativo al estilo mexicano. Teoría del derecho administrativo y crítica a la forma en que se aplica ese Derecho por múltiples funcionarios de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Porrúa, 1993. xlvii, 1119 p. [CF]

Grandes Personajes de la Historia Universal. Cronologías. Biografías Contemporáneas. Brasil: Victor Civita, 1974. t. III y V. Grafos., Grabs., Tabs., Fots. [CF]

HAWTREY, Ralph George. *The art of central banking*. Prefacio del autor. Segunda edición. Londres: Frank Cass & Co. Ltd., 1962. xx, 464 p. [ECM]

HAZLITT, Henry. *La economía en una lección*. Prefacio del autor. México: Emiprés, 1985. 221 p. [CF]

HERRERA LANE, Felipe. *El banco central de Chile*. Estudio económico y jurídico. Memoria de prueba para optar al grado de Licenciado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile. Santiago de Chile: Universidad de Chile,

1945. 275 p. Grafts. [BM]

ITURBIDE PRECIAT, Aníbal de. *La banca. Breve ojeada histórica.* Prólogo del autor. México: Jus, 1966. 270 p. [ECM]

KELSEN, Hans. *Teoría General del Estado.* Traducción directa del alemán de Luis Legáz Lacambra. Barcelona: Labor, 1934. 544 p. Apéndices. Enciclopedia de Ciencias Jurídicas y Sociales. Sección Ciencias Jurídicas. [CF]

KENT, Raymond P. *Moneda y banca.* Traducción de Guillermo Montoya y Arcadio Plazas. Bogotá: Universidad Javeriana, 1964. xii, 885 p. Tabs. [IIJ]

KOCK, Michael Hendrik de. *Banca central.* Traducción de Eduardo Villaseñor. Cuarta edición en español. México: Fondo de Cultura Económica, 1964. 526 p. Apéndices. Sección de Obras de Economía [BM]

KRIEGER VÁZQUEZ, Emilio. *En defensa de la Constitución. Violaciones presidenciales a la Carta Magna.* México: Grijalbo, 1994. 307 p. [CF]

LA BIBLIA. Vigésimo séptima edición. España: Paulinas Verbo Divino, 1972. 471 p. Lams., Fots., Ils., Grabs. [CF]

----- Prólogo de Gaetano Cicognani. Traducida por Eloíno Nacar Fuster y Alberto Colunga, O.P. Madrid: La Editorial Católica, 1961. 1331 p. Maps., Ils., Grabs. Biblioteca de Autores Cristianos. [CF]

----- España: La Editorial Católica-Miñón, 1970. t.I. Ils., Fots., Grabs. Biblioteca de Autores Cristianos [CF]

----- Versión castellana de Félix Torres Amat. Prólogo de Manuel Larrain Errázuriz. Nueva York: Grolier, 1958. 1385 p. Ils., Grabs., Fots. [CF]

LAGUNILLA IÑÁRRITU, Alfredo. *Historia de la banca y moneda en México.* México: Jus, 1981. 232 p. Grafts. [ECM]

LEWIS, W. Arthur. *La planeación económica.* Traducción de Daniel Vázquez Díaz. Tercera edición en español. México: Fondo de Cultura Económica, 1965. 144 p. Breviarios, 62. [CF]

LUDLOW, Leonor y Carlos Marichal (Compiladores) *Banca y poder en México, 1800-1925.* México: Grijalbo 1986. 427 p. Grafts. Enlace/Historia. [ECM]

MALACHI, Martin. *Las llaves de esta sangre.* Traducción de Susana Liberti. México: Lasser Press, 1991. 696 p. [CF]

MANERO, Antonio. *El Banco de México. Sus orígenes y fundación.* New York: F. Mayans, 1926 420 p. [ECM]

----- *La reforma bancaria en la revolución constitucionalista.* México: Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1958. 512 p. Tabs. Apéndices. [ECM]

----- *La revolución bancaria en México. Una contribución a la historia de las Instituciones de Crédito en México.* Edición facsimilar de la aparecida en 1957. Estudio introductorio por Francisco Suárez Dávila. México: Miguel Ángel Porrúa-SOMEX, 1991. xiii, 354 p. Grafts. Fots. Biblioteca Mexicana de Clásicos Financieros. [ECM]

MANN, F.A. *El aspecto legal del dinero. Con referencia especial al derecho internacional privado y público.* Traducción de Eduardo L. Sánchez. Prefacios del autor. Primera edición en español de la cuarta edición en inglés. México: Fondo de Cultura Económica-Banco de México, 1986. 677 p. Sección de Obras de Economía. [BAC]

MANTILLA MOLINA, Roberto L. *Derecho Mercantil. Introducción y conceptos fundamentales. Sociedades.* Vigésimo séptima edición. México: Porrúa, 1990. 530 p. Tabs. [CF]

MONCADA, Alberto. *Historia oral del Opus Dei.* Barcelona: Plaza y Janés, 1987. 175 p. Hombre y Sociedad. [CF]

MONITOR. *Enciclopedia Salvat para todos.* Barcelona: Salvat, 1970. t. iii, iv, vii, viii, ix. Grafts. Tabs. Fots. Lams. [CF]

MORENO CASTAÑEDA, Gilberto. *La moneda y la banca en México.* Guadalajara, México: Imprenta Universitaria, 1955. 943 p. [ECM]

MORINEAU IDUARTE, Marta y Román Iglesias González. *Derecho Romano.* México: Harla, 1988. 292 p. Colección Textos Jurídicos Universitarios. [CF]

OLIVERA TORO, Jorge. *Manual de derecho administrativo.* Quinta edición. México: Porrúa, 1988. 382 p. [BAC]

ORTEGA ROUSSE, Carlos. *Banco central y política monetaria en América Latina.* Tesis profesional para la licenciatura en Economía. México: Instituto Tecnológico de México, 1957. 99 p. Grafts. [ECM].

PAZ, Octavio. *Posdata.* Cuarta edición corregida y aumentada. México: Siglo XXI, 1970. 155 p. [CF]

PIETRO, Alfredo di y Ángel Enrique Lapieza Elli. *Manual de Derecho Romano.* Cuarta

edición. Buenos Aires: Depalma, 1985. 486 p. [UNAM]

PRADIÈRE-FODERE, M.P. *Compendio de Derecho Mercantil que contiene la explicación de los artículos del Código de Comercio y de las leyes mercantiles más recientes, la discusión de las cuestiones controvertidas y modelos de fórmulas.* Edición facsimilar de la aparecida en 1881 editada por Imprenta de Aguilar e Hijos. México: Obregón y Heredia, 1981. 400 p. [CF]

PIJOÁN, José. *Historia del Mundo.* Barcelona: Salvat, 1970. t. viii. Grabs., Graf., Tabs., Fots. [CF]

QUIJANO, José Manuel (coordinador). *La banca: pasado y presente. Problemas financieros mexicanos.* Presentación de José Manuel Quijano. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1983. 383 p. Graf. Economía, 5. [ECM]

Reserva Federal de los EU, Junta de Gobernadores de la. *El sistema de la reserva federal; propósitos y funciones.* Presentación y Traducción del CEMLA. Prólogo de la Junta Gobernadores de la Reserva Federal de los EEUU. Nota introductoria de Ralph A. Young. México: Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, 1962. 241p. Graf. Estudios. [ECM]

RIVERA, Héctor J. *Introducción a la moneda y banca.* San Juan, Puerto Rico: Universidad de Puerto Rico, 1965. 378 p. [ECM]

ROBINSON, John J. *Nacidos en sangre. Los secretos perdidos de la francmasonería.* Traducción de Humberto Sotomayor. México: Diana, 1992. 462 p. [CF]

RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl. *Derecho Fiscal.* Segunda edición. México: Harla, 1991. 309 p. Colección de Textos Jurídicos Universitarios. [CF]

ROUSSEAU, Jean Jacques. *El contrato social o principios de derecho político.* Traducción española de Everardo Velarde. Prólogo de C. Rodríguez. México: Nacional, 1966. 333 p. [CF]

ROWE, J.Z. *The public-private character of United States central banking.* Nota del autor. New Brunswick: Rutgers University Press, 1965. 210 p. Rutgers Banking Series [ECM]

SABINE, George H. *Historia de la teoría política.* Traducción de Vicente Herrero. Prefacios del autor. Segunda edición en español. México: Fondo de Cultura Económica, 1988. 677 p. Sección de obras de política. [CF]

SALVAT, Manuel (Director). *El dinero.* Barcelona: Salvat, 1973. 142 p. Graf., Tabs., Fots. Biblioteca Salvat de Grandes Temas, 47. [CF]

SÁNCHEZ MEDAL, Ramón. *De los contratos civiles. Teoría general del contrato. Contratos en especial. Registro público de la propiedad.* Décima edición. México: Porrúa, 1989. 618 p. [CF]

SAYERS, Richard Sidney. *La banca moderna.* Traducción de Luis Guash. México: Fondo de Cultura Económica, 1975. 326 p. Sección de obras de economía. [BAC]

SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho administrativo. Doctrina, legislación y jurisprudencia. Tomo primero.* Décimo tercera edición. México: Porrúa, 1985 [BAC]

SHAW, William Arthur. *The theory and principles of central banking, with special reference to the working of the Bank of England and of the federal reserve system of the United States.* Prefacio del autor. Londres: Sir Isaac Pitman & Sons, Ltd., 1930. 254 p. [ECM]

SILVA HÉRZOG, Jesús. *Historia del pensamiento económico-social de la antigüedad al siglo XVI.* Quinta edición. México: Fondo de Cultura Económica, 1966. 285 p. [BAC]

TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando. *Introducción al estudio de la Constitución.* Prólogo del autor. Segunda edición. México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1986. 359 p. Grafts. Serie G: Estudios doctrinales, Número 97. [CF]

----- *Elementos para una teoría general del Derecho. Introducción al estudio de la ciencia jurídica.* Prólogo del autor. México: Themis, 1992. Grafts. [CF]

----- *La Universidad, epopeya medieval (Notas para un estudio sobre el surgimiento de las universidades en el alto medioevo).* Prólogo del autor. México: UNAM-UDUAL-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1987. 132 p. Serie C: Estudios históricos, Número 22. [CF]

TAMAGNA, Frank. *La banca central en América Latina.* Presentación del CEMLA. México: Centro de Estudios Monetarios de América Latina, 1963. 604 p. Grafts. Estudios [ECM]

TENA, Felipe de J. *Derecho Mercantil Mexicano con exclusión del Marítimo.* Décimo tercera edición. México: Porrúa, 1990. 620 p. [CF]

TOFFLER, Alvin. *La tercera ola.* Traducción de Adolfo Martín. México: Edivisión, 1981. 518 p. [CF]

TURRENT DÍAZ, Eduardo. *Historia del Banco de México. Volumen I.* México: Banco de México, 1982. 501 p. [ECM]

VÁSQUEZ DEL MERCADO, Oscar. *Contratos Mercantiles.* Tercera edición. México:

Porrúa, 1989. 538 p. [CF]

VÁZQUEZ PANDO, Fernando. *Derecho monetario mexicano.* Prólogo de Francisco Borja Martínez. México: Harla, 1991. 215 p. Tabs. Colección Textos Jurídicos Universitarios. [BAC]

VILASECA MARCET, José María. *La banca central y el estado.* Con una carta prólogo de José Larraz López. Barcelona: Bosch, 1947. xviii, 402 p. [BM]

WITKER VELÁZQUEZ, Jorge. *Curso de Derecho Económico.* Presentación de Jorge Madrazo Cuéllar. Prólogo del autor. México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1989. 606 p. Gráfs. Serie J. Enseñanza y Material Didáctico, Número 9. [CF]

YALLOP, David. *En el nombre de Dios.* Traducción de Sebastián Bel Spino. México: Diana, 1987. 329 p. Fots. [CF]

HEMEROGRAFÍA

ACOSTA CÓRDOVA, Carlos y Fernando Ortega Pizarro. *El control del Banco de México quedará en manos del PRI y el Presidente. prolongación del monetarismo salinista en Proceso.* Semanario de Información y Análisis. Director Julio Scherer García. México: Comunicación e Información, S.A. de C.V., Número 864, 24 de mayo de 1993. p. 14-17 [CF]

ACOSTA CÓRDOVA, Carlos. *Bombardeó Salinas al Congreso con un cúmulo de leyes que cambian la fisonomía del país. Tres días para que los diputados ajusten a México a los ordenamientos del TLC en Proceso.* Semanario de Información y Análisis. Director Julio Scherer García. México: Comunicación e Información, S.A. de C.V., Número 892, 6 de diciembre de 1993 [CF]

----- *Ante la élite de Davos, México pasó de paraíso de la inversión a amenaza financiera mundial en Proceso.* Semanario de Información y Análisis. Director Julio Scherer García. México: Comunicación e Información, S.A., Número 953, 6 de febrero de 1995. p. 13 [CF]

ACOSTA ROMERO, Miguel. *La actualización del Derecho Bancario en Revista Mexicana de Justicia.* México: Procuraduría General de la República. Volumen 1, Número 3, Julio-Septiembre 1983. p. 19-50. [IIJ]

ADAME GODDARD, Jorge. *La autonomía universitaria como garantía constitucional en Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho.* México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho. Año 5, Número 5, 1981. p. 24-29. [IIJ]

BARILE Paolo y Bruno Magherini. *Universidad y Estado: la autonomía universitaria en la legislación italiana* en Cuadernos del centro de documentación legislativa universitaria. México: Dirección General de Publicaciones de la UNAM, Volumen II, Número 4, Abril-Junio 1980. p. 109-121. [IIJ]

BARQUÍN ÁLVAREZ, Manuel. *La autonomía de las universidades públicas mexicanas* en Cuadernos del centro de documentación legislativa universitaria. México: Dirección General de Publicaciones de la UNAM Volumen I, Número 1, Julio-Septiembre 1979 p. 7-28. [IIJ]

BELTRÁN DEL RÍO, Pascal. *Con autonomía política y financiera, la Reserva Federal constituye en la práctica un cuarto poder* en Proceso. Semanario de Información y Análisis. Director Julio Scherer. México: Comunicación e Información, S.A., Número 953, 6 de febrero de 1995. p. 27 [CF]

BUENO, Miguel. *La autonomía universitaria* en Universidades. Unión de Universidades de América Latina. Segunda Serie. México: Dirección General de Publicaciones de la UNAM. Año XV, Número 62, Octubre-Diciembre 1975. p. 129-145. [IIJ]

BINSWANGER, Hans Christoph. *Money and magic. The economic background of Goethe's "Faust"* en Universitas. Alemania, Wissenschaftliche Verlagsgesellschaft mbh., Volumen 34, Número 3, 1992. p. 195-201. [IIJ]

BORJA MARTÍNEZ, Francisco. *El sistema monetario mexicano* en Jurídica. Anuario del departamento de derecho de la Universidad Iberoamericana. México, D.F.: Distribuidora Themis, S.A., Número 16, 1984. p. 187-203 [IIJ]

CAMACHO GUZMÁN, Oscar. *Aspe: reformar el B de M no crea un cuarto poder. Daría rango constitucional al combate a la inflación. Se gesta un maximato económico, dice la diputada perredista Liliana Flores* en La Jornada. Director Carlos Payán Verver. México: Desarrollo y Medios, S.A. de C.V., Año Nueve, Número 3127, miércoles 25 de mayo de 1993. p. 52 y 36. [CF]

CARPISO, Jorge. *Aspectos jurídicos de la banca central mexicana* en Lecturas Jurídicas. Chihuahua, Chihuahua. Escuela de Derecho de la Universidad Autónoma de Chihuahua. Número 47, Abril-Junio 1971. p. 51-81. [IIJ]

----- *La garantías constitucional de la autonomía universitaria* en Legislación y Jurisprudencia. México: Dirección General de Publicaciones de la U.N.A.M. Año 9, Volumen 9, Número 31, Septiembre-Diciembre 1980 p. 713-718. [IIJ]

CARRILLO PRIETO, Ignacio. *El régimen jurídico de la autonomía* en Cuadernos del centro de documentación legislativa universitaria. México: Dirección General de Publicaciones de la UNAM. Volumen I, Número 1, Julio-Septiembre 1979 p. 29-46. [IIJ]

CASTILLO, Luciano. *El gobierno del crédito y el Banco Central* en Revista Jurídica del Perú. Lima, Perú. Comité Peruano de la Sociedad de Legislación Comparada. Año IX, Número IV, Octubre-Diciembre 1958. p. 153-159. [IIJ]

CLAVERO ARÉVALO, Manuel Francisco. *Personalidad jurídica. Derecho general y derecho singular en las administraciones autónomas* en Documentación administrativa. Madrid, España: Presidencia del gobierno. Centro de formación y perfeccionamiento de funcionarios. Número 58, Octubre 1962. [IIJ]

COUTINHO DE PRATO, Lia. *Funciones de banco central del Banco de la República* en Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Montevideo, Uruguay. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la República Oriental del Uruguay. Año VI, Números 3, Julio-Septiembre 1955. p. 611-647. [IIJ]

DALURZO, Beatriz. *Ley orgánica para los entes autárquicos* en La Ley Buenos Aires, Argentina. La Ley. Tomo 84, 17 de septiembre de 1956. p. 1-2. [IIJ]

----- *La autarquía institucional, su constitucionalidad* en Revista de ciencias jurídicas y sociales. Santa Fe, República Argentina. Universidad Nacional del Litoral. Ministerio de Educación de la Nación. Año XIII, Números 68-69 1951. p. 303-311. [IIJ]

DELGADO, Ricardo. *Las primeras tentativas para la fundación de bancos en México* en El economista. México: Instituto de Estudios Económicos y Sociales. Tomo XII, Número 139, 10. diciembre 1944. p. 23-28. [CF]

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. *Dos temas universitarios: I. Concepto ético y jurídico de autonomía. II. Relaciones entre las tareas del investigador y el docente* en Revista de la Facultad de Derecho de México. México: Dirección General de Publicaciones de la UNAM. Tomo XXIX, Número 114, Septiembre-Diciembre 1979. p. 791-807. [IIJ]

GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario. *La autonomía universitaria en América Latina. Problemática y perspectivas* en Universidades. Unión de Universidades de América Latina. Segunda Serie. México, D.F. Dirección General de Publicaciones de la UNAM Año XIX, Número 76, Abril-Junio 1970. p. 477-497. [IIJ]

----- *Fundamentos jurídicos de la autonomía universitaria* en Universidades. Unión de Universidades de América Latina. Tercera Serie. México: Dirección General de Publicaciones de la UNAM Año XXV, Número 96, Abril-Junio 1984. p. 104-121. [IIJ]

GARCÍA TELLECHEA, Jesús. *Política monetaria de los bancos* en Revista del colegio de abogados de La Plata. La Plata, Argentina. Colegio de abogados de La Plata. Tomo VIII, Número 16, Enero-Junio 1966. p. 145-171. [IIJ]

GAUDEMET, Paul Marie. *L'autonomie des universités françaises* en *Revue Du Droit Public et de la Science Politique en France et a L'Entranger*. Traducción de Maria Eugenia Almeida Navarro. París, Francia. No. 1, Janvier-Février, 1961. p. 20-39 [CF]

GONZÁLEZ DÍAZ LLANOS, Antonio Ezequiel *Esquema teórico sobre la autonomía jurídica* en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid*. Madrid, España: Sección de publicaciones ee intercambio de la Facultad de Derecho. Volumen XIV, Número 37, 1970. p. 169-191. [IIJ]

GUTIÉRREZ, Alejandro. *Policías, armas y catilinarias federales desmontan la rebelión del alcalde de Juárez. El gobernador de Chihuahua supo que se instalarían casetas de cobro municipales: Francisco Villareal en Proceso.* *Semanario de Información y Análisis.* Director Julio Scherer García. México: Comunicación e Información, S.A., Número 962, 10 de abril de 1995. p. 32-34 [CF]

GUTIÉRREZ, Alejandro. *Recluso 95/563, alcalde de Juárez: 'Yo asumo los compromisos a muerte'; 'el grito en la calle debe ser ¡Federalismo!'* en *Proceso.* *Semanario de Información y Análisis.* Director Julio Scherer García. México: Comunicación e Información, S.A., Número 963, 17 de abril de 1995. p. 34-37 [CF]

LUCIA, Joseph. *The independence of the federal reserve system: a reappraisal* en *Rivista internazionale di scienze economiche e commerciali.* Milano, Italia. Università Commerciale Luigi Bocconi, Milano. Anno XXVII, N. 10-11, Ottobre-Novembre 1980 p. 899-915. [IIJ]

MARIENHOFF, Miguel S. *Entidades autárquicas institucionales. Su creación por ley o por decreto. Lo atinente a su constitucionalidad* en *Jurisprudencia Argentina.* Buenos Aires, Argentina. Compañía Impresora Argentina, S.A. Año XXIV, Número 1075, Diciembre 1961. p. 1-3. [IIJ]

MARSHALL SILVA, Jorge. *¿Qué es un banco central?* en *Revista de Derecho Económico.* Santiago de Chile, Chile: Seminario de Ciencias Económicas de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile. Año III, Números 11-12, Abril-Junio y Julio-Septiembre 1965. [IIJ]

MARIÓN ESTAUN, V. *Esbozo histórico de la banca* en *Jus de Jure Orbis.* Barcelona, España. S.A. Internacional de Derecho Marítimo y Aéreo. Año I, Número I, Noviembre-Diciembre 1953. [IIJ]

MAZA, Enrique. *La fortuna del vaticano, en el trasfondo de la muerte de Juan Pablo I* en *Proceso.* *Semanario de Información y Análisis.* Director Julio Scherer García. México: Comunicación e Información, S.A., Número 401, 9 de julio de 1984. p. 38-45. [CF]

NOTIMEX. *Positiva la propuesta de Salinas de dar autonomía a Banxico. Analistas de EU* en *La Jornada.* Director Carlos Payán Vélver. México: Desarrollo y Medios, S.A. de

C.V., Año Nueve, Número 3121, miércoles 19 de mayo de 1993. p. 41 [CF]

PRECIADO HERNÁNDEZ, Rafael. *La autonomía universitaria y su rango constitucional* en Revista de la Facultad de Derecho de México. México: Dirección General de Publicaciones de la UNAM Tomo XXX, Número 117, Septiembre-Diciembre 1980. p. 929-936. [IIJ]

PRIETO MARTÍNEZ, Fernando. *La autonomía universitaria en la constitución española (1978)* en Cuadernos del centro de documentación legislativa universitaria. México: Dirección General de Publicaciones de la UNAM Volumen II, Número 4, Abril-Junio 1980. p. 109-121. [IIJ]

RAMÍREZ, Roberto. *Las tendencias contemporáneas del derecho bancario en América Latina (Ciclo de conferencias dictadas en la Universidad de Estrasburgo)* en Boletín del Instituto Centroamericano de Derecho Comparado. Tegucigalpa, Honduras. Consejo Superior Universitario Centroamericano. Números 3-4 1964. p. 245-268. [IIJ]

RODRÍGUEZ, Luis Alberto. *Autonomía al Banco de México. Envía Salinas la iniciativa a la Cámara de Diputados. Debe separarse la emisión de dinero de otras tareas oficiales, explica* en La Jornada. Director Carlos Payán Verver. México: Desarrollo y Medios, S.A. de C.V. Año Nueve, Número 3120, martes 18 de mayo de 1993. p. 1 y 24. [CF]

SUÁREZ, Modesto. *El extraño caso de dos gemelos polares: el gobierno formal y el gobierno real en México* en Este País. Tendencias y Opiniones. Director Federico Reyes Heróles. México: Desarrollo de Opinión Pública, S.A. de C.V., Número 35, febrero 1994. p. 2

TREIBER, William F. *The federal reserve system after fifty years* en The business lawyer. Chicago, Illinois. American Bar Association. Volumen XX, N. 2, January 1965. p. 247-263. [IIJ]

VÍTERI CIFUENTE, Kléber. *Ensayos sobre moneda y banca* en Anales de la Universidad de Guayaquil. Ecuador: Departamento de publicaciones de la Universidad de Guayaquil, Año VI, Volumen 6, primer semestre de 1954. p. 67-251. [IIJ]

LEGISLACIÓN POSITIVA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley del Banco de México y su Reglamento

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos

Ley de Instituciones de Crédito.

Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito

Código Civil para el Distrito Federal, en materia común, y para toda la República en material federal

PUBLICACIONES OFICIALES

Diario Oficial de la Federación. Órgano del gobierno constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Directora María Guadalupe Pérez Miranda. México: Talleres Gráficos de la Nación, viernes 20 de agosto de 1993. p. 2 y 3 [CF]

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos. Director Héctor de Antuñano y Lora. LV Legislatura. Correspondiente al segundo período del segundo año de ejercicio. México: Dirección del Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Año II, Número 11, 18 de mayo de 1993. p. 606-612 [BCD]

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos. Director Héctor de Antuñano y Lora. LV Legislatura. Correspondiente al segundo período del segundo año de ejercicio. México: Dirección del Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Año II, Número 17, 8 de junio de 1993. p. 1169-1174 [BCD]

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos. Director Héctor de Antuñano y Lora. LV Legislatura. Correspondiente al segundo período del segundo año de ejercicio. México: Dirección del Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Año II, Número 18, 10 de junio de 1993. p. 1223-1288 [BCD]

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos. Director Héctor de Antuñano y Lora. LV Legislatura. Correspondiente al primer período del tercer año de ejercicio. México: Dirección del Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Año III, Número 12, 25 de noviembre de 1993. p. 1058-1077 [BCD]

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos. Director Héctor de Antuñano y Lora. LV Legislatura. Correspondiente al primer período del tercer año de ejercicio. México: Dirección del Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Año III, Número 16, 7 de diciembre de 1993. p. 1487-1508 [BCD]

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos. Director Héctor de Antuñano y Lora. LV Legislatura. Correspondiente al primer período del tercer año de ejercicio. México: Dirección del Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Año III, Número 17, 9 de diciembre de 1993. p. 1709-1767 [BCD]

Diario de los Debates de la Cámara de Senadores de los Estados Unidos Mexicanos. Director Luis Estrada Rodríguez. LV Legislatura. Segundo período ordinario. México: Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, Tomo II, Número 19, Jueves 17 de junio de 1993. p. 3-9 [BCS]

Diario de los Debates de la Cámara de Senadores de los Estados Unidos Mexicanos. Director Luis Estrada Rodríguez. LV Legislatura. Segundo período ordinario. México: Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, Tomo II, Número 20, Martes 22 de junio de 1993. p. 3-16 [BCS]

Diario de los Debates de la Cámara de Senadores de los Estados Unidos Mexicanos. Director Luis Estrada Rodríguez. LV Legislatura. Segundo período ordinario. México: Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, Año III, Volumen I, Número 19, 13 de diciembre de 1993. p. 3-23 [BCS]

Diario de los Debates de la Cámara de Senadores de los Estados Unidos Mexicanos. Director Luis Estrada Rodríguez. LV Legislatura. Segundo período ordinario. México: Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, Año III, Volumen I, Número 20, 14 de diciembre de 1993. p. 20-27 [BCS]

RECONOCIMIENTOS

No renuncio a formular mi reconocimiento más profundo a quienes me han respaldado en mi camino. Un camino que me ha alimentado, formado y entrenado para ser, como lo soy, un humano dispuesto a servir por amor.

Quiero dejar constancia de mi entrañable deuda con la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional: por la formación intelectual y moral, por los magníficos profesores con quienes tomé clases y por todos estos años a partir del lunes 31 de octubre de 1988.

Mis esfuerzos han tenido, siempre, un triple destino espiritual. El Señor Licenciado Ignacio Flores García y la Señora Profesora Josefina Hernández Hernández: mis padres. Inmarcesible recuerdo, amor hacia sus ideales, sueños e ilusiones. Mas, irremediablemente, nostalgia, por no tenerlos junto a mí para compartir este triunfo así como los que el destino me depare. Desde luego, y sin reserva, a mi hermana Gabriela Magally Flores Hernández: por ella, con ella, para ella.

Una especial y cordial dedicatoria al Señor Arquitecto Salomón Cohen Cababie. Quien brindó su generoso e invaluable auxilio a mi familia y a mi persona en años difíciles.

Un afectuoso recuerdo y especial lugar en mi corazón a la Señora Profesora Silvia García de León y al Señor Guillermo Martínez Martínez. Por su solidaridad, ayuda y comprensión. A mi tío Rubén Flores García y su familia por entero. A mis primos en Orizaba.

Al Señor Licenciado Antonio de Ibarrola Aznar, quien al dedicarme su obra *Cosas y Sucesiones* me pidió recordar las horas transcurridas, aquel año de 1991, al lado suyo. No olvido, pues, al maestro.

A mis buenos amigos. María Eugenia Almeida Navarro, Luz del Carmen Lázaro Hernández, Maribel Briseño Miranda, Cecilia Rodríguez Arroyo, Marco Antonio

Mena Rodríguez, Claudia Caviggioli, los hermanos Chávez Meza: Marcos Adrián y Ricardo Artemio, Eduardo Buenrostro de la Cueva, César Alejandro González Reyna, Rodolfo Gómez Balderas, los hermanos López Garibay: Ramón, Gerardo, Víctor, Carmen y Roberto, Manlio Fabio González Garcés, los hermanos Gutiérrez Hernández: José Alberto y Adriana, los hermanos De Luna Martínez: Sarai, Adrián y Josafat, Sandra Victoria Téllez Santana. Por nuestros sueños, ideales e ilusiones en este camino sin fronteras. Pero sobre todo por la acción.

A los maestros Oscar Uribe Villegas, Manuel Mas Araujo, Álvaro Gómez Guzmán, Dunstano María Alanís Rosales y Vladimir Pérez Mar.

Al R.P. Joaquín Gallo, S.J. Con profunda admiración y respeto por su entrega vital.

A María Eugenia Almedia Navarro --Licenciada en Derecho por la Universidad Tecnológica de México--, quien tuvo la generosidad de traducir importantes textos del italiano y del francés, los cuales me fueron importantes en el estudio de algunos temas de esta tesis.

A Marco Antonio Mena Rodríguez, Roberto Martínez Illescas, José De Luna Martínez, Miguel Augusto Gutiérrez Hernández, Josafat De Luna Martínez. A quienes, no sin un dejo de misterio, me liga al recuerdo de la verde banda, las pruebas que se derriban para que no sean obstáculo, el perfeccionamiento intelectual y moral, el amor fraternal de quienes creen en el sueño latinoamericano: *hombres haga quien quiera hacer pueblos*. Amigos en la fraternidad. Así como a sus respectivas familias, quienes me han guarecido en su seno como lo haría la mía, perdida en la premura de mi adolescencia.

A Dinorah Chávez Eljure, Verónica Mejía Velasco, Rosángela Murcio Aceves, Orfelinda Treviño Treviño, Victoria Galán Ayala, Delfina Magdalena Rodríguez-Wyler Ortiz. Por su amistad, amor y compañía.