

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

**“CONTRADICCIONES CONSTITUCIONALES RESPECTO A LA
AUTONOMÍA DEL BANCO DE MÉXICO”**

T E S I S.

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

L I C E N C I A D A E N D E R E C H O

P R E S E N T A:

JAZMÍN JENNIFER ANGOA GONZÁLEZ

Asesor: Dr. Manuel Alejandro Vázquez Flores

Seminario: Derecho constitucional y amparo

MEXICO, D.F.

2010



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.

A DIOS MI SEÑOR, MI GUÍA:

Gracias por las bendiciones que me has dado y por ser siempre la luz que ilumina mi camino.

A MI MADRE:

Rocio González Báez

Porque sin tu apoyo, cariño, comprensión, amor y tantas cosas que me has dado, la culminación de esta meta no hubiera sido posible, por eso es que este triunfo también es tuyo. Gracias mamá, por estar a mi lado siempre con esa entereza y sabiduría con las cuales guías mi camino y mi andar.

A MI PADRE:

Faustino Angoa Melchor

Por los valores inculcados, las palabras de aliento para seguir adelante, por todo tu apoyo y amor. Te agradezco y comparto este gran logro contigo.

A MI HERMANO:

Jesús Alejandro Angoa González

Mi pequeño gran gigante que me acompaña a cada paso que doy. Gracias por tu compañía y apoyo incondicional.

A MI ABUELO:

Hilario González Solís

Porque sé que desde donde estas, me guías, me cuidas, me alientas a seguir adelante y estas orgulloso de mi.

A MI ASESOR DE TESIS:

Dr. Manuel Alejandro Vázquez Flores

Por compartir conmigo un poco de los grandes conocimientos que existen en su mente brillante. Por su apoyo, tiempo y dedicación para la realización de este proyecto, agradezco infinitamente, pero sobre todo gracias por ser mí gran maestro, asesor, amigo, un gran ser humano y mi ejemplo a seguir. Adelante, siempre adelante.

AL Dr. Víctor Manuel Vázquez Juárez

Como una muestra de agradecimiento a sus grandes enseñanzas, a su apoyo incondicional y a las palabras de aliento que me brinda día con día.

A MI UNIVERSIDAD:

Por ser mi *alma mater*, mi escuela, mi universidad y por darme el gran privilegio de formar parte de ella.

CONTRADICCIONES CONSTITUCIONALES RESPECTO A LA AUTONOMÍA DEL BANCO DE MÉXICO

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL	
1.1. NECESIDAD DE UN BANCO CENTRAL.....	3
1.1.1. Concepto y función.....	5
1.2. EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL BANCO DE MÉXICO.....	9
1.3. PODER EJECUTIVO FEDERAL.....	10
1.3.1. Facultades del Ejecutivo en el ejercicio de las funciones del Banco Central.....	13
1.4. TEORÍA DE LA AUTONOMÍA.....	15
1.4.1. Autonomía institucional.....	19
1.4.2. Autonomía funcional.....	23
1.4.3. Autonomía personal.....	25
1.4.4. Autonomía material.....	30
1.5. ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS.....	31
1.5.1. Funciones.....	34
1.5.2. Atribuciones.....	35

1.5.3. Organización.....	37
1.5.4. Autonomía y la no subordinación.....	41
1.6. INTERPRETACIÓN TÉCNICO JURÍDICA DEL TITULO SEXTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS RELATIVO AL ARTÍCULO 123.....	43
1.6.1. Análisis del apartado A entorno a los trabajadores de la iniciativa privada.....	45
1.6.1.1. Régimen de seguridad social.....	46
1.6.2. Análisis del apartado B inherente a los trabajadores de la administración pública federal.....	49
1.6.2.1. Régimen de seguridad social.....	50
1.7. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.....	57
1.7.1. Interpretación y análisis del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	58
1.8. CONSIDERACIONES FINALES.....	59
 CAPÍTULO II. EL BANCO DE MÉXICO	
2.1. HISTORIA DE LA BANCA CENTRAL EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	61
2.2. Ley del Banco de México.....	64
2.3. Reglamento interior del Banco de México.....	76
2.4. Ley orgánica del banco de México.....	82
2.5. Ley monetaria.....	85

2.6. El Banco de México no forma parte de la Administración Pública Federal.....	87
--	----

2.7. CONSIDERACIONES FINALES.....	88
-----------------------------------	----

CAPÍTULO III. LA BANCA CENTRAL EN EL DERECHO COMPARADO

3.1. Alemania.....	91
--------------------	----

3.2. Estados Unidos de Norte América.....	97
---	----

3.3. España.....	101
------------------	-----

3.4. Análisis comparativo de siete países latinoamericanos.....	106
---	-----

3.5 CONSIDERACIONES FINALES.....	112
----------------------------------	-----

CAPÍTULO IV. REFORMAS CONSTITUCIONALES PARA GARANTIZAR LA AUTONOMÍA DEL BANCO DE MÉXICO

4.1 Reformas del artículo 28 párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	114
---	-----

4.2. Reformas del artículo 123 apartado B fracción XIII-bis.....	116
--	-----

4.3. Fiscalización del Banco de México.....	118
---	-----

4.3.1. Adiciones al artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	120
---	-----

4.4. CONSIDERACIONES FINALES.....	121
-----------------------------------	-----

CONCLUSIONES ENUNCIATIVAS Y PROPOSITIVAS.....	123
--	------------

BIBLIOGRAFÍA.....	126
--------------------------	------------

INTRODUCCIÓN

¿Porqué abordar el tema de las contradicciones constitucionales inherentes a la autonomía del Banco Central? Uno de los principales motivos fue que en clase de derecho bancario y bursátil en el mismo momento que llegamos a la unidad correspondiente al Banco de México, nos dimos cuenta que su autonomía realmente como organismo constitucional es inexistente.

Debido a lo anterior en la presente tesis se realiza un análisis intrínseco respecto de las numeraciones técnico jurídico legislativas que se encuentran contenidas por medio de los artículos 28 párrafos sexto y séptimo, así como en el 123 apartado B fracción XIII-bis, de nuestra Carta Magna, en razón de lo siguiente:

Si verdaderamente el Banco de Bancos de nuestro país fuera organismo constitucional autónomo en toda la extensión de la palabra, el Presidente de la República no tendría razón de actuar en el nombramiento del gobernador del mismo, situación a todas luces incoherente por medio del párrafo sexto del artículo 28 constitucional ya que muestra evidentemente una contradicción al propio espíritu de la naturaleza jurídica de este organismo encargado de proveer al país de moneda nacional, evitar el colapso financiero, así como procurar la estabilidad financiera de la Nación, sin omitir mencionar que este Banco es autoridad suprema en la materia.

Siguiendo este orden de ideas, nos encontramos en el aula con otra contradicción por medio de la fracción XIII-bis relativa al apartado B del artículo 123 constitucional, en el sentido de que contempla a los trabajadores del Banco Central como partes integrantes de la Administración Pública Federal, situación que resulta de igual manera aberrante, en virtud de que el Banco Central al ser una evolución a la división del poder público y por ende ser un organismo público autónomo, es razón suficiente para considerar esta contradicción legislativa, máxime que dicha entidad actualmente no es ni centralizada, ni paraestatal.

Amen de lo anterior, el presente proyecto ha sido dividido para su estudio por medio de cuatro capítulos, en los cuales se aborda el estudio del marco teórico conceptual, la historia del Banco Central, así como de la Banca en el país, considerando el derecho comparado en diversos países, para finalmente realizar la propuesta de reformas constitucionales a efecto de garantizar la autonomía de nuestro Banco Central.

Aunado a lo anterior es menester mencionar que las obras del Dr. Manuel Alejandro Vázquez Flores: *Manual de derecho bancario y Facultades y restricciones del Titular del Poder Ejecutivo Federal*, abordan sin duda algunos puntos esencialmente importantes y que son de interés para esta tesis, como son la naturaleza jurídica del Banco de México, el nombramiento del gobernador por parte del Presidente de la República y diversas cuestiones más que serán analizadas en el presente proyecto.

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

SUMARIO. 1.1. NECESIDAD DE UN BANCO CENTRAL. 1.1.1. CONCEPTO Y FUNCIÓN. 1.2. EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL BANCO DE MÉXICO. 1.3. PODER EJECUTIVO FEDERAL. 1.3.1. FACULTADES DEL EJECUTIVO EN EL EJERCICIO DE LAS FUNCIONES DEL BANCO CENTRAL. 1.4. TEORÍA DE LA AUTONOMÍA. 1.4.1. AUTONOMÍA INSTITUCIONAL. 1.4.2. AUTONOMÍA FUNCIONAL. 1.4.3. AUTONOMÍA PERSONAL. 1.4.4. AUTONOMÍA MATERIAL. 1.5. ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. 1.5.1. FUNCIONES. 1.5.2. ATRIBUCIONES. 1.5.3. ORGANIZACIÓN. 1.5.4. AUTONOMÍA Y LA NO SUBORDINACIÓN. 1.6. INTERPRETACIÓN TÉCNICO JURÍDICA DEL TÍTULO SEXTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS RELATIVO AL ARTÍCULO 123. 1.6.1. ANÁLISIS DEL APARTADO “A” ENTORNO A LOS TRABAJADORES DE LA INICIATIVA PRIVADA. 1.6.1.1. RÉGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL. 1.6.2. ANÁLISIS DEL APARTADO “B” INHERENTE A LOS TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. 1.6.2.1. RÉGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL. 1.7. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. 1.7.1. INTERPRETACIÓN Y ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 90 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 1.8. CONSIDERACIONES FINALES.

1.1. NECESIDAD DE UN BANCO CENTRAL

El diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define de la siguiente manera **necesidad**: (Del lat. *necessitas*, *-ātis*). Aquello a lo cual es imposible sustraerse, faltar o resistir.¹ En este orden de ideas podemos decir, que hablar de una necesidad de un Banco Central, es hablar de la especial existencia de un órgano del Estado que se encargue de aplicar las políticas necesarias para el buen funcionamiento de la economía de una nación.

Así pues, los orígenes de la Banca Central se remontan a la Banca Central de Inglaterra, aunque no desde su fundación en el siglo XVII, sino más bien en el siglo XIX cuando acepta encargarse de la estabilidad del sistema bancario.

Sin embargo, por ser la época en la que la Banca Central buscaba su consolidación, predominaba la filosofía del *laissez faire* (la frase ***laissez faire, laissez passer***, es una expresión francesa que significa «dejad hacer, dejad

¹ NECESIDAD.http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=necesidad), [consulta: 26 de septiembre de 2010].

pasar», refiriéndose a una completa libertad en la economía: libre mercado, libre manufactura, bajos o nulos impuestos, libre mercado laboral, y mínima intervención de los gobiernos)², así que las instituciones no solo de Inglaterra sino del mundo en general, tenían una mayor libertad para establecer sus políticas, a grado tal que llegaron a predominar los monopolios, hasta llegar a consolidar a la Banca Central no solamente como un monopolio, sino, además con un sistema mixto centralizando, y con ello el control de la misma.

Es así como los Bancos logran establecer los lineamientos necesarios que les dan la posición de Banca Central en cada Estado respectivamente; consiguiendo ser únicos para la emisión de billetes y actuar como banqueros de sus respectivos gobiernos, ya que esas son precisamente las características esenciales de una Banca Central, es decir, son los únicos en ejercer el derecho exclusivo de la emisión de billetes y en realizar las operaciones bancarias que necesite el Estado.

El Banco de Inglaterra asume la posición de ser el prestamista de última instancia para los demás bancos del mundo, quienes se apoyaban en dicho Banco para guardar el efectivo que les quedaba ya que sólo contaban con lo indispensable para su funcionamiento diario.³

Por otra parte, en situaciones de emergencia o de crisis, el Banco Central tomó la responsabilidad, no sólo del sistema monetario, sino del sistema de crédito. Desde el siglo pasado y especialmente a partir de la crisis de 1857 se comprobó la existencia de una relación íntima entre moneda y crédito, de modo que el Banco añadió a sus funciones la de evitar la especulación y de moderar la expansión del crédito a través de una política de control del mismo, en sus aspectos cuantitativo y cualitativo.

² LAISSEZ FAIRE. <http://www.sbif.cl/sbifweb/servlet/Glosario?indice=5.0&letra=L>, [consulta: 26 de septiembre de 2010].

³ ASTUDILLO URSUA, Pedro, *Elementos de teoría económica*, Porrúa, México, 2002, p. 149.

Conforme avanza el tiempo van apareciendo las demás Bancas Centrales principalmente en Europa, tal es el caso del Riksbank de Suecia en 1668; el Banco de Francia, en 1848; el Banco de los Países Bajos, fundado en 1814, se convirtió en banco único de emisión y banco de Estado; el Banco Nacional de Austria, fundado en 1817, fue transformándose también en Banco Central hasta convertirse en 1868 en el Banco de Austria-Hungría y así sucesivamente aparecieron el Banco de Noruega (1817), el Banco Nacional de Dinamarca (1818), el Banco Nacional de Bélgica (1850), el Banco de España (1829-1873), el Banco de Rusia (1860), el Reichs Bank (1875) y el Banco del Japón (1882).⁴

A finales del siglo XIX la Conferencia Financiera Internacional celebrada en Bruselas en 1920, aprobó una resolución recomendando que todos los países que no habían fundado su Banco Central procedieran a hacerlo, con el propósito de facilitar la restauración y el mantenimiento de la estabilidad de su sistema bancario, monetario y de hacer posible la cooperación mundial.⁵

El primer Banco Central en América fue el sistema de los doce bancos de la Reserva Federal en Estados Unidos fundado en 1914. Fue en 1925 cuando en nuestro país se creó el Banco de México, cuya fundación marca el inicio de la época contemporánea del sistema bancario mexicano.⁶

1.1.1. CONCEPTO Y FUNCIÓN

CONCEPTO. Según algunos autores, semánticamente Banco se deriva de *abacus*, que eran los muebles que utilizaban los *argentarii* en Roma, para realizar su actividad. Ducange estima que proviene de *Mensa mercatorum, in sua mercibus*

⁴ GARCÍA RÍOS, José Edgard, diciembre de 2009. *La cuestionable autonomía del banco de México desde la perspectiva del derecho administrativo* (Tesis de licenciatura - UNAM), [consulta: 23 de septiembre de 2010].

⁵ ASTUDILLO URSÚA, Pedro, Ob. Cit., p. 150

⁶ KOCK, M. H, *Banca central*, Fondo de Cultura Económica, México, 1971, p.55. Cit. por VARELA JUÁREZ, Carlos, p. 228.

sus emptoribus exponerents, lo que significa, “la mesa en que los mercaderes mostraban sus mercancías a los compradores”, después esta expresión al pasar al italiano cambió a “Banco” en el que se sentaban los comerciantes y cambistas en la plaza pública, o la mesa en que contaban su dinero. La mayoría de los autores concuerdan en que este término originalmente se refería al mostrador en que los cambistas guardaban su Dinero.⁷

El Dr. Manuel Alejandro Vázquez Flores en su obra *Manual de derecho Bancario* define a la Banca Central de un País como la base de todo sistema bancario de esa nación; y que es la encargada de aplicar las medidas de la política monetaria y crediticia necesaria para el buen funcionamiento de la economía nacional.⁸

En sentido económico, se entiende por “Banco” o “institución de crédito” a los establecimientos que se encargan de concentrar y de regular las operaciones de crédito, es decir, son instituciones financieras reguladoras de crédito.⁹

En el sentido jurídico Banco se entiende como aquella sociedad mercantil y/o entidad financiera que cuenta con autorización de la CNBV, para operar, llevando a cabo ciertas operaciones de crédito permitidas por la ley, o una combinación de ellas, en forma permanente, profesional y masiva¹⁰ (art. 1 Ley de Instituciones de Crédito).

Acosta Romero nos dice que por Banca se entiende a la realización de operaciones bancarias, que abarcan genéricamente a los Bancos o instituciones de crédito que realizan el servicio o función de crédito¹¹

⁷ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Nuevo derecho bancario panorama del sistema financiero mexicano*, Porrúa, México, 2003, p. 306.

⁸ VÁZQUEZ FLORES, Manuel Alejandro, *Manual de derecho bancario: antología*, RMR editores, México, 2006, p. 162.

⁹ LÓPEZ ROSADO, Felipe, *Economía política*, México, Porrúa, 1997, p. 229.

¹⁰ ACOSTA ROMERO, Miguel, ob.cit., p.307

¹¹ ibíd., p. 308

Para efectos de este trabajo de investigación “Banco” y “Banca” son simplemente conceptos de tipo genérico y pueden apreciarse desde diversos puntos de vista, como son el jurídico, el económico, el técnico y el monetario. Es por ello que en esta tesis se usarán ambos términos (Banco y Banca) indistintamente para referirnos a las instituciones bancarias.

FUNCIÓN. En el libro “Banca Central” de M.H.Kock, el autor nos dice, que la Banca ha llegado a ser una rama especial del derecho, distinta, con su propio código de leyes y prácticas y agrega “ha llegado a obtenerse un concepto claramente definido de lo que un Banco Central es; en general se reconoce como tal al que efectúa en la mejor forma posible y en beneficio del interés económico general las siguientes funciones:

1. La emisión de papel moneda de acuerdo con las necesidades económicas y del público en general, propósito para el cual se le concede, o el derecho de emitir billetes, o por lo menos su monopolio parcial.
2. El desempeño de funciones de Banca general y de agencia de servicios a favor del Estado.
3. La custodia de las reservas en efectivo de los Bancos comerciales.
4. La custodia de las reservas metálicas de la nación.
5. El redescuento de letras de cambio, documentos de tesorería y otro papel adecuado que le ofrezcan los Bancos comerciales, los corredores y comerciantes en letras y otras instituciones financieras.
6. La aceptación de la responsabilidad de prestamista de última instancia.
7. La liquidación de saldos de compensación entre los bancos, y

8. El control del crédito de conformidad con las necesidades económicas y con vistas a mantener el patrón monetario adoptado por el Estado.”¹²

Para R. S. Sayers la función de un Banco Central es influenciar a las instituciones financieras del país para que su conducta sea coincidente con la política económica general del gobierno¹³.

Jorge Savransky comenta que los primeros Bancos Centrales se organizaron con la finalidad de mantener reservas áureas y garantizar la convertibilidad del papel moneda, pero no tenían explícitamente las funciones que debían realizar en sus cartas orgánicas. Simplemente, junto a las funciones operativas de cualquier Banco comercial, tenían la prerrogativa de emitir billetes en el ámbito territorial de aquél, con carácter de exclusividad.¹⁴

En un principio, los Bancos Centrales eran dotados de privilegios que solo las Coronas les otorgaban, tal es el caso de la “emisión” del papel moneda, algo que aun en la actualidad sigue subsistiendo, ya que los Bancos Centrales realizan funciones de emisión, custodia de reservas y depósitos superavitarios de los Bancos integrantes del sistema financiero actual. Posteriormente los Bancos Centrales se convirtieron en “Banco de los Bancos”, es decir, en prestamistas de última instancia.

En este orden de ideas, Estados Unidos de América implementa por primera vez una Banca Central institucionalizada compuesta principalmente por doce Bancas Centrales (Bancos de la Reserva Federal) cuya coordinación se encontraba a cargo de la Junta de la Reserva Federal establecida en Washington

¹² ASTUDILLO URSÚA, Pedro, op. cit., nota 16, p. 151.

¹³ SAYERS, R. S., “*Central Banking after Begeho*”, Oxford Clarendon Press, 1957, p. 47. Cit. por BETETA, Mario Ramón, *Tres aspectos del desarrollo económico de México y nuestro panorama político actual*, 2 ed., México, 2001, p. 85.

¹⁴ SAVRANSKY, Jorge, *Bancos y entidades financieras. Operaciones. Contratos de préstamo. Oferta de valores*, Astrea, Buenos Aires, 1988, p. 33

con lo cual se consigue esa necesidad de centralizar la Banca con un sistema federativo. Con el tiempo, la necesidad de implantar y mantener una política unificada provocó que los poderes de la Junta Federal fueran creciendo, en desmedro del regionalismo corporizado en las reservas locales.¹⁵

El concebir la existencia de una Banca Central como Banca de reserva implica no solo la correcta aplicación de las políticas monetarias y cambiarias del Estado, sino que con lleva también que se convierta en la rectora del sistema financiero precisamente de cada Estado. Por ello la creación e implementación de una Banca Central posibilita que los Bancos y las demás instituciones financieras integren un circuito institucionalizado, único medio que posibilita el funcionamiento adecuado y armónico del sistema y una política monetaria, financiera y crediticia coherente y uniforme.¹⁶

1.2. EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL BANCO DE MÉXICO

El primer paso fundamental en la legislación esencial del Banco de México fue en el Congreso Constituyente de Querétaro de 1917, con la iniciativa propuesta por el presidente de la República Mexicana, Venustiano Carranza, en el artículo 28 constitucional, donde ordenaba la creación de un Banco único de emisión controlado por el gobierno federal. Resultado de ello fue la expedición de la Ley que crea al Banco de México publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1925, inaugurándose así, el Banco de México, el 1 de septiembre de 1925, encargándose de forma exclusiva la facultad de crear moneda, mediante la acuñación de piezas metálicas, así como a través de la emisión de billetes.

Sin embargo, no podemos pasar por alto que antes de la gran apertura del Banco de México, en 1822 Agustín de Iturbide presentó un proyecto para crear

¹⁵ Ibíd. pp. 34, 18.

¹⁶ Ibíd. pp. 34, 35.

una institución que tuviera la facultad para emitir billetes misma que denominaría “Gran Banco del Imperio Mexicano”, aún cuando dicha propuesta no trascendió, se podría decir, que es el primer antecedente antes de la creación del Banco de México.

Durante la Revolución, con la destrucción del sistema bancario porfirista, la polémica ya no se centró en la conveniencia del monopolio o la libre concurrencia en la emisión de moneda, sino en las características que debería tener el Banco Único de Emisión. Uno de los propósitos de la Revolución fue terminar con la pluralidad de instituciones privadas emisoras de billetes, reservando la facultad de emisión a un Banco estatal, en beneficio y protección de los intereses nacionales.¹⁷

1.3. PODER EJECUTIVO FEDERAL

Para Tomas Hobbes “el poder”, es el conjunto de medios presentes para obtener algún bien futuro aparente¹⁸. El poder político se presenta en la sociedad como el desarrollo de un auténtico control social de los detentadores de poder sobre los destinatarios del poder.

En este orden de ideas, la Constitución de 1917 reproduce en el artículo 40 (mismo numeral que la Constitución de 1857): “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental”, determinando que el órgano depositario del ejercicio de las funciones del poder Ejecutivo fuera unipersonal y lo denomina “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”¹⁹

¹⁷ RAMIREZ MARÍN, Juan, www3.diputados.gob.mx/camara/content/.../banxico.pdf. [consulta: 2 de octubre de 2010].

¹⁸ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Poder Ejecutivo*, Porrúa- UNAM, México, 2008.p 163.

¹⁹ *Ibíd.*, p. 344

Poder: lo define Carnelutti “como la posibilidad de mandar para lograr la composición de un conflicto de intereses”, y lo distingue del derecho subjetivo, porque este es la posibilidad de valerse del mandato para el prevalecimiento de un interés propio. Tanto uno como otro, son atributos de la voluntad, pero el poder significa dominio de la voluntad ajena, y el derecho en cambio, dominio de la propia, es decir, “libertad”.²⁰

Cuando el término *poder* se considera en el sentido en que se utiliza en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se le toma como sinónimo de autoridad que actúa, manda, dispone, ordena y sanciona en ejercicio de facultades o atribuciones, teóricamente ilimitadas, que ésta le confiere. Finalmente, se trata de una forma de dominación que es preferentemente política.²¹

De acuerdo con Piñón Gaytán, el poder tiene múltiples facetas y al mismo tiempo, muchas y variadas fundamentaciones doctrinarias; depende de tiempos históricos distintos y de parcelas de dominio que no pueden encerrarse en el mismo campo, es un fenómeno universal que, por lo constatable que ha sido en su historicidad, ha sido y sigue siendo parte de la condición humana.²²

En contexto, todo Estado debe contar con una organización centralizada de las actividades económicas y guardar una conciencia colectiva, que se traduzca en el reconocimiento de los símbolos comunes, los cuales legitimen el papel de la autoridad central, que en este caso es la figura del titular del Poder Ejecutivo Federal.²³

²⁰ PALLARES, Eduardo, *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, vigésimo novena edición, Porrúa, México, 2008, Pág. 144.

²¹ VÁZQUEZ FLORES, Manuel Alejandro, *Las facultades y restricciones del Titular del poder Ejecutivo Federal*, RMR editores, México, 2009, p. 15.

²² Ídem, pp.15 y 16.

²³ Ídem, p 17

El Poder Ejecutivo en nuestra Carta Magna es el único de los tres Poderes de la Federación al que se hace referencia como “*supremo*” además de ser el único y unipersonal (tiene su fundamento en el artículo 80 de la Constitución), a diferencia de los otros dos poderes, ya que son colegiados. El calificativo de “*supremo*” que le otorga la Constitución implica su preeminencia sobre el Legislativo y Judicial, personificado por el presidente de la República Mexicana.²⁴

Es por ello que el depositario del Poder Ejecutivo se convierte simultáneamente no solo en Jefe de Estado sino, que también en Jefe de gobierno (roles que en el parlamento desempeñan dos individuos diferentes), por lo cual tiene ciertas atribuciones como Jefe de Estado, tal es el caso, que es el encargado de representar al Estado frente a sus pares en el exterior así como presidir ceremonias cívicas, desfiles e inauguraciones de obras públicas, ya que las atribuciones de un Jefe de Estado son meramente protocolarias, es por eso que se debe mantener al margen de los antagonismos políticos y de los partidos, lo cual le obliga a guardar neutralidad frente a todas las corrientes políticas. En cuanto a sus facultades como Jefe de gobierno, podemos decir que encontramos, las políticas, normativas, administrativas y jurisdiccionales, dado que el jefe de gobierno es la persona física que se encarga de la estructura y ejercicio de ciertas funciones del poder del Estado.²⁵

La elección del titular del Ejecutivo se realiza mediante la elección popular; está investido de poderes de nombramiento y remoción de los secretarios de Estado, en este orden de ideas los secretarios de Estado no forman parte del Poder Ejecutivo, sino que son más bien servidores públicos adscritos a él.; así mismo está dotado de amplios poderes para la conducción de la economía y las finanzas públicas; es el Jefe de la diplomacia mexicana así como de la administración pública; es el Jefe de las fuerzas armadas y es Jefe del Ministerio Público, puesto que el Procurador General de la República es designado por el

²⁴ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, ob. cit, p.377.

²⁵ *ibídem*.

titular del Ejecutivo Federal con aprobación del Senado, y aún con intervención del mismo puede designar a funcionarios ajenos al Poder Ejecutivo, como es el caso de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados del Tribunal Federal de Justicia Administrativa así como el Gobernador del Banco de México.²⁶ **NOTA:** a lo que nos hemos referido anteriormente se relaciona no sólo con los textos citados sino que tiene su fundamentación en el Capítulo III Del Ejecutivo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

1.3.1. Facultades del Ejecutivo en el ejercicio de las funciones del Banco Central.

Facultad. (Del lat. *facultas*, *-ātis*). f. Poder, derecho para hacer algo.²⁷ Siguiendo esta definición las facultades del poder Ejecutivo se encuentran previstas en el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aunque la fracción 20 de este mismo ordenamiento abre la posibilidad de que haya más facultades expresas en distintos artículos de nuestra Carta Magna. Tal es el caso del artículo 20 párrafo séptimo que a la letra dice: “...*No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El Banco Central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del Banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por períodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no*

²⁶ Ídem., p. 378-380.

²⁷ FACULTAD, http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=facultad (consulta: 30 de septiembre del 2010)

podrán tener ningún otro 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 (beneficencia, sic DOF 20-08-1993). 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”.

De lo anterior podemos observar que efectivamente el Poder Ejecutivo Federal tiene facultades expresas en la Constitución que le permiten intervenir en la elección de las personas que estarán a cargo de la conducción del Banco Central que en nuestro caso es el Banco de México.

Sin embargo no sólo la Constitución dota de ciertas facultades al Titular del Ejecutivo, sino también las leyes adjetivas como lo es la Ley del Banco de México que en su artículo 38 que a la letra dice: “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. Podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo establecido en los artículos 108 y 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los servidores públicos que incumplan con las disposiciones contenidas en esta Ley.” Por lo tanto la elección del Gobernador del Banco Central queda a cargo del Presidente de la República y en preceptos posteriores de la misma ley también se faculta al Presidente para la remoción del mismo o bien para elegir lo que mejor convenga a ocupar en su caso la vacante que deje el Gobernador del Banco Central.

Pero no sólo en estos preceptos podemos ver las facultades que tiene el Titular del Ejecutivo sobre el Banco Central también la Ley Orgánica de la

Administración Pública Federal en su artículo 31 fracción séptima, nos dice que una de las facultades que tiene la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es precisamente planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende al Banco Central, la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de Banca y crédito, es decir, la Secretaría de Hacienda forma parte la Administración Pública Centralizada, por lo tanto depende directamente del Ejecutivo Federal, ya que el Secretario de Hacienda es nombrado directamente por el titular del Ejecutivo Federal, en este orden de ideas las facultades de planear, coordinar, evaluar y vigilar al sistema bancario del país lo realiza el Poder Ejecutivo Federal por medio de la intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

1.4. TEORÍA DE LA AUTONOMÍA

Es recurrente la consideración de que los Bancos Centrales tienen una “autonomía dentro del gobierno (poder político) y no en relación con el gobierno”.²⁸ Por lo tanto, es preferible usar el vocablo autonomía.²⁹

Los componentes de la autonomía real de cada Banco Central provienen de diversas fuentes. Unos provienen de disposiciones estatutarias (derecho escrito) otros como en la tradición anglosajona se asientan en prácticas o reglas consuetudinarias, o en reglas informales³⁰. De ahí que se distinga entre autonomía de *jure* y autonomía de *facto*, cada una de las cuales puede ciertamente contribuir —aisladamente o bien relación con la otra— para definir en cada caso el grado de autonomía del Banco Central.³¹

²⁸ TEODORA Cardoso, O novo enquadramento da política económica portuguesa e as suas consequências sobre a política monetária, Revista da Banca, n.º. 5, enero-marzo 1988, p. 20. Cit. por José Simões Patricio, p. 12.

²⁹ BASSONI Marc y CARTAPANIS, Andre, Autonomie des banques centrales, un reexamen, revue Economique, marzo 1995, p. 415. Cit. Por José Simões Patricio, p. 13.

³⁰ BARSSONI, Mark. Y CARTAPANIS, Andre, The democratic déficit of European Central Bank, European Law Review, 1996, núm. 2, p. 110. Cit. por José Simões Patricio, p. 15.

³¹ SIMÕES PATRICIO, José, op.cit., nota 83, pp. 15, 16. 82

Es importante señalar que tenemos presente el modelo de una autonomía consagrada o garantizada por ley. Pero no se trata de la única forma sugerida para conseguir el objetivo principal de la política monetaria. Otro mecanismo utilizado es de orden contractual, que consiste en que el gobierno (comitente) realice un mandato al Banco (comisionista) dirigido a un determinado objetivo, por ejemplo, un cierto margen o tasa de inflación, convirtiéndose en los gestores del Banco en responsables expresos por su desempeño, según ciertas condiciones. Este sistema fue adoptado en 1989 en Nueva Zelanda.³²

Generalmente se presentan dos grandes clases de autonomía: la autonomía orgánica y la funcional, pudiendo incluirse en la segunda la autonomía financiera, o bien considerar a ésta como categoría paralela. En la primera, se incluyen los requisitos del nombramiento del gobernador y demás gestores, la composición de los órganos sociales (en particular si comprenden o no representantes de instancias políticas) y principalmente la duración y forma de cesación de los mandatos. En la segunda, se consideran la definición de los objetivos principales (misión) del Banco, su libertad en la elección de objetivos, en la dirección y en los instrumentos de política monetaria. Por último, la autonomía financiera respeta especialmente el margen de maniobra del que dispone el Banco Central en cuanto a las indicaciones necesarias para su funcionamiento.³³

Para Nussbaum³⁴ “la soberanía monetaria comprende la facultad de regular legalmente la circulación del dinero en todo el territorio del Estado y, especialmente, la de decretar disposiciones relativas a la obligatoriedad de

³² *Ibíd.* p. 16.

³³ *Ídem*

³⁴ IBÁÑEZ Nájjar, Jorge Enrique, *La soberanía monetaria*, Universitas, núm. 78, Bogotá, Colombia, junio de 1990, p. 240, 241.

aceptación, a la exclusión de signos monetarios extranjeros, y, sobre todo, a la emisión y recogida del dinero del Estado”³⁵. El ejercicio de la soberanía monetaria, en cuanto a su regulación y ejecución, corresponde al legislador y a la Banca Central. Al primero, le corresponde dictar la regulación general básica, perdurable en el tiempo, en tanto que a la Banca Central le compete, con fundamento en aquellas, dictar las normas para regular y controlar la política monetaria, cambiaria y crediticia, mudable día a día con consecuencia de diversos factores de ejecutarla de acuerdo con dicha regulación general y especial.

La autonomía es un principio fundamental de todo Banco Central, aún en los regímenes totalitarios. El Banco Central goza de autonomía administrativa con respecto a la ley y Gobierno con relación a los órganos que constituyen la Rama Ejecutiva del Poder Público.³⁶

Autonomía orgánica. Dicha autonomía deviene desde cuando el manejo monetario se separó del manejo fiscal. El manejo monetario corresponde, en su dirección y ejecución, al legislador dictar las normas generales con fundamento en las cuales debe regirse el derecho monetario en un país; y al Banco Central, regular conforme a la ley, la política monetaria, cambiaria y crediticia que él mismo debe ejecutar. El manejo fiscal, corresponde al legislador emitir las normas orgánicas con fundamento en las cuales deben sujetarse él mismo y el gobierno para la aprobación y ejecución del presupuesto general de la nación, expidiendo anualmente la ley de presupuesto tanto de ingresos como de gastos; al gobierno, conformado por el Presidente de la República, sus secretarios que integran el llamado equipo económico, principalmente el secretario de Hacienda, le corresponde la administración de la hacienda pública y la iniciativa del gasto, la

³⁵ NUSSBAUM, Arthur, Teoría jurídica del dinero, Librería general de Victoriano Suárez, Madrid, 1929, p. 4. Cit. por Jorge Enrique Ibáñez Nájjar, p. 240.

³⁶ IBÁÑEZ Nájjar, Jorge Enrique, op.cit., nota 92, p. 246.

recaudación de los impuestos y demás rentas de la nación y la ejecución del presupuesto.³⁷

Autonomía funcional. Igualmente, desde el punto de vista funcional, el atributo de emitir la moneda legal de un país dejó de ser un asunto de carácter fiscal. La soberanía monetaria de regulación es competencia, según la Constitución Política de un Estado, del legislador el cual le corresponde fijar la ley, peso, tipo y denominación de la moneda. La soberanía monetaria de emisión y recogida del dinero, le corresponde al banco central de emisión. En consecuencia, el Banco Central no cumple funciones de naturaleza legislativa, ejecutiva, jurisdiccional, fiscalizadora o electoral, tampoco puede ni debe ubicársele dentro de la estructura de las Ramas del Poder Público que tienen por objeto principal cumplir estas funciones.³⁸

Otra tipología, menos condensada, fue expuesta en el Reino Unido teniendo como base los aspectos del reparto de responsabilidades entre el gobierno y el Banco de Inglaterra. Se consideran cinco aspectos: la precisión del/los objetivo(s) de la política monetaria; la especificación de las metas concretas para conseguir; la base estatutaria de la autonomía; la posibilidad excepcional del gobierno de soslayar las decisiones del Banco; y finalmente el nombramiento y exoneración de los gestores.³⁹

A continuación recurriremos al criterio subyacente de la clasificación adoptada en la resolución del Parlamento Europeo, del 15 de diciembre de 1993, sobre la independencia de los Bancos Centrales de los países miembros, en la

³⁷ Ídem. 84

³⁸ *Ibíd.* pp. 248, 249.

³⁹ SIMÕES PATRICIO, José, *op.cit.*, nota 83, p.17.

perspectiva de la 2° y 3° fase de la UEM (Unión Económica Monetaria)⁴⁰. De este modo y por este orden retomaremos, las principales atribuciones: la autonomía institucional, funcional, personal y material.⁴¹

1.4.1. Autonomía institucional

Esta especie de autonomía mira a la institución Banco Central como entidad jurídica, en su relación con los poderes públicos. Obviamente, el Banco Central no constituye un simple órgano (departamento, servicio, etcétera) de la Administración Pública, pues antes debe ser dotado de personalidad jurídica separada o autónoma del Estado.⁴² Con todo, uno de los vectores determinantes para comparar el grado de autonomía institucional reside en saber qué género de institución es, jurídicamente, el Banco Central. Se trata de un aspecto nada claro en la mayoría de las legislaciones nacionales, y ciertamente con razón por las dificultades que suscita.⁴³

⁴⁰ Documento A3-0387/93, publicado en el DOCE C20, del 24 de enero de 1994. En la comisión de Asuntos Económicos y Monetarios y de la Política Industrial — cuyo informe y exposición de motivos seguiremos— fue ponente el diputado Karl von Wogau (PE 205.218/def.).

En la Resolución, el Parlamento Europeo “exhorta a los Estados miembros a conceder lo más rápido posible la independencia a sus bancos centrales, teniendo como modelo el Tratado de Maastricht” y apunta los correspondientes “requisitos mínimos”. Cit. por José Simões Patricio, p. 18.

⁴¹ LOUIS, Jean-Victor, *Vers un Systeme Europeen de Banques Centrales*, Informe del grupo de trabajo, Bruselas, 1989, pp. 25 y ss., la autonomía fue considerada en los siguientes aspectos: institucional, material, personal, financiera y de gestión interna. Cit. por José Simões Patricio, p. 18.

⁴² LOUIS, Jean-Victor, op.cit., nota 92, p. 5. Cit. por José Simões Patricio, p. 23.

⁴³ La ley francesa, por ejemplo, se limita a calificar al Banco de Francia como “institución”. En el esfuerzo doctrinal y jurisprudencial para interpretar dicha referencia, se realizan clasificaciones que, en vez de figura de empresa pública (en el sentido francés de “establecimiento público industrial y comercial”), prefieren el de establecimiento público mixto (porque también ejerce autoridad administrativa), o bien un organismo híbrido: DIMITRIS TRIANTAFYLLOU, *L'activité Administrative de la Banque Centrale*, Paris, 1992, p. 72. Cfr. JEAN-PHILIPPE COLSON, *Droit Public Economique*, Paris, 1995, p. 243, según el cual trata de una “forma menor” atípica (en su expresión “inérita”) de empresa pública.

La resolución del Parlamento Europeo, antes mencionada (núm. 2), considera contraria al principio de autonomía la adopción de una forma societaria, o mejor dicho, “la existencia de un Banco Central con accionistas privados” cosa extraña, ciertamente, en una Europa donde explícita o implícitamente hace décadas fueron nacionalizados (casi) todos los Bancos.⁴⁴

Otro aspecto destacado de la autonomía institucional, según el prototipo de la Unión Económica y Monetaria comunitaria (UEM), es que la definición de la política monetaria sea realizada por el Banco Central sin influencia externa. Concretamente, tanto al Banco Central como a los titulares de los respectivos órganos de gestión, les es *prohibido pedir o recibir instrucciones* y más todavía órdenes, de otras instancias, organismo o instituciones (aspecto pasivo). Por otro lado, los órganos políticos — gubernamentales, en particular— deben abstenerse de influir o lo que es lo mismo “intentar influenciar” al Banco en el ejercicio de sus funciones (aspecto activo). Es lo que se deduce, para los propios Bancos Nacionales, del artículo 107° del Tratado de la Comunidad Europea (TCE).⁴⁵

La mencionada recomendación del Parlamento Europeo expresa la opinión de que lo ideal para garantizar, en la práctica, una autonomía de esta clase implica acometer la definición de las orientaciones fundamentales de la política monetaria a un órgano colegiado —cuyos miembros sean nombrados según variados procedimientos y con una procedencia regional también diferenciada— lo cual será de este modo menos permeable a las tentativas de influencia externa, al mismo tiempo que podrá reflejarse mejor, en la formación de las decisiones, sus experiencias y saberes plurales. Tal es el modelo ya adoptado en la legislación francesa y española, por ejemplo.⁴⁶

⁴⁴ SIMÕES PATRICIO, José, op.cit., nota 83, p. 24.

⁴⁵ Ob. cit.

⁴⁶ Ob. cit.

Esta vertiente de la autonomía institucional será claramente amenazada — en lo mínimo que podrá decirse— en aquellos casos (como los de Bélgica o de España, tras las primeras adaptaciones legislativas realizadas a la vista del acceso a la tercera fase de la UEM) en que esté prevista la presencia, en los órganos colegiados de los bancos, de altos funcionarios del gobierno, o de nombramiento político, con independencia de que, evidentemente, no tengan derecho de voto. En el Parlamento Europeo se señaló este régimen como constitutivo, ciertamente, de una “tentativa inadmisibles de influencia por parte del gobierno”.⁴⁷ Lo mismo cabe decir en cuanto a la autorización de la presencia, en las reuniones de los órganos de decisión, de los miembros del órgano de fiscalización, que serán normalmente de nombramiento gubernamental.

El régimen norteamericano es bien diverso, puesto que el órgano decisor del Fed se reúne con el mayor secreto cada seis semanas, sin previo conocimiento, ni siquiera del titular de la cartera del tesoro o del propio presidente. Y el hecho de que en otros países no haya tal rigor puede explicarse virtualmente por la forma de composición o por la autonomía de que gozan sus bancos centrales —por lo que no es invocable acriticamente en países sin idéntica idiosincrasia, historia y consenso político-social en cuanto al funcionamiento (y prestigio) del Banco Central—. ⁴⁸

Por último, la autonomía institucional habrá de suprimir cualquier forma de tutela administrativa de la actividad específica del Banco Central, por ejemplo, la facultad de suspender o de revocar los actos de sus órganos decisores. Así sucede en el ordenamiento jurídico portugués (artículo 43° -2 de ley orgánica del Banco de Portugal) y también ocurre en Alemania cuya ley permite al gobierno —

⁴⁷ N.º 2.1 de la exposición de motivos que instruye la propuesta de resolución ya antes mencionada. Curiosamente, algo idéntico está previsto (artículo 109° del Tratado CE y el artículo 46°-2 de los Estatutos del SEBC) en relación con el propio BCE —en caso de que, según observan L. Gormeley y J. De Haan, ob. Cit. p. 106, “independence under observation”.

⁴⁸ SIMÕES PATRICIO, José, op.cit., nota 83, p. 25.

aunque éste nunca haya hecho uso de tal poder— vetar suspensivamente, por un plazo máximo de dos semanas, las decisiones del Bundesbank, lo que tendría, en su caso, la consecuencia de que el gobierno fuese sometido a un debate parlamentario en dicho lapso de tiempo; aunque finalizado dicho plazo, la decisión se convierte legalmente eficaz.⁴⁹

La plena capacidad de decisión del Banco Central, no puede ser condicionada previamente a través de instrucciones gubernamentales o similares, ni tampoco desautorizada por el derecho de veto o de mera suspensión de sus actos, posteriormente, por órganos políticos; a fortiori, debe excluirse en consecuencia la tutela sustitutiva: actuación de otros en la esfera de las atribuciones del Banco y en su lugar.⁵⁰

1.4.2. Autonomía funcional

Según la resolución del Parlamento Europeo repetidamente mencionada, esta dimensión de la autonomía de los Bancos Centrales consiste esencialmente en que les sea reconocida la libertad de decisión en la elección de los instrumentos de política monetaria y en su modo de aplicación. Se trata, en nuestra opinión, de aquello que suele llamarse dirección de la política monetaria, sometida al Banco Central en el ámbito de su ejecución de la política monetaria antes previamente definida. No propiamente en el sentido de “dirigir” o incluso

⁴⁹ Durante los trabajos preparatorios del Tratado de Maastricht, Francia llegó a presentar la propuesta de que la presidencia del Consejo de la UE pudiera análogamente suspender las decisiones del Banco Central Europeo; pero esta propuesta no pasó a la conferencia intergubernamental que aprobó el Tratado.

⁵⁰ SIMÕES PATRICIO, José, op.cit., nota 83, p. 25.

“definir” la política monetaria, sino en la acepción (que el verbo *to conduct* tiene en inglés) de “gestionar” día a día dicha política o sus instrumentos.⁵¹

Según la dicotomía expuesta anteriormente, hablamos ahora de autonomía instrumental (*instrument Independence*) y no de autonomía de objetivos. Como instrumento fundamental de la política monetaria aparecen en primer lugar los tipos de interés a corto plazo. La cuantificación correspondiente debe por tanto ser dejada a la responsabilidad exclusiva de los Bancos Centrales, sin intromisión de las instancias gubernamentales. Otros instrumentos monetarios son bien conocidos: las operaciones de *open market* (señaladamente, compra y venta de títulos); el *coeficiente de caja*⁵² mínimo impuesto a los bancos; de forma indirecta o refleja, por ser primeramente reglas de prudencia, los coeficientes (*ratios*) de solvencia y liquidez y los límites referentes a riesgos de crédito, etcétera. El recurso de instrumentos de carácter menos administrativo y más de mercado — como se comprobó por ejemplo en Portugal, claramente, a partir de 1992— se realiza, como es obvio, en el mercado de la mayor libertad o autonomía del Banco Central.⁵³

El segundo aspecto considerado en el ámbito de la autonomía funcional es la prohibición monetaria del Estado por el banco central.⁵⁴ En los países de la Comunidad Europea esta prohibición entró en vigor en el inicio de la segunda fase de la UEM, esto es, el 1 de enero de 1994, conteniendo no solamente la concesión de crédito por los Bancos Centrales “bajo la forma de descubiertos o cualquier otra” al sector público estatal (administrativo y empresarial), sino también el acceso privilegiado, por el sector público, a las instituciones financieras en general: artículos 104° y 104°-A del Tratado CE.

⁵¹ *Ibíd.* p. 26.

⁵² Fracción de los depósitos que los bancos mantienen en su poder.
<http://www.ecobachillerato.com/diccionario.htm>

⁵³ SIMÕES PATRICIO, José, *op.cit.*, nota 83, p. 26

⁵⁴ Así, expresamente, el n° 1.1.3 de la exposición de motivos del informe que sirvió de base a la resolución del Parlamento Europeo a la que nos hemos referido.

En Portugal la cuenta gratuita tradicionalmente abierta a la administración central del Banco Central, conforme a lo dispuesto en la ley, fue objeto de consolidación, el 31 de diciembre de 1992, para la contratación de un empréstito⁵⁵ a largo plazo, anticipándose, por tanto, al calendario comunitario; en lo que se refiere a las Regiones Autónomas de Madeira y de las Azores, debe verse el protocolo relativo a Portugal en el anexo del Tratado de Maastricht. Esto representa, por cierto un corte en la tradición centenaria iniciada con el establecimiento de una referencia a alguna contrapartida explícita entre el privilegio a la exclusiva en la emisión de moneda y la apertura de las cuentas gratuitas de concesión de crédito al Estado otorgante del privilegio.⁵⁶

Pero no se ha eliminado por completo que los Bancos Centrales continúen desempeñando la función tradicional de *banqueros del Estado*. Evidentemente no, en los Estados de la UE, en calidad de prestamistas, aunque en lo que respecta a otros servicios no tanto de asesoramiento en el área financiera y cambiaria, como sobre todo en las recepciones de cobranza o entregas y pagos de valores mobiliarios por cuenta del Estado y otros actos de gestión de la deuda pública, etcétera. La cuestión es que —en observancia de las mencionadas disposiciones legales— no se integren facilidades o privilegios crediticios. Igualmente se impondrá que tales servicios no sean gratuitos, si bien de manera oculta como en el caso de que sean remunerados por debajo del costo efectivo.⁵⁷

⁵⁵ Préstamo que se hace al estado, a un organismo oficial o a una empresa; la suma se divide en títulos u obligaciones. <http://es.thefreedictionary.com/empr%C3%A9stito>.

⁵⁶ SIMÕES PATRICIO, José, op.cit., nota 83, p. 27.

⁵⁷ Ob. cit.

1.4.3. Autonomía personal

Este aspecto de la autonomía se refiere al estatuto de los gestores de los bancos centrales. En la resolución de 1993 del Parlamento Europeo se alude en especial a la duración suficientemente larga de los mandatos, recordándose que el del gobernador no puede ser inferior a cinco años, según los Estatutos del SEBC. La primera manifestación del grado concreto de autonomía personal es la elección de la entidad del Estado competente para el *nombramiento* de los responsables de la administración del Banco Central, en particular el gobernador.⁵⁸

En derecho comparado hay situaciones de variado signo. El nombramiento es realizado por el gobierno por ejemplo en los casos de Japón, Nueva Zelanda (bajo la propuesta del consejo de administración del Reserve Bank y con veto recíproco⁵⁹), Suiza y Francia. En cambio, compete al Jefe de Estado de Alemania, en los Estados Unidos (sujeta en todo caso a la aprobación del Senado), en el Reino Unido, en España (nombramiento de gobernador por el Rey, a propuesta del presidente del gobierno, debiendo el ministro de Economía y Hacienda comparecer previamente en la comisión respectiva del Congreso para informar sobre el candidato propuesto) y en Holanda (nombrado por la Corona, nominalmente, aunque en la práctica siempre el gobierno, tradicionalmente, elige e indica al monarca el primer nombre de la lista propuesta por los órganos del Nederlandsche Bank, —la comisión directiva y el colegio de censores en sesión conjunta— lo que viene a equivaler a una cooptación.⁶⁰ En Portugal, en la revisión constitucional de 1992, se presentó un proyecto para introducir el nombramiento del gobernador y de los vice-gobernadores entre los poderes del presidente de la

⁵⁸ Ídem.

⁵⁹ Negativa mutua por parte del estado federal sobre actos de los estados particulares y viceversa. <http://www.revistakairos.org/k05-07.htm>

⁶⁰ La cooptación es un sistema de integración de cuerpos colegiados, según el cual los nuevos miembros a incorporar son elegidos por los miembros que ya están en funciones. <http://www.eumed.net/dices/definicion.php?dic=3&def=228>

República, a propuesta del gobierno, aunque tal proyecto no obtuvo su aprobación; para la revisión de 1996, volvió a ser propuesto el nombramiento y la exoneración por el presidente de la República, a propuesta del gobierno, del gobernador del Banco de Portugal, solamente, de él y de los vicegobernadores.⁶¹

Todo parece aconsejar la *desgubernamentalización* (para usar el lenguaje político) de los más altos dirigentes del banco central, comenzando por el gobernador. El nombramiento de los restantes gestores será más autónomo si el gobernador tiene algo que decir al respecto, como sucede en España, donde el vice-gobernador es designado por el gobierno a propuesta del gobernador, y los restantes miembros del consejo son también designados por el gobierno a propuesta ministerial y a oído del gobernador.⁶²

Grilli, Masciandaro y Tabellini⁶³ hacen referencia a la habilidad de un Banco Central para perseguir sus objetivos sin interferencias políticas partidarias. Dicha habilidad puede ejercitarse si: a) el objetivo de estabilidad monetaria se encuentra explícitamente por ley, y b) si el estatuto del Banco prohíbe explícitamente que los representantes de gobierno puedan votar sobre asuntos de política monetaria durante las reuniones de los órganos directivos del Banco. Además, ya que el derecho del gobierno para nombrar a los funcionarios del banco central implica que éstos puedan verse tentados a adoptar política para complacer a sus gobiernos y asegurarse su reelección, los contratos o el período de funciones de

⁶¹ SIMÕES PATRICIO, José, op.cit., nota 83, p. 28.

⁶² Ídem.

⁶³ ALBERTI, Adriana, "Independencia del banco central: dilemas económicos, políticos e institucionales. Una revisión de la literatura", *Desarrollo Económico—Revista de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, v. 35, núm. 139, Octubre-diciembre, 1995, p. 482.

los funcionarios deberían ser lo suficientemente largos como para descartar esta posibilidad.⁶⁴

El segundo aspecto es el referente a la *duración del mandato*. Los miembros de la comisión ejecutiva del Banco Central tienen un mandato con duración de 8 años —a semejanza del sistema alemán— pero la experiencia de los distintos países es diferente: cuatro años, en cuanto al presidente del Fed americano (escogido de entre los miembros del *board*, nombrados éstos por 14 años); 5 años, en los casos de Portugal y Japón, que es además la duración mínima fijada comunitariamente (artículo 14º-2 de los Estatutos del SEBC), con relación al derecho nacional de cada país integrante de la UEM; 6 años en España y Suiza; 7 en Holanda.⁶⁵ En Alemania, por ejemplo, los miembros del Consejo Directivo⁶⁶ del Bundesbank son nombrados por un período de ocho años, el doble del período de funciones del Gobierno Federal. Además, se les puede otorgar un segundo período de igual duración casi automáticamente.

La idea básica de un “mandato suficientemente largo” es que exceda al de la legislatura, y, por tanto, coloque a los gestores al abrigo de la alternancia democrática o de los ciclos electorales. La forma específica adoptada en algunos países, con la misma finalidad, es establecer una rotación de, por ejemplo, la mitad de los miembros del órgano de administración, cuando se cumpla la mitad del mandato global.⁶⁷

⁶⁴ GRILLI, Vittorio, MASCIANDARO, Donato, y TABELINNI, Guido, “Political and Monetary Institutions and Public Finance Policies in the Industrial Democracies”, *Economic Policy*, 1991, 13, pp. 101-153. Cit. por Adriana Alberti, p. 482.

⁶⁵ SIMÕES PATRICIO, José, op.cit., nota 83, p. 28.

⁶⁶ NEUMANN, Manfred y VON HAGEN, Jurgén. “Monetary Policy in Germany”, presentado para el *Handbook on Monetary Policy*, M. FRATIANNI Y D. SALVATORE (ed.), Greenwood Press, 1991. Cit. por Adriana Alberti, p. 482.

⁶⁷ SIMÕES PATRICIO, José, op.cit., nota 83, p. 28.

El tercer aspecto, posiblemente más relevante que los anteriores, de la autonomía personal es el de la *revocabilidad* de los mandatos. Los miembros del órgano del gobierno del Banco Central no pueden ser cesados *ad nutum* [a voluntad] o por mera “conveniencia del servicio”; es decir, el poder que tiene el gobierno para remover a los miembros de cargos.⁶⁸ En el Consejo Alemán, los miembros sólo pueden abandonar su cargo por motivos personales o por requerimiento del Consejo.⁶⁹

La inamovilidad es el régimen general de los Estados Unidos de América y Alemania. Los estatutos del Banco de Inglaterra, de 1946, también prevén la exoneración del gobernador y demás gestores en ciertos casos (graves). El mismo régimen existe en los Países Bajos. El artículo 14-2° del Estatuto del SEBC, señala que un gobernador será relevado de su mandato solamente por la pérdida de las cualidades requeridas o la comisión de falta grave y además cabe la posibilidad de recurso ante el Tribunal de Justicia *comunitario*, y no ante las jurisdicciones nacionales.⁷⁰

Además, el artículo 11°-1 del mencionado estatuto contempla otros aspectos que garantizan la autonomía personal, al decir que los miembros de la comisión ejecutiva — *incluidos los gobernadores de los propios bancos nacionales*— no podrán ejercer cualesquiera actividades profesionales, aunque no estén remuneradas, salvo los casos autorizados a título excepcional por el Consejo del BCE. Algo similar se dispone en el ordenamiento portugués (artículo 71°-2 de la ley orgánica del Banco de Portugal).

⁶⁸ Ídem.

⁶⁹ ALBERTI, Adriana, *op.cit.*, nota 121, p. 482.

⁷⁰ SIMÕES PATRICIO, José, *op.cit.*, nota 83, p. 29.

En algunas legislaciones nacionales esta prohibición se mantiene por algún tiempo más allá del término del mandato, por lo menos en la actividad del sector financiero; obviamente, mediante una contrapartida remunerada. Así, la ley española prohíbe al gobernador y al vice-presidente, durante dos años después de haber cesado en sus funciones, el ejercicio de actividades profesionales relacionadas con instituciones de crédito y mercados de valores, en contrapartida, percibirán a título de compensación entre 80 y 100% del total de las remuneraciones de sus cargos, compensación que a su vez no será debida en el caso de que ejerciesen actividades remuneradas en el sector público o privado (salvo la docencia) o cuando el cese en sus funciones se acordara por el gobierno.⁷¹

Otros autores (Neumann y Von Hagen, Lossani, Nardozzi) sostienen que para que los funcionarios del Banco Central sean menos sensibles a las interferencias políticas partidarias y no se impliquen en recontractaciones salariales, deberían ser remunerados con salarios relativamente altos. Esta medida es sólo un elemento más que podría contribuir a garantizar la independencia de los funcionarios porque no siempre es efectiva.⁷²

⁷¹ Ídem.

⁷² NEUMANN, Manfred y VON HAGEN, Jurgen, op.cit., nota 124. LOSSANI, Marco, "The European Central Bank and the Objective of Monetary Stability. Problems and perspectives", Quaderno N.º. 9/91, *Istituto di Ricerca Sulla Dinamica dei Sistemi Economici*, CNR. NARDOZZI, Giangiacomo, *Tre sistema creditizi. Banche ed economia in Francia, Germania e Italia*, Il Mulino, Bologna, 1989. Cit. por Adriana Alberti, p. 482.

Comparados a nivel internacional con los de sus colegas, los salarios de los funcionarios del Bundesbank son relativamente altos. Dicha medida fue específicamente diseñada para fortalecer la independencia de los funcionarios del banco central y para evitar que se implicaran en recontractaciones por aumentos salariales con el gobierno.

1.4.4. Autonomía material

En la recomendación ya mencionada, el Parlamento Europeo apunta de modo particular, en este ámbito, la autonomía presupuestaria, porque es imprescindible para “obviar la posibilidad del ejercicio de formas indirectas de presión”. Y en el informe que sirve de base a la resolución, se afirma que atentará contra la autonomía material, por ejemplo, la exigencia de que el presupuesto del Banco Central sea aprobado por el gobierno. En el derecho comparado, encontramos algunos países que reconocen esta autonomía presupuestaria (Estados Unidos, Alemania, Italia), aunque hay otros que no la reconocen (Japón, Nueva Zelanda, Bélgica). En el ordenamiento jurídico portugués, el presupuesto anual del banco central es únicamente objeto de comunicación al ministro de Finanzas (artículo 62º-2 de la respectiva ley orgánica).⁷³

Por independencia económica, Grilli, Masciandaro y Tabellini se refieren a la obligación del Banco Central de financiar los déficits públicos. La independencia del Banco Central es menor cuando el gobierno tiene una gran influencia sobre la financiación monetaria del déficit presupuestario.⁷⁴

Un aspecto obviamente importante es que el Banco Central se financie a través de rentas generadas por sus propias actividades —en especial la de la emisión de moneda— y de las operaciones que efectúa interna y externamente. En general, según el informe antes mencionado, la clase concreta de autonomía ahora tratada se traduce en un “poder de decisión en todas las cuestiones que no se refieran a la definición y ejecución de la política monetaria ni a recursos humanos”. Se alude de este modo a la necesidad de una *gestión* marcada por la

⁷³ SIMÕES PATRICIO, José, op.cit., nota 83, pp. 29, 30.

⁷⁴ GRILLI, Vittorio, MASCIANDARO, Donato, y TABELINNI, Guido, op.cit., nota 92, p. 122. Cit. por Adriana Alberti, p. 482.

racionalidad económica, especificándose la adopción de normas comunes aplicables a los valores mobiliarios y a la contabilidad.⁷⁵

Sin embargo, nada impide que, en relación con el aspecto de la libre elección del personal del Banco Central, especialmente de sus técnicos —y al contrario de lo que pueda resultar de la breve transcripción precedente— consideremos en este ámbito la estricta necesidad de la completa ausencia de constreñimientos (por ejemplo, una tutela gubernamental respecto a la selección del personal o a los patrones salariales del personal del banco) y de la mayor amplitud de los poderes del banco, para conseguir la excelencia en su desempeño.⁷⁶

Las dos instituciones que ofrecen y más claros rasgos de la presencia del principio de descentralización e independencia en su estructura orgánica son la Reserva Federal de Estados Unidos y el Bundesbank alemán; en ambos casos su carácter federal y descentralizado ha sido fuente de conflictos que han motivado una determinada evolución estructural y a las que se hará referencia a continuación.⁷⁷

1.5. ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

Los órganos constitucionales autónomos son aquéllos creados inmediata y fundamentalmente en la Constitución, y que no se adscriben a los poderes tradicionales del Estado. También pueden ser los que actúan con independencia en sus decisiones y estructura orgánica, depositarios de funciones estatales que

⁷⁵ SIMÕES PATRICIO, José, *op.cit.*, nota 83, p. 30.

⁷⁶ *Ob. cit.*

⁷⁷ PRADO PRADO, Gabriela, *La autoridad monetaria en el sistema institucional de la Unión Europea*, Techos, Madrid, 2006, p. 110.

se busca desmonopolizar, especializar, agilizar, independizar, controlar y/o transparentar ante la sociedad, con la misma igualdad constitucional.⁷⁸

De este modo podemos decir, que la figura de los organismos constitucionales autónomos, es una figura relativamente nueva en la concepción de la división de poderes, por ello encontramos dos posturas diferentes que podrían servir de base para analizar a dichos organismos.

Tal es el caso de la postura “maximalista”, de Manuel García-Pelayo, quien dice, que solamente son dignos de llamarse organismos constitucionales autónomos, aquellos que cumplen cabalmente con cuatro características: rango constitucional, participación en la dirección política del Estado, presencia constitutiva y relaciones de coordinación con los otros poderes más no de subordinación. Por otro lado tenemos la postura “negativa” o “minimalista” nos dice que los organismos que se encuentren explícitamente mencionados en la Constitución y que no formen parte de ninguno de los poderes tradicionales del Estado y por ende de la Administración Pública Federal serían automáticamente, organismos constitucionales autónomos.⁷⁹

Manuel García Pelayo nos dice que el hecho de que se encuentren explicitados en la Carta Magna no es único requisito, debe incluirse también la forma de designación de los titulares, un estatus jurídico, un sistema de competencias y por supuesto cómo estará conformado dicho organismo. En cuanto al “estatus” que según el autor el organismo requiere, García-Pelayo propone que la mejor manera de ver si realmente un organismo cumple con esa función, es imaginándonos qué pasaría si dicho organismo no existiera, si dicho

⁷⁸UGALDECALDERON, Filiberto Valentín. <http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/29/Filiberto%20Valent%C3%ADn%20Ugalde%20Calder%C3%B3n.pdf> [consulta: 6 de octubre del 2010].

⁷⁹ M. ACKERMAN, John, <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2834/5.pdf> [consulta: 8 de octubre del 2010]

acontecimiento trastoca la “sustancialidad” o la “globalidad” de dicho sistema constitucional vigente, efectivamente podrá ser llamado organismo constitucional autónomo. En cuanto a la participación en la dirección política del Estado dice que esta característica se refiere principalmente a la toma de decisiones por y en nombre del Estado que vinculen o comprometan a la sociedad nacional. Y finalmente en cuanto a la coordinación con los otros poderes se refiere esencialmente a que no debe subordinarse a los poderes tradicionalmente existentes sino que mas bien debe trabajar en conjunto con ellos para poder mantener una autonomía, siguiendo al autor cuando un organismo alcanza cada una de las características anteriores, puede definirse entonces como un organismo constitucional autónomo.⁸⁰

En el 93 y 94 se reformaron los artículos 28 y 41 constitucionales mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación, conforme a los cuales la división tripartita de los órganos del poder público ha quedado desvirtuada con la aparición de la figura reconocida en la doctrina bajo la denominación de *órgano constitucional autónomo*, haciendo referencia específicamente a el Banco de México y el Instituto Federal Electoral, posteriormente aparecen la Comisión Nacional de Derecho Humanos, Tribunales agrarios y el INEGI, todos ellos investidos de autoridad previstos expresamente en la Constitución como autónomos, por cuya razón, en sus respectivas materias ellos son la máxima autoridad y, en consecuencia *no dependen de ninguno de los tres poderes* (Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, previstos en el artículo 49 constitucional).⁸¹

En 2006 se reforman los artículos 26 y 73 de la Constitución creando un nuevo órgano constitucional autónomo: el Sistema Nacional de Información

⁸⁰ *Ibíd*em

⁸¹ FERNANDEZ RUÍZ, Jorge., ob. Cit., p. 375

Estadística y Geografía, que viene a unirse a los demás organismos existentes con dicho carácter.⁸²

1.5.1. Funciones

En cuanto a sus funciones podemos decir que los Organismos Constitucionales Autónomos (OCA), son meramente esenciales ya que cuentan con una esfera de atribuciones constitucionalmente determinada lo cual constituye una garantía institucional. Participan en la dirección política del Estado e inciden en la formación de la voluntad estatal, ya sea en los procesos de toma de decisiones, o bien en la solución de conflictos al interior del Estado.

Siendo que en un principio existían diversas opiniones que ponían en duda la constitucionalidad de los organismos, en 2007 la Suprema Corte de Justicia de la Nación pronuncia lo siguiente: *“El Tribunal en pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los órganos constitucionales autónomos ha sostenido: 1. Surgen bajo la idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo mas eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado. 2. Se establecieron en los textos constitucionales dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado. 3. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la*

⁸² CARBONELL, Miguel. http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/autonom_a_INEGI.pdf [consulta: 10 de octubre del 2010]

*teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades principales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Atento a lo anterior las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son: a) Deben estar establecidos directamente en la Constitución Federal; b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad”.*⁸³

En virtud de lo anterior vemos que la Suprema Corte finalmente reitera lo que anteriormente Manuel García Pelayo ya nos había expuesto, solo que esta vez por ser pronunciamiento de la Corte tiene un carácter obligatorio que deben cumplir tanto los órganos constitucionales al realizar sus funciones, así como los otros poderes para reconocer la constitucionalidad y existencia de estos, no como un nuevo poder sino, como organismos que van a servir de apoyo para trabajar en conjunto para satisfacer las necesidades del Estado y de la sociedad.

1.5.2. Atribuciones

Las atribuciones principales de dichos organismos son como ya lo hemos mencionado anteriormente su especificación dentro de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con lo cual se les dota de

⁸³ M. ACKERMAN, John, ob. Cit., p. 19.

independencia jurídica respecto de los poderes clásicos del Estado, lo que se traduce en autonomía orgánica y funcional.

También podemos decir que surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes, dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) pero que de ninguna manera forman un nuevo poder sino más bien son creados para trabajar en conjunto con dichos poderes.

Debe considerarse como una distribución de funciones, haciendo eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado. Tienen la atribución de una o varias funciones primordiales del Estado, lo cual implica autonomía técnica, es decir, deben atender eficazmente asuntos primordiales del Estado en beneficio de la sociedad.

En el texto constitucional se les dotó de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen sus fines y que ejerzan una función del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía. Incluso también tienen la facultad para expedir las normas que los rigen (autonomía normativa) así como capacidad para definir sus necesidades presupuestales y para administrar y emplear los recursos económicos que les sean asignados (autonomía financiera-presupuestal y administrativa). También deben mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación, es decir, no formar parte de ellos sino trabajar con ellos en conjunto.⁸⁴

⁸⁴ UGALDE CALDERON, Filiberto Valentín.
<http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/29/Filiberto%20Valent%C3%ADn%20Ugalde%20Calder%C3%B3n.pdf>

1.5.3. Organización

En cuanto a su organización por tener esa autonomía de la que tanto hemos hablado, cada organismo tiene su propia forma de organización, que les permite llevar a cabo el correcto desarrollo de sus funciones:

A. El Instituto Federal Electoral

Las reformas publicadas en el D.O.F. el 6 de abril de 1990, inician la propuesta de autonomía en materia electoral. Es así como surge el IFE (Instituto Federal Electoral), instancia que tiene por objeto principal la organización de las elecciones federales.

La Constitución, en su artículo 41, fracción III, define la naturaleza jurídica del Instituto: un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios; participan en su integración el Poder Legislativo, los partidos políticos y los ciudadanos.

Sobre este último punto, que tiene que ver también con la titularidad del órgano, es importante resaltar la participación tripartita; por un lado el Poder Legislativo, a través de sus consejeros, con derecho únicamente a voz en el Consejo General y propuestos por los grupos parlamentarios representados en ambas cámaras del Congreso de la Unión; por otra parte, la representación de los partidos con registro nacional, también únicamente con derecho a voz; y finalmente, los ciudadanos, representados por un consejero presidente y ocho

consejeros electorales, que tienen en sus manos la dirección del organismo, lo que le otorga verdadera independencia técnica, de gestión y de toma de decisiones.

La propuesta de designación de los consejeros electorales, corre por cuenta de las distintas fracciones parlamentarias, y requiere de la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes en la Cámara de Diputados. Así, este mecanismo - como apunta Jaime Cárdenas- *"garantiza, por una parte la no intervención del Poder Ejecutivo (lo que es inédito en el derecho electoral mexicano), y por otra, la imposibilidad de que una sola de las fuerzas políticas decida la conformación del órgano"*⁸⁵

B. Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Mediante reformas al artículo 102 apartado B de la Constitución, del 28 de enero de 1992, se eleva a rango constitucional la función protectora de los derechos humanos, a través de un organismo federal, y los correspondientes en las entidades federativas. Pero es hasta el 13 de septiembre de 1999, cuando se publica en el D.O.F., reformas a la Constitución que sitúan a estas entidades en el rango de los órganos constitucionales autónomos

Por lo que corresponde al Presidente de la CNDH, a partir de la reforma de 1999, se introduce expresamente en la Constitución el mecanismo para su elección, así como de aprobación de sus actos, mediante un informe anual rendido ante el Congreso de la Unión

⁸⁵ CABALLERO OCHOA, José Luis, Ob. Cit.

Actualmente la designación, que implica un perfil de probada calidad moral, preparación e independencia, corre por cuenta exclusiva de la Cámara de Senadores, mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes.⁸⁶

C. Banco de México

Con relación a los titulares, el artículo 28 establece de manera general, que serán "personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso".

La ley reglamentaria contempla un ejercicio de funciones directivas colegiado, a través de una junta de gobierno compuesta por cinco miembros, los que "*son personas de reconocida competencia en materia monetaria y financiera, y de absoluta solvencia moral*". Los nombramientos de los miembros de la Junta son escalonados, a fin de dar mayor solidez a la institución y evitar presiones políticas.

A La cabeza de la Junta, se encuentra el Gobernador del Banco de México, quien es el ejecutor de los acuerdos tomados por dicha Junta, y tiene a su cargo la administración general de la institución. Es designado por el Presidente de la República, y dura en su encargo seis años. Al respecto, y a pesar de los rasgos de autonomía obtenidos con la reforma de 1993, todavía se señala como signo de dependencia del Poder Ejecutivo el hecho de este nombramiento directo, además

⁸⁶ *Ibíd.*

de que la Comisión de Cambios, que establece los criterios en materia cambiara, está conformada por la mitad de sus miembros (tres de seis), por el Secretario y subsecretarios de Hacienda y Crédito Público, siendo presidida por el primero de ellos, lo que se considera, en cierta forma, como un rasgo de sujeción del Banco a los lineamientos de una secretaría de Estado.⁸⁷

D. Tribunales agrarios

El artículo 27, Fr. XIX de la Constitución, a partir de las reformas salinistas en materia agraria publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992, prevé la instauración de "tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción" para "la administración de justicia agraria". No hay distinción fundamental, ni matices importantes que los pudiesen situar en un aspecto diferente al de las otras entidades autónomas del Estado. La razón primordial de su autonomía, es que se imparta justicia pronta y expedita en una materia tan delicada como la agraria, especialmente en los asuntos de tenencia de la tierra en ejidos y comunidades; específicamente, se trató con las reformas de substituir el anterior procedimiento mixto administrativo - judicial, por un sistema de administración de justicia *ad hoc*. La posibilidad de que los campesinos encuentren mecanismos de impartición de justicia sencillos, asequibles, sin complicaciones, es el eje rector de la estrategia de estos organismos autónomos.

Hemos hecho una breve semblanza respecto de la organización de los organismos constitucionales autónomos principales, pero no hay que pasar por alto que actualmente al INEGI tiene también ese rango Constitucional.

⁸⁷ *Ibíd.*

1.5.4. Autonomía y la no subordinación

En México, a partir de 1993, la Constitución señala a cinco entidades como organismos constitucionales autónomos:

- El Banco de México, en el artículo 28, párrafo 6 (reforma publicada en el D.O.F. el 20 de agosto de 1993).
- El Instituto Federal Electoral, en el artículo 41, fr. III (reforma publicada en el D.O.F. el 22 de agosto de 1996).
- La Comisión Nacional de Derechos Humanos, en el artículo 102 "B" (reforma publicada en el D.O.F. el 13 de septiembre de 1999).
- Los Tribunales Agrarios, en el artículo 27, fr. XIX (reforma publicada en el D.O.F. el 6 de enero de 1992).
- El INEGI en reformas hechas al artículo 26 y 73 en el año de 2006.

El termino autónomo para cada una de estas entidades es empleado de manera tal que se hace referencia a ellos debido a que su conformación como órganos del Estado está en un mismo nivel jerárquico que los poderes tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial).

Así, la autonomía de estos organismos supone como requisito, su pertenencia al Estado, es decir, no basta solamente con la previsión en la Constitución, ni acreditar el ser de interés público, puesto que también existen en el universo constitucional otras entidades a los que la Constitución designa como "entidades de interés público".

Por ello autonomía de los organismos constitucionales se refleja principalmente en:

a) La previsión directa en el propio texto constitucional, del que derivan su particular naturaleza jurídica, ya que, como señala Jaime Cárdenas Gracia, *"tienen funciones independientes, reconocidas y garantizadas en la Constitución y son capaces de emitir actos definitivos"*, lo que los sitúa como *"verdaderos poderes del Estado"*.

b) La independencia presupuestaria, que resulta una cuestión de capital, importancia para que el órgano tenga verdadera autonomía, pero que no en todos los casos se cumple. En México, el texto constitucional al respecto sólo apunta que la Comisión de Derechos Humanos contará con *"autonomía de gestión y presupuestaria"* (artículo 102, "B"). Cárdenas Gracia considera que la Constitución debería precisar con claridad las bases sobre las cuales se debería establecer el presupuesto para cada organismo.

c) Independencia orgánica, que implica, una autonomía de *"gestión"* y en general, de *"ejercicio de funciones"*. Sin embargo, *"al no gozar los organismos autónomos de legitimación democrática propia, deben quedar sujetos a los controles de los legisladores, estos sí, políticamente legitimados"*.

La autonomía también se ejerce, paradójicamente, por la participación de alguno o algunos de los poderes en la dinámica propia de los órganos constitucionales autónomos, de manera especial en el nombramiento o ratificación de sus funcionarios, pero también en la aprobación de su presupuesto y en una adecuada rendición de cuentas.

Es entonces cuando nos preguntamos si realmente existe esa autonomía tan anhelada para cada uno de dichos organismos constitucionales autónomos, porque en caso contrario, no podrían ser organismos autónomos, sino mas bien órganos subordinados a los otros poderes del Estado y por lo tanto no tendrían razón de ser y serían simplemente órganos de interés público.

1.6. INTERPRETACIÓN TÉCNICO JURÍDICA DEL TÍTULO SEXTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS RELATIVO AL ARTÍCULO 123

El Título Sexto contempla lo concerniente a las relaciones de trabajo y previsión social, por ello es importante destacar conceptos fundamentales y básicos al respecto.

Hablar de la previsión social es hablar, fundamentalmente de **seguridad social** por ello según la Ley del Seguro Social en su artículo 2 señala que la seguridad social tiene por objeto garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica y la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo así como el otorgamiento de una pensión que en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales será garantizado por el gobierno.

Igualmente es necesario determinar el régimen de seguridad social que tendrán tanto los trabajadores de la iniciativa privada como los trabajadores al servicio del Estado, ya que como es sabido en el artículo 123 se determina el régimen de cada uno y se divide en apartado A para los trabajadores de la iniciativa privada y en apartado B para el caso de los trabajadores al servicio del Estado; los primeros cuentan con un régimen de seguridad social que le corresponde al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), los segundos se rigen por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

(ISSSTE), para ambos las leyes contemplan dos tipos de regímenes: el obligatorio y el voluntario.

Pero no solo el régimen de seguridad social se contempla en este apartado, también la calidad de las relaciones laborales, la duración de las jornadas de trabajo, el salario, y todo lo que se suscita de una relación laboral contractual.

Es por ello que existe una rama del derecho dedicada especialmente a las relaciones laborales ya que su finalidad es esencialmente elevar las condiciones de vida de los trabajadores utilizando los medios existentes y contribuir al establecimiento de un orden social justo. Y se define como *derecho del trabajo*: el cual es un conjunto de normas jurídicas que tienen por objeto conseguir el equilibrio y la justicia social en las relaciones de trabajo.⁸⁸

Se considera *trabajador*: a la persona física que presta a otra física o moral un trabajo personal subordinado. El *patrón* es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores. El *contrato individual* de trabajo, es aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un servicio subordinado, mediante al pago de un salario⁸⁹

Una vez determinados ciertos conceptos básicos a continuación haremos un breve análisis tanto del apartado A como del apartado B así como de sus respectivos regímenes sociales.

⁸⁸ DAVÁLOS, José. Derecho de trabajo I, ed. Porrúa, México, 1996. P. 27.

⁸⁹ Ídem, p. 90,97 y 107.

1.6.1. Análisis del apartado A entorno a los trabajadores de la iniciativa privada

El apartado A del artículo 123 Constitucional es el encargado de regular las relaciones laborales de los trabajadores que pertenecen a las empresas privadas y personas físicas con actividad empresarial, es decir, a trabajadores de la iniciativa privada.

Tanto en la Constitución como en la Ley Federal del Trabajo, encontramos que se tiene principalmente la finalidad de apoyar y proteger a la clase trabajadora, por ello es necesario citar el artículo 3º de dicha Ley: *“El trabajo es un derecho y un deber sociales. No es artículo de comercio, exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta y debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia. No podrán establecerse distinciones entre los trabajadores por motivo de raza, sexo, edad, credo religioso, doctrina política o condición social. Asimismo, es de interés social promover y vigilar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores.”*

En relación con lo anterior y siguiendo el orden de ideas nuestra Carta Magna busca regular las condiciones mas optimas para los trabajadores en esa relación de supra-subordinación que tienen con respecto de los patrones, al mismo tiempo que delimita la jurisdicción de los Estados al regular en dicha materia laboral.

1.6.1.1. Régimen de seguridad social

A los trabajadores contemplados en el apartado A les corresponde el régimen de Seguridad Social del IMSS, y dicha ley nos dice en su TITULO PRIMERO “DISPOSICIONES GENERALES” CAPÍTULO ÚNICO que establece lo siguiente:

La realización de la seguridad social está a cargo de entidades o dependencias públicas, federales o locales y de organismos descentralizados, conforme a lo dispuesto por esta Ley y demás ordenamientos legales sobre la materia. (Artículo 3 Ley del Seguro Social).

Y principalmente nos da los conceptos fundamentales para saber quienes son sujetos de aseguramiento según la ley, ya que no solamente tenemos a los trabajadores si no a sus familias, también nos dice que existen dos tipos de regímenes al igual que en la Ley del ISSTE tenemos régimen obligatorio y régimen voluntario.

En cuanto a los *beneficiarios* se entiende que son: el cónyuge del asegurado o pensionado y a falta de éste, la concubina o el concubinario en su caso, así como los ascendientes y descendientes del asegurado o pensionado señalados en la Ley. Sin embargo la seguridad social no solo abarca a beneficiarios sino que también contempla *derechohabientes*: el asegurado, el pensionado y los beneficiarios de ambos, que en los términos de la Ley tengan vigente su derecho a recibir las prestaciones del Instituto; pensionados; asegurados; sujetos de aseguramiento; responsable o responsable solidario; tipos de trabajadores; tipos de cotizaciones, etc.

En cuanto al régimen obligatorio comprende los seguros de:

- I. Riesgos de trabajo;
- II. Enfermedades y maternidad;
- III. Invalidez y vida;
- IV. Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y
- V. Guarderías y prestaciones sociales.

Son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio:

- I. Las personas que de conformidad con los artículos 20 y 21 de la Ley Federal del Trabajo, presten, en forma permanente o eventual, a otras de carácter físico o moral o unidades económicas sin personalidad jurídica, un servicio remunerado, personal y subordinado, cualquiera que sea el acto que le dé origen y cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón aun cuando éste, en virtud de alguna ley especial, esté exento del pago de contribuciones; (Fracción reformada DOF 20-12-2001)
- II. Los socios de sociedades cooperativas, y (Fracción reformada DOF 20-12-2001)
- III. Las personas que determine el Ejecutivo Federal a través del Decreto respectivo, bajo los términos y condiciones que señala esta Ley y los reglamentos correspondientes.

Voluntariamente podrán ser sujetos de aseguramiento al régimen obligatorio:

- I. Los trabajadores en industrias familiares y los independientes, como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados;
- II. Los trabajadores domésticos;
- III. Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios;
- IV. Los patrones personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio, y
- V. Los trabajadores al servicio de las administraciones públicas de la Federación, entidades federativas y municipios que estén excluidas o no comprendidas en otras leyes o decretos como sujetos de seguridad social.

Mediante convenio con el Instituto se establecerán las modalidades y fechas de incorporación al régimen obligatorio, de los sujetos de aseguramiento comprendidos en este artículo. Dichos convenios deberán sujetarse al reglamento que al efecto expida el Ejecutivo Federal.

Por lo que se colige que el apartado A del artículo 123 de nuestra Carta Magna regula a los trabajadores de las empresas privadas y de las personas físicas con actividad empresarial, es decir, iniciativa privada.

En este orden de ideas la seguridad social actualmente es tan amplia que para poder dar una correcta evaluación y aplicación de la misma y los beneficios que ofrece a los trabajadores, tal vez tendríamos que realizar un investigación completa al respecto para poder tocar todos y cada uno de los puntos que abarca.

1.6.2. Análisis del apartado B inherente a los trabajadores de la administración pública federal

En el apartado B del artículo 123 Constitucional se regula principalmente lo concerniente a las relaciones laborales de los trabajadores de los trabajadores de los poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal.

Para lo cual la Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional nos dice en su artículo 3º que trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales y en el artículo siguiente dice que los trabajadores se dividirán en dos grupos: de confianza y de base.

Así pues, tenemos que los trabajadores que prestan servicio al Estado también tienen una regulación adjetiva y tanto en la Constitución como en dicha Ley se regulan sus derechos y obligaciones, las jornadas de trabajo, la forma en que accederán a una plaza (ya que para el caso de los trabajadores de confianza algunos podrán ser nombrados directamente por el Presidente de la República), días de descanso y en la fracción XII bis de este mismo apartado B Constitucional, que es la fracción que nos interesa en este trabajo, encontramos que se sujetan a este ordenamiento los trabajadores de la Banca Central (Banco de México) y entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano.

1.6.2.1. Régimen de seguridad social

De acuerdo con el apartado B los trabajadores al servicio del Estado, en cuanto al régimen de seguridad social que les corresponde, se regirán por la llamada Ley del ISSSTE la cual contempla:

Sujetos beneficiarios.

Se consideran sujetos beneficiarios para la ley del ISSSTE, aquellos que se encuentran contemplados en el Título Primero “De las disposiciones generales” en su artículo primero, señalando como tales:

- a) Dependencias,⁹⁰
- b) Entidades,⁹¹
- c) Trabajadores⁹² al servicio civil,
- d) Pensionados y Familiares Derechohabientes, de:

- La **Presidencia de la República**, las **Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal**, incluyendo al propio Instituto;

⁹⁰ Art. 6 LISSSTE fracción. VI. Siendo las unidades administrativas de los Poderes de la Unión, la Procuraduría General de la República, los órganos jurisdiccionales autónomos, legislativo y judicial del D.F., así como las unidades administrativas de las Entidades Federativas y municipios que se incorporen al régimen de esta ley.

⁹¹ **Ibidem**; fracción. X. Son los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y demás instituciones paraestatales federales y del Gobierno del Distrito Federal, así como los organismos de las Entidades Federativas o municipales y organismos públicos que por disposición constitucional cuenten con autonomía, que se incorporen a los regímenes de esta Ley.

⁹² **Ibidem**; fracción. XXIX. **Trabajador**, las personas a las que se refiere el artículo 1o. de esta Ley que presten sus servicios en las Dependencias o Entidades, mediante designación legal o nombramiento, o por estar incluidas en las listas de raya de los Trabajadores temporales, incluidas aquéllas que presten sus servicios mediante contrato personal sujeto a la legislación común, que perciban sus emolumentos exclusivamente con cargo a la partida de honorarios por contrato, o que estén incluidos en las listas de raya, siempre y cuando hayan laborado una jornada completa de acuerdo con las condiciones generales de trabajo y el contrato sea por un periodo mínimo de un año.

- Ambas Cámaras del **Congreso de la Unión**, incluidos los diputados y senadores, así como los **Trabajadores de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación**;
- El **Poder Judicial de la Federación**, incluyendo a los ministros de la **Suprema Corte de Justicia de la Nación**, magistrados y jueces, así como consejeros del **Consejo de la Judicatura Federal**;
 - La **Procuraduría General de la República**;
 - Los **órganos jurisdiccionales autónomos**;
 - Los **órganos con autonomía por disposición constitucional**;
 - El **Gobierno del Distrito Federal**, sus órganos político administrativos, sus órganos autónomos, sus **Dependencias y Entidades**, la **Asamblea Legislativa del Distrito Federal**, incluyendo sus diputados, y el **órgano judicial del Distrito Federal**, incluyendo magistrados, jueces y miembros del **Consejo de la Judicatura del Distrito Federal**, conforme a su normatividad específica y con base en los convenios que celebren con el Instituto, y
- **Los gobiernos de las demás Entidades Federativas de la República**, los poderes legislativos y judiciales locales, las administraciones públicas municipales, y sus Trabajadores, en aquellos casos en que celebren convenios con el Instituto en los términos de esta Ley.

Se entiende como Familiares derechohabientes:⁹³

a) El cónyuge, o a falta de éste, el varón o la mujer con quien, la Trabajadora o la Pensionada con relación al primero, o el Trabajador o el Pensionado, con relación a la segunda, ha vivido como si fuera su cónyuge durante los cinco años anteriores o con quien tuviese uno o más hijos(as), siempre que ambos permanezcan libres de matrimonio. Si el Trabajador o el Pensionado, tiene varias concubinas o concubinarios, según sea el caso, ninguno de estos dos últimos sujetos tendrá derecho a los seguros, prestaciones y servicios previstos en esta Ley;

⁹³ Art. 6 LISSSTE, Fracción XII

b) Los hijos del Trabajador menores de dieciocho años;

c) Los hijos del Trabajador o Pensionado mayores de dieciocho años, cuando no puedan mantenerse por su propio trabajo debido a una enfermedad crónica, defecto físico o psíquico, hasta en tanto no desaparezca la incapacidad que padecen, lo que se comprobará mediante certificado médico expedido por el Instituto y por medios legales procedentes; o hasta la edad de veinticinco años, previa comprobación de que están realizando estudios del nivel medio superior o superior, de cualquier rama del conocimiento en planteles oficiales o reconocidos, y que no tengan un trabajo, y

d) Los ascendientes que dependan económicamente del Trabajador o Pensionado.

Los familiares que se mencionan en esta fracción tendrán el derecho que esta Ley establece si reúnen los requisitos siguientes:

1) Que el Trabajador o el Pensionado tenga derecho a los seguros, prestaciones y servicios señalados en esta Ley, y

2) Que dichos familiares no tengan por sí mismos derechos propios a los seguros, prestaciones y servicios previstos en esta Ley, o a otros similares en materia de servicios de salud, otorgados por cualquier otro instituto de seguridad social;

A su vez se considera como Pensionado⁹⁴ a toda persona que la ley le reconozca este carácter.

Derechos y obligaciones.

La ley del ISSSTE no especifica en un capítulo estricto las obligaciones y derechos de los Beneficiarios, en cada capítulo hace mención a importantes obligaciones que debe cubrir el derechohabiente, y que sintetizaremos en dos que son:

a) El pago de todas sus cuotas y aportaciones, estén laborando para dependencias o entidades, o al no estarlo quieran formar parte del sistema que integra el ISSSTE en sus prestaciones.⁹⁵

b) Brindar la información necesaria al Instituto, para actualizar sus datos personales, médicos, económicos, familiares, y demás que requiera, para que el Instituto le dé un mejor servicio al beneficiario.⁹⁶

En cuanto a los Derechos de los Beneficiarios, se encuentran intrínsecos en toda la ley, al recibir prestaciones, y servicios que le confiere

⁹⁴ **Ibíd**em Fracción XVIII.

El Diccionario Santillana del Español, **lo distingue como aquel que cobra o tiene derecho a una cantidad de dinero que recibe periódicamente, que no corresponde a un trabajo realizado.**

⁹⁵ **Art. 11 LISSSTE.** Para que los Derechohabientes puedan utilizar los seguros, prestaciones y servicios que les corresponden en términos de esta Ley, deberán cumplir los requisitos aplicables.

⁹⁶ **Art. 8 LISSSTE.** Los Trabajadores están obligados a proporcionar al Instituto y a las Dependencias o Entidades en que presten sus servicios:

I. La información general de las personas que podrán considerarse como Familiares Derechohabientes, y

II. Los informes y documentos probatorios que se les pidan, relacionados con la aplicación de esta Ley. Los Trabajadores tendrán derecho a exigir a las Dependencias o Entidades el estricto cumplimiento de las obligaciones que les impone el artículo anterior, así como el que el Instituto los registre al igual que a sus Familiares Derechohabientes.

la misma que nos encontramos analizando. Así, también el trabajador o Pensionado, tiene derechos que le son de una forma indirecta otorgados por las Dependencias y/o Entidades donde desempeña su actividad Laboral. Entre estas podemos mencionar:

1) Que las Dependencias y Entidades aporten sus cuotas correspondientes, para el beneficio de sus trabajadores o pensionados.

2) Que la Institución ocupe y proteja los intereses de los trabajadores, al referirnos a lo económico, que realicen los movimientos de forma licita, transparente, en su seguridad.

3) Que los Trabajadores, Pensionados y sus familiares reciban a lo que con su derecho corresponde de acuerdo en el supuesto en el que se encuentren, determinado por esta ley.

4) A recibir los servicios y seguros correspondientes como Derechohabientes de la Institución, y estos no le sean interrumpidos, o quitados completamente mientras el Trabajador continúe laborando, o sea pensionado por una dependencia o entidad; así también aplica para la familia del trabajador o pensionado.

Tipos de regímenes:

a) Régimen Obligatorio

A pesar de que la propia ley no define el régimen Obligatorio, se entiende por el contenido de la misma, como aquel que el Instituto se compromete a proveer a los trabajadores y beneficiarios de estos de ciertos servicios y seguros, después de las debidas aportaciones del trabajador y las Dependencias y Entidades, así como la información proporcionada por las mismas, satisfaciendo de forma íntegra el artículo 123 apartado B fracción XI constitucional.

Así pues, el régimen obligatorio encuentra su fundamento en:

Artículo 2 de la ley del ISSSTE, donde establece como primera fracción la seguridad social comprendida por:

a) El régimen obligatorio

Artículo 3. Se establecen con **carácter obligatorio** los siguientes seguros:

- I. De salud, que comprende: (ART. 27 AL 41 DE LA LISSSTE)
- II. Atención Médica Preventiva: (art. 33 y 34 LISSSTE)
- III. Atención Médica Curativa y maternidad y Rehabilitación Física y mental: (art. 35 al 41 LISSSTE).
- IV. De riesgos del trabajo; (ART. 55 AL 73 LISSSTE).
- V. De retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, (ART. 76 AL 91 LISSSTE).
- VI. De invalidez y vida. (ART. 114 AL 138 LISSSTE).
- VII. Servicios sociales (Art. 195 y 196 LISSSTE).
- VIII. Servicios culturales (Art. 197 y 198 LISSSTE).

b) Régimen voluntario

Está contemplado en el Título Tercero, igualmente que el Régimen Obligatorio, no se encuentra una definición acerca de este Régimen, por lo cual al leer los artículos que lo contemplan (**Art. 200 al 206 LISSSTE**) se puede desprender el incorporarse libremente al régimen Obligatorio, es decir, a todos los seguros y prestaciones que este confiere, al realizar íntegramente sus aportaciones al Instituto, cuando el Trabajador sea retirado de sus labores dentro de una Dependencia o Entidad.

El Artículo 200 de la Ley del ISSSTE manifiesta que: “El Trabajador que deje de prestar sus servicios en alguna Dependencia o Entidad y no tenga la calidad de Pensionado, podrá **solicitar la continuación voluntaria en todos o alguno de los seguros del régimen obligatorio**, con excepción del **seguro de riesgos del trabajo** y, al efecto, **cubrirá íntegramente las Cuotas y Aportaciones que correspondan conforme a lo dispuesto por el régimen financiero de los seguros en que desee continuar voluntariamente**. Para el caso del **seguro de salud se requerirá que el Trabajador acredite haber laborado**, cuando menos, **cinco años** en alguna Dependencia o Entidad incorporada al Instituto. El pago de las Cuotas y Aportaciones se hará por bimestre o anualidades anticipados”.

Por lo anterior y apegándonos en estricto derecho a lo estipulado en el apartado B del artículo 123 Constitucional, únicamente se consideran trabajadores del Estado aquellos que laboran para los Poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal.

1.7. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Es importante definir primero que es administración y encontramos que es una forma de organizarse para conseguir un objetivo; es una disciplina y también una ciencia que viene de dos vocablos latinos: *AD* que significa hacia *MINISTRATIO* o *ADMINISTRATIO* que significa necesidad de obedecer a alguien o proporcionar elementos para un fin; es una posición de jerarquía que implica el uso inteligente de recursos.

La administración pública busca la satisfacción del interés colectivo y se puede transferir hacia los particulares.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 1º nos dice que la Administración Pública Federal, será, centralizada y paraestatal. Para lo cual, la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, 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.

Por lo tanto, los organismos constitucionales autónomos no son dependientes de la Administración Pública Federal, ni forman parte de ella.

1.7.1. Interpretación y análisis del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En el artículo 90 de nuestra Carta Magna encontramos regulada a la Administración Pública Federal, misma que como ya sabemos se divide en centralizada y paraestatal.

La Administración Pública Centralizada será aquella que se conforme por: la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal; la Administración Pública paraestatal se compondrá de 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.

Lo anterior queda fundamentado principalmente en el mencionado artículo 90 Constitucional que a la letra dice: *“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 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”.*

Es necesario destacar que en dicho fundamento Constitucional sólo se habla de una Administración Pública Federal que podrá tener la intervención del Titular del Ejecutivo ya sea en las entidades paraestatales o bien en las Secretarías de Estado, en consecuencia no se menciona ningún organismo

constitucional autónomo que deba tener relación con la Administración Pública Federal, en este orden de ideas, el Banco de México como órgano constitucional autónomo, debe tener total y completa autonomía como Banca Central del país sin tener la intervención directa del Ejecutivo Federal, como sucede en la actualidad para el caso del nombramiento del gobernador del Banco de México.

1.8. CONSIDERACIONES FINALES

Como hemos observado a lo largo de este trabajo, el Banco Central no solamente es la parte medular del sistema financiero de cada Estado, sino, es el encargado de aplicar correctamente las políticas monetarias y crediticias a dicho sistema.

No obstante lo anterior, el Banco Central funge como Banco de los Bancos y es el encargado de dirigir y encaminar como autoridad en la materia todos los recursos del Estado.

En cuanto a la autonomía institucional se refiere esencialmente a que el Banco Central debe ser un órgano con personalidad jurídica y debe aplicar la política monetaria sin la intervención de un tercero, es decir, debe tener la plena capacidad de decisión sin ser sujeto previamente a instrucciones gubernamentales.

Por lo que concierne a la autonomía funcional, el Banco de México debe tener plena libertad de aplicar y conducir la política monetaria del País quedando con ello prohibida la política monetaria por parte del Estado.

La autonomía personal considero que aún es algo inalcanzable ya que con ella se busca determinar el nombramiento del Gobernador de la Banca Central, la duración de su mandato y la revocabilidad del mismo, dicho nombramiento debería ser completamente independiente de las demás esferas de poder, por ser precisamente el Banco de México un organismo constitucional autónomo.

Por lo que hace a la autonomía material, se refiere principalmente a la correcta aplicación y dirección de la política presupuestaria sin que se tenga la intervención del gobierno Federal.

Como hemos visto los organismos constitucionales autónomos son aquellos que deben estar explícitamente comprendidos en la Constitución y que no forman parte de ninguno de los poderes de la Unión (Ejecutivo Legislativo y Judicial) pero que si tienen relaciones de coordinación con los mismos, deben también participar en la dirección política del Estado y finalmente deber ser sustanciales para la correcta coordinación del Estado.

Por lo tanto los organismos constitucionales autónomos no son dependientes de la Administración Pública Federal, ni forman parte de ella, lo cual nos lleva a concluir que si el Banco de México es un organismo constitucional autónomo debería tener total y completa autonomía por ser el Banco Central del País, ya que considero tiene solamente una autonomía relativa, tan es así que el Titular del Ejecutivo Federal es el encargado de nombrar y remover al gobernador del Banco de México e incluso el régimen de seguridad social para los trabajadores del Banco Central, según nuestra Carta Magna, dependerá del artículo 123 apartado B en donde se regulan a los trabajadores al servicio del Estado.

CAPÍTULO II.

EL BANCO DE MÉXICO

SUMARIO. 2.1. HISTORIA DE LA BANCA CENTRAL EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 2.2. LEY DEL BANCO DE MÉXICO. 2.3. REGLAMENTO INTERIOR DEL BANCO DE MÉXICO. 2.4. LEY ORGÁNICA DEL BANCO DE MÉXICO. 2.5. LEY MONETARIA 2.6. EL BANCO DE MÉXICO NO FORMA PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. 2.7. CONSIDERACIONES FINALES.

2.1. HISTORIA DE LA BANCA CENTRAL EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

La historia de la Banca Central en nuestro País no inicia precisamente con el Proyecto de Iturbide que proponía la creación del Gran Banco del Imperio Mexicano, sino tiempo atrás, información fidedigna permite afirmar que en 1774 se autorizó la creación del Monte de Piedad de Ánimas a quien se le encomendó efectuar la primera emisión nacional de billetes.⁹⁷

A partir de la proclamación de la independencia se proyectaron y comenzaron a funcionar numerosos Bancos, los más importantes fueron el Banco de Avío, creado por un decreto del Congreso en 1830, y el Banco Nacional de Amortización, que se conoció como Banco de Cobre, creado en 1837 con el principal propósito de amortizar los numerosos tipos de moneda.⁹⁸

Al estallar el movimiento revolucionario de 1910, operaban en el país 29 bancos, de los cuales 24 eran emisores, que posteriormente fueron disueltos y

⁹⁷ Enciclopedia Jurídica Latinoamericana, UNAM, IIJ, 1ª. ed., México, 2006, t. I, p. 699.cit. por García Ríos, José Edgard, ob. cit.

⁹⁸ Ídem.

liquidados, ante el inminente establecimiento del Banco Único de Emisión previsto por el artículo 28 de la Constitución vigente.

Con la destrucción del sistema bancario porfirista durante la Revolución, la polémica ya no se centra en la conveniencia del monopolio o la libre concurrencia en la emisión de moneda, sino en las características que debería tener el Banco Único de Emisión, cuyo establecimiento se consagró en el Art. 28 de la Carta Magna promulgada en 1917.⁹⁹

Finalmente el Banco de México se crea el 25 de agosto de 1925 con el mandato constitucional de centralizar la emisión de billetes bajo control del Gobierno Federal, con un capital de cien millones de pesos oro, y con cinco fines principales: 1) emitir billetes; 2) regular la circulación monetaria, los cambios sobre el exterior y la tasa de interés; 3)redescantar documentos mercantiles; 4)encargarse del servicio de Tesorería del Gobierno Federal; y finalmente 5)efectuar operaciones de depósito y de descuento.

Las reformas de 1932 proporcionan la consolidación del instituto emisor como Banco Central del País. Así mismo se constituyen las características comunes a los Bancos comerciales por un estatuto consecuente con las funciones de regular el crédito y los cambios, transformándose en el centro y apoyo del sistema bancario. Las modificaciones de 1936 le permitieron el manejo más flexible de las reservas internacionales.

⁹⁹<http://www.bancodemexico.gob.mx/acercaBM/semblanzaHistorica/SemblanzaHistorica.html>
[consulta:20 octubre de 2010]

La Ley Orgánica de 1941 cambio otra vez el orden normativo aplicable a las operaciones de la institución para adecuarlo a la nueva estructura del sistema bancario. En 1982 las reformas se orientaron a una nueva naturaleza jurídica a la institución que dejó de ser sociedad anónima para convertirse en un organismo público descentralizado.¹⁰⁰

En un principio el Banco de México nació como una sociedad anónima de participación estatal mayoritaria y posteriormente se transformó en un organismo público descentralizado.

La actual ley del Banco de México determina su actual naturaleza jurídica como una persona de derecho público, con carácter autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración.

Como hemos mencionado el Banco de México se hace realidad hasta 1925, gracias a los esfuerzos presupuestarios y organización del Secretario de Hacienda, Alberto J. Pani, y al apoyo recibido del Presidente Plutarco Elías Calles. En su momento, alguien comentó que la institución debería llamarse "Banco Amaro", ya que los fondos para integrar el capital se pudieron reunir finalmente, en virtud de las economías presupuestales logradas en el Ejército por el entonces Secretario de la Defensa Nacional, Gral. Joaquín Amaro.¹⁰¹

El Banco de México se inaugura el 1 de septiembre de 1925. Acto presidido por el primer mandatario, Plutarco Elías Calles, y al mismo concurren los

¹⁰⁰ VAZQUEZ FLORES, Manuel Alejandro, ob. Cit., p. 162

¹⁰¹<http://www.bancomexico.gob.mx/acercaBM/semblanzaHistorica/SemblanzaHistorica.html>
[consulta:20 octubre de 2010]

personajes más sobresalientes de la época en la política, las finanzas y los negocios. Al recién creado Instituto se le entregó, en exclusiva, la facultad de crear moneda, tanto mediante la acuñación de piezas metálicas como a través de la emisión de billetes. Como consecuencia correlativa de lo anterior, se le encargó la regulación de la circulación monetaria, de los tipos de interés y del cambio sobre el exterior. Asimismo, se convirtió al nuevo órgano en agente, asesor financiero y banquero del Gobierno Federal, aunque se dejó en libertad a los bancos comerciales para asociarse o no con el Banco de México.¹⁰²

2.2. Ley del Banco de México

Ley del Banco de México nace a partir de los artículos 28 y 73, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y tiene por objeto regular al organismo con carácter autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado Banco de México.

A continuación indicamos en orden cronológico las diferentes Leyes del Banco de México.¹⁰³

- “En esta última etapa de creación, fue expedida la *Ley Orgánica del Banco de México*, expedida y promulgada por el presidente Plutarco Elías Calles el 23 de agosto de 1925.
- La segunda Ley Orgánica fue creada en 1936.
- La tercera ley fue promulgada en 1941, es sociedad anónima al igual que las anteriores.

¹⁰² Ídem

¹⁰³ VARELA JUÁREZ, Carlos, op.cit., nota 46, p. 108.

- La cuarta ley fue promulgada en 1982, deja de ser sociedad anónima y orgánica para ser Ley del Banco de México y un organismo descentralizado de la administración pública.
- La quinta ley vuelve a ser Ley Orgánica del Banco de México, es promulgada en diciembre de 1984 y se define como Banco Central de la Nación.
- En 1993, se reforma el artículo 28 de la Constitución Mexicana, se establece autonomía en funciones y administraciones en el artículo 1º de la propia ley. Por ese motivo, en diciembre de 1993 se expide la nueva Ley del Banco de México que rige hasta nuestros días”.¹⁰⁴

Ahora bien, a continuación analizaremos algunos artículos de la Ley del Banco de México, que son de interés para esta tesis.

CAPÍTULO I. DE LA NATURALEZA, LAS FINALIDADES Y LAS FUNCIONES

Artículo 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.

Artículo 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.

¹⁰⁴ Ibíd. p. 242.

Artículo 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.

Artículo 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. 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.

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 caso el voto favorable de por lo menos uno de los representantes de la citada Secretaría. 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.

CAPÍTULO VI. DEL GOBIERNO Y LA VIGILANCIA

Artículo 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.

Artículo 39. La designación de miembro de la Junta de Gobierno deberá recaer en persona que reúna los requisitos siguientes:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no adquiriera otra nacionalidad, estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos y no tener más de sesenta y cinco años cumplidos en la fecha de inicio del período durante el cual desempeñará su cargo; (modificado mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación de fecha 23 de enero de 1998.)

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 su 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.

Artículo 40. El cargo de Gobernador durará seis años y el de Subgobernador será de ocho años. El período del Gobernador comenzará el primero de enero del cuarto año calendario del período correspondiente al Presidente de la República. Los períodos de los Subgobernadores serán escalonados, sucediéndose cada dos años e iniciándose el primero de enero del primer, tercer y quinto año del período del Ejecutivo Federal. Las personas que ocupen esos cargos podrán ser designadas miembros de la Junta de Gobierno más de una vez.

Artículo 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 hubieren 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 período respectivo, durarán en su cargo sólo por el tiempo que

faltare desempeñar al sustituido. Si al término del período que corresponde al Gobernador, se nombra a un Subgobernador en funciones para ocupar tal puesto, el nombramiento referido será por seis años independientemente del tiempo que hubiere sido Subgobernador.

Artículo 42. El Gobernador y los Subgobernadores deberán abstenerse de participar con la representación del Banco en actos políticos partidistas.

Artículo 43. Son causas de remoción de un miembro de la Junta de Gobierno:

I. La incapacidad mental, así como la incapacidad física que impida el correcto ejercicio de sus funciones durante más de seis meses;

II. El desempeño de algún empleo, cargo o comisión, distinto de los previstos en el párrafo séptimo del artículo 28 constitucional;

III. Dejar de ser ciudadano mexicano o de reunir alguno de los requisitos señalados en la fracción III del artículo 39;

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.

Artículo 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.

Artículo 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 serán 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.

Artículo 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;

II. Autorizar las órdenes de acuñación de moneda y de fabricación de billetes;

III. Resolver sobre la desmonetización de billetes y los procedimientos para la inutilización y destrucción de moneda;

IV. Resolver sobre el otorgamiento de crédito del Banco al Gobierno Federal;

V. Fijar las políticas y criterios 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;

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;

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;

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;

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;

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;

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;

XVIII. Nombrar y remover al secretario de la Junta de Gobierno, así como a su suplente, quienes deberán ser funcionarios del Banco;

XIX. Nombrar y remover a los 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 asuntos que el Gobernador someta a su consideración.

Artículo 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 sus funciones, sin perjuicio 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;

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 referido artículo 46;

IV. Actuar con el carácter de apoderado y delegado fiduciario;

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;

VII. Constituir consejos regionales;

VIII. Acordar el establecimiento, cambio y clausura de sucursales;

IX. Designar a los Subgobernadores que deban desempeñar cargos o comisiones en representación del Banco;

X. Designar y remover a los apoderados y delegados fiduciarios;

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.

Artículo 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.

Artículo 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.

Artículo 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.

Artículo 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.

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 aquéllas 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.

2.3. Reglamento interior del Banco de México

Este reglamento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de septiembre de 1994. Última reforma publicada DOF 16 de julio de 2009. A continuación transcribimos algunos artículos de interés para la presente tesis.

CAPÍTULO I. DE LA ORGANIZACIÓN Y COMPETENCIA

Artículo 1o.- El ejercicio de las atribuciones que las leyes y las disposiciones reglamentarias confieran al Banco, así como el de las que su propia Ley otorga a la Junta de Gobierno, al Gobernador, o a la Comisión de Responsabilidades, se sujetará a lo dispuesto en este Reglamento.

El domicilio del Banco, para todos los efectos legales, incluyendo la práctica de cualquier clase de notificaciones, interpelaciones, citaciones, requerimientos, emplazamientos, actos de ejecución y solicitudes de información,

por parte de autoridades aun de carácter judicial, es el de Avenida 5 de Mayo número 2, colonia Centro, código postal 06059, Delegación Cuauhtémoc, Distrito Federal. Sin perjuicio de lo anterior, el Banco a través de los funcionarios autorizados y apoderados, podrá designar lugares donde se encuentren oficinas del Banco para la realización de determinados actos y eventos. (Adicionado mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación el 16 de marzo de 2001).

Artículo 2o.- Corresponderá al Secretario de la Junta el ejercicio de las atribuciones siguientes:

I. Comunicar a los miembros e invitados a las sesiones de la Junta, las convocatorias correspondientes;

II. Levantar, registrar y suscribir las actas de las sesiones de la Junta;

III. Comunicar y dar seguimiento a los acuerdos de la Junta;

IV. Recibir todas las propuestas y documentos dirigidos a la Junta, y

V. Certificar los extractos o copias de las actas de las sesiones, con la previa autorización de la Junta.

El Secretario será asistido en sus funciones por un Secretario Adjunto quien participará en la redacción de los acuerdos en materia económica y financiera, así como un Secretario Suplente. Este último auxiliará al Secretario en sus funciones y cubrirá sus ausencias.

La Junta de Gobierno y sus miembros, contarán con los asesores que la propia Junta determine y el Banco los contratará en los términos que ésta establezca. Dichos asesores no quedarán comprendidos en el Acuerdo de Adscripción de las Unidades Administrativas del Banco de México, ni tendrán facultades de representación, en términos de los artículos 8º y 9º, de este Reglamento. (Modificado mediante reformas publicadas en el Diario Oficial

de la Federación el 16 de marzo de 2001, y adicionado mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación el 23 de julio de 2001).

Artículo 3o.- Las actas de las sesiones de la Junta de Gobierno se conservarán en volúmenes anuales y serán firmadas por quien haya presidido la Junta y por el Secretario, así como por los miembros de la Junta de Gobierno asistentes que quieran hacerlo, debiéndose conservar en un apéndice un ejemplar de los documentos que hubieran sido relacionados en la sesión de que se trate. (Modificado mediante reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 17 de diciembre de 2001).

Artículo 4o.- Para el desempeño de las funciones encomendadas por la Ley, el Gobernador contará con las unidades siguientes:

Dirección General de Operaciones de Banca Central.

Dirección General de Investigación Económica.

Dirección General de Análisis del Sistema Financiero.

Dirección General Jurídica.

Dirección General de Administración.

Dirección General de Emisión.

Dirección General de Tecnologías de la Información.

Dirección General de Planeación y Presupuesto.

Dirección de Relaciones Externas.

Dirección de Operaciones.

Dirección de Análisis y Evaluación de Mercados.

Dirección de Sistemas Operativos y de Pagos.

Dirección de Trámite Operativo.

Dirección de Estudios Económicos.

Dirección de Medición Económica.

Dirección de Análisis Macroeconómico.

Dirección de Asuntos Internacionales.

Dirección de Precios, Salarios y Productividad.

Dirección de Sistematización de Información Económica y Servicios.

Dirección de Análisis del Sistema Financiero.

Dirección de Información del Sistema Financiero.

Dirección de Intermediarios Financieros de Fomento.

Dirección de Disposiciones de Banca Central.

Dirección Jurídica.

Dirección de Recursos Humanos.

Dirección de Recursos Materiales.

Dirección de Seguridad.

Dirección de Programación y Distribución de Efectivos.

Dirección de Sistemas.

Dirección de Coordinación de la Información.

Dirección de Planeación Estratégica.

Dirección de Contabilidad y Presupuesto.

El Banco contará con un Contralor que dependerá de la Junta de Gobierno. Las Direcciones Generales y el Contralor tendrán adscritas las Direcciones

que señala el presente Reglamento. La Dirección de Relaciones Externas dependerá del Gobernador.

Los Directores y el Contralor se auxiliarán en el cumplimiento de sus funciones de los Gerentes, Cajero Principal, Subgerentes, Superintendentes, Jefes de División, de Departamento, de Oficina, Intendentes y por los demás empleados, previstos en la estructura correspondiente. Asimismo, las Direcciones Generales y las Direcciones podrán tener adscritas unidades de informática conforme a lo que se establezca en el Acuerdo de Adscripción de las Unidades Administrativas del Banco de México.

La Junta de Gobierno o el Gobernador, en el ámbito de su competencia, podrán constituir comités con carácter consultivo o resolutivo. Los acuerdos o actos de creación de dichos comités señalarán su integración, así como sus reglas de operación y funcionamiento. Lo previsto en este párrafo y los siguientes de este artículo, no será aplicable a los comités u órganos colegiados que se encuentren previstos en otros ordenamientos o disposiciones.

Las resoluciones que tomen los comités serán observadas por las unidades administrativas del Banco; en caso de que éstas no las cumplan, serán turnadas a la Junta de Gobierno o al Gobernador para que, en el ámbito de su competencia, decidan sobre su aplicación obligatoria. La creación y extinción de los comités deberá hacerse del conocimiento del Contralor. Los grupos de trabajo no requerirán de acuerdo para su constitución y funcionamiento. En el caso de que el Gobernador acuerde la creación de un comité, podrá invitar a sus sesiones a un miembro de la Junta de Gobierno, quien participará únicamente con voz.

El Banco contará con un Comité de Información para los efectos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y el Reglamento que sobre la materia expida la Junta de Gobierno. Dicho Comité tendrá las atribuciones que señala el artículo 31 del presente Reglamento y estará integrado por el Director de Relaciones Externas, el Director de Coordinación de la Información y el Director de Disposiciones de Banca Central. No habrá

miembros suplentes y podrá sesionar con la asistencia de dos de sus integrantes, debiendo reunirse cuando menos dos veces al año. El Comité a que se refiere el párrafo anterior, será coordinado por el Director de Disposiciones de Banca Central, quien tendrá voto de calidad en caso de empate. Dicho Comité contará con un asesor permanente que será el Director de Sistemas y con una Secretaría que llevará la Dirección de Disposiciones de Banca Central.

Adicionalmente, el Banco contará con un Comité de Auditoría con las atribuciones que señala el artículo 30 Bis 1 del presente Reglamento, que estará integrado por dos miembros de la Junta de Gobierno que ésta designe, cargos que no podrán ocupar el Gobernador ni el Subgobernador que presida la Comisión de Responsabilidades, así como por un miembro independiente al Banco, designado igualmente por la Junta de Gobierno. Los integrantes del Comité no tendrán suplentes. La Junta de Gobierno elegirá al presidente del Comité de Auditoría de entre los dos Subgobernadores que haya designado para integrarlo.

La designación del miembro independiente que integre el Comité de Auditoría, deberá recaer en un profesional que reúna los requisitos siguientes: I. Gozar de reconocida competencia en materia económica, financiera, contable o jurídica, que cuente con amplia experiencia como miembro de consejos de administración, de comités de auditoría, o que haya desempeñado funciones de auditoría o contraloría, en instituciones financieras de reconocido prestigio; II. Ser de reconocida probidad y contar con excelente reputación y honorabilidad, y III. No haber sido sentenciado por delitos intencionales; inhabilitado para ejercer el comercio o para desempeñar un empleo, cargo o comisión, en el servicio público o en el sistema financiero mexicano.

El Comité de Auditoría deberá reunirse cuando menos tres veces al año. El Contralor, el Director de Auditoría y el auditor externo podrán asistir a las sesiones y contarán con voz, pero sin voto. Con el propósito de dar seguimiento al desempeño de las funciones de auditoría interna y externa del Banco, el Presidente del Comité, deberá reunirse en sesiones privadas con el Contralor,

el Director de Auditoría y el auditor externo. El Comité de Auditoría podrá solicitar la contratación de expertos independientes que cuenten con prestigio profesional en auditoría, economía, finanzas, contabilidad, control interno o cualquier otra materia que estime conveniente el propio Comité.

Los honorarios del miembro independiente del Comité y de los expertos que en su caso se contraten, serán determinados por la propia Junta de Gobierno y sus servicios serán contratados por el Banco en los términos que ésta establezca. Las personas referidas deberán guardar confidencialidad de los asuntos e información que tengan conocimiento en el desempeño de sus funciones. Dicha obligación de confidencialidad, deberá quedar establecida en los contratos que al efecto se celebren. (Modificado y adicionado mediante reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación: 16 de marzo, 3 de abril y 2 de octubre de 1995; 28 de marzo, 24 de mayo y 19 de septiembre de 1996; 7 de abril, 7 de mayo, 24 de julio y 26 de diciembre de 1997; 13 de febrero y 14 de octubre de 1998; 25 de junio, 30 de julio y 1 de octubre de 1999; 4 de agosto de 2000; 16 de marzo y 17 de diciembre 2001; 8 de febrero, 5 de junio, 9 de octubre, 23 y 26 de diciembre de 2002; 2 de junio de 2003; 7 de abril, 3 de junio, 1 de octubre, 9, 10 y 22 de diciembre de 2004; 14 de octubre y 15 de noviembre de 2005; 26 de abril de 2007; 9 de mayo y 22 de diciembre de 2008; 30 de enero, 10 de junio, 16 de julio y 29 de septiembre de 2009).¹⁰⁵

2.4. Ley orgánica del Banco de México

La Ley Orgánica del Banco de México está estructurada de tal forma que se adapta a la situación dinámica de la actividad económica del país y se ajusta a los cambios que se presenten. Se manifiesta como factor básico establecer el uso del crédito primario, al hacer este instrumento más eficiente para procurar condiciones crediticias y cambiarias favorables a la estabilidad en

¹⁰⁵ <http://www.banxico.org.mx/tipo/disposiciones/ReglamentoInterior/Modificaciones.html>

el poder adquisitivo de nuestra moneda. Sin embargo, la ley presenta deficiencias graves, particularmente en lo que se refiere al monto del financiamiento que puede conceder el instituto central al régimen de facultades para el crédito, la integración y competencia de los órganos de la institución, así como a las operaciones que puede realizar esta última.¹⁰⁶

El régimen que la ley establece respecto del financiamiento que el Banxico puede conceder, no contiene disposiciones que limiten su cuantía de manera adecuada. Eso deja abierta la posibilidad para un uso excesivo del crédito primario. La única restricción, indirecta, que ese ordenamiento fija en la materia, es que el monto de los billetes en circulación (aunado a las obligaciones a la vista en moneda nacional, a cargo del propio banco) es que no exceda cuatro veces su valor. Este régimen, que hace posible un financiamiento excesivo del banco impide usar los activos internacionales del instituto central, inmovilizados por la relación antes señalada, precisamente cuando hacerlo puede ser más necesario.

Se propone que el Banxico informe anualmente al Ejecutivo Federal, al Congreso de la Unión (en los recesos de este último), a la Comisión Permanente acerca del monto máximo que fije para su financiamiento interno en el ejercicio, así como de forma trimestral sobre el movimiento diario relacionado con el financiamiento interno del propio banco y la cuenta general de la Tesorería de la Federación. Se exceptúan de la prohibición las adquisiciones de valores a cargo del Gobierno Federal que efectúe el banco directamente, cuando aquellos queden correspondidos con depósitos en efectivo no retirables antes de su vencimiento, constituidos en el Instituto Central con el producto de la colocación de esos mismos iguales a los de los valores objeto de la operación de que se trate. Tal régimen permitirá al Banxico contar con

¹⁰⁶ VARELA JUÁREZ, Carlos, *op.cit.*, nota 46, pp. 241, 242.

un acervo de títulos gubernamentales que le sirvan para apoyar el ejercicio de la regulación monetaria, mediante operaciones de mercado abierto, sin que implique otorgar financiamiento neto al Gobierno Federal.¹⁰⁷

Al incluirse estas normas en el orden jurídico vigente, nuestro régimen de derecho sustentará con mayor eficacia las políticas y estrategias de combate a la inflación, al reconocer que la estabilidad monetaria, si bien no es un fin en sí misma, sí es un requisito para el crecimiento económico con justicia social. El límite al financiamiento interno del Banco de México sustituye con apreciable ventaja la restricción indirecta de la actual Ley Orgánica, ya que es ineficaz y evita la inmovilización de activos internacionales que determina al régimen vigente.

Al no establecerse una relación de activos internacionales con los billetes en circulación más las obligaciones a la vista en moneda nacional a cargo del banco, el acervo de divisas, oro y plata de la institución podrá utilizarse en su integridad para el fin que les es propio, es decir, para procurar la compensación de desequilibrios entre los ingresos y egresos de divisas del país, con el afán de propiciar la realización de las operaciones internacionales que contribuyan al mejor desarrollo económico nacional.

De acuerdo a los artículos séptimo y octavo transitorios de la Ley del Banco de México, señala que “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”. Esto es así

¹⁰⁷ Ídem.

porque “se abrogó la Ley Orgánica del Banco de México del 21 de diciembre de 1984”.

La Ley Orgánica vigente sólo comprende parte del orden normativo aplicable a la determinación y al ejercicio de las facultades del banco para regular el crédito y los cambios, debido a que en esta materia numerosas disposiciones se encuentran consignadas en leyes distintas, especialmente en la *Ley Bancaria*.¹⁰⁸

2.5. Ley monetaria

La Ley Monetaria del País fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de julio de 1931 por el entonces, Presidente de la República Pascual Ortiz Rubio. Dicha Ley tiene por finalidad regular y establecer la unidad del sistema monetario en los Estados Unidos Mexicanos, consta de 23 artículos, 15 disposiciones transitorias y artículos transitorios de decreto de reforma.

En la mencionada Ley el Banco de México tiene una gran intervención ya que se trata de la captación, distribución y circulación de las monedas y billetes nacionales, aunque para ciertas cuestiones tiene que tener la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

El Banco de México es el encargado de determinar la cotización de las monedas metalizas acuñadas en oro y en plata y está obligado a recibir ilimitadamente estas monedas entregando a cambio billetes y monedas metálicas

¹⁰⁸ Ídem.

que se mencionan en el artículo 2º de la Ley; los billetes del Banco de México tendrán poder liberatorio ilimitado y deberán contener una o varias características que permitan identificar su denominación a las personas invidentes; en cuanto al tipo de cambio de la moneda extranjera el Banco de México expedirá disposiciones en términos de su Ley Orgánica

Se faculta al Banco de México fijar las multas para el caso de que alguien altere o transforme las monedas en circulación sin embargo la encargada de aplicar dichas sanción administrativas correrán a cargo de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público.

Por ser el Banco de México el encargado de la emisión de moneda en el país en el CAPÍTULO II De la Emisión de Moneda de la Ley Monetaria se regula lo siguiente:

Artículo 11.- La emisión de billetes del Banco de México se ajustará a lo dispuesto en esta ley y en la Constitutiva de dicha institución.

Artículo 12.- Corresponderá privativamente al Banco de México ordenar la acuñación de monedas según lo exijan las necesidades monetarias de la República y estrictamente dentro de los límites de esas, necesidades.

Artículo 13.- El Banco de México sólo podrá ordenar la fabricación de moneda metálica a quienes previamente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público haya autorizado para este efecto.

Como podemos observar aún cuando el Banco de México es el Banco de emisión por excelencia la Secretaria de Hacienda y Crédito Público puede intervenir autorizando que alguien más pueda fabricar la moneda metálica.

En cuanto a las utilidades del Banco de México forman parte de la Reserva Monetaria del País.

Aún cuando debiera tener el Banco de México plena facultad para poder sancionar y determinar el monto de la sanción en el caso de contravenir cualquiera de los supuestos que se mencionan en la Ley, esto no ocurre así, ya que la Secretaria de Hacienda de Crédito Público es la encargada de aplicar las sanciones (aunque se resalte siempre “oyendo al Banco de México”) y el Banco de México es el encargado de determinar el monto de las mismas, entonces nos damos cuenta que ni en la Ley Monetaria el Banco de México tiene facultades plenas que pueda ejercer sin la intervención de dicha Secretaria.

2.6. El Banco de México no forma parte de la Administración Pública Federal

Efectivamente, como ha quedado asentado, el Banco de México se contempla actualmente en nuestra Carta Magna como un organismo constitucional autónomo, es decir, no forma parte de la Administración Pública Federal ni centralizada ni paraestatal (siguiendo el artículo 90 constitucional y artículos 1º, 2º y 3º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal), ya que evoluciona y deja de ser un organismo descentralizado para convertirse en una persona de derecho público.

Para lo cual Serra Rojas nos señala que son personas de derecho público, aquellas personas jurídicas circunscritas al derecho público, que tienen por

finalidad el interés general, realizan atribuciones del poder público o propósitos de utilidad pública, y gozan de ciertas prerrogativas del poder público ¹⁰⁹

Entonces, si el Banco de México es una persona de derecho público y con carácter autónomo, se entiende que es, porque dicho organismo no se ubica dentro de alguno de los tres poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) por medio de los cuales se ejerce el poder público y su carácter autónomo se fundamenta principalmente en el artículo 28 párrafo 6º de nuestra Constitución el cual nos dice que la Banca Central del Estado, será autónoma en sus funciones, administración e independencia financiera.

Por lo tanto si no forma parte de la Administración Pública Federal no tendría que regularse en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en el artículo 31 frac. VII relativo a las funciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público donde dicha Secretaría se encarga de vigilar, planear, coordinar y evaluar el sistema bancario del País incluyendo a la Banca Central.

2.7. Consideraciones finales

La historia nos ayuda a conocer el pasado, para comprender el presente y poder proyectar el futuro, por ello creo que el haber dado un breve pero conciso recorrido a través de la historia de la Banca Central en nuestro país nos sirvió para darnos cuenta de cómo todo gran proyecto para poder consolidarse tiene que atravesar por diversas etapas que lo ayudarán a consolidarse aún mejor, como es el caso del Banco de México.

¹⁰⁹ FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús de la, *Tratado de derecho bancario y bursátil: seguros, fianzas, organizaciones y actividades auxiliares del crédito, ahorro y crédito popular, grupos financieros*, Porrúa, México, 2002.

De acuerdo a lo anterior, al crearse la Ley del Banco de México, no solo se crea un ordenamiento nuevo, sino, las bases fundamentales que deberán regir a dicho organismo para que pueda realizar sus funciones correctamente, fortaleciendo por ende el correcto funcionamiento del sistema financiero de nuestro País. Tan es así, que en dicha Ley se establece la naturaleza jurídica que deberá tener el Banco de México, las funciones que desempeñará como organismo constitucional autónomo, operaciones y régimen cambiario, normas y sanciones relativas a la regulación cambiaria o monetaria, la forma de gobierno por medio de la cual podrá realizar sus principales encomiendas, que estará integrada principalmente por una Junta de Gobierno presidida por un Gobernador, mismo que será designado por el titular del poder Ejecutivo Federal.

Por lo que concierne al Reglamento Interior del Banco de México se divide en cinco capítulos: I. Organización y competencia, II. Comisión de responsabilidades, III. Contabilidad y estados financieros, IV. Reconsideración y el proceso administrativo de ejecución y finalmente V. Disposiciones Generales, se establece principalmente un domicilio físico para el Banco de México, las unidades administrativas con las que podrá contar el Gobernador para el desempeño de sus funciones y principalmente se hace referencia a las atribuciones que tendrá cada una de dichas unidades administrativas.

La Ley Orgánica del Banco de México principalmente es la encargada de establecer el uso del crédito, con el fin de procurar condiciones crediticias y cambiarias favorables para la estabilidad de poder adquisitivo de la moneda, sin embargo este ordenamiento al igual que muchos otros, también tiene grandes deficiencias y la principal es que no se establece una cuantía respecto del financiamiento que el Banco de México puede ofrecer.

En la Ley Monetaria se establecen funciones específicas para el Banco de México para la captación, distribución y circulación de las monedas y billetes nacionales, aunque para ciertas cuestiones tiene que tener la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En consecuencia podemos decir que existen diversos ordenamientos que dotan de facultades exclusivas al Banco de México aunque con intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, aún cuando dicho organismo no forma parte de la Administración Pública Federal y es un organismo “autónomo” según lo establece nuestra Carta Magna.

El Banco de México juega un papel fundamental en la inflación, que es el de buscar que la evolución de los precios sea congruente con el objetivo de mantener una inflación baja y estable y con ello lograr un buen crecimiento económico.

CAPÍTULO III.

LA BANCA CENTRAL EN EL DERECHO COMPARADO

SUMARIO. 3.1. ALEMANIA. 3.2. ESTADOS UNIDOS DE NORTE AMÉRICA. 3.3. ESPAÑA. 3.4. ANÁLISIS COMPARATIVO DE SIETE PAÍSES LATINOAMERICANOS. 3.5 CONSIDERACIONES FINALES

3.1. ALEMANIA

La Ley del Banco Federal alemán de 1957 materializó el mandato formulado en el artículo 88 de la Ley Fundamental de Bonn, de 23 de mayo de 1949, en cuanto a que la Federación debía crear un Banco monetario y emisor con carácter de Banco Federal, y en dicha creación el Bundesbank quedó constituido como una entidad de derecho público directamente dependiente de la Federación y dotada de personalidad jurídica propia. Para analizar la aplicación del principio de descentralización en el modelo adoptado por el Bundesbank, conviene hacer mención a la estructura orgánica, formada por el Consejo del Banco Central, el Directorio y las Juntas Directivas de los Bancos Centrales de los *Länder*¹¹⁰. En las instancias centrales opera principalmente el Consejo, y en las regionales se observa la participación del componente descentralizado, aunque con diversa intensidad e impacto en el diseño y ejecución de la política monetaria única, tal como se verá a continuación.¹¹¹

El principal órgano de decisión del Bundesbank es su Consejo, que está formado por el presidente y el vicepresidente del Bundesbank, así como los demás miembros del Directorio, sumando en total ocho miembros, todos ellos nombrados por el Presidente Federal a propuesta del gobierno federal, así como

¹¹⁰ Alemania es una Federación de dieciséis estados llamados *Länder* (singular *Land*, 'país' o 'estado' en alemán).

¹¹¹ PRADO PRADO, Gabriela, op.cit., nota 135, p. 112.

por los presidentes de los nueve Bancos Centrales regionales, nombrados también por el Presidente Federal, pero a propuesta del Bundesbank (Cámara de representación de los *Länder*), previa propuesta de los respectivos *Länder*. A cada miembro le corresponde un voto, sus sesiones quincenales son preparadas por el equipo técnico del Directorio de Fráncfort y de los Bancos Centrales de los *Länder*; que básicamente se traducen en definir la política monetaria y crediticia. Además, dentro del sistema institucional, está dotado de la autonomía necesaria para fijar las directrices generales de su gestión y administración y, dado su rol jerárquicamente superior, debe delimitar las competencias del Directorio y de las Juntas Directivas de los Bancos Centrales de los *Länder*, pudiendo además impartir instrucciones a estos órganos cuando las circunstancias lo requieran.¹¹²

Junto a este órgano central de decisión se encuentra el Directorio, que está formado por el presidente y vicepresidente del Bundesbank junto con otros seis miembros, nombrados de acuerdo con sus aptitudes profesionales por el Presidente de la Federación, a propuesta del gobierno federal, previa audiencia del Consejo. Al Directorio corresponde principalmente la ejecución de las resoluciones del Consejo, así como la dirección y administración del Bundesbank, debiendo desarrollar además las funciones asociadas a la ejecución de las operaciones con la Federación y sus fondos especiales, las operaciones en divisas y con el exterior, y principalmente las operaciones de mercado abierto.¹¹³

En el tercer nivel orgánico del Bundesbank se encuentran los bancos centrales de los *Länder*, que son unidades desconcentradas, sin personalidad jurídica propia, y que constituyen las administraciones centrales del Bundesbank

¹¹² *Ibíd.* p. 113.

¹¹³ *Ibíd.* p. 114.

en los *Länder*, respectivos. Hasta la reforma de 1992 existía un Banco Central en cada uno de los once *Länder*, cantidad que se redujo a nueve.¹¹⁴

Dentro de cada Banco Central regional existe una Junta Directiva, que cumple funciones más bien administrativas y de ejecución en el contexto del sistema del Bundesbank, todas ellas destinadas al ámbito del *Land* o *Länder* correspondiente, entre las que destacan la función de ejecutar respecto de determinadas materias las decisiones de los órganos centrales del Bundesbank, llevar a cabo las operaciones de crédito que les competen, ejercer funciones de supervisión bancaria y cumplimiento de la política de reservas mínimas fijada por el Bundesbank, elaborar y enviar al Directorio informes sobre irregularidades y estructura general del sector bancario, analizar las tendencias monetarias y económicas generales de su distrito, que será remitido al presidente del Banco regional, para el ejercicio de sus funciones en el Consejo del Bundesbank, y recoger y analizar datos estadísticos, así como supervisar las operaciones de deuda y las necesidades crediticias de la Federación.¹¹⁵

Existe una figura institucional que pone de manifiesto la importante función que los bancos centrales de los *Länder* están llamados a cumplir, en cuanto a vincular la realidad de las economías locales con el diseño y ejecución de la política monetaria. Se trata de los Consejos Consultivos, donde tienen un espacio de participación los grupos representativos de los intereses económicos y sociales locales. Este organismo eminentemente asesor y de consulta está formado por catorce miembros nombrados por el presidente del Bundesbank, a propuesta de los gobiernos de los *Länder* respectivos y previa audiencia de las juntas directivas correspondientes.¹¹⁶ El banco tiene más autoridad en el

¹¹⁴ Ob. cit.

¹¹⁵ PRADO PRADO, Gabriela, ob.cit., nota 135, p. 115.

¹¹⁶ Ob. cit.

reino de la política monetaria que cualquier otro Banco Central europeo importante.¹¹⁷

La autonomía funcional consagrada en esta Ley conformó un particular estatus de institución independiente que provocó una situación irregular en el tradicional sistema de gobierno parlamentario alemán¹¹⁸, inaugurándose un intenso debate doctrinal acerca de la constitucionalidad de la ley del Banco Federal, así como de la naturaleza de dicha independencia, ya que, por un lado, se sostenía que ésta tenía rango constitucional, mientras que para otro sector de la doctrina el carácter autónomo de la autoridad monetaria se trataría de una mera opción legislativa autorizada por la Ley Fundamental, que no exigía, ni tampoco prohibía, la existencia de un Banco Central independiente¹¹⁹. Este debate se cerró al ratificar Alemania el Tratado de la Unión Europea, ya que con dicho objetivo se reformó el artículo 88 de la ley fundamental, donde se hizo una expresa alusión al carácter autónomo del Banco Central Europeo, al disponer que la Federación creará un Banco monetario y emisor con carácter de Banco Federal, que será independiente y estará vinculado al objetivo preferente de garantizar la estabilidad de los precios.

¹¹⁷ www.germanculture.com.ua/spanish/library/facts/es_bl_bundesbank.htm

¹¹⁸ SCHMIDT, R. —La Banca Centrale della Repubblica Federale Tedesca: aspetti costituzionali, Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, n.º. 2, 1982, p. 600. Cit. por Gabriela Prado Prado, op.cit., nota 135, p. 112.

¹¹⁹ SALA ARQUER, J. —La posición jurídica del Banco Federal alemán, Revista de Derecho Bancario y Bursátil, n.º. 18, abril-junio de 1985, p. 323. Cit. por Gabriela Prado Prado, op.cit., nota 135, p. 132.

El autor trata el problema constitucional del Banco Federal alemán exponiendo los principales argumentos esgrimidos por las distintas posiciones al respecto, y distinguiendo, en primer término, las teorías que conciben la independencia del ente emisor como resultado de una autorrenuncia del Parlamento al control parlamentario; en segundo lugar, se refiere a quienes afirman que la independencia del Banco Federal es consecuencia de una interpretación histórica de la autoridad monetaria se deduce de una interpretación lógica del artículo 38 de la Ley Fundamental de Bonn, según la cual la expresión “banco monetario” incluye la capacidad autónoma de dirigir la política monetaria a través de medidas propias, y, finalmente, resume la opinión de la doctrina mayoritaria según la cual la Constitución ni ordena ni prohíbe la independencia del Banco Federal, con lo cual se excluye la existencia de una garantía constitucional de dicha independencia y el legislador podría legítimamente someter al ente emisor a las instrucciones del gobierno.

En lo que se refiere al particular régimen de la autonomía del Bundesbank, constituyó no sólo una innovación en el sistema jurídico constitucional alemán, sino que fue una novedad en el derecho comparado europeo¹²⁰. Desde el punto de vista orgánico pretendió garantizar su autonomía funcional recogiendo elementos de la tradición alemana, que había consagrado para la composición del órgano central de la autoridad monetaria un sistema plural de nombramiento, en el que se implicaban las instancias parlamentaria y gubernamental, así como la autoridad central y los entes federales.

De esta manera, en el sistema formado por el Bundesbank y los bancos centrales de los *Länder* opera una cierta integración de los entes descentralizados en el seno de una institución federal y, recíprocamente, una acentuada participación de la Federación en el caso de los Bancos Centrales de los *Länder*¹²¹. Este sistema pretende que el diverso origen de los miembros del Consejo se traduzca en un factor garante de la independencia de este cuerpo colegiado, por cuanto implica la presencia de distintas percepciones políticas, económicas y también geográficas, con lo que se espera impedir la preeminencia de los intereses particulares en la definición y ejecución de la política monetaria, y dotar al sistema de adopción de decisiones de una cierta legitimidad y credibilidad.¹²²

Otro elemento de naturaleza orgánica, es la duración del mandato de los miembros de su Consejo y Directorio, que supera al período de legislatura, ya que se extiende por ocho años, sin que en el caso del órgano superior se

¹²⁰ SCHMIDT, R., op.cit., nota 144, p. 600. Cit. por Gabriela Prado Prado, p. 132.

¹²¹ POMED SÁNCHEZ, Luis Alberto, Régimen jurídico del Banco de España, ed. Tecnos, S.A., Madrid, 1996, p. 179. Cit. por Gabriela Prado Prado, p. 132.

El autor aprecia este hecho como una garantía de independencia de dichos órganos, ya que supone la participación de una pluralidad de instancias en la elección de sus miembros.

¹²² PRADO PRADO, Gabriela, op. cit., nota 135, p. 133

contemple en la Ley del Banco Federal ningún supuesto de revocación de dicho mandato por parte del Presidente Federal, ni tampoco del presidente del Bundesbank¹²³. En el caso del Directorio del Bundesbank su composición ha sido diseñada para dar a este cuerpo colegiado un perfil eminentemente técnico, carente de influencias ideológicas o políticas en su gestión¹²⁴, ya que, además del Presidente y el Vicepresidente del Bundesbank, lo forman otros seis miembros, que deben reunir determinadas aptitudes profesionales en el ámbito económico y financiero. De esta manera se pretende equilibrar los concurrencia de tales intereses en la adopción de decisiones, evitando la preeminencia ilegítima de unos sobre otros, cuestión que la norma no está en condiciones de garantizar, pero que al menos admite como camino factible y deseable.

Descritas las principales disposiciones que pretenden garantizar la independencia orgánica del Bundesbank, no debe olvidarse que ésta tiene como objetivo la independencia funcional de la autoridad monetaria respecto de las instrucciones del gobierno en el ejercicio de las competencias que le corresponden según la Ley del Banco Federal. Esta competencia es ejercida sin que el gobierno federal pueda formular instrucciones al Bundesbank, lo que, según la doctrina alemana, excluye mandatos e inspecciones de cualquier tipo, así como cualquier medida de control más intenso, como autorizaciones, aprobaciones o revocaciones administrativas¹²⁵. Con esto el Bundesbank supera las características de una mera institución administrativa independiente, toda vez que su independencia del gobierno Federal no se ha visto completada con la correspondiente dependencia del

¹²³ SALA ARQUER, J. "La posición jurídica...", op.cit., nota 145, p. 328. Cit. por Gabriela Prado Prado, p. 133.

¹²⁴ ORRIOLS SALLÉS, María Ángeles y ROCA SAGARRA, Joan, *Banco de España y estructura plural: los modelos administrativos de la Reserva Federal americana y del Bundesbank alemán*, ed. Marcial, Ponts, Madrid, 1997, p. 72. Cit. por Gabriela Prado Prado, p. 133.

Aunque en la literatura suelen encontrarse argumentos escépticos en tal sentido.

¹²⁵ SALA ARQUER, J. "La posición jurídica...", op.cit., nota 145, p. 330. Cit. por Gabriela Prado Prado, p. 134.

Parlamento, ya que esta institución sólo dispone de los medios ordinarios de control, aunque es titular de la competencia legislativa que puede traducirse en reformas a la Ley de la Reserva Federal en lo concerniente a su régimen de autonomía.

De lo anterior se deduce que el Bundesbank escapa de las categorías propias de un órgano de la administración directa del Estado y, al no estar sometido a las instrucciones del gobierno, el Parlamento no puede exigir a éste responsabilidad política por las decisiones que el Bundesbank adopte en el ámbito de las competencias que le ha conferido la Ley de la Reserva Federal.¹²⁶

3.2. ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

La Reserva Federal de Estados Unidos, constituida mediante la *Federal Reserve Act* de 23 de diciembre de 1913, es un sistema de Bancos Centrales donde se ha utilizado la descentralización territorial de la política monetaria. Con el fin de compensar a los bancos de la Reserva y asegurar la objetividad en el proceso de adopción de decisiones, se creó el Comité Federal de Mercado Abierto, formado por siete miembros del Consejo de gobernadores y cinco presidentes de los bancos de Reserva, que se designarían de acuerdo con un sistema de rotación.¹²⁷

En el estudio del componente descentralizado del sistema, lo primero que resalta es el carácter privado de los bancos de la Reserva Federal, definidos como una entidad diferenciada, creada en virtud de la Ley de la Reserva Federal y que opera bajo la supervisión de la Junta de Gobernadores, pues son

¹²⁶ PRADO PRADO, Gabriela, *op.cit.*, nota 135, p. 135.

¹²⁷ *Ibíd.* pp. 110, 111.

propiedad de los Bancos comerciales miembros del sistema¹²⁸, aunque su actuación debe ajustarse a la supervisión del Consejo de gobernadores. Es así como los doce Bancos son entidades de naturaleza privada que ejercen una función de carácter público, ya que no operan con la lógica de los Bancos comerciales que actúan en el mercado, toda vez que no tienen por objeto obtener ganancias y sus accionistas, que son los Bancos miembros de la Reserva Federal, carecen de derechos propios de los accionistas de una sociedad de giro bancario, aunque perciben dividendos independientes del monto de los beneficios.¹²⁹

La política monetaria es definida a nivel central por la junta de gobernadores y el Comité Federal de Mercado Abierto, siendo la primera la que establece la política general de la Reserva Federal y el segundo órgano el que establece las medidas y operaciones específicas a realizar en el mercado.¹³⁰

Su régimen de autonomía fue concretándose progresivamente, ya que en la concepción e inicios de este sistema resultaba más neurálgico garantizar un funcionamiento descentralizado de aquel que fijarle un estatuto de autonomía¹³¹. Esta actuación independiente sería también consecuencia del diseño orgánico de la Reserva Federal, donde puede observarse una amplia

¹²⁸ PAREJA I. LOZANO, Carles. *Los Poderes de supervisión bancaria en el sistema federal norteamericano*, Madrid, 1995, p. 103. Cit. por Gabriela Prado Prado, p. 110.

Son miembros del sistema los “bancos nacionales”, cuya creación ha sido autorizada por el Comptroller Currency, que es una agencia federal, y los “bancos federales”, que han sido autorizados por una agencia estatal, siempre que se ajusten a los requisitos establecidos por la Junta de gobernadores.

¹²⁹ ORRIOLS SALLÉS, María Angels y ROCA SAGARRA, Joan, *op.cit.*, nota 150, p. 36. Cit. por Gabriela Prado Prado, p. 111.

¹³⁰ PRADO PRADO, Gabriela, *op.cit.*, nota 135, p. 112.

¹³¹ ORRIOLS SALLÉS, María Ángeles y ROCA SAGARRA, Joan, *op.cit.*, nota 150, p. 29. Cit. por Gabriela Prado Prado, p. 111.

Señalan los autores que en los inicios de la Reserva Federal se hacía llegar desde todos los Estados la preocupación a favor de una estructura descentralizada que tuviera en cuenta los intereses locales.

participación del sector privado, ya que la Reserva Federal es un sistema de bancos centrales que articula la actuación descentralizada de doce Bancos de Reserva de naturaleza privada —propiedad de la banca comercial— bajo el control y dirección de un ente de naturaleza pública, como es la junta de gobernadores, constituida como agencia federal. Para quienes diseñaron esta estructura jurídica, el doble carácter público-privado del sistema de la Reserva Federal permitía garantizar una actuación independiente del mismo, ya que, al estar debidamente representada una pluralidad de intereses privados en igualdad de condiciones, se evitaría la preeminencia indebida de alguno de ellos, permitiéndose la debida protección del verdadero interés público o general.¹³²

En todo caso, dada la composición mixta público-privada del sistema, el estatuto de independencia funcional está consagrado con relación a su vértice, esto es, con relación a la junta de gobernadores, que ha sido constituida como una agencia federal independiente¹³³, creada y controlada por el Congreso de Estados Unidos, pero que debe coordinar su actuación con otras agencias del gobierno con el fin de que la política monetaria sea coherente con la política económica en general y la fiscal en particular, sin que ello implique en principio una merma en la independencia con que esta agencia está llamada a cumplir su misión, tanto respecto del Congreso como del Ejecutivo. En este punto, merece mención especial la relación que el Presidente de la Reserva debe

¹³² SALA ARQUER, José Manuel, “El Estado neutral: Contribución al estudio de las Administraciones independientes”. *Civitas. Revista española de Derecho Administrativo*, núm. 42, 1984, p. 406. Cit. por Gabriela Prado Prado, p. 128.

En este diseño institucional se plasma lo que se ha denominado neutralidad en el sentido de paridad, donde la igualitaria participación de diversos grupos o tendencias en la adopción de las decisiones garantiza un comportamiento neutral del órgano estatal.

¹³³ De acuerdo con el artículo 551 de la *Federal Administrative Procedure Act*, una agencia puede definirse como toda autoridad del gobierno de Estados Unidos, esté o no integrada o sujeta a la supervisión de otra agencia, excluyendo al Congreso, los tribunales norteamericanos, el gobierno de los territorios o posesiones de los Estados Unidos, el gobierno del distrito de Columbia, las agencias integradas por representantes de las partes o representantes de las organizaciones de las partes cuyas controversias resuelve la agencia, los tribunales y comisiones militares, las autoridades militares de ocupación, ejercida en tiempo de guerra o en territorios ocupados.

mantener con el Departamento del Tesoro estadounidense, ya que, al ser este último órgano el responsable de las relaciones monetarias internacionales, la Reserva no puede adoptar medidas relativas a la cooperación monetaria internacional sin su consentimiento, observándose la necesidad de una relación de coordinación similar a la que el Consejo debe mantener con el BCE en la vertiente exterior de la unión monetaria. Por otro lado, el Departamento del Tesoro debe respetar la independencia de la Reserva Federal en materia de política monetaria interna, sin que cuente con facultades para prohibir o suspender una determinada decisión, ni para impartir instrucciones de ningún tipo.¹³⁴

Desde el punto de vista orgánico, dos elementos jurídicos de la composición de la junta de gobernadores han sido contemplados para garantizar su estatus de agencia independiente del ejecutivo. Se trata, por una parte, de la duración del mandato de sus siete miembros, que son nombrados por el Presidente de Estados Unidos, previa ratificación del Senado por un plazo de catorce años¹³⁵, lo que supera las posibilidades de duración en el cargo de la autoridad que los designa. Además, aunque el presidente tiene la facultad de nombrar al presidente y vicepresidente de la Reserva, éstos y todos los miembros de la junta de gobernadores no pueden ser removidos de sus cargos sin que se acredite alguna de las causas tasadas en la Ley de la Reserva Federal.¹³⁶

¹³⁴ LOUIS, Jean-Victor, op.cit., nota 92, p. 275. Cit. por Gabriela Prado Prado, p. 129

¹³⁵ El presidente deberá en todo caso proponer al Senado nombres que den ciertas garantías de representatividad de los intereses financieros, agrícolas, industriales y comerciales, así como de las divisiones geográficas del país. Además, no puede proponer más de un candidato por cada distrito de la Reserva Federal.

¹³⁶ PRADO PRADO, Gabriela, op.cit., nota 135, p. 129.

3.3. ESPAÑA

De acuerdo con lo previsto en la Ley de Autonomía del Banco de España (LBE artículo 1º), dicha institución es una entidad de Derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, que actuará con autonomía respecto a la Administración General del Estado en el desempeño de sus funciones, con arreglo a lo previsto en el ordenamiento jurídico¹³⁷. Si bien el fundamento normativo directo de la independencia del Banco de España se encuentra en la LBE, su principal garantía no es esta ley sino las disposiciones del Tratado de la Unión Europea (TUE) en las que se proclama la independencia del SEBC y de los bancos centrales nacionales que lo integran.¹³⁸

Exceptuando los casos en que actúe en el ejercicio de las potestades administrativas que le confiere la ley, el Banco de España está sometido al ordenamiento jurídico privado. Además, la LBE establece que el Banco de España es parte integrante del SEBC y, como tal, está sometido a las disposiciones del Tratado de la Comunidad Europea y a los Estatutos del SEBC. Así, en el ejercicio de las funciones que se derivan de su condición de parte integrante del SEBC, el Banco de España se ajusta a las orientaciones e instrucciones del Banco Central Europeo.¹³⁹

De acuerdo con lo previsto en el artículo 7 de la citada Ley de Autonomía, en el ejercicio de las funciones en las que el Banco de España participa como integrante del SEBC, ni el gobierno, ni ningún otro órgano nacional o

¹³⁷ <http://www.bde.es/webbde/es/secciones/prensa/faqs/funcio1.html> (10/10/2009)

¹³⁸ POMED SÁNCHEZ, Luis Alberto, Régimen jurídico del Banco de España, Madrid, 1996, p. 263.

¹³⁹ <http://www.bde.es/webbde/es/secciones/prensa/faqs/funcio1.html> (consulta: 29 de octubre del 2010)

comunitario podrá dar instrucciones al Banco de España ni éste podrá recabarlas o aceptarlas. Este artículo recoge el contenido del artículo 108 de TCE.¹⁴⁰

Como contrapartida de esta autonomía, el Banco de España tiene la obligación de ser transparente y de rendir cuentas del desempeño de sus funciones. Por eso, el Gobernador comparece de forma periódica ante el Congreso y ante el Senado. Además, el presupuesto anual de gastos e inversiones del Banco de España figura en un anexo a la Ley de Presupuestos Generales del Estado, que el gobierno transmite en el mes de septiembre al parlamento, y sus cuentas anuales se publican en un apéndice específico del informe anual. Los beneficios que pueda obtener el Banco se ingresan en el Tesoro, de acuerdo con un calendario preestablecido.¹⁴¹

FUNCIONES. El inicio de la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria (UEM) el 1 de enero de 1999 supuso la redefinición de algunas de las funciones ejercidas hasta entonces por el resto de los bancos centrales nacionales de la zona del euro. En el caso de España, fue necesario modificar la Ley de Autonomía del Banco de España para recoger la potestad del Banco Central Europeo (BCE) en la definición de la política monetaria de la zona del euro y sus facultades en la política de tipo de cambio y para adaptarse a las disposiciones tanto del TUE, como de los Estatutos del SEBC y a las orientaciones e instrucciones emanadas del BCE.¹⁴²

Funciones como miembro del SEBC. Desde el 1 de enero de 1999 el Banco de España participa en el desarrollo de las siguientes funciones

¹⁴⁰ Ob. Cit.

¹⁴¹ http://www.bde.es/webbde/Secciones/Publicaciones/Folletos/Fic/Folleto_Bienvenido.pdf (consulta: 29 de octubre del 2010)

¹⁴² <http://www.bde.es/webbde/es/secciones/sobreelbanco/funciones/funlegi.html> (consulta: 30 Octubre del 2010)

básicas atribuidas al SEBC: Definir y ejecutar la política monetaria de la zona del euro, con el objetivo principal de mantener la estabilidad de precios en el conjunto de dicha zona. Realizar las operaciones de cambio de divisas que sean coherentes con las disposiciones del artículo 111 del TUE, así como poseer y gestionar las reservas oficiales de divisas del Estado. Promover el buen funcionamiento de los sistemas de pago en la zona del euro. Emitir los billetes de curso legal.

Funciones como Banco Central nacional. Respetando las funciones que emanan de su integración en el SEBC, la Ley de Autonomía otorga al Banco de España el desempeño de las siguientes funciones: Poseer y gestionar las reservas de divisas y metales preciosos no transferidas al BCE. Promover el buen funcionamiento y la estabilidad del sistema financiero y, sin perjuicio de las funciones del BCE, de los sistemas de pago nacionales. Supervisar la solvencia y el cumplimiento de la normativa específica de las entidades de crédito, otras entidades y mercados financieros cuya supervisión se le ha atribuido. Poner en circulación la moneda metálica y desempeñar, por cuenta del estado, las demás funciones que se le encomienden respecto a ella. Elaborar y publicar las estadísticas relacionadas con sus funciones y asistir al BCE en la recopilación de información estadística. Prestar los servicios de tesorería y de agente financiero de la deuda pública. Asesorar al gobierno, así como realizar los informes y estudios que resulten procedentes.¹⁴³

ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN. De acuerdo con la Ley de Autonomía del Banco de España, sus órganos rectores son los siguientes:¹⁴⁴

¹⁴³ Loc. cit.

¹⁴⁴ http://www.bde.es/webbde/Secciones/Publicaciones/Folletos/Fic/Folleto_Bienvenido.pdf
(consulta: 30 de octubre del 2010)

El gobernador. Dirige el banco y lo representa legalmente ante aquellas instituciones y organismos internacionales en los que participa. Preside el Consejo de Gobierno y la Comisión Ejecutiva. Es nombrado por el Rey, a propuesta del Presidente del Gobierno, y su mandato, no renovable, tiene una duración de seis años.

El subgobernador. Suple al gobernador en los casos de ausencia o vacante y asume las competencias que fija el reglamento del banco o las que le delega el gobernador, el Consejo de Gobierno o la Comisión Ejecutiva. Es nombrado por el gobierno, a propuesta del gobernador, para un mandato de seis años, simultáneo al del gobernador y sin posibilidad de renovación.

El Consejo de gobierno. Compuesto por el gobernador, el subgobernador, seis consejeros —nombrados por el gobierno a propuesta del ministro de economía y hacienda, oído el gobernador—, el director general del tesoro y política financiera, el vicepresidente de la comisión nacional del mercado de valores, los directores generales del banco, el secretario general y un representante del personal.

Entre sus competencias figuran: Aprobar las directrices generales de actuación del Banco. Supervisar la instrumentación de la política monetaria. Proponer las sanciones que el Banco, en el ejercicio de su función supervisora, debe elevar al ministro de economía y hacienda, e imponer aquellas que son de su competencia. Adoptar los acuerdos que sean necesarios para el desempeño de las funciones encomendadas al Banco de España. Ratificar los nombramientos de los directores generales.

La Comisión Ejecutiva. Está formada por el gobernador, el subgobernador, dos de los consejeros —elegidos por el Consejo de Gobierno a propuesta del gobernador—, los directores generales del Banco y el secretario general. La Comisión Ejecutiva desempeña las siguientes funciones, de acuerdo con las directrices del Consejo de Gobierno: Instrumentar la política monetaria. Resolver sobre las autorizaciones administrativas que debe conceder el banco. Formular recomendaciones y requerimientos a las entidades de crédito. Iniciar, cuando sea necesario, expedientes sancionadores y acordar medidas de intervención y sustitución de administradores, respecto a las entidades supervisadas por el Banco de España.

El Banco de España se organiza en cinco direcciones generales y una secretaría general, además de tres direcciones generales adjuntas. En la región de América Latina, el Banco de España es miembro de la Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas y participa, en su condición de miembro, en las reuniones de los órganos rectores del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA). El Banco de España contribuye activamente al análisis y evaluación de la economía internacional gracias al esfuerzo en el desarrollo de líneas de investigación sobre diversos temas. Entre ellos, destacan los aspectos relacionados con la macroeconomía y las finanzas internacionales, con especial atención a las economías emergentes y, en particular, a América Latina, y la arquitectura financiera internacional. Asimismo, el Banco de España dedica recursos a estrechar los vínculos y la cooperación bilateral con otros Bancos Centrales y supervisores bancarios de todo el mundo, en particular con los de América Latina.

3.4. ANÁLISIS COMPARATIVO DE SIETE PAÍSES LATINOAMERICANOS

El objetivo de este análisis es determinar en qué medida los Bancos Centrales de los países latinoamericanos han sido o son independientes, para lo cual se hace un breve repaso de su historia. El estudio abarca los siguientes países: Argentina, Bolivia, Chile, Honduras, México, Perú y Venezuela. Se analiza las consecuencias de su independencia “técnica” en su economía nacional y si la extrapolación de la independencia en países industrializados es aplicable al caso latinoamericano.¹⁴⁵

La independencia de los Bancos Centrales de México o Venezuela no ha sido la óptima. Esto puede obedecer, en gran parte, a que ha estado más en papel que en la realidad. Conceder más independencia en términos legales no es suficiente cuando en la práctica hay desviaciones de la ley. Con base en un estudio de A. Cukierman sobre aspectos legales, se examinan las leyes de las naciones en estudio.¹⁴⁶ El proyecto consiste en comparar la nueva independencia de los Bancos Centrales con la de antes a partir del cuestionario elaborado por Cukierman y sus datos relativos. El procedimiento ayuda a medir la independencia mediante índices que se derivan de los valores asignados a las variables estipuladas en el cuestionario. Todo ello se puede interpretar de varias maneras. La dotación de independencia a los bancos centrales en los países estudiados data de principios de los años noventa. Su situación actual se compara, en relación con diversas variables, frente a la anterior y también con la del Banco más “independiente” del mundo: el Deutsche Bundesbank.

¹⁴⁵ ALCÁNTARA, Carlos, —Independencia de los bancos centrales latinoamericanosII, Comercio Exterior, v. 50, núm. 1, México, D.F., enero de 2000, p. 24.

¹⁴⁶ *Central Bank Strategy, Credibility and Independence*. MIT Press, Cambridge. 1993. Cit. por Carlos Alcántara, p. 24.

ANTECEDENTES. La mayoría de los autores que se mencionan han efectuado estudios en países desarrollados y básicamente sobre aspectos legales. Casi todos señalan si un Banco es independiente aludiendo a las variables de estudio y su interpretación. A continuación se destacan algunos de los principales autores:¹⁴⁷

Alesina. Su criterio se fundamenta en los estudios de Bade-Parking de 1980, los cuales se usaron variables de carácter legal de los Bancos Centrales para crear medidas económicas independientes para varios países industrializados. Crea una escala basada en la independencia política.¹⁴⁸ Sus conclusiones pueden resumirse en que un banco central independiente libre de presiones políticas puede comportarse de modo más predecible y promover la estabilidad económica y reducir la prima de riesgo de interés. La disciplina monetaria asociada a la independencia del banco central reduce el nivel y la variabilidad de la inflación, pero puede tener grandes beneficios o costos en términos macroeconómicos.

Grilli, Masciandaro y Tabellini. Su medida de independencia de los Bancos Centrales refleja tanto independencia política (definida como la de Alesina) como económica¹⁴⁹. Sus conclusiones pueden resumirse en que hay una correlación negativa entre bancos centrales independientes y nivel de inflación.

Cukierman. Se basa en aspectos legales pero más precisos que los anteriores. Sus variables se relacionan con aspectos como nombramiento,

¹⁴⁷ ALCÁNTARA, Carlos, op.cit., nota 171, pp. 24, 25.

¹⁴⁸ Definida como la habilidad del banco central de seleccionar sus objetivos sin la influencia del gobierno.

¹⁴⁹ Definida como la habilidad para usar instrumentos de política monetaria sin restricciones.

despido, período en el puesto y resolución de conflictos entre el poder ejecutivo y el Banco Central. Sus conclusiones más importantes son que en las economías industrializadas la inflación se vincula de manera negativa con la independencia legal y no con el cambio de gobernadores. No hay relación entre inflación e independencia legal. A mayor inestabilidad política, mayor vulnerabilidad de la Banca Central.

Eijffinger-Shaling. Se basa en la capacidad del banco central para elegir los objetivos últimos de la política monetaria. Sus conclusiones son un mero repaso de los autores anteriores.

BASE DE ANÁLISIS. Se ha intentado establecer el grado de concordancia entre la independencia objetiva y la que tienen en papel los Bancos Centrales de los países estudiados. Cukierman es uno de los investigadores que más ha trabajado en bancos centrales de todo el mundo, razón por la cual se siguen sus métodos, que en algunos casos llevan a hipótesis diferentes de las sostenidas por él. El cuestionario se ha centrado en seis variables principales, a saber: Mandato del gobernador, quién lo nombra y destituye, puede mantener otros puestos, quién formula la política monetaria y, por último, los objetivos.¹⁵⁰

Si el período de mandato del gobernador es más largo, si el poder ejecutivo tiene poca autoridad para nombrar o despedir al gobernador, si el banco dispone de amplia autoridad para dictar la política monetaria e incluso oponerse al poder ejecutivo en casos de conflictos, y si la estabilidad de precios es una de sus metas, entonces la Banca se considera más independiente. Los Bancos que pueden prestar libremente dinero al gobierno o no tiene límites

¹⁵⁰ ALCÁNTARA, Carlos, op.cit., nota 171, p. 25.

para ello, así como los casos opuestos a los anteriores, se clasifican como menos independientes.

LEYES DE LOS BANCOS CENTRALES. A continuación analizaremos cada uno de los siguientes países latinoamericanos en base a sus ordenamientos jurídicos.

ARGENTINA. El grado de independencia no tiene grado institucional. El Congreso tiene el derecho constitucional de establecer un Banco Federal con la facultad de imprimir dinero. La Ley 24144/1992 hace del Banco Central una entidad del poder ejecutivo con autoridad para regularse en el marco de la ley. Ésta indica que la institución no está sujeta a órdenes, indicaciones o instrucciones del poder ejecutivo en materia de política monetaria y fiscal. A continuación sus variables.¹⁵¹

- Mandato del gobernador: cuatro años
- Nombramiento: poder ejecutivo
- Destitución: no está estipulado
- Otros puestos: no (tiempo completo)
- Formulación de política monetaria: sólo el banco
- Objetivos: estabilidad de precios, entre otros

BOLIVIA. Su ley es de 1977 y sus variables las siguientes:

- Mandato del gobernador: cuatro años
- Nombramiento: uno o dos miembros del poder ejecutivo
- Destitución: no estipulada
- Otros puestos: no (tiempo completo)

¹⁵¹ Ob. cit.

- Formulación de política monetaria: participa, pero tiene poca influencia

- Objetivos: estabilidad de precios, entre otros

CHILE. Entidad autónoma con personalidad jurídica de duración indefinida; institución de derecho público. El ministro de economía actúa como enlace entre el Banco y el gobierno. Sus variables las siguientes:

- Mandato del gobernador: cuatro años
- Nombramiento: uno o dos miembros del poder ejecutivo
- Destitución: no estipulada
- Otros puestos: solo con el permiso del poder ejecutivo
- Formulación de política monetaria: participa, pero tiene poca influencia

- Objetivos: estabilidad de precios, entre otros

HONDURAS. Su ley de independencia es de 1950 y las variables son:¹⁵²

- Mandato del gobernador: seis a ocho años
- Nombramiento: uno o dos miembros del poder ejecutivo
- Destitución: no estipulada
- Otros puestos: no (tiempo completo)
- Formulación de política monetaria: participa, pero tiene poca influencia

- Objetivos: estabilidad de precios, entre otros

MÉXICO. Su ley es de 1994 y las variables son:

- Mandato del gobernador: seis a ocho años
- Nombramiento: poder ejecutivo
- Destitución: por razones de índole no política
- Otros puestos: no (tiempo completo)

¹⁵² ALCÁNTARA, Carlos, ob.cit., nota 171, p. 26.

- Formulación de política monetaria: sólo el banco
- Objetivos: estabilidad de precios, entre otros

PERÚ. Su ley es de 1993 y las variables son:

- Mandato del gobernador: cinco años
- Nombramiento: poder ejecutivo
- Destitución: por razones de índole no política
- Otros puestos: no (tiempo completo)
- Formulación de política monetaria: sólo el banco
- Objetivos: estabilidad de precios es su único objetivo

VENEZUELA. Su ley es de 1993 y las variables son:

- Mandato del gobernador: cinco años
- Nombramiento: uno o dos miembros del poder ejecutivo
- Destitución: incondicional por el poder ejecutivo
- Otros puestos: no (tiempo completo)
- Formulación de política monetaria: participa, pero tiene poca influencia
- Objetivos: estabilidad de precios, entre otros

CONCLUSIONES. Los modelos económicos de los países no son iguales, por lo que no se puede homogeneizar como se ha hecho para la mayoría de los países industrializados. Para estos países la independencia de los Bancos Centrales difiere de la realidad y puede llegar a ser un truco para obtener el reconocimiento del mercado, credibilidad frente a los inversionistas, el llamado *technical commitment*. La falta de credibilidad de los políticos los

lleva a crear estas instituciones que son independientes en el papel pero no en la práctica.¹⁵³

3.5 Consideraciones finales

En el marco del ámbito internacional, los Bancos Centrales cuentan con la característica fundamental de ser autónomos, dicha autonomía les permite ejercer correctamente sus funciones y no dependen del Estado para ello, pero al igual que en nuestro país la gran mayoría de las veces solo podemos hablar de una autonomía relativa.

En el caso de la Reserva Federal de Estados Unidos y el Bundesbank de Alemania, podemos decir, que son principalmente las dos instituciones sobre las cuales podemos observar que existe una independencia en cuanto a su estructura orgánica, para el caso de la Reserva Federal la Ley Humphrey-Hawkins establece principalmente que debe procurar siempre una estabilidad de precios así como la moderación de los tipos de interés a largo plazo, por su parte, Bundesbank es el encargado de mantener la estabilidad en los precios y apoyar la política económica del gobierno.

El Banco de España a diferencia de nuestro Banco de México, es una entidad de Derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, que actuará con autonomía respecto a la Administración General del Estado en el desempeño de sus funciones. Y según la Ley ni el gobierno, ni ningún otro órgano nacional o comunitario podrá dar instrucciones al Banco de España ni éste podrá recabarlas o aceptarlas, tiene la obligación de ser

¹⁵³ Ibíd. pp. 26, 27.

transparente y de rendir cuentas del desempeño de sus funciones, sus órganos rectores son: el Gobernador, el Subgobernador, el Consejo de Gobierno y la Comisión Ejecutiva. Como podemos observar el Banco español tiene un ordenamiento dirigido exclusivamente a la autonomía de dicho Banco, lo cual hace tal vez aún mas marcada esta característica en dicha entidad.

En el caso de los países latinoamericanos la independencia y por ende la autonomía de los Bancos Centrales, no ha sido precisamente la más óptima ni viable para el funcionamiento de los mismos, tan es así que encontramos grandes deficiencias para el funcionamiento de la Banca Central, como el caso de México o Venezuela, donde se permite que la designación de la autoridad máxima del Banco Central sea realizada por el Titular del Ejecutivo Federal y no solo eso, sino que también se le faculta para hacer su remoción o despido, en cuanto a las políticas monetarias y crediticias se necesita la autorización del gobierno para que puedan ser aplicadas y no obstante todo ello, no se establece una cuantía máxima para hacer prestamos libremente al gobierno, es decir, no se marcan los limites necesarios para ello.

Entonces, ¿realmente podemos hablar de la existencia de una autonomía en los grandes Bancos Centrales?, como hemos visto existe en la mayoría de los casos y principalmente en América Latina, la intervención de los gobiernos federales en el funcionamiento de la Banca Central de cada Estado, por ello considero se debería hacer una reorganización buscando principalmente que se respete dicha autonomía con la cual nació esencialmente la Banca Central a nivel mundial.

CAPÍTULO IV.

REFORMAS CONSTITUCIONALES PARA GARANTIZAR LA AUTONOMÍA DEL BANCO DE MÉXICO

SUMARIO. 4.1 Reformas del artículo 28 párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 4.2. Reformas del artículo 123 apartado B fracción XIII-bis. 4.3. Fiscalización del Banco de México. 4.3.1. Adiciones al artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 4.4. Consideraciones finales

4.1 Reformas del artículo 28 párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El artículo 28 de nuestra Carta Magna, principalmente en los párrafos primero, sexto y séptimo establece que: “quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes...El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.

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

aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por períodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro 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...”

Por lo que podemos decir, que no existe una autonomía como tal, tomando en cuenta que la palabra autonomía ha quedado definida anteriormente y en consecuencia es necesario reformar el artículo 28 constitucional, buscando se siga principalmente el principio rector de la Banca Central de un país: la autonomía.

En este proyecto proponemos que el artículo 28 Constitucional se modifique en sus fracciones sexta y séptima para quedar como sigue:

“Artículo 28...

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

El Banco Central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los

cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del Banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por la Junta de Gobierno del mismo órgano; desempeñarán su encargo por períodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro 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 y la vigilancia de dicho Banco Central estará a cargo de la Auditoría Superior de la Federación...”

4.2. Reformas del artículo 123 apartado B fracción XIII-Bis

Como hemos visto en el apartado B se regula lo concerniente al régimen de seguridad social de los trabajadores de los Poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal, siendo que el Banco de México es un organismo constitucional autónomo, los trabajadores de la Banca Central no deberían estar insertos dentro de dicho apartado, sino que deberían regularse dentro del apartado A, el cual hace alusión a los trabajadores de la iniciativa privada. Por ello proponemos que se haga la eliminación de los trabajadores del Banco de México del apartado B fracción XIII-Bis y en consecuencia que se haga la incorporación de los mismos al apartado A.

Actualmente el artículo 123 de nuestra Carta Magna establece: “Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo...

...B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

XIII bis. 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...”

En consecuencia dicho precepto quedaría de la siguiente manera:

“Artículo 123: Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos, 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 y de una manera general, todo contrato de trabajo...

...B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

XIII bis. (Derogada)..."

4.3. Fiscalización del Banco de México

Fiscalizar significa vigilar el cumplimiento o incumplimiento de las obligaciones fiscales.

En nuestro país la Auditoría Superior de la Federación es la encargada de fiscalizar los recursos federales tanto de los Poderes de la Unión como de los entes públicos federales. Por lo que hace a los contribuyentes la facultada para fiscalizar esos recursos es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público aunque en el artículo 31 fracción VII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se establece lo siguiente:

“Artículo 31.- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos...

VII.- Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende al Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito...”

En este orden de ideas la Auditoría Superior de la Federación no es la encargada de vigilar y evaluar los recursos de la Banca Central, sino que esa facultad le corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Por lo que proponemos se derogue la fracción séptima del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y se hagan las adiciones pertinentes al artículo 79 de nuestra Carta Magna para que la Auditoría Superior de la Federación sea la encargada de fiscalizar al Banco de México.

Por lo tanto el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal quedaría de cómo sigue:

“Artículo 31.- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos...

VII.- Planear, coordinar, evaluar y vigilar, a la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones privadas encargadas de prestar el servicio de banca y crédito...”

4.3.1. Adiciones al artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Actualmente dicho precepto constitucional establece:

“Artículo 79. La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

Esta entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo:

I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley. También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, con excepción de las participaciones federales; asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

Las entidades fiscalizadas a que se refiere el párrafo anterior deberán llevar el control y registro contable, patrimonial y presupuestario de los recursos de la Federación que les sean transferidos y asignados, de acuerdo con los criterios que establezca la Ley...”

Para lo cual y siguiendo el orden de ideas en busca de la correcta autonomía del Banco Central proponemos se adicione a la fracción I al Banco de México con el fin de que sea también sujeto de fiscalización y vigilancia por parte de la Auditoría Superior de la Federación, por lo cual dicho artículo quedaría de la siguiente manera:

“... Esta entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo:

I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como del Banco de México...”

4.4. Consideraciones finales

Considero que es necesario realizar las reformas necesarias a nuestra Constitución con el fin de procurar el correcto funcionamiento de la Banca Central del Estado, por ello en este proyecto proponemos la reforma al artículo 28 constitucional haciendo referencia a la designación del gobernador del Banco de México, que proponemos deje de ser facultad del Titular del Ejecutivo Federal y sea de la misma Junta de Gobierno del Banco Central.

Con las reformas propuestas para el artículo 123 apartado B fracción XIII-BIS se busca que los trabajadores de la Banca Central no se contemplen en dicho apartado B mismo que se refiere a los trabajadores de los Poderes de la Unión y el Distrito Federal, siendo que los trabajadores de la Banca Central no pertenecen a ninguna de estas dos esferas de poder, proponemos se haga la eliminación de los mismos en este apartado y sean insertos al apartado A ya que finalmente se rigen por un contrato laboral.

Por lo que hace a la fiscalización, si bien es cierto que en este proyecto buscamos la autonomía del Banco de México, también es cierto que debe existir un control del mismo, por ello proponemos que ese control deje de estar en manos del Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a cambio la vigilancia y evaluación corresponda a la Auditoría Superior de la Federación, que a fin de cuentas actualmente es la encargada de supervisar los recursos federales provenientes de los entes públicos y los Poderes de la Unión.

Por lo anterior es necesario modificar los ordenamientos necesarios y por supuesto, también de nuestra Carta Magna para que dejen de existir las contradicciones con respecto a la autonomía de Banco de México y solo entonces podamos decir que es un organismo completamente autónomo con respecto a los demás poderes de la Unión.

CONCLUSIONES ENUNCIATIVAS Y PROPOSITIVAS

Primera. El Banco de México es la autoridad máxima con respecto al sistema financiero del País, se crea como una sociedad mercantil anónima. En 1982 su naturaleza jurídica cambia para convertirse en un organismo público descentralizado y finalmente en 1993 cuando se publica la Ley del Banco de México es dotado de autonomía, lo cual nos lleva a concluir que al cambiar su naturaleza jurídica y dotarlo de autonomía, no solo no forma parte de ninguno de los tres poderes de la Unión (Ejecutivo Legislativo y Judicial) si no que será completamente independiente de ellos.

Segunda. Autonomía no solo es una palabra, es la base fundamental sobre la cual se cimbran los principios de cualquier Banco Central. Y por ello podemos decir que existen dos grandes tipos de autonomía: *autonomía orgánica* la cual incluye los requisitos del nombramiento del gobernador y demás gestores, la composición de los órganos sociales, la duración y forma de cesación de los mandatos y *autonomía funcional*, en la cual se consideran la definición de los objetivos principales del banco, su libertad en la elección de objetivos, en la dirección y en los instrumentos de política monetaria.

Tercera. Los organismos constitucionales autónomos deben estar explícitamente comprendidos en la Constitución, no forman parte de ninguno de los poderes de la Unión (Ejecutivo Legislativo y Judicial) pero si tienen relaciones de coordinación con los mismos, deben participar en la dirección política del Estado y deben ser sustanciales para la correcta coordinación del mismo. Por ello dichos organismos constitucionales autónomos no son dependientes de la Administración Pública Federal, ni forman parte de ella. Al ser el Banco de México un organismo constitucional autónomo debería tener total y completa autonomía por ser el Banco Central del País.

Cuarta. La historia de la Banca Central nos ayuda no solo a comprender la necesaria creación de la misma, sino también a poder mejorar día a día su razón de existir. Al crearse la Ley del Banco de México, se crea un ordenamiento nuevo con las bases fundamentales que deberán regir a dicho organismo para que pueda realizar sus funciones correctamente, fortaleciendo por ende el sistema financiero de nuestro País. Tan es así, que en dicha Ley se establece la naturaleza jurídica que deberá tener el Banco de México, las funciones que desempeñará como organismo constitucional autónomo, operaciones y régimen cambiario, normas y sanciones relativas a la regulación cambiaria o monetaria, la forma de gobierno por medio de la cual podrá realizar sus principales encomiendas, que estará integrada principalmente por una Junta de Gobierno presidida por un Gobernador, mismo que será designado por el titular del poder Ejecutivo Federal.

Quinta. En el marco del ámbito internacional, los Bancos Centrales cuentan con la característica fundamental de ser autónomos, dicha autonomía les permite ejercer correctamente sus funciones y no dependen del Estado para ello, pero al igual que en nuestro país la gran mayoría de las veces solo podemos hablar de una autonomía relativa. Entonces, ¿realmente podemos hablar de la existencia de una autonomía en los grandes Bancos Centrales?. Como hemos visto existe en la mayoría de los casos y principalmente en América Latina, la intervención de los gobiernos federales en el funcionamiento de la Banca Central de cada Estado, por ello considero se debería hacer una reorganización buscando principalmente que se respete dicha autonomía con la cual nació esencialmente la Banca Central a nivel mundial.

Sexta. Es necesario realizar las reformas necesarias a nuestra Constitución con el fin de procurar el correcto funcionamiento de la Banca Central del Estado, por ello en este proyecto proponemos la reforma al artículo 28 constitucional haciendo referencia a la designación del gobernador del Banco de México, que proponemos deje de ser facultad del Titular del Ejecutivo Federal y sea de la

misma Junta de Gobierno del Banco Central. Tal reforma constitucional quedaría como sigue:

“Artículo 28...

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

El Banco Central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del Banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por la Junta de Gobierno del mismo órgano; desempeñarán su encargo por períodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro 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 y la vigilancia de dicho Banco Central estará a cargo de la Auditoría Superior de la Federación...”

Séptima. Con las reformas propuestas para el artículo 123 apartado B fracción XIII-bis, se busca que los trabajadores de la Banca Central no se contemplen en dicho aparatado que se refiere a los trabajadores de los Poderes

de la Unión y el Distrito Federal, siendo que los trabajadores de la Banca Central no pertenecen a ninguna de estas dos esferas de poder. Por ello proponemos se haga la eliminación de los mismos en este apartado B y sean insertos al apartado A ya que finalmente se rigen por un contrato laboral, lo cual quedaría como sigue:

“Artículo 123: Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos, 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 y de una manera general, todo contrato de trabajo...

...B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

XIII bis. (Derogada)...”

Octava. Es indispensable reformar tanto nuestra Carta Magna como los ordenamientos que impiden exista una autonomía por parte de la Banca Central ya que con ello el poder público dejará de influenciar las grandes decisiones que afectan a la Banca Central y por ende al sistema financiero de nuestro país. Tal y como lo hemos explicado a lo largo de este proyecto, la autonomía del Banco Central debería dejar de ser una total y completa falacia para convertirse en una total y completa realidad.

BIBLIOGRAFÍA

LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica del Banco de México.
- Ley del Banco de México.
- Reglamento Interior del Banco de México.
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Monetaria

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Nuevo derecho bancario panorama del sistema financiero mexicano*, Porrúa, México, 2003.
- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo: primer curso*, Porrúa, México, 2004.
- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Compendio de derecho administrativo: parte general*, Porrúa, México, 2003.

-ARTEAGA NAVA, Elisur, Laura Trigueros Gaisman, *Derecho Constitucional*, University of Oxford, México, 2000.

-ARTEAGA NAVA, Elisur, *Tratado de derecho constitucional*, University of Oxford, México, 1999.

-BUEN LOZANO, Néstor de, *Derecho del trabajo*, Porrúa, México, 2008.

-BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 2009.

-BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo*, Porrúa, México, 2005.

-CARPIZO, Jorge, *Estudios constitucionales*, Porrúa-UNAM, México, 2003.

-CARPIZO, Jorge y Miguel Carbonell, *Derecho constitucional*, Porrúa-UNAM instituto de investigaciones jurídicas, México, 2009.

-CASTELLANOS Coutiño, Horacio, *Comentarios a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, Revista de Administración Pública, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=rap&n=71>.

-FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, Porrúa, México, 2006.

-FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho administrativo del Distrito Federal*, Porrúa, México, 2009.

-FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *poder ejecutivo*, Porrúa- UNAM, México, 2008.

-FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús de la, *Tratado de derecho bancario y bursátil: seguros, fianzas, organizaciones y actividades auxiliares del crédito, ahorro y crédito popular, grupos financieros*, Porrúa, México, 2002.

-FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, Porrúa, México, 2006.

-GAMIZ PARRAL, Máximo N, *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*, UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2003.

-GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, Porrúa, México, 1996.

-GÜITRÓN FUENTEVILLA, Julián, *Tesis*, ed. Promociones Jurídicas y Culturales, S.C. México, 1991.

-KELSEN, Hans, *Teoría general del Derecho y del Estado*, UNAM, México, 1995.

-MARQUEZ RABAGO, Sergio R., *Evolución constitucional mexicana*, Porrúa, México, 2002.

-VARELA JUÁREZ, Carlos, *Marco Jurídico del Sistema Bancario Mexicano*, Trillas, México, 2003.

-VÁZQUEZ FLORES, Manuel Alejandro, *Manual de derecho bancario: antología*, RMR editores, México, 2006.

-VÁZQUEZ FLORES, Manuel Alejandro, *Las facultades y restricciones del titular del poder Ejecutivo Federal*, RMR editores, México, 2009.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

-DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, México, Porrúa-UNAM, 1992

-REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Diccionario de la lengua Española, 20^º ed., Espasa, Calpe, S.A. Madrid, España, 1984.

OTRAS FUENTES

www.banxico.org.mx

www.diputados.gob.mx

www.juridicas.unam.mx

www.ordenjuridico.gob.mx

www.presidencia.gob.mx