

FRANCISCO BORJA MARTÍNEZ

Licenciado en derecho por la UNAM. Profesor emérito de la Universidad Iberoamericana, en donde imparte la cátedra de derecho monetario y bancario. Profesor titular de derecho monetario y bancario en la Escuela Libre de Derecho. Profesor de derecho bancario en el Departamento de Derecho del ITAM. Profesor titular de derecho bancario en la Universidad Panamericana. Miembro de número de la Academia de Jurisprudencia y Legislación, del Ilustre y Nacional Colegio de Abogados, de la Academia Mexicana de Derecho Bursátil, de la que es vicepresidente, y de la Academia Mexicana de Estudios Numismáticos. Ha escrito diversos estudios y trabajos publicados en revistas especializadas de carácter jurídico sobre moneda, banca y, en general, del sistema financiero. Actualmente ocupa el cargo de director general adjunto del Banco de México.

REFORMA CONSTITUCIONAL PARA DOTAR DE AUTONOMÍA AL BANCO DE MÉXICO

Francisco BORJA MARTÍNEZ

En México, como en otros países, la autonomía que la ley deba conferir al banco central para que éste, en el ejercicio de sus funciones, provea de la mejor manera a la satisfacción del interés público, ha sido y es materia de frecuentes análisis referidos al ámbito de la política, de la economía o del derecho.

Ese tipo de instituciones iniciaron su configuración con la característica principal de ser emisoras monopólicas de billetes, modificándose con ello los regímenes hasta entonces prevaletentes en la mayoría de los Estados, que establecían la libre concurrencia respecto a tales emisiones.

A mediados del siglo XIX, Europa, después de una enconada polémica que duró varias décadas, se encaminaba ya claramente al monopolio. Inglaterra, en el Acta Peel de 1844, y Francia, mediante ley expedida en 1848, confirmaban y fortalecían los privilegios concedidos a la banca central para la emisión y circulación de moneda fiduciaria; otros Estados, como Austria-Hungría y España, tendían ya a la unificación de esa moneda, que lograría en la década de los años setenta.

Rusia sostenía el monopolio de emisión, constituido desde 1768 en favor de un banco gubernamental, y los Estados Unidos de América, que mantenían un régimen de concurrencia de emisores, fueron limitándolo para pasar al monopolio por estimarlo necesario a la centralización del crédito y a la concentración y manejo unitario de los activos internacionales del país.

No obstante, la materia era ampliamente debatida en la doctrina y en los círculos financieros.

Lord Overstone, Tooke, Thornton, Torrens, Wolowski y otros distinguidos expositores de la entonces llamada “escuela monetaria”, afirmaban que el billete, dada su función de medio general

creación y circulación debía unificarse y quedar, directa o indirectamente, bajo el control y regulación estricta del Estado.

Contra esta posición, la “escuela bancaria”, sostenida por Leroy Beaulieu, Stanley Jevons, Courcelle Seneuil, Courtois y Stuart Mill, en unión de otros decididos partidarios del liberalismo económico, afirmaban que la creación de billetes correspondía a la esfera de los particulares, atendiendo al carácter de documentos mercantiles propio de esos títulos, así como a la conveniencia de mantener su emisión y circulación de acuerdo con sanas técnicas bancarias y con absoluta independencia de la intervención del Estado, ya que ésta, según se argumentaba, obedecía preponderantemente a necesidades económicas de los gobiernos, no siempre justificadas.

Teniendo por trasfondo esta polémica de carácter doctrinal, la encuesta sobre la circulación fiduciaria realizada en Francia durante los años de 1864 a 1868 a iniciativa de los hermanos Pereire, propietarios del Banco de Saboya, ilustra ampliamente respecto a la posición de los financieros europeos quienes, como en el caso de M. N. Rothschild, se pronunciaron en su mayoría por el privilegio de emisión de billetes en favor de un banco único bajo la vigilancia del Estado pero independientemente de éste.

Es importante destacar que, como años más tarde aconteció en México, el debate sobre monopolio o concurrencia se orientó fundamentalmente con base en consideraciones y criterios relativos a la intervención del Estado en la actividad económica, sin que tal polémica, por ser anterior o concurrente a la formación de la doctrina clásica sobre banca central, considerara debidamente las interrelaciones existentes entre el privilegio exclusivo para emitir moneda fiduciaria y la centralización y manejo de las reservas internacionales, la regulación del crédito y la actividad de prestamista en última instancia, funciones cuyo adecuado ejercicio fue imponiendo, *de iure* o *de facto*, el referido monopolio.

México, sin mayor debate doctrinal, inicia la actividad bancaria en 1864, dentro de un régimen de libre concurrencia en la emisión de billetes. Éste se mantuvo por varias décadas pese a que el Código de Comercio de 1884 pretendió otorgar el monopolio de esas emisiones a una institución de crédito privada, suscitándose aguda polémica que originó se suspendiera la vigencia de las disposiciones que al respecto contenía dicho Código.

La controversia mencionada originó que en la doctrina mexicana se analizaran las ventajas y los inconvenientes de la injerencia gubernamental en las instituciones emisoras de billetes, publicándose sobre el particular obras que ilustran con amplitud sobre el asunto a debate, entre las que destacan aquellas de las que son autores Joaquín D.

Casasús, Pablo Macedo, Luis G. Labastida, Francisco Barrera Lavalle, Enrique Martínez Sobral y Jaime Gurza.

La mayoría de estos trabajos se pronuncia en favor del principio que sostiene la libertad y pluralidad de bancos emisores de billetes, aun cuando en algunos de ellos se sostiene la conveniencia de unificar la circulación de esos títulos dando a una institución de crédito privada que mantuviese importantes vínculos operativos con el gobierno federal, carácter de emisora prácticamente monopólica.

La Ley General de Instituciones de Crédito expedida en 1897, que dio uniformidad al orden normativo aplicable a ese tipo de intermediación financiera estableciendo por vez primera en México un sistema bancario propiamente dicho, estructura al sistema conforme a un régimen jurídico basado en la pluralidad de instituciones emisoras de billetes.

En esta ley se optó por no aceptar el monopolio, señalándose en su exposición de motivos que éste:

[...] no se concibe sin una estrecha liga entre la institución que lo explota y el gobierno que lo otorga; y no deben perderse de vista las funestas consecuencias que en nuestro país pudiera acarrear, por bien meditada que fuese, toda conexión íntima que se estableciere entre los intereses de una institución de crédito y la política del gobierno, nunca exenta de azares y vicisitudes.

Años después cambió radicalmente este criterio. Venustiano Carranza, en un discurso pronunciado en el Salón de Cabildos de Hermosillo el 24 de septiembre de 1913, declaró sin ambages, lo siguiente:

[...] aboliremos el derecho de emisión de billetes o papel moneda por bancos particulares. La emisión de billetes debe ser privilegio exclusivo de la Nación. Al triunfo de la Revolución, ésta establecerá el Banco Único de Emisión, el Banco del Estado, propugnándose de ser preciso por la desaparición de toda institución bancaria que no sea controlada por el gobierno.

Tal planteamiento se presentó en 1917 al Constituyente reunido en Querétaro, mediante iniciativa del diputado Rafael Nieto, quien, en el gobierno de Carranza, desempeñaba entonces el cargo de subsecretario de Hacienda encargado del despacho. Nieto propuso incluir en el artículo 28 constitucional el monopolio de la emisión de billetes en favor de un solo banco controlado por el gobierno federal. Ello considerando, entre otras razones, que de esta forma el gobierno podría contar con el crédito público en forma más amplia y expedita.

En el debate Jara manifestó que el Banco Único de Emisión controlado por el gobierno haría renacer la confianza del público en los billetes; Lizardi opinó que resolver entonces la cuestión sin un maduro examen del asunto equivaldría a lazar billetes similares al papel carransista conocido con el nombre de “infalsificable”, por lo que aquéllos nacerían muertos debido a la desconfianza que éstos habían originado en el público; Mújica se pronunció por la extinción de todos los bancos existentes, dándose con ello al propuesto Banco Único el monopolio no sólo de la emisión de billetes sino, en general, de toda la actividad bancaria en el país; Espinosa sostuvo que si bien muchos tratadistas de economía política afirmaban que los bancos debían ejercer sus funciones con independencia de intereses políticos, esto era una verdad relativa y que, en las circunstancias que presentaba entonces el país, el gobierno tenía el deber de instituir bancos para él, que tendiesen a consolidarlo apoyándolo de una manera decisiva en su política de mejorar las condiciones económicas de los sectores más necesitados; por último, Zavala sostuvo que existía la necesidad urgente de conceder el monopolio al Banco Único a fin de que éste, en compensación de las ventajas que le concediese el Estado, otorgase al gobierno préstamos sin intereses o con un interés irrisorio, siendo así como podría fortalecerse al erario.

En ese entorno de criterios diversos y posiciones encontradas, el Congreso Constituyente aprobó la propuesta de Nieto, dejando a la legislación secundaria determinar la naturaleza y alcance del control del gobierno sobre el Banco Único de Emisión.

La primera ley Orgánica del Banco de México, expedida en 1925, fue, en muy considerable medida, obra de Manuel Gómez Marín, y estableció un régimen que procuraba conciliar el control del gobierno antes mencionado con la autonomía del Banco de México, destacando, en la correspondiente exposición de motivos, que dicha autonomía era necesaria para evitar “el gravísimo peligro de que el interés político pueda predominar en un momento dado sobre el interés público”.

La Ley Orgánica de 1936, en cuya formulación Miguel Palacios Macedo tuvo participación destacada, reitera el principio esencial de autonomía del Banco, entendiéndolo, según expresa la respectiva exposición de motivos, en el sentido de hacer de aquél una “institución destinada a servir intereses nacionales permanentes y que no puede, por ello, volverse, en caso alguno, un instrumento de acción para atender necesidades políticas o financieras extraordinarias del gobierno”.

En 1941 se expide una nueva Ley Orgánica del Banco de México, que tiene como propósito dotar a éste de una mayor libertad de acción en cuanto al ejercicio de sus funciones regulatorias de la moneda, el

crédito y los cambios, manteniendo el régimen de la ley anterior aplicable a su estructura orgánica y a las relaciones del propio Banco con el gobierno federal.

Como puede observarse, en las exposiciones de motivos de las dos primeras leyes orgánicas del Banco de México que, con diversas modificaciones, rigieron a éste en forma sucesiva desde su fundación en 1925 hasta principios de 1941, se observa una preocupación reiterada en cuanto a que el control del gobierno federal sobre aquél, previsto en el código fundamental, pudiese llevar a situaciones en las que el banco central se viese obligado a ejercer sus funciones anteponiendo intereses políticos al interés público que debía proteger evitando expansiones excesivas en el monto de la circulación monetaria que afectasen de manera inconveniente al sano crecimiento de la economía nacional. La exposición de motivos concerniente a la Ley Orgánica de 1941 no contiene señalamiento alguno sobre el particular posiblemente porque, como se ha mencionado, las modificaciones que esa Ley establece respecto al régimen instituido en la anterior Ley Orgánica de 1936 no alteran la naturaleza y alcance del control del gobierno sobre el Banco ni las relaciones entre este último con el primero, previstas en la ley que sustituye.

Cuando en 1982 tienen lugar la expropiación de la banca y el establecimiento de un régimen de control de cambios, se modifica la naturaleza jurídica del banco central que, de sociedad anónima, pasa a ser organismo público descentralizado, cambiando con ello la estructura de su órgano de gobierno en términos que fortalecieron el control del gobierno federal sobre la institución. Tal naturaleza le fue conferida, según expresa la exposición de motivos del decreto modificatorio respectivo, atendiendo a que las funciones y facultades que la ley había venido asignando al Banco de México hacían conveniente dar a éste el citado carácter de organismo descentralizado del gobierno federal, naturaleza que, según afirma la propia exposición de motivos, tenía, entre otras, la ventaja de que “[...] las normas de política crediticia quedan en manos y responsabilidad sólo del gobierno, el cual a través de dicho organismo, decidirá y ejecutará las acciones necesarias”.

Las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que entraron en vigor el 4 de febrero de 1983 modifican el artículo 28 del código fundamental, elevando a rango constitucional el citado carácter de organismo público descentralizado.

Dar al banco central la mencionada naturaleza jurídica, afirma y fortalece el criterio conforme al cual tal institución debe ser auxiliar del Ejecutivo Federal y, por ello, corresponde que ejerza las funciones que

la ley le asigne, sujetándose a las políticas y directrices que el propio Ejecutivo le señale.

En este orden de ideas, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala expresamente, en su artículo 31, fracción IV, que a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde dirigir la política monetaria y crediticia, agregando, en la fracción VII de dicho artículo, que esa Secretaría tiene asimismo competencia para planear, coordinar, evaluar y vigilar al Banco de México.

Consecuente con ello, la actual Ley Orgánica del Banco de México, que entró en vigor el 1º de enero de 1985, establece que éste debe desempeñar sus funciones de conformidad con las directrices de política monetaria y crediticia que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, integrando su junta de gobierno con mayoría de personas que ocupan cargos en la administración pública federal.

Por otra parte, la Ley Orgánica vigente consigna de manera explícita que uno de los fines primordiales del Banco de México es procurar condiciones crediticias y cambiarias favorables a la estabilidad del poder adquisitivo del dinero; hace más claro el régimen que limita el monto del crédito primario y el que puede alcanzar el financiamiento que el propio Banco otorgue al gobierno federal, así como afirma y amplía las facultades de la institución para regular, mediante disposiciones de carácter general, el crédito y los cambios.

El proceso legislativo al que, a grandes rasgos, se ha hecho mérito, ha venido, por diversas circunstancias, reduciendo la autonomía del banco central. Ésta, como se ha mencionado, se estimó reiteradamente un requisito necesario para evitar empleo excesivo del crédito primario que provocase alteraciones de significación en el poder adquisitivo de la moneda nacional. La defensa ante estas inconvenientes situaciones se establecía en la ley mediante dos regímenes, a saber: integrando el órgano de gobierno de la institución con personas ajenas al desempeño de empleos o cargos gubernamentales y limitando los montos que podía alcanzar el financiamiento susceptible de concederse al gobierno por el banco central. Al respecto cabe considerar lo siguiente:

1. Durante el lapso comprendido entre 1925 y 1970, la ley secundaria estableció que en ningún caso funcionarios y empleados públicos podrían ser consejeros o comisarios de la institución. En diciembre de ese último año se modificó el régimen, previéndose que dos altos funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podían ser consejeros, ocupando esos puestos el titular de dicha dependencia y un subsecretario de la misma. En noviembre de 1982 se eliminó la prohibición antes señalada y se previno que el titular de la Secretaría de

Hacienda y Crédito Público fuese en todo tiempo miembro del órgano colegiado al que correspondía el gobierno del banco central. Por último, en 1985 la Junta de Gobierno del Banco quedó, por ley, integrada con once miembros, de los cuales siete debían ser, ex officio, funcionarios de la administración pública federal.

2. Las severas limitaciones que originalmente estableció la ley para el financiamiento susceptible de concederse por el Banco al gobierno se fueron atenuando a partir de 1938, y aun cuando la Ley Orgánica vigente contiene un régimen más claro sobre ese particular, conforme al mismo, es permisible que tal financiamiento pueda alcanzar montos no sujetos a un límite específico.

Las reformas a los artículos 28, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aprobadas por el Congreso de la Unión el 22 de junio de 1993, establecerán, de aprobarse por la mayoría de las legislaturas estatales, un régimen constitucional con las características siguientes:

1. Escinde en dos grandes ámbitos las funciones que el Estado debe ejercer de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere el artículo 28. Uno integrado por las actividades correspondientes a correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite, petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radiactivos y generación de energía nuclear, electricidad, ferrocarriles y las demás actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. En este primer ámbito, el gobierno federal, atendiendo a lo dispuesto en el párrafo cuarto del artículo 25, continuará manteniendo siempre la propiedad y el control sobre los organismos que al efecto se establezcan.

El segundo ámbito comprende ahora las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central, en las áreas estratégicas correspondientes a la acuñación de moneda y a la emisión de billetes.

2. Modifica la naturaleza jurídica del banco central, el cual, de organismo público descentralizado, bajo el control del gobierno federal, pasa a ser una nueva persona de derecho público que ejerce funciones inherentes al Estado sin estar comprendido en la administración pública federal, que corresponde al ámbito del Poder Ejecutivo.

Al efecto, la propia Constitución Política confiere al mencionado Banco, autonomía en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Establece también que el objetivo primordial del banco central

es procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, así como que ninguna autoridad podrá ordenarle conceder financiamiento, lo cual le da pleno gobierno en el manejo del crédito primario.

La autonomía con que se dota al banco central en los términos antes mencionados, confiere a éste independencia para fijar y llevar a cabo la política monetaria que estime conveniente a la consecución del objetivo primordial.

Esta nueva figura de carácter público que ahora se reconoce en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos constituye una modalidad de significativa importancia en el esquema clásico de la división de poderes propia de un Estado liberal de derecho. Tales corporaciones de carácter público se aceptan y reconocen en la doctrina constitucional mexicana.

Sobre el particular, Héctor González Uribe¹ manifiesta que el Estado social de derecho supone una profunda transformación del principio de separación de poderes que era tradicional en la concepción decimonónica del Estado. El actual Estado social de derecho respeta, desde luego, el principio de la separación de poderes, pero le da una interpretación y aplicación más adecuadas a las necesidades de los tiempos.

Por otra parte, es conveniente destacar que en el derecho comparado se observa recientemente una tendencia a fortalecer la autonomía de la banca central.

Históricamente, la independencia de los bancos centrales fue establecida con considerable amplitud en aquellos que, con la asesoría de consejeros financieros ingleses, se crearon tanto entre las dos guerras mundiales como en el periodo de posguerra en que tuvo lugar la llamada “descolonización británica”. Esta independencia es también significativa en Estados federales como Alemania, Suiza y Estados Unidos de América. En ellos, la constitución y características de sus bancos centrales se determinaron tomando muy en cuenta el criterio de establecer limitaciones al “poder financiero” del gobierno central.

Estos criterios cambiaron de manera importante durante las dos décadas transcurridas de 1930 a 1950. En ese lapso la tendencia fue, por el contrario, fortalecer la propiedad y el control del gobierno en los bancos centrales.

Con posterioridad fueron cobrando fuerza fórmulas intermedias que propician una coordinación entre el gobierno y el banco central, refiriendo al primero establecer, con la participación del segundo, las políticas generales atinentes a la moneda, el crédito y los cambios, cu-

¹ *Hombre y Estado. Estudios político-constitucionales*, México, Porrúa, 1988.

ya aplicación queda a este último dotándolo para ello de cierta autonomía.

En la mayoría de los países el gobierno es propietario único del capital correspondiente al banco central. Así sucede en Alemania, Chile, España, Francia o Inglaterra. En otros existe participación en ese capital de personas distintas del gobierno, como acontece en Austria, Estados Unidos de América, Japón, Suiza o Venezuela.

Considerando que los bancos centrales son autoridades financieras cuyas funciones tienen amplio carácter regulatorio, la propiedad de ellos por el gobierno resulta idónea a esa naturaleza y funciones, por lo que la participación de otras personas en su capital es, en muy considerable medida, consecuencia de estructuras federativas, como en el caso de Suiza o Estados Unidos de América o de antecedentes históricos que mantienen participación minoritaria de particulares.

En lo que se refiere a la naturaleza jurídica de los bancos centrales, un número reducido de ellos son entidades autónomas de Estado, y el resto tienen el carácter de entidades de la administración pública federal, estructurándose mayoritariamente como sociedades anónimas. Este último carácter lo tienen, entre otros, los bancos centrales de Austria, Francia, Inglaterra, Japón, Suiza y Venezuela; en Alemania, Costa Rica y Chile se les da naturaleza de entidad autónoma de Estado. El sistema de la Reserva Federal de los Estados Unidos tiene una configuración particular dada su integración con doce bancos regionales, sujetos a las decisiones de un órgano superior constituido en consejo de gobernadores.

En Latinoamérica y a partir de 1989, es clara la presencia de importantes cambios de carácter legal que tienen por principal propósito revisar el grado de autonomía que conviene otorgar a los bancos centrales ampliando ésta de manera considerable para el mejor cumplimiento de sus fines, los que se determinan generalmente refiriéndolos a procurar la estabilidad en el poder adquisitivo del dinero y a proveer al adecuado funcionamiento del sistema de pagos; tal es el caso de las nuevas leyes correspondientes a los bancos centrales de Chile, Colombia o Argentina, así como del nuevo orden jurídico que regirá plenamente en 1995 al banco central de Uruguay.

3. Prevé que el citado 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”. De esta forma, reconoce que la política monetaria a que se ha hecho mérito debe actuar de manera coordinada con las políticas cambiarias y aquellas atinentes al crédito que reciben y otorgan los

integrantes del sistema financiero, por la estrecha correlación que existe en todas ellas.

A tal efecto se observa en el derecho comparado un criterio conforme al cual, aun dando autonomía a los bancos centrales, la política cambiaria corresponde principalmente al Poder Ejecutivo. Esto sucede en Alemania, Canadá o los Estados Unidos de América. España y Francia, que están llevando a cabo modificaciones legales de amplio alcance encaminadas a lograr una mayor independencia en sus bancos centrales frente al Ejecutivo, reconocen en tales procesos, la participación determinante del gobierno en lo que atañe a la elaboración y ejercicio de la política cambiaria. Chile, por el contrario, refiere a su banco central el ejercicio de las funciones relativas a esta política.

4. Reconoce de manera explícita las atribuciones de autoridad del banco central, necesarias para llevar a cabo, en el ámbito de su competencia, la regulación de la moneda, el crédito y los cambios, así como para ejercer las facultades necesarias para proveer a la observancia de esas regulaciones. Con ello se eleva a rango constitucional el reconocimiento de tales funciones, que la ley secundaria ha venido otorgando al Banco de México durante varias décadas.

5. Consecuente con lo anterior, establece que “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. Estas personas

desempeñarán su encargo por periodos 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 aquellos en que actúen en representación del banco y de los remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia.

Tales disposiciones y aquellas que prohíbe a cualquier autoridad ordenar al Banco de México conceder financiamiento, integran un régimen constitucional que provee de manera efectiva a salvaguardar la mencionada autonomía y permitir al banco central su adecuado ejercicio.

6. Establece que las personas encargadas de la conducción del banco podrán ser sujetos a juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de la Constitución. Ello es, sin lugar a dudas, consecuente con la naturaleza de las facultades correspondientes a los cargos que ocupen las personas antes mencionadas, quienes en el ejercicio de esas atribuciones, procede tengan una responsabilidad de carácter político.

7. Precisa la facultad del Congreso de la Unión para expedir el orden normativo aplicable al sistema financiero, sustituyendo la referencia a hacerlo sobre “servicios de banca y crédito”, por la de legislar sobre “intermediación y servicios financieros”. Esto último es técnicamente más correcto que lo primero, ya que comprende con mayor claridad a todo el cuerpo de disposiciones referido a la estructura y a la operación del sistema financiero con que cuenta el país y no sólo, como podría interpretarse, del sistema bancario, que forma parte del primero.

8. Por último, señala que las relaciones laborales entre el banco central y sus trabajadores deben regirse por el orden jurídico previsto en la propia Constitución para las relaciones de esa naturaleza cuando el patrón sea uno de los poderes de la Unión. Tal régimen es consecuente con el carácter y funciones que ahora se asignan al banco central.

Ésta es, en su contenido y alcance, la reforma constitucional que nos ocupa. Corresponderá a la respectiva ley reglamentaria establecer las características particulares del régimen que instituya su adecuada y estricta observancia.