

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 monopolistas de billetes, modificándose con ello los regímenes hasta entonces prevalecientes 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 lograrían en la década de los años setenta.

Rusia sostenía el monopolio de emisión, constituido desde 1786 a 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 para la centralización del crédito y para la concentración y manejo unitario de los activos internacionales del país.

México, sin mayor controversia doctrinal, inicia la actividad bancaria en el año de 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 controversia 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, y que sobre el particular se publicaran obras que ilustran con amplitud el asunto a debate. 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 mantenga importantes vínculos operativos con el gobierno federal, el carácter de emisora prácticamente monopolista.

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 cambio 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 que 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 lanzar billetes similares al papel carrancista conocido con el nombre de "infalsificable", por lo que aquéllos nacerían muertos debido a la desconfianza que 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 en-

tonces 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 el año de 1925, estableció un régimen que procuraba conciliar el control del gobierno antes mencionado con la autonomía del Banco de México. En la correspondiente exposición de motivos destaca 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 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 el año de 1941 se expide una nueva Ley Orgánica del Banco de México que tiene por 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 el año de 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 el año de 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 modificaron el artículo 28 del código fundamental elevando el rango constitucional el citado carácter de organismo público descentralizado.

Consecuente con la naturaleza jurídica asignada por la constitución al Banco de México, su actual Ley Orgánica, 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 establece 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:

a) Durante el lapso comprendido entre 1925 y 1970, la ley secundaria estableció que en ningún caso funcionarios

y empleados públicos podían 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.

b) 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 radioactivos 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 quien 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.

La autonomía con que se dota al banco central en los términos antes mencionados, da a éste independencia para fijar e implantar la política monetaria que estime conveniente para la consecución de su 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 Uribe* 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

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

luego, el principio de la separación de poderes pero le da una interpretación y aplicación más adecuadas a las necesidades de los tiempos.

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 aquéllas atinentes al crédito que reciben y otorgan los integrantes del sistema financiero, por la estrecha correlación que existe entre 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. En Alemania, Canadá o los Estados Unidos de América así sucede. 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 no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia.

Tales disposiciones y aquella 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 ocupan 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 legislar en toda la República, sustituyendo la referencia a hacerlo sobre “servicios de banca y crédito”, por la de expedir leyes sobre “intermediación y servicios financieros”. Lo último es técnicamente más correcto que lo primero, ya que comprende con mayor claridad a todo el orden normativo aplicable 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

REFORMA CONSTITUCIONAL

35

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.