

LA REFORMA CONSTITUCIONAL PARA DOTAR DE AUTONOMÍA AL BANCO DE MÉXICO

Francisco Borja Martínez

En el proceso legislativo que ha venido configurando, durante casi siete décadas, las funciones y la administración del Banco de México, puede observarse una preocupación reiterada por dotarlo de conveniente autonomía. Ello dentro de un régimen constitucional que limitaba considerablemente ese objetivo, al establecer que dicho Banco debía ser controlado por el Gobierno Federal.

Las reformas a los artículos 28, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el **Diario Oficial de la Federación** el 20 de agosto de 1993, suprimen esa limitante y dotan con amplia autonomía a nuestro banco central. Dichas reformas establecen un régimen constitucional con las características siguientes:

1. Los cambios hechos al texto del artículo 28:

1.1 Escinden en dos grandes ámbitos las funciones que el Estado ejerce de manera exclusiva en las áreas consideradas estratégicas para el desarrollo económico nacional.

El primero comprende a aquéllas referidas 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 a 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 la propiedad y el control sobre los organismos que al efecto se establezcan.

El segundo se encuentra referido a las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas correspondientes a la acuñación de moneda y a la emisión de billetes. Tales funciones salen de la esfera de la Administración Pública Federal, al quedar asignadas al banco central, quien ahora ya no forma parte de esa Administración.

- 1.2 Modifican la naturaleza jurídica del banco central. Éste, 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.

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 ¹ 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 aplicación más adecuada a las necesidades de los tiempos. Hoy en día el Estado requiere, para ejercer con mayor eficacia algunas de sus funciones primordiales, contar con entidades autónomas frente al Ejecutivo Federal.

- 1.3 Confieren al mencionado Banco, autonomía en el ejercicio de sus funciones y en su administración; le asignan como objetivo prioritario, procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda

¹ González Uribe, Héctor, **Hombre y Estado. Estudios Político-Constitucionales**. Editorial Porrúa, S A., México, 1988.

nacional, y establecen que ninguna autoridad podrá ordenarle conceder financiamiento lo cual le da pleno gobierno en el manejo del crédito primario.

1.4 Prevéen 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, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar al cabo dicha regulación y proveer a su observancia».

De esta forma:

1.4.1 Se reconoce de manera explícita el carácter de autoridad del banco central, tanto para llevar a cabo, en el ámbito de su competencia, la regulación de la moneda, el crédito y los cambios, como para proveer a la observancia de dicha regulación. Esto último le confiere además, facultades de inspección y vigilancia así como para imponer sanciones.

Tal reconocimiento eleva a rango constitucional la atribución de facultades que la ley secundaria ha venido otorgando al Banco de México durante varias décadas. También le agrega otras que fortalecen a las primeras. Éste es el caso de las atinentes a vigilar al cumplimiento de las disposiciones expedidas en ejercicio de esas facultades y a sancionar la violación de aquéllas.

1.4.2 Se procura que la política monetaria, cuya formulación y ejecución compete de manera exclusiva al Banco de México, guarde adecuada congruencia con las políticas cambiarias y aquéllas referentes al crédito que reciben y otorgan los integrantes del sistema financiero, en las que corresponda intervenir a otras autoridades financieras. Ello atendiendo a la estrecha correlación que existe entre estas últimas políticas y la primera.

Cabe señalar a este respecto que en el derecho comparado se observa, por regla general, 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.

1.5 Previene 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 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».

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.

1.6 Establecen que las personas encargadas de la conducción del banco podrán ser sujetas a juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de la Constitución. Ello es 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 que tengan una responsabilidad de carácter político.

2. En el artículo 73 se 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.
3. La reforma al artículo 123 obedece al propósito de que el Banco de México siga rigiendo sus relaciones laborales bajo el orden jurídico previsto en el apartado B) del propio artículo 123, no obstante que ha dejado de ser parte de la Administración Pública Federal. Ello debido a que el citado Banco continúa formando parte del Estado.

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 a su adecuada y estricta observancia.