



BANCO DE GUATEMALA

Documentos de Trabajo

CENTRAL BANK OF GUATEMALA

Working Papers

No. 36

**LA AUTONOMÍA INSTITUCIONAL DEL BANCO
CENTRAL**

**LA AUTONOMÍA DEL BANCO CENTRAL Y SUS
REPERCUSIONES EN LA PROBLEMÁTICA
ECONÓMICA NACIONAL***

Año 1995

Autor:

Arturo Martínez Gálvez

*Mención Honorífica, reconocimiento otorgado por el Jurado Calificador del Certamen Permanente de Investigación sobre Temas de Interés para la Banca Central, Dr. Manuel Noriega Morales, Edición VI





BANCO DE GUATEMALA

La serie de Documentos de Trabajo del Banco de Guatemala es una publicación que divulga los trabajos de investigación económica realizados por el personal del Banco Central o por personas ajenas a la institución, bajo encargo de la misma. El propósito de esta serie de documentos es aportar investigación técnica sobre temas relevantes, tratando de presentar nuevos puntos de vista que sirvan de análisis y discusión. Los Documentos de Trabajo contienen conclusiones de carácter preliminar, las cuales están sujetas a modificación, de conformidad con el intercambio de ideas y de la retroalimentación que reciban los autores.

La publicación de Documentos de Trabajo no está sujeta a la aprobación previa de los miembros de la Junta Monetaria del Banco de Guatemala. Por lo tanto, la metodología, el análisis y las conclusiones que dichos documentos contengan son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no necesariamente representan la opinión del Banco de Guatemala o de las autoridades de la institución.

*****©*****

The Central Bank of Guatemala Working Papers Series is a publication that contains economic research documents produced by the Central Bank staff or by external researchers, upon the Bank's request. The publication's purpose is to provide technical economic research about relevant topics, trying to present new points of view that can be used for analysis and discussion. Such working papers contain preliminary conclusions, which are subject to being modified according to the exchange of ideas, and to feedback provided to the authors.

The Central Bank of Guatemala Working Papers Series is not subject to previous approval by the Central Bank Board. Therefore, their methodologies, analysis and conclusions are of exclusive responsibility of their authors, and do not necessarily represent the opinion of either the Central Bank or its authorities.

LA AUTONOMÍA INSTITUCIONAL DEL BANCO CENTRAL

LA AUTONOMÍA DEL BANCO CENTRAL Y SUS REPERCUSIONES EN LA PROBLEMÁTICA ECONÓMICA NACIONAL

Arturo Martínez Gálvez *

INTRODUCCIÓN

Uno de los aspectos más importantes y fundamentales de un banco central —cualquiera que sea el país que lo tenga instituido— es, sin duda alguna, su autonomía. Y esto es así porque, sin una decisión propia, ajena a toda interferencia de cualquier índole, no es posible hablar funcionalmente de un banco central, esto es, desde un punto de vista político, administrativo y técnico. De alguna manera, el nombre de «banco central» sugiere estas cualidades intrínsecas, ya que es en dicho banco en donde se «centralizan» las funciones básicas de la moneda, el crédito y el cambio, que por razones fundamentales de técnica y de política recaen en una sola entidad.

Este es, en esencia, el desarrollo metodológico que habremos de observar en el presente trabajo. Una metodología que no solo será racional, sino también empírica. Lo primero, en cuanto que será un razonamiento intelectual el que nos conducirá a la formulación

de un concepto de autonomía, que nos permitirá ver con claridad el por qué se conformó la idea de que solo mediante esta cualidad estructural es posible que funcione un banco central dentro de varias esferas de poder público, y con miras a satisfacer el interés general. Esta consideración racional desembocará en una dogmática jurídica. Y empírico porque mediante este método, es posible verificar en la realidad social concreta si aquellas funciones teleológicas que giran en torno al concepto de autonomía, son realmente exigencias para la existencia y desarrollo de un banco central.

Mas el presente estudio no debe agotarse únicamente en una visión racional y empírica de lo que es la autonomía; también debe comprender una metodología jurídica, ya que el concepto de autonomía está juridificado dentro del sistema jurídico positivo. Por consiguiente, para una comprensión del vocablo «autonomía», como elemento sustancial al concepto, habrá que analizarlo e interpretarlo a la luz del sistema jurídico vigente, pero también conforme las vicisitudes que ese sistema ha tenido a lo largo del tiempo. Dentro de este ámbito jurídico, la aplicación de los métodos jurídicos de interpretación será un instrumento valioso para encontrar

* Abogado y notario. Mención Honorífica, Certamen Permanente sobre Temas de Interés para la Banca Central " Doctor Manuel Noriega Morales", edición 1994-1995.

el verdadero sentido y alcance de las prescripciones legales que entran en juego para comprender ese concepto de autonomía «y sus repercusiones en la problemática económica nacional».

Lo cierto es que, cuando se aborda un tema de derecho, como el que nos ocupa, para encontrar su esencia necesariamente tenemos que hacer una labor epistemológica, porque de otro modo nos colocaríamos en una posición superficial, en la epidermis del concepto, sin llegar, por ende, al **quid** del asunto planteado.

La autonomía del banco central será el pivote alrededor del cual girará toda la temática del presente trabajo, haciendo énfasis en la importancia y los efectos que la misma tiene en el orden económico a nivel nacional e internacional y, particularmente, en el orden económico monetario.

En este sentido, hablar de una hipótesis desde el punto de vista científico jurídico no resulta posible, porque los conceptos ya están dados en el orden jurídico y, por tal razón, ellos deben cumplirse de acuerdo con su tenor, esto es, sin discutirse. Son, como dice el filósofo Luis Recaséns Siches, de cumplimiento inexorable. De aquí que en la ciencia del derecho los conceptos jurídicos dentro del ordenamiento jurídico son los que constituyen la dogmática jurídica, genial descubrimiento del pensamiento alemán durante el siglo XIX, que ha venido desarrollándose por la filosofía y la ciencia jurídica, aún en nuestros días. Esto se palpa, en los tiempos contemporáneos, en que la parte de los derechos fundamentales de las Constituciones reciben el nombre de «parte dogmática», como algo indiscutible para la convivencia social, porque constituye el derecho positivo primario y básico. En este sentido, existe una marcada diferencia entre economía y derecho, cuyas hipótesis, métodos y planteamientos son diferentes. La una es una ciencia social especulativa no normativa; la otra,

normativa, por lo que sus procedimientos de investigación son diametralmente opuestos.

Nuestro tema, pues, según las bases del Concurso se desarrollará tomando en cuenta lo dicho, en sentido de que el concepto de «autonomía» constituye una diáspora en toda la temática referente al banco central o Banco de Guatemala, su importancia y efectos y «repercusiones» en la vida nacional, monetaria y económica en general.

Desde el punto científico jurídico, la metodología a seguir en el presente trabajo será racional en cuanto que la creación de un sistema jurídico nuevo parte de razonamientos que no necesariamente tienen su fuente en la experiencia, pero que tampoco pueden prescindir de esta, por lo que de alguna manera también entra en juego el empirismo, esto es, el método empírico. En lo referente a la investigación jurídico-sistemática, el método investigativo será el de las reglas de interpretación de acuerdo con la doctrina y el derecho positivo.

Con esta explicación cumpla con los requisitos exigidos en las bases del concurso en el que participo mediante el presente trabajo.

II BREVES CONSIDERACIONES HISTÓRICAS SOBRE EL BANCO CENTRAL

No podemos abordar el tema de la autonomía del banco central sin hacer un examen, siquiera somero, del proceso histórico que ha sufrido esta institución, ya que precisamente el conocimiento de su raíz conduce en cierto estadio de la historia a dotarla de autonomía para una mejor eficacia y eficiencia de su función. Recordemos, como dice uno de los juristas más connotados de España del presente siglo, «que la historia y las instituciones van conjuntadas de manera que las últimas están determinadas por la primera, por lo que su separación no sólo es inevita-

ble, sino imposible, al menos desde el punto de vista científico y filosófico». (Pablo Lucas Verdú. *Derecho Político*. 2a. edición, 1976. p. 40).

La creación de los bancos centrales y, por lo tanto, del sistema de banca central, es relativamente reciente, si bien su proceso de formación data de mucho antes al siglo XX, pero sin perfiles nítidos. Según M.H. de Kock, en su obra *Banca Central*, «antes de principiar el siglo XX no existía un concepto claramente definido de la banca central. En varios países ha venido ocurriendo, a lo largo de un periodo de años, una evolución gradual; pero el proceso no ha sido siempre consciente y por eso aún no se formula y crea una técnica congruente y sistemática». (2a. edición 1970; México: Fondo de Cultura Económica, p. 18).

En muchos de los países viejos, un banco había ido adquiriendo gradualmente la posición de banco central por haber logrado el derecho exclusivo o principal de emisión y por efectuar las operaciones bancarias del Estado. En un principio no se les llamó bancos centrales, sino de emisión o bancos nacionales. Sus funciones principales fueron regular la emisión de billetes, con las limitaciones impuestas por el Estado, y mantener la convertibilidad de sus billetes en oro o en plata, o en ambos metales, cuando fuera obligación legal. Estos bancos adquirieron con el tiempo otras funciones y facultades, hasta que llegó a ser general el uso del término «banco central» con un significado más o menos uniforme. El autor citado señala que fue Suecia el país que vio nacer el primer banco —el Riksbank—, pero fue el Banco de Inglaterra el primer banco de emisión que llegó a tener la posición de un banco central, y el que desarrolló lo que hoy se conoce y se reconoce de un modo general como principios fundamentales de la banca central. Fueron tan atinadas y adecuadas las reglas de este banco, que los posteriores las fueron adoptando a medida que se creaban.

En nuestro continente tuvo una importancia relevante la creación del sistema bancario de los Estados Unidos de América, que integró una banca central bajo la forma de doce bancos de la Reserva Federal, cada uno con autoridad dentro de un área determinada, y con la Junta de la Reserva Federal, en Washington, como elemento coordinador.

Pero, indudablemente, a nivel mundial tuvo una resonancia enorme lo decidido en la Conferencia Financiera Internacional celebrada en Bruselas en 1920, al haber emitido una resolución «recomendando que todos los países que aún no habían fundado un banco central procedieran en seguida a hacerlo, no sólo con el propósito de facilitar la restauración y el mantenimiento de la estabilidad de sus sistemas bancario y monetario, sino en beneficio de la cooperación mundial».

Muchos países tanto de Europa como de Latinoamérica hicieron eco a esta disposición y no tardaron en crear sus respectivos bancos centrales, después de una década de celebrada dicha Conferencia. Nuestro país no fue la excepción a este movimiento económico monetario que abrió un nuevo horizonte a los países urgidos de un mayor desarrollo, particularmente a aquellos que no lo habían alcanzado. Después de las vicisitudes de nuestra vida bancaria, en donde un banco comercial tenía la función de emitir moneda y otras propias de un banco central, se creó en 1946, un banco central, denominado Banco de Guatemala, con el carácter de institución autónoma.

El advenimiento de un banco central bajo un régimen de banca central abre un abanico de actividades y perspectivas monetarias, cambiarias y crediticias diferentes de la de los bancos comerciales de la época. Y, como dice M.H. de Kock, en su libro ya citado, la banca central ha llegado a ser una rama de la banca enteramente distinta, con funciones y operaciones diversas de las de la banca comercial, la de inversión, la industria, la de

ahorros y la agrícola. Ha creado su propio código de leyes y prácticas, que puede describirse como «el arte de la banca central», considerándose a esta como la cúspide del sistema monetario y bancario del país y que desempeña en la mejor forma posible y en beneficio del interés económico nacional, ciertas funciones que le son propias. (*opus cit.*, pág. 22)

Cabe señalar también que tuvieron gran influencia en la creación de los bancos centrales de Latinoamérica los organismos internacionales financieros como el Fondo Monetario Internacional —FMI— y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento —BIRF—, los cuales, recién terminada la Segunda Guerra Mundial, acordaron la creación de bancos centrales e implantaron medidas de orden monetario con el propósito de alcanzar un desarrollo ordenado en la economía nacional. Este fue el gran fruto de la época que dio el convenio de Bretton Woods, con esperanzas renovadoras después del cataclismo mundial de la Segunda Guerra. Este nuevo pensamiento económico no puede ser desestimado aun por aquellos que pregonan las ideas liberales, pues difícilmente podría encontrarse un sistema alternativo o sustitutivo.

Claro está que no todos los bancos centrales tienen el mismo desarrollo, porque este depende de la economía de sus respectivos países, pero cualitativamente todos son iguales. Por eso hemos afirmado, en nuestra obra *Derecho Bancario*, que no todos los bancos centrales tienen el mismo desarrollo ni la misma amplitud de sus funciones, pero puede decirse que cualitativamente, en lo referente a sus funciones, a los procedimientos y métodos que cada uno emplea, existe cierta uniformidad, lo cual obedece no solo a razones técnicas y de sistemática, sino de conveniencia interna y para facilitar las operaciones en el orden internacional, pues hoy en día, cuando las relaciones internacionales de cada Estado se hacen más dinámicas, más numerosas y más complejas, se requiere la

intervención de los bancos centrales para llevar felizmente a cabo las operaciones monetarias, cambiarias y crediticias que exige la vida económica nacional e internacional. (*Derecho Bancario*; III Tomo. Editorial Vile, 1a. edición 1990, p. 1319)

Bretton Woods significó, para todos los países del mundo, una nueva esperanza en el desarrollo económico y financiero después de los desastres ocurridos en la tercera década y parte de la cuarta del presente siglo. Se abandonó entonces el rígido patrón oro y se volvían los ojos hacia un sistema monetario apuntalado en los principios monetarios de estabilidad y fortalecimiento internacional. El año 1944 fue, para los países del concierto mundial, una aurora de luz que visualizó el advenimiento de una nueva era para las naciones que soñaban con salir del sombrío estancamiento económico. Nuestra Guatemala no era ajena a esta preocupación, y abrió sus puertas a las nuevas concepciones teóricas y técnicas sobre la moneda y, por ende, a la creación de cuerpos normativos cuya orientación teleológica se centraba en la obtención de un bienestar común mediante un adecuado desarrollo económico a nivel nacional. Era el despertar de una época promisoría en nuestra vida nacional que aseguraba la posibilidad de una independencia económica y política para bien de todos los ciudadanos.

Desde la creación de los bancos centrales, y tomando en cuenta la experiencia vivida por los gobernantes de turno, particularmente la monarquía europea de los siglos XVIII y XIX, se pensó que a dichos bancos, además de sus funciones altamente técnicas, se necesitaba dotarlos de algo más: de autonomía. Esta cualidad resultaba inherente a los bancos centrales, pues, de otro modo, no era posible garantizar el cumplimiento de sus funciones en el orden económico monetario. Esta cualidad esencial era una **conditio sine qua non** para el establecimiento de una banca central.

De los convenios de Bretton Woods nacieron las dos leyes ordinarias básicas de nuestro orden bancario: la Ley Monetaria y la Ley Orgánica del Banco de Guatemala, contenidas en los decretos 203 y 215 del Congreso de la República, respectivamente. Después se emitió la Ley de Bancos, contenida en el decreto 315 del mismo Organismo. Todos estos cuerpos legales nos rigen actualmente con ciertas modificaciones, muchas de ellas infortunadas por una falta de comprensión de la sistemática que las mismas encierran. Un estudio más a fondo del nacimiento y evolución histórica de nuestra vida bancaria sale de los límites de este trabajo, pero, por su importancia, bien vale la pena dedicarle un estudio separado. Sin embargo, para los efectos del tema sobre la autonomía y sus repercusiones en el orden económico nacional, no se podía prescindir de unas pinceladas como las que he dado en el presente trabajo.

Es preciso aclarar en este apartado que una cosa es autonomía científica en cuanto que la disciplina del Derecho Bancario posee esa autonomía dentro del cuadro general del Derecho, tanto en lo teórico-doctrinario como en el derecho positivo, y otra cosa diferente es la autonomía institucional del Banco de Guatemala, que también es científica, pero se identifica con la potestad o poder que tiene dicha institución en el cuadro general de la estructura del Estado. El poder de decidir por sí mismo, con independencia de otro poder, como veremos en los subsiguientes capítulos. La observación es pertinente si tomamos en cuenta que, en el curso de la presente temática, el concepto de autonomía será estrictamente el institucional y, por tanto, del poder político que el mismo vocablo entraña, por tratarse del Banco de Guatemala, esto es, de una institución del Estado.

III CONCEPTO DE AUTONOMÍA

Una primera tarea que se impone en este subtítulo es la de desentrañar el significado del vocablo «autonomía». ¿Qué es autonomía? Indudablemente la pregunta tiene su razón de ser, porque de lo que entendamos por autonomía sabremos su adjetivación en el concepto de banco central.

De acuerdo con el método gramatical y las reglas de interpretación establecidas en el artículo 11 de la Ley del Organismo Judicial, el vocablo «autonomía» según el *Diccionario de la lengua española* preparado por la Real Academia Española, entre las acepciones que contiene figura la siguiente: «Potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propio» (Ed. 1970, p. 145).

Si bien la voz autonomía la refiere el *Diccionario* a lo dicho, lo cierto es que la misma, en términos generales y comunes, significa actuar en nombre propio o de uno mismo. Así, según Kant la «libertad autónoma» significa la actuación libre del individuo, su decisión propia sin ninguna cortapisa. En este sentido, también el *Diccionario* trae el significado de «condición del individuo que de nadie depende en ciertos conceptos» (idem).

Autonomía significa, pues, la capacidad de administrarse a sí mismo, de darse sus propias leyes y de actuar independientemente. Ciertamente la autonomía es un concepto abstracto, calcado en la Constitución y en la ley; pero ese concepto es siempre referido a una realidad concreta adscrita a una institución o a un sujeto, en este caso, al Banco de Guatemala. De acuerdo con el filósofo alemán Edmund Husserl, todo concepto hace mención de algo que tiene su correspondiente en la realidad social. La voz autonomía, como ya lo indiqué, viene de la palabra com-

puesta: auto-uno, nomos-mismo, y significa el poder actuar uno mismo, por lo que aplicado a nuestra institución, significa actuar con potestad de decisión, sin interferencia de otra autoridad o de otro poder.

Por consiguiente, en este último sentido girará toda nuestra exposición, referida esa autonomía al banco central. Vale decir que esta autonomía es la que ha servido de base para conformar un derecho autónomo que trataría el estudio de los principios y normas sobre todo lo relativo a la actividad y relaciones del Banco de Guatemala con el gobierno central y con los bancos del sistema, como una ciencia específica, cuyo estudio sale de los límites de este trabajo, circunscrito únicamente a la autonomía institucional.

La palabra autonomía, como la hemos venido tratando aquí, significa autoadministración, o sea la posibilidad de conducirse y administrarse por sí mismo. Diferente de la expresión «autarquía», que tiene un significado, dentro de las ciencias económicas, equivalente a autosuficiencia o posibilidad de bastarse a sí mismo.

Por consiguiente, la expresión «autonomía» tiene una connotación propia dentro del Derecho Constitucional y el Derecho Administrativo, y lo que diferencia a estas ramas del Derecho es su rango doctrinario y legal, ya que en el primero es no solo la máxima autonomía que legalmente puede concederse a una entidad, sino que su protección. Por esa misma razón, está dotada de seguridad y garantía en cuanto que el legislador ordinario no puede vulnerarla sin que su acto sea motivo de nulidad. En tanto que la autonomía dentro del Derecho Administrativo, pudiera ser susceptible de modificación o limitación, porque no tiene la envoltura o la coraza que le otorga una norma constitucional. La diferencia, pues, no es solo de grado, sino también de seguridad. De aquí que la autonomía constitucional se otorga solo en tanto el legislador lo considere de

vital necesidad para resguardar los intereses de un ente específico, por razones cualitativas. En el curso del presente trabajo iremos desarrollando más este concepto, porque, como dije, el mismo es el centro de atracción de todo el presente estudio y es la cualidad esencial que está presente en todas las funciones del Banco de Guatemala.

IV AUTONOMÍA, CENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN

La palabra autonomía va íntimamente ligada a los conceptos de centralización y descentralización administrativa, por lo que antes de abordar el tema de autonomía del banco central, conviene, para tener una claridad terminológica, decir algo sobre aquellos dos conceptos.

Centralización y descentralización son dos formas de administración que adopta el Estado para la realización de sus funciones, el logro de sus objetivos y la consecución de sus fines. El Estado se organiza en la forma más adecuada con el propósito de que su actividad sea lo más eficaz posible, tanto desde el punto de vista técnico como desde el político y el práctico. Hoy día, las funciones que asume el Estado son tantas y variadas que resulta sumamente difícil que todas converjan en el poder central, si bien existe una corriente política que trata de reducir la función de aquel y, con ello, la supresión de entidades descentralizadas que prestan un servicio público.

¿Cuándo se dan estas dos formas de administración? La centralización se da cuando los órganos de la administración se encuentran en un orden jerárquico dependiente directamente de la Administración Pública, que mantiene la unidad de acción indispensable para realizar sus fines, según el criterio del autor Andrés Serra Rojas, en su obra *Derecho Administrativo* (México: Ed. Porrúa, 1974. p. 448).

Para el profesor Gabino Fraga, «existe el régimen de centralización administrativa cuando los órganos se agrupan colocándose unos respecto a otros en una situación de dependencia tal que entre todos ellos existe un vínculo que, partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden, los vaya ligando hasta el órgano de ínfima categoría, a través de diversos grados en los que existen ciertas facultades» (*Derecho Administrativo*, México: Edit. Porrúa, 1958. p. 253). La relación que liga a los diversos órganos colocados en la situación descrita, constituye lo que se denomina una relación de jerarquía.

Para el autor argentino Miguel Marienhoff, en la centralización la actividad administrativa se realiza directamente por el órgano u órganos centrales, que actúan como coordinadores de la acción estatal. El órgano local carece, entonces, de libertad de acción, de iniciativa, de poder de decisión, los que son absorbidos por el órgano u órganos centrales. Existe una obvia subordinación de los órganos locales al órgano central (*Derecho Administrativo*. Ed. 1958, pp. 581-582).

La descentralización administrativa, en cambio, se caracteriza por la diversificación de la coordinación administrativa. Descentralizar no es independizar, sino solamente alejar o atenuar la jerarquía administrativa, conservando el poder central limitadas facultades de vigilancia y control. Esta posición que sostiene el autor citado Serra Rojas no es del todo adecuada a los entes autónomos, como veremos más adelante. Según Marienhoff, en la descentralización la actividad administrativa se lleva a cabo en forma indirecta, a través de órganos dotados de cierta competencia que generalmente es ejercida dentro de un ámbito físico. Esa competencia asignada al órgano del régimen descentralizado, le otorga a dicho órgano una cierta libertad de acción, que se traduce en determinados poderes de iniciativa y de decisión (*opus cit.*, p. 582).

En consecuencia, entre la centralización y la descentralización existe una diferencia fundamental consistente en la ausencia de una subordinación y en la investidura de un poder que entraña iniciativa y decisión. Por otra parte, en la centralización existe un titular que es el centro de imputación de donde parten todos los órganos de la administración organizados bajo un sistema de competencias y jerarquías. En tanto que en la descentralización, los órganos que integran cada ente descentralizado gozan de autonomía y esfera de acción que se circunscriben a una determinada función que está definida en la ley que le da nacimiento. Esto significa que el ente descentralizado posea una personalidad jurídica y un patrimonio afectado para los fines que fue creado.

¿Cuáles son las fuentes de la descentralización administrativa? Desde el punto de vista legal, la descentralización puede originarse de dos fuentes: una, de la propia Constitución Política, en cuyo caso estaremos frente a un ente dotado de máximas garantías no solo en cuanto a su existencia, sino también en lo referente al ámbito de su competencia y al ejercicio de sus funciones en el círculo de esa competencia. La otra fuente es la ley ordinaria, son los entes que crea el legislador ordinario por motivos de conveniencia y de necesidad, a fin de poder dar cumplimiento eficaz a la satisfacción de necesidades colectivas. La validez de creación de estos entes se encuentra en la Constitución, en cuyo artículo 134 se establece que la autonomía se concederá por el Congreso de la República con el voto favorable de dos terceras partes de miembros que lo integran, cuando se estime indispensable para la mayor eficiencia de la entidad y para el mejor cumplimiento de sus fines.

La autonomía reconocida directamente por la Constitución se encuentra claramente definida en la misma, de tal manera que su existencia y competencia no admite ninguna duda. La garantía de este reconocimiento autónomo estriba en que el legislador secun-

dario no puede, sin incurrir en una violación a la propia Constitución, limitar, cercenar, restringir o tergiversar, a través de una ley ordinaria, lo estatuido en los preceptos fundamentales. Este es precisamente el propósito del legislador constituyente: asegurar una actividad que es fundamental para el mismo Estado y que, por esa razón, no puede dejar su regulación, o mejor dicho, su existencia al vaivén caprichoso del legislador ordinario, que muchas veces actúa embriagado de poder. Su admisión en la Constitución responde a exigencias de interés vital para la Nación, y solo conforme a este alto designio se justifica su inclusión en la Carta Fundamental. Sobre este tema volveremos más adelante, cuando abordemos la autonomía constitucional del banco central.

La descentralización constitucional siempre conlleva el reconocimiento de una autonomía adscrita al ente que hace mención el mismo precepto constitucional, porque es una forma de garantía máxima que reconoce el Estado al ente mismo, ya que no puede ser variada desde ningún punto de vista por el legislador ordinario. Descentralización y autonomía constitucional van siempre de la mano, pero cuando se le otorga autonomía ordinaria a un ente descentralizado creado por el Congreso, dicha autonomía no es plena, y más pareciera, como se les llama comúnmente, entidades semiautónomas.

V AUTONOMÍA DEL BANCO CENTRAL

Como dijimos al principio del presente trabajo, el concepto de autonomía del banco central es una cualidad inherente al mismo. No es difícil concebir —por no decir imposible— que exista un banco central sin reconocerle autonomía, ya que de lo contrario su estructura y función estaría constantemente bajo la amenaza de las presiones políticas, bien sea provenientes del poder ejecutivo, bien del poder legislativo. Presiones que se

concretarían en cualquiera de sus funciones fundamentales: la moneda, el cambio y el crédito. De hecho, aun cuando haya autonomía los bancos centrales se encuentran presionados y, lo que es peor, muchas veces ceden a esas presiones.

Uno de los grandes avances, entre otros, que nos legó la Revolución de 1944 fue la creación del Banco de Guatemala, como banco central. Ya durante la época del triunvirato revolucionario se habían sentado las bases ideológico-políticas de un banco central, mediante el Decreto Número 67, publicado en el Diario Oficial el uno de marzo de 1945. Fue tan efímera su vida que no llegó a funcionar el banco creado, denominado Banco Nacional de Reserva, pues el 11 de diciembre de 1945 se emitió el Decreto 215 que contiene la Ley Orgánica del Banco de Guatemala, Decreto entró en vigor el 5 de febrero del año posterior, creándose el Banco de Guatemala, que a la fecha nos rige, bajo la presidencia del doctor Manuel Noriega Morales. Junto a dicha ley se emitían la Ley Monetaria, Decreto 203, y la Ley de Bancos, Decreto 315, con lo cual se conformaba el sistema de banca central.

En el discurso inaugural del Banco de Guatemala, recogido en la primera *Memoria de Labores* de dicha entidad, el doctor Manuel Noriega Morales expuso: «Estas tres piezas de legislación son el resultado de un cuidadoso y concienzudo estudio técnico que, como ya se dijo, se inició en el Ministerio de Economía a principios del año de 1945 y se desarrolló hasta el año de 1946. En el estudio de estas leyes colaboraron distinguidos economistas nacionales y técnicos extranjeros de la más alta capacidad científica, y es de justicia en esta primera Memoria del Banco de Guatemala dejar mención de los excelentes servicios que en este sentido prestaron al país el Dr. Roberto Triffin y Mr. David L. Grove, funcionarios de la Junta de Gobernadores del Sistema de la Reserva Federal de los Estados Unidos y economistas que no sólo

poseen gran versación en materias monetarias y bancarias, sino copiosa experiencia en reformas semejantes de otros países de la América Latina. También debemos mencionar las aportaciones contenidas en parte de esa legislación, que se deben al eminente economista argentino Dr. Raúl Prebisch, exgerente del Banco Central de su país» (*Memorias del Banco de Guatemala*. Memoria de julio a diciembre de 1946, pp. 21 y 22). Y agregaba: «La transformación requerida, para fortuna de Guatemala, estudiada a la luz de las más modernas y recientes experiencias monetarias e inspirada en los principios más depurados de la banca central, cuyo conocimiento ha evolucionado con una dinámica sorprendente durante los últimos años, como reflejo de los éxitos y fracasos de los regímenes basados en el patrón oro clásico o en otro sistema, y de las pruebas que todos ellos han sufrido en el lapso comprendido entre las dos guerras mundiales, en el período bélico que acabamos de pasar y en el presente periodo de adaptación a la paz. Nuestra reforma está por ahora contenida en la Ley Monetaria y en la Ley Orgánica del Banco de Guatemala, que el Congreso Nacional emitió por Decretos Legislativos, números 203 y 215. Estas leyes, de moderno corte, contienen innovaciones tan revolucionarias en el orden de la teoría monetaria que han sido recibidas con elogio por la crítica extranjera, debido a que en ellas se condensan los mejores principios de banca central que en los momentos actuales se aceptan por la economía aplicada. Tanto evoluciona, sin embargo, el pensamiento económico, que no sabemos si en corto tiempo esos principios serán mejorados y ameritarán reformas en nuestra legislación (*opus cit.*, p. 22).

Es importante señalar que las tres leyes citadas, pilares normativos del nuevo sistema que se inauguraba, tenían una perfecta coordinación y armonía en donde se apreciaba efectivamente la mano de expertos extranjeros en materia monetaria. Un nuevo sistema totalmente diferente del que nos venía

rigiendo, acomodado a las nuevas teorías fundamentadas en un intervencionismo de Estado. Por consiguiente, no era de extrañar que similares leyes rigieran en los demás países de Latinoamérica, puesto que todas ellas estaban inspiradas en las nuevas corrientes procedentes de Bretton Woods.

Se hace notar aquí el racionalismo jurídico, en cuanto que mediante una nueva estructura legal se pretendía organizar, dirigir y modelar una realidad social concreta, como lo era la monetaria, bajo un sistema de banca central que permitiera un desarrollo ordenado de la economía nacional, mediante la creación y mantenimiento de ciertas condiciones monetarias, cambiarias y crediticias. Hemos venido empleando el término sistema; conviene, entonces, dar una definición del mismo. Según un reputado jurista, Luis Recaséns Siches, se entiende por sistema «la ordenación de una variada multiplicidad en un todo unitario y bien estructurado, dentro del cual cada elemento singular se encuentra en relación con el todo y con las partes, y dentro del cual ocupa un lugar adecuado» (*Nueva Filosofía de la Interpretación del Derecho*; 2a. edición. México: Edit. Porrúa S.A., 1973. p. 159).

1. Autonomía ordinaria

En el artículo 1o. de la Ley Orgánica del Banco de Guatemala, se dispone que: «Se crea un Banco de Estado, descentralizado, con el nombre de "BANCO DE GUATEMALA"». Y agrega: «El Banco funcionará con carácter autónomo y se regirá por las disposiciones de esta Ley y de la Ley Monetaria».

En esta expresión «con carácter autónomo» se define la naturaleza y la existencia misma de la institución. Si bien el precepto habla de entidad «descentralizada», cabe decir que la autonomía lleva implícita la descentralización, como lo hemos analizado anteriormente.

El ser autónomo del ente le dota de personalidad jurídica y, por tanto, capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones; es un sujeto de derechos y obligaciones. La personalidad jurídica es lo que distingue a la entidad autónoma de los meros organismos administrativos.

De acuerdo con el sentido de la palabra «autonomía», según lo analizado *ut supra*, significa un administrarse por sí mismo y dictar sus propias normas de funcionamiento a fin de hacer realidad el ámbito de su competencia. Es decir, que el ente autónomo puede actuar si no es dentro de dicho ámbito. La competencia asignada de acuerdo con la ley es fundamental, porque solo lo actuado en orden a la misma es lo que tiene validez jurídica; de lo contrario se incurre en nulidad.

Decir autonomía es decir libertad de actuar dentro del círculo de atribuciones, es decir poder de decisión y de auto gobernarse, dictar sus propias normas de organización y de administración dentro del marco asignado por la ley ordinaria y, en su caso, por la Constitución. Más adelante veremos la autonomía constitucional que, cronológicamente, fue posterior a la autonomía ordinaria; de aquí que estemos tratando esta en primer orden.

2. Autonomía ordinaria interna y externa

La autonomía en general y, en particular, la del Banco de Guatemala, puede enfocarse desde dos puntos de vista: interno y externo. El primero significa que el banco central puede determinarse a sí mismo dentro del ámbito de su competencia, según lo crea más conveniente y oportuno para la realización de los altos fines para los cuales fue creado. Así, en lo que se refiere a la función de promover la creación y el mantenimiento de condiciones monetarias, cambiarias y crediticias el Banco de Guatemala tiene la libertad de

actuar tanto en lo que se refiere al orden interno como al internacional, ya que todas estas funciones están íntimamente engarzadas, de manera que existe entre ellas una estrecha relación inescindible, que se traduce en la correlación de las amplísimas funciones de la estabilidad monetaria externa y estabilización monetaria interna. En este aspecto, también es lícito hablar de autonomía en sentido positivo.

La autonomía en sentido externo significa que el Banco de Guatemala puede oponer su esfera de acción frente a los poderes públicos que pretendan vulnerar su autonomía. Es decir, que los órganos de poder deben abstenerse de invadir dicha autonomía y, cuando ello surja, el banco central tiene el derecho y el deber de oponerse, haciendo uso de todos los recursos legales para que dicha autonomía se mantenga incólume. En este aspecto también se habla de autonomía en sentido negativo. El deber de abstención, que es el deber de no intervenir en la materia ni en las decisiones que le son propias al Banco de Guatemala, pues de hacerlo así estarían invadiendo un campo cuya competencia le pertenece a dicha institución y es, *eo ipso*, excluyente de cualquier injerencia de un organismo u órgano estatal.

3. Autonomía formal y material

También la doctrina registra la dicotomía de autonomía formal y material. La primera estaría dada en cuanto que ningún otro órgano ni autoridad del Estado puede válidamente interferir o inmiscuirse en las decisiones que adopte el Banco de Guatemala, bien sean administrativas, bien sean legales o de cualquier otra índole (sentido formal negativo). Pero también en cuanto que el Banco de Guatemala puede emitir las disposiciones de carácter general o individual que estime pertinentes, sin que las mismas puedan ser desobedecidas o no acatadas, salvo las decisiones que emitan los órganos jurisdiccionales

en virtud de recursos interpuestos por los que se consideran afectados (sentido formal positivo).

En cuanto al sentido material, cabe decir que la autonomía del Banco de Guatemala se traduce en que ninguna disposición puede regular materia que sea propia de la banca central, sustrayéndole un conocimiento que les es exclusivo (sentido material negativo). En otro aspecto, el Banco de Guatemala, en el ejercicio de su autonomía, es libre para conocer y decidir con exclusividad sobre materia que le es propia según lo determinado en su Ley Orgánica (sentido material positivo).

Todas estas apreciaciones no son simples consideraciones semánticas ni tampoco lucubraciones, sino son verdaderos aspectos de una realidad en juego. No son meros ejercicios de la razón, sino consideraciones teóricas que tienen y deben tener una aplicación en la realidad social concreta. De aquí la importancia de que ciertos conceptos como la autonomía sean entendidos y aplicados con todo rigor, porque de ello depende el éxito de la institución banco central. Precisamente, es necesario decirlo, el que no se haya cumplido con los mismos en el proceso histórico del Banco de Guatemala, ha hecho que los objetivos de este no hayan dado los resultados que esperaban sus creadores en el contexto de una política de desarrollo y crecimiento económico del país.

El que el legislador ordinario haya otorgado la autonomía concomitantemente con la creación de la institución no fue un capricho ni una cuestión antojadiza, sino fue algo necesario que tenía que ser inherente al banco central. No habría banco central sin ella. Las políticas monetarias, cambiarias y crediticias no podrían ser una realidad sin la autonomía, tanto más cuanto que la historia había demostrado que para los gobernantes era verdadera tentación tener intervención directa o la posibilidad de hacerlo en materia monetaria. Por otro lado, las funciones técnicas propias

de un banco central nunca podrían ser manejadas por el Ejecutivo, porque a este le corresponde administrar la cosa pública pero no lo relativo a la moneda, amén de que son asuntos muy diferentes, a los que los políticos no están acostumbrados a manejar y, cuando lo hacen, los resultados son catastróficos.

El concepto de autonomía, como hemos visto en el desarrollo del presente trabajo y lo veremos durante todo el transcurso del mismo, está circunscrito no solo a una parte determinada de la función del banco central, sino está en todo lo que le atañe al Banco de Guatemala: en su organización, en su formación, en su estructura, en su función, en fin, en toda manifestación de él, tanto en el ámbito interno como externo. De manera que la autonomía no es que repercuta en el orden económico de la «problemática económica nacional» como dice la exigencia del título del presente trabajo, sino que ella es una cualidad inherente al Banco de Guatemala —como a todo banco central—, que por ser de su esencia ontológica no puede existir sin ella. Como veremos enseguida, esta cualidad es tan importante que posteriormente se pensó en la necesidad de otorgarle al Banco de Guatemala una autonomía constitucional, para preservarlo al máximo de los ataques de quienes pretendieran invadir su esfera de competencia.

Otro de los aspectos importantes de la autonomía es la constitución de un patrimonio propio a favor de la entidad, esto es, a favor del Banco de Guatemala; de otra manera los fines serían irrealizables. Esta exigencia del patrimonio propio ha sido aceptada en general por la teoría de las personas jurídicas públicas, la cual está representada por los tratadistas en Derecho Administrativo, en sus obras ya citadas, como lo son Miguel Marienhoff y Gabino Fraga, entre otros, como algo indispensable e imprescindible para su funcionamiento, ya que de otro modo se crearía un ente como una mera abs-

tracción. El patrimonio del Banco de Guatemala se constituyó con un Fondo de Garantía inicial de Q.500,000.00, el cual se incrementaría con las utilidades netas. Un mecanismo instituido en el Título II de la Ley Orgánica determinaba ese patrimonio del Banco, con lo cual siempre habría una retroalimentación del fondo. Por demás está decir, entonces, que la autonomía también implica la propiedad y administración de un fondo que le es inherente a su constitución.

En suma, en lo que se refiere a este capítulo podemos decir que los rasgos distintivos de la autonomía del Banco de Guatemala son:

- a) Constituye una persona jurídica y, como tal, sujeto de derechos y obligaciones. Por lo tanto, es una entidad descentralizada.
- b) Es una persona jurídica pública porque los fines que persigue son esencialmente públicos, fines públicos específicos como lo es el de promover la creación y el mantenimiento de las condiciones monetarias, cambiarias y crediticias más favorables al desarrollo ordenado de la economía nacional.
- c) Tiene un patrimonio propio, el cual le está afecto para la realización de sus fines.
- d) Su régimen es esencialmente publicístico.
- e) Sus fines son propios y, por ende, excluyentes de cualquier entidad u órgano del Estado.
- f) Tiene potestad de mando, de decisión y de determinación de políticas sin subordinación al poder central ni lazos de jerarquía que lo vinculen con este, si bien debe existir una mutua coordinación entre ambos para el mejor logro de sus funciones.
- g) Como entidad de poder, sus mandatos deben ser acatados por los destinatarios, pero por su naturaleza los mismos están basados en el sentido de la persuasión y en su influencia moral.

VI AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL

Deliberadamente no había tocado este punto relativo a la autonomía constitucional, porque esta fue otorgada mucho después a la creación del Banco de Guatemala, veinte años después, con la promulgación de la Constitución de 1965. De tal manera que, cronológicamente, aquel nació antes que esta.

Podemos decir que, en cuanto al significado semántico, la voz «autonomía» es la misma tanto en la ley ordinaria (Ley Orgánica) como en la Constitución, esto es, que siempre significa lo mismo: auto=uno mismo, y nomos=ley, es decir, darse a uno mismo su propia ley. Ya dijimos cuál es el significado de esta expresión, por lo que no vamos a repetirlo en este apartado. Pero existe, indudablemente, una diferencia de rango y de cualidad jurídica que, en este sentido, la hace muy diferente.

¿Por qué la autonomía constitucional? A la respuesta de este interrogante va encaminado el presente capítulo.

Como lo anunciamos en líneas anteriores, desde el punto de vista cualificativo, la autonomía puede ser de dos clases, a saber: la constitucional, que aparece en el propio texto de la Constitución, y la ordinaria que se otorga por el legislador ordinario, como en el caso del Banco de Guatemala por medio de la Ley Orgánica, si bien con una votación calificada con los dos tercios o más de diputados.

La autonomía constitucional proviene de una decisión del poder constituyente originario, como un reflejo del sentir del pueblo que ha otorgado su voto a favor de los representantes soberanos de ese mismo pueblo. En realidad, el reconocimiento de la autonomía responde a dos cuestiones básicas: por un lado, a una cuestión ideológico-política y, por otra, a razones técnicas de máxima protección y seguridad.

Toda constitución se integra con tres elementos fundamentales: un techo ideológico, una organización jurídico-política y una estructura social. Estos tres elementos están integrados en lo que se denomina la fórmula política. Y, como dice el autor español Pablo Lucas Verdú, «... los tres elementos se encuentran entrelazados tanto en su transcripción constitucional como en la praxis política, de modo que su enumeración separada solo tiene alcance didáctico-expositivo». Y agrega: «Los modernos estudios de ciencia política han subrayado la interconexión entre otros elementos, aunque en unos casos el acento carga más sobre alguno de ellos, sin que ello signifique el desconocimiento de los otros. Es posible reconstruir la fórmula política de una constitución examinando su texto y su aplicación a la realidad» (*Curso de Derecho Político*. Vol. II; 2a. edición, Madrid: Edit. Tecnos. 1977. p. 428).

El reconocimiento de la autonomía dentro del texto constitucional es parte de la totalidad de un pensamiento ideológico que el poder soberano considera valioso incorporarlo al texto. Razones de orden económico-ideológico justifican su inclusión dentro del texto normativo, y por ello es que su normativa pertenece a la parte sustantiva o dogmática de las constituciones. En efecto, a partir de las Constituciones de la Primera Guerra Mundial y también después de la Segunda, las Constituciones europeas con gran avance social —aunque ya antes lo había demostrado la constitución mexicana de Querétaro de 1917— recogieron los derechos económico-sociales, al mismo tiempo que establecieron los órganos encargados de realizar los proyectos de ley sobre dichos derechos, de modo que junto a una parte dogmática tradicional y clásica nació un nuevo derecho llamado Derecho Constitucional Económico y, junto a ella, una parte orgánica que posibilitaba su realización.

Obviamente, en esta etapa del pensamiento político nos encontramos ante la presencia

de un intervencionismo de Estado cuyos fines son eminentemente sociales para el logro del bien común, entendido como el mayor bienestar posible de la mayoría, pero sin perder de vista el respeto de los derechos fundamentales individuales.

Nuestra historia constitucional se inicia con la Constitución de 1945, en la cual se recogen los postulados de un pensamiento político que se inauguraba en todo el ámbito político latinoamericano, con excepción de México, que lo había iniciado antes, como un nuevo horizonte en lo político, económico, social y cultural. Nuestra Constitución de 1945 se fundamentaba en los principios de justicia social, pero con respeto a los derechos individuales, habiéndole reconocido autonomía a ciertas instituciones de contenido social. En términos generales, se establecía en el artículo 88 que el Estado orientará la economía nacional en beneficio del pueblo. Y en el «Régimen Económico y Hacendario» se sentaban las bases de un Derecho Constitucional Económico. Hasta aquí todavía no se había conformado un sistema bancario, por la fecha tan reciente entre la Revolución de Octubre de 1944 y la promulgación de la Constitución, en marzo de 1945; pero en términos generales y fundamentales ya se habían puesto los pilares sobre los cuales se edificaría un nuevo orden económico monetario.

Pero fue en la Constitución de 1965 cuando se abrió por vez primera el capítulo del banco central y el sistema de banca central y, con él, un nuevo derecho: el Derecho Constitucional Económico. Por primera vez en nuestra historia patria se disponía constitucionalmente, en el artículo 127, que «es potestad del Estado la emisión de moneda y su regulación con el objeto de crear y mantener condiciones monetarias, cambiarias y crediticias favorables al desarrollo de la economía nacional». Y se agregaba: «Las actividades monetarias, bancarias y financieras estarán organizadas bajo el sistema de banca cen-

tral. Una entidad estatal descentralizada, autónoma, regirá este sistema». Este precepto constitucional consagraba de una vez por todas la autonomía del banco central, aun cuando no hiciese mención del Banco de Guatemala, como no era técnico hacerlo por su naturaleza de precepto constitucional, pero es obvio que la entidad a la cual hacía referencia era al Banco de Guatemala. El párrafo primero era casi una copia del artículo 2o. de la Ley Orgánica del Banco de Guatemala, pero de todos modos lograba el trasunto de la función fundamental del banco central.

¿Por qué se incorporó la autonomía a la Constitución? ¿Sería realmente un pensamiento ideológico del legislador constituyente o fue solamente un afán de garantizar la autonomía a fin de que el legislador ordinario o el Ejecutivo no interviniesen en la esfera de competencia del Banco de Guatemala? De acuerdo con el Diario de Sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente, fue lo segundo. Tenía la incorporación al texto constitucional un sentido proteccionista del Banco de Guatemala más que la conformación de un pensamiento ideológico definido, en materia económica y social. Posiblemente temeroso el legislador de que por los abusos e intromisiones en el banco central se pudiera producir otra crisis como la que sucedió en la época de 1958 con la implantación del control de cambios. Obviamente no había sido suficiente la autonomía concedida por la Ley Orgánica, para preservar al Banco de Guatemala de las invasiones a su esfera de poder, ya que en octubre de 1959, mediante el Decreto 1314 del Congreso de la República, se le habían introducido ciertas modificaciones al Decreto 215, que atentaron contra la autonomía. Pero aun cuando esta ya estaba consagrada en la Constitución de 1965, a la que nos hemos referido, en el mes de septiembre de 1967, con el Decreto 1704 del Congreso, se le hicieron otra vez reformas, las cuales no fueron felices, pues se cercenaba la autonomía del Banco.

La autonomía constitucional tiene todas las características que hemos señalado en la autonomía ordinaria, si bien, como lo dijimos, la cualidad constitucional le da un máximo de protección y de garantía. Esto es, autonomía en sentido interno y externo; en sentido positivo y negativo y en sentido formal y material, por lo que **mutatis mutandi** es válido aquí lo dicho en líneas anteriores respecto a la autonomía ordinaria.

La autonomía constitucional, sin embargo, para que tenga eficacia es necesario que sea cumplida y defendida por las autoridades que tengan a su cargo dicha responsabilidad, esto es, quienes representan y dirigen al Banco de Guatemala. La defensa de la autonomía es, por lo tanto, un derecho y un deber de los que tienen a su cargo su representación. Esta consideración es de suma importancia si tomamos en cuenta que, en definitiva, es a los hombres a quienes les corresponde el cumplimiento de las leyes y hacer que ellas se cumplan. En consecuencia, cualquier intromisión, cualquier interferencia o cualquier transgresión a la autonomía debe defenderse haciendo uso de los instrumentos legales que pone a disposición el propio orden jurídico. Asimismo, comprometer al Banco de Guatemala y, por ende, los intereses del Estado, valiéndose de dicha autonomía también aparejaría responsabilidades a los representantes y funcionarios que en el acto hayan intervenido, pues en tal evento habría un uso del poder en provecho propio.

La concesión de la autonomía constitucional desde la óptica de la Teoría de la Constitución y del Derecho Constitucional responde -aun cuando el legislador constituyente no lo haya intuido- a un intervencionismo de Estado que garantiza una finalidad eminentemente social, cual es la de que este pueda realizar sus programas en áreas del bien común a través del desarrollo ordenado de la economía nacional, haciendo realidad el principio de que el Estado está al servicio del individuo y no este al servicio de aquel.

En este sentido, nuestra Constitución fue realista en cuanto que la regulación de las actividades del banco central tenían su base fundamental en los principios ideológicos de aquella.

De alguna manera, la existencia del reconocimiento de la autonomía del banco central constituye una garantía social, en atención al hombre como componente de lo social, sin pretender invadir la esfera de libertad del hombre sino, antes bien, en suministrarle ciertos bienes o condiciones que el propio Estado considera como vitales, y precisamente porque los estima de este modo es que los eleva a rango de garantía constitucional. Ninguna garantía social tiene sentido si no es en provecho del hombre mismo; no se justificaría, por ende, una garantía que no tuviera esta significación teleológica; dentro de un orden democrático sería inaceptable. Por eso, la consagración de la moneda y la banca dentro del capítulo de las «garantías sociales» constituye una seguridad y certeza jurídicas, en el sentido de que las funciones que desarrolla serán en favor de la nación, del Estado y de la sociedad, esto es, en brindar un mayor y mejor bienestar económico y social.

Mas la autonomía constitucional, aparte de lo dicho, como un determinarse a sí mismo implica cuatro aspectos fundamentales que es necesario subrayar en esta investigación, a saber: autonomía administrativa, autonomía financiera, autonomía reglamentaria y autonomía técnica. Y no es que esté dividiendo la autonomía en varias, ya que la autonomía es una sola; lo que afirmo es que la autonomía constitucional tiene una pluridimensión que nace de la personalidad jurídica que tiene la institución y que se manifiesta en esas cuatro facetas básicas. En la medida en que el Banco de Guatemala cumpla con cada una de ellas, la autonomía será vigorosa y su influencia moral tanto más fuerte.

Estas cuatro autonomías, por así decirlo, son en realidad cuatro potestades que tampoco son divisibles, porque el poder es uno solo, esto es, potestad de administrarse, potestad de disponer de su patrimonio, potestad reglamentaria y potestad de decidir en materia de su competencia. Estas cuatro potestades están imbricadas, son inseparables o inescindibles, y solo por cuestión de orden didáctico-expositivo es que hago dicha separación. Este poder implica exclusión de otro poder, porque sería ilógico que existieren dos poderes que tuviesen la misma competencia. Desde el punto de vista de la lógica jurídica, no es posible jurídicamente que la misma competencia esté asignada a dos instituciones; una debe ser excluida. De igual manera, la competencia que tiene el Banco de Guatemala en materias que le ha reservado la Constitución Política es exclusiva del mismo y excluye la pretensión de cualquier otro poder sobre la misma cuestión regulada. La autonomía, en este sentido, adquiere un relieve institucional y nacional de grandes alcances al ser atributo de una institución como el Banco de Guatemala. Esta es la gran diferencia que existe entre una autonomía constitucional y la otorgada mediante una ley ordinaria. En la primera, la autonomía y la competencia están delineadas bajo una forma segura, inamovible y firme, en cuanto que ningún otro poder es superior a la Constitución. En tanto que en la autonomía ordinaria el legislador, como lo expuse, puede hacer variar la competencia e incluso las funciones de la entidad autónoma, según lo considere políticamente oportuno o conveniente, sin que esta pueda oponerse a dicha decisión, puesto que su autonomía tiene igual rango que la misma ley ordinaria.

Los peligros que enfrentaba la banca central, particularmente en épocas de descontrol y de deshonestidad administrativa del gobierno central, hicieron que el legislador constituyente pensara en incluir el reconocimiento autónómico al banco central en la Constitución de 1965. Este fue un verdadero y enor-

me logro en la historia del Banco de Guatemala, como un caso ejemplar en el contexto de América Latina. Acaso el propio Banco no se percató de qué tan grande era este avance en el campo económico-monetario y en los beneficios que de ello redundaría para la economía de la Nación y del propio Estado. Por eso, ahora que el Banco de Guatemala saca a concurso de trabajo de investigación el tema de la «AUTONOMIA DE LA BANCA CENTRAL» es, indudablemente, una decisión meritoria y un timbre de orgullo y satisfacción de la institución, porque este concepto de autonomía es clave de bóveda en la vida y desarrollo del Banco de Guatemala. Cualquier trabajo que se haga sobre este tema podría considerarse valioso, ya que el solo hecho de meditar sobre algo tan esencial a la institución debe verse como un aporte dentro de su propia dimensión.

Toda la temática de la presente investigación se encuentra iluminada por este concepto de autonomía, y como habremos de darnos cuenta, el éxito de una buena administración y de políticas acertadas depende del uso y del respeto que se tenga a dicha autonomía. Sin autonomía no habría banco central, pero con autonomía constitucional se robustece y se vigoriza no solo el concepto de banco central, sino la función en sí misma.

Este aspecto de la autonomía constitucional del Banco de Guatemala no ha tenido ninguna divulgación por parte de este en las diferentes manifestaciones de nuestra vida política y económica. Este silencio o ausencia de transmisión de conocimientos e ideas sobre su significado y transcendencia ha hecho que no se tenga una conciencia de su sentido y alcances. Porque la autonomía no solo interesa al Banco de Guatemala, también interesa a los políticos, a los funcionarios de otros órganos de poder y al ciudadano en general. Es necesario dar a conocer el porqué de la autonomía, su significado, su importancia y el rol que juega en el ámbito nacional. Solo de esta manera la autonomía

misma irá fortaleciéndose en ese ámbito político y social, y además de su legitimidad jurídica constitucional, tendrá una legitimidad sociológica y política. Es menester recordar que una norma jurídica, cualquiera que sea, pero particularmente la constitucional, necesita del soporte social para tener una fuerza que no venga únicamente del poder que sanciona la ley, sino de la aquiescencia de quienes integran la expresión popular: los ciudadanos. Una norma o una ley es cumplida espontáneamente si en la conciencia de los ciudadanos está que la misma es buena y favorable a los intereses de una colectividad, según lo demuestra el cumplimiento por las propias autoridades.

1. Autonomía del Banco de Guatemala en la Constitución vigente, antes de su reforma

La Constitución Política vigente, promulgada el 31 de mayo de 1985, regula lo relativo al Banco de Guatemala en sus artículos 132 y 133. Menos técnica que la anterior, entra en detalles inconvenientes, propios de una ley ordinaria, con lo cual impide de manera innecesaria la posibilidad de adecuar algunas disposiciones a la realidad cambiante que en un momento dado puede hacer imperativa su modificación.

Sin embargo, si vemos lo positivo del texto constitucional, nos damos cuenta de que hace énfasis en que el Banco de Guatemala es una entidad autónoma con patrimonio propio, vinculándolo expresamente a su Ley Orgánica y a la Ley Monetaria. Por otro lado, como algo novedoso, mas no necesario, regula la forma en que debe estar integrada la Junta Monetaria, así como que los actos y decisiones emitidos por esta están sujetos a los recursos administrativos y al de lo contencioso-administrativo y de casación.

Fija expresamente la competencia de la Junta Monetaria en los grandes renglones que son los objetivos del Banco de Guatema-

la: la determinación de la política monetaria, cambiaria y crediticia, y la función de velar por la liquidez y solvencia del sistema bancario nacional, asegurando la estabilidad y el fortalecimiento de la banca privada nacional.

De todas maneras, lo importante de la Constitución Política vigente es que reconoce claramente la autonomía institucional y funcional del Banco de Guatemala, con lo cual se empieza a formar una tradición constitucional.

La Constitución Política de 1985 recogió los postulados de la Constitución de 1965, en materia de régimen económico y social, particularmente en lo referente al banco central. Fue más allá al postular que dicho régimen se fundamenta en los principios de justicia social (artículo 118), sirviendo este principio regulador, de guía interpretativa en esta parte sistemática de la Constitución. El Derecho Constitucional Económico, bajo este prisma, tiene un claro sentido de beneficio social y económico que, desafortunadamente, no lo ha desarrollado el legislador ordinario, como tampoco en su pleno significado el banco central.

Las Constituciones, y la nuestra no es la excepción, no surgen, sin embargo, por ensalmo o por generación espontánea; muy al contrario, nacen dentro de un contexto histórico, político, jurídico, económico, religioso y social determinado. Este contexto de influencias es el que precisamente va a condicionar todo el devenir constitucional. En este sentido, se pronuncia el constitucionalista español Alfonso Ojeda Marín en su obra *El contenido económico de las constituciones modernas*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1990. p. 12.

Las Constituciones modernas, como la nuestra, no son producto de un sentido meramente social, sino están determinados por las influencias citadas, con lo cual la realidad so-

cial como un devenir heraclitiano orienta al legislador constituyente sobre las necesidades, aspiraciones e ideales de un pueblo. Ciertamente la norma jurídica constitucional pretende regular, y de hecho lo hace, la realidad social concreta, pero dicha regulación no es una mera abstracción, sino está basada en posibilidades reales concretas. Así, por ejemplo, en lo que se refiere a la autonomía constitucional, el legislador, tomando como bases experiencias pasadas, consideró que una de las formas de garantizar el funcionamiento del banco central era dotándolo de autonomía constitucional, en virtud de que la otorgada mediante la ley ordinaria específica no había sido lo suficientemente fuerte o eficaz para oponerla frente a los otros órganos del Estado que habían invadido su esfera de actuación. De ahí, seguramente, que nuestra Constitución, en sus artículos 132 y 133, que regulan la banca central, fue desarrollista, tratando de ser clara y amplia para no incurrir en interpretaciones erróneas, pero más adelante veremos, en relación al inciso i) del artículo 171, que no fue congruente con respecto a la autonomía que él mismo había otorgado.

El Derecho Constitucional Económico, producto de la crisis que dejó la Segunda Guerra Mundial -aunque ya después de la Primera Guerra Mundial dicho derecho se incorporó a las constituciones de Occidente, como es el caso de la Constitución de Weimar de 1919 y, antes de ella, la Constitución de Querétaro de 1917-, tiene un sentido eminentemente democrático, como eran las corrientes que predominaban en ese entonces, porque se consideraba que eran las más adecuadas para que los países que estuvieron en la guerra salieran del estancamiento o atraso hacia el desarrollo o bien que los que estaban bajo pobreza salieran en vías de desarrollo. Evidentemente este pensamiento ideológico político desentonaba con una posición liberal o neoliberal, porque el Derecho Constitucional Económico lo que pretende es, en primer lugar, un intervencionismo de Estado en las

relaciones socioeconómicas y, en segundo, porque de alguna manera limita la libertad individual en aras del bienestar general. Este nuevo Derecho Constitucional necesariamente implica una ampliación del Estado en la medida en que lo requiere la misma realidad social.

Esta posición social o democrática del Estado, en los momentos presentes ha tenido una variante frente a la posición neoliberal, en cuanto que ahora se propende a disminuir la actuación del Estado en las relaciones sociales, de cuya política no es ajena el Banco de Guatemala, como lo expondremos más adelante cuando toquemos el tema de la reforma constitucional. La autonomía del Banco de Guatemala en una ideología liberal se verá necesariamente afectada, porque su ámbito de actuación se reducirá a solo aquello que pudiera ser de su estricta competencia, como sería el caso de la acuñación y emisión de moneda.

Sin embargo, si los derechos sociales y el régimen económico y social de las Constituciones modernas, como la nuestra, tienden a realizar una igualdad real fundamentada en principios auténticamente democráticos y no una igualdad meramente formal al modo liberal, cabe decir que la función del Banco de Guatemala, en su actuar autónomo, tiene que ser congruente con esta aspiración del Estado guatemalteco. En palabras del profesor español Elías Díaz, el Estado democrático (social) es una realidad surgida tras la Primera Guerra Mundial y que se caracteriza por la institucionalización jurídico-política de la democracia social y del capitalismo maduro, y permite compatibilizar el neocapitalismo con un Estado intervencionista, productor de bienes de uso y servicios. En una palabra, hacer realidad la liberal real y no solamente la formal. (citado por Antonio Enrique Pérez Luño, *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*. Madrid: Edit. Tecnos, S.A., 1984. p. 230).

No podemos dejar de tocar estos puntos porque van íntimamente ligados con la función del Banco de Guatemala, en ejercicio de su autonomía, conforme los dictados de la Constitución en su ideario ideológico-político. El Banco de Guatemala no es una isla dentro del contexto general del Estado, sino una más de sus instituciones, en cuya función se deben mantener la coherencia, la armonía y congruencia de los fines de este. En tal sentido, la función autónoma del banco central debe estar en sintonía con esta función teleológica, de acuerdo con los postulados fundamentales de la Constitución Política. Muchas veces se ha cometido el error de diseñar y ejecutar políticas que van en contra de los designios del legislador constituyente, porque en nuestro medio no se toma en cuenta, ni siquiera se piensa, en las directrices constitucionales. De ahí que existan programas que responden a una política aislada, incoherente, dentro de un contexto global del Estado. Se olvida o se desconoce el papel que juega la Constitución como directriz y parámetro de todas las decisiones de orden político de los órganos de poder y, como resultado, se elaboran programas que no resuelven los problemas nacionales. Precisamente una de las grandes crisis a la que asistimos ha sido consecuencia de esta forma errónea de ver las cosas: las declaraciones constitucionales, su normatividad jurídica, han quedado en buenas intenciones o deseos, existiendo una evidente distancia entre los principios de las declaraciones constitucionales y sus realizaciones concretas.

Lo dicho no es, ni mucho menos, una cuestión meramente formal, sino lleva implícitos aspectos de justicia material, en cuanto que el cumplimiento de los mandatos constitucionales son los supuestos necesarios para que se realice ese valor fundamental que es la justicia. Cuando hacemos referencia a la crisis que nos abate en los momentos presentes, se debe precisamente a esto: a la no realización de la justicia real, lo que es incompatible también con otro valor de igual jerarquía: la seguridad.

El Banco de Guatemala no es ajeno a esta problemática; por el contrario, en ejercicio de su autonomía es una institución que tiene que ver directamente con el cumplimiento de la Constitución, particularmente con los artículos 1, 2, 132 y 133, que son los que le atañen en la contribución de un bienestar general o en la realización del bien común. Todas las instituciones, pero principalmente las nacidas por virtud de la misma Constitución, como el Banco de Guatemala, tienen una importancia vital en la vida de la Nación. No es, por lo tanto, un azar que el legislador las haya ordenado dentro del texto constitucional, sino porque para el desarrollo y crecimiento del país, tienen una razón de existir fundamental.

El no cumplimiento de la Constitución en su sentido oportuno ha provocado la esclerotización del sistema y de la sociedad misma, pues la Constitución no es solo un conjunto normativo, una serie de disposiciones fundamentales, sino es la vida misma de un pueblo. Sus funciones de orientación, de integración y de valoración están latentes en la misma, con pleno vigor, por lo que la no realización de su normativa es índice de atraso y de pobreza. Que es precisamente lo que, desafortunadamente, estamos viviendo.

2. ¿Existe verdaderamente una autonomía o una autonomía plena del Banco de Guatemala?

Esta es una pregunta que consideramos de primer orden. En el curso del presente trabajo he venido afirmando que existe una autonomía constitucional, porque la verdad es que tanto la Constitución de 1965, como la actual de 1985, reconocen expresamente esta cualidad. Sin embargo, hay un punto muy importante que nos permite establecer si realmente esa autonomía se da conforme la estructura del Banco de Guatemala. El punto es importantísimo si tomamos en cuenta que la denominación del presente estudio, como lo indican las bases del concurso, se refiere a

«La autonomía del Banco Central y sus repercusiones en la problemática económica nacional».

El punto de partida es, pues, si de acuerdo con la estructura y organización del Banco de Guatemala se puede dar una plena autonomía o una semiautonomía. Considero que cuando se habla de autonomía tal como lo he venido haciendo, lo ideal es que la institución designe sus propias autoridades, independientemente del gobierno central. No basta, entonces, que haya una autonomía de decisión y de autogobierno, sino es menester que la institución designe a sus propias autoridades.

Ciertamente la Constitución Política, en su artículo 132, tal como hemos visto, declara expresamente que el Banco de Guatemala es una entidad autónoma. Y la pregunta es si esto es suficiente o si es necesario, para que haya realmente autonomía, que las autoridades elijan al presidente de su propia institución. Cuando se creó el Banco de Guatemala, conforme el Decreto 215 del Congreso, se dispuso en el artículo 15 que el Presidente del Banco sería electo por los miembros de la Junta Monetaria, de una lista de seis personas que propondrían los miembros titulares. Y que el mismo sólo podría ser removido si mediaba sentencia dictada en vía sumaria por el Tribunal y Contraloría de Cuentas (artículo 24). Es decir, que el nombramiento y destitución o remoción del Presidente del Banco de Guatemala era totalmente ajeno al Presidente de la República. Bajo esta hermosa regulación fue nombrado el primer presidente del Banco de Guatemala, doctor Manuel Noriega Morales, en tiempos del doctor Juan José Arévalo Bermejo.

En la Constitución de 1965, se introdujo un precepto que le asignaba al Presidente de la República la facultad de nombrar y remover a los funcionarios de entidades descentralizadas autónomas y semiautónomas, cuya designación le corresponde a la ley, a los

demás funcionarios y empleados civiles, cuyo nombramiento o remoción no estén regulados en otra forma por la Constitución o las leyes (inciso 14 del artículo 189). En realidad, la Constitución preservaba el nombramiento del Presidente del Banco de Guatemala, ya que conforme su Ley Orgánica dicho nombramiento no le competía al Presidente de la República.

No obstante, en el mes de septiembre de 1967 el Congreso de la República promulgó el Decreto 1704, que modificaba la estructura de la Junta Monetaria, así como el nombramiento del presidente del Banco de Guatemala, quedando en manos del Presidente de la República dicho nombramiento. Lo que no había hecho el gobierno de la «Liberación», al que se le calificó de retrógrado, lo hizo el gobierno de la Revolución. A partir de este momento la autonomía del Banco de Guatemala quedaba seriamente cercenada, y siendo la autonomía ya reconocida por la Constitución de 1965, el Decreto 1704 era inconstitucional, pero esta inconstitucionalidad no fue atacada por las autoridades del banco central de ese entonces. Más bien lo vieron con complacencia. Los avances de la gloriosa Revolución de 1944 se vieron gravemente mediatizados en la materia económico-monetaria, y volvieron a renacer los temores de los siglos XVIII y XIX y del presente, en cuanto a la interferencia e intromisión del gobierno central en el banco central. Todas las reformas introducidas por el Decreto 1704 fueron inconstitucionales, ya que de una u otra forma afectaban la autonomía del Banco de Guatemala. Un cuidadoso estudio de este Decreto me ha llevado a dicha conclusión, el que sería prolijo exponerlo acá porque me saldría de los objetivos del mismo, y por lo tanto, de las «Bases» señaladas.

¿Es posible hablar de una plena autonomía si existe un cordón umbilical entre el banco central y el gobierno? ¿Cómo decir que existe autonomía si el Presidente de la República puede, en cualquier momento, con o sin

expresión de causa, remover al Presidente del Banco de Guatemala? Es cierto que la Ley Orgánica establece ciertas causales de remoción, pero ello no es garantía de permanencia y estabilidad en el cargo, como lo ha enseñado la experiencia.

La Constitución de 1985 expresa, en el inciso s) del artículo 183, que es función del Presidente de la República nombrar y remover a todos los funcionarios y empleados públicos que le corresponde conforme la ley. En este sentido, la situación ha quedado igual. No existe una jerarquía, pero existe una sujeción en cuanto que el nombramiento proviene de un poder ajeno al Banco de Guatemala. La autonomía de esta institución no es igual a la autonomía de las municipalidades ni a la de la Universidad de San Carlos, en cuanto que sus autoridades son electas dentro del seno de la propia institución o por sufragio local, sin intervención del gobierno central. Sería loable que se le devolviera la plena autonomía al Banco de Guatemala, tomando en consideración que la Constitución Política le adscribe dicha cualidad y, como lo he dicho, esta cualidad resulta inherente a la institución y, por ende, le es esencial a su existencia y funcionamiento.

3. Autonomía y deuda pública interna y externa

Sin perjuicio de que más adelante puntalicemos más a fondo sobre esta cuestión, me parece oportuno dedicarle un espacio a un precepto que introdujo la Constitución actual, en la parte correspondiente a las atribuciones del Congreso de la República, y que tiene una íntima relación con el concepto de autonomía del Banco de Guatemala. Así, en el inciso i) del artículo 171, se dispone que corresponde a dicho Organismo: «Contraer, convertir, consolidar o efectuar otras operaciones relativas a la deuda pública interna y externa. En todos los casos deberá oírse previamente las opiniones del Ejecutivo y de la Junta Monetaria». Y agrega: «Para que el

Ejecutivo, la Banca Central o cualquier otra entidad estatal pueda concluir negociaciones de empréstitos u otras formas de deudas, en el interior o en el exterior, será necesaria la aprobación previa del Congreso, así como para emitir obligaciones de toda clase».

El Banco de Guatemala, desde su creación, había venido contrayendo deuda pública interna y externa con base en sus funciones autónomas de regulación de la moneda, el cambio y el crédito. Precisamente el ejercicio de la autonomía es, en esencia, que el banco central pueda contraer deuda pública conforme lo demanden las situaciones monetarias y, qué mejor que dicha institución es la que considera la necesidad de dicha contracción para mantener el equilibrio adecuado en las condiciones monetarias, cambiarias y crediticias. Ni el Congreso de la República ni ningún otro organismo o institución tienen la capacidad técnica para decidir o determinar cuándo es necesaria y conveniente la contracción de la deuda para los fines que maneja el banco central. En el fondo, el precepto constitucional significa negarle credibilidad al banco central, al sujetarlo a un organismo cuya actuación es emitentemente política.

Por otro lado, la disposición constitucional se contradice con el artículo 132, que reconoce la autonomía del Banco de Guatemala y que, además, dispone que dicha institución se regirá por su Ley Orgánica y por la Ley Monetaria. Una de las funciones esenciales del Banco de Guatemala es contraer préstamos o líneas de crédito para mantener la estabilización monetaria externa, esto es, la estabilidad externa de la moneda nacional y asegurar su convertibilidad, de acuerdo con el régimen establecido en la Ley Monetaria. Los activos que adquiera el Banco de Guatemala constituirán el Fondo de Estabilización Monetaria. El monto y composición de este Fondo deberá asegurar que el Banco de Guatemala disponga, en todo momento, de los activos líquidos que necesitare

para saldar cualquier déficit previsible en la balanza de pagos, a fin de mantener la convertibilidad y estabilidad externa de la moneda. Para estos fines, el Banco de Guatemala, como se dijo, podrá obtener y conceder créditos y efectuar otras operaciones que correspondan a la naturaleza de un banco central, con otros bancos centrales y con instituciones financieras extranjeras de primer orden. Esta es una función propia de todo banco central, a diferencia de los préstamos que realiza cualquier otra institución u órgano del Estado en el que la contracción de deuda no es el modo de operar corriente. Como se asentó, estas operaciones de tomar y conceder créditos son propios de la naturaleza de un banco central, el que por antonomasia se dedica a esta clase de operaciones.

Por eso, si por una parte el legislador constituyente le reconoció autonomía al banco central para que pudiera ejercer con propia decisión todas las funciones y operaciones que por naturaleza le corresponden, según lo establecido en la Ley Orgánica y en la Ley Monetaria, pero por la otra le cercena una de las funciones vitales, como lo es la de contraer deuda pública externa (e incluso interna), entonces le impide la realización de una de sus operaciones que, por su propia naturaleza, le corresponden, sujetándola a la aprobación previa de un organismo, con lo cual mutila la autonomía tanto en su sentido interno como externo, según lo vimos en líneas arriba, cuando explicamos el concepto de autonomía. Que por razones de manejo indebido en las operaciones del banco central se haya introducido dicho precepto constitucional no justifica, por cuanto que no es mutilando la autonomía como se componen las cosas, sino en la búsqueda de los hombres idóneos para el ejercicio de los cargos. Más adelante, en el apartado referente a las «repercusiones de la autonomía en la problemática económica nacional», tendré la oportunidad de tocar nuevamente este tema, de gran importancia en la vida del banco central y de la nación.

El legislador constituyente no fue congruente con la disposición contenida en el artículo 132, y creó una forma antinómica que vino a debilitar la autonomía que había otorgado, que, como hemos visto, es una autonomía que por ser constitucional no está sujeta a la decisión de otro órgano o poder que no sea el propio banco central.

VII AUTONOMÍA DEL BANCO DE GUATEMALA EN EL ORDEN INTERNACIONAL

Considero que la autonomía del Banco de Guatemala en el orden internacional es un punto que merece un tratamiento especial, por su importancia en el ámbito nacional y porque hoy en día dichas relaciones se hacen frecuentes para el mantenimiento de la economía monetaria y por las constantes vinculaciones del banco central con otras instituciones bancarias y financieras que conforman el mundo moderno.

Esta importancia ya la habían previsto los creadores de nuestro banco central, en la Ley Orgánica, aprobada por el Congreso de la República. Efectivamente, en el artículo 60. de la Ley Orgánica se dispone que el Banco deberá actuar de conformidad con los convenios monetarios y bancarios internacionales, suscritos y ratificados por la República. Y agrega: «Ejercerá la representación legal del Estado en todos los trámites, negociaciones y decisiones resultantes de dichos convenios, sujetando su actuación a las disposiciones legales sobre la materia y a las instrucciones que le fueren eventualmente impartidas por el Gobierno, en los casos previstos en esta ley y en la Ley Monetaria».

En este sentido, si bien es cierto que los convenios monetarios y bancarios son suscritos y ratificados por la República, quien actúa es el Banco de Guatemala. Y luego, es el que ejerce la representación del Estado en cuanto a la ejecución de dichos convenios.

Este actuar responde al concepto de autonomía que le había otorgado el legislador ordinario.

Si en el tiempo de la creación del Banco de Guatemala ya se había determinado la necesidad de actuar internacionalmente, en los tiempos actuales con mayor razón se hace sentir esa necesidad, se dirá que estas relaciones son imprescindibles en la vida económica de un país. En realidad puede decirse, sin temor a equivocaciones, que en la actualidad ningún país es autárquico, esto es, que pueda bastarse a sí mismo.

En efecto, señala el autor español Antonio Rodríguez Sastre que hubo una época en que algunos países pretendían que sus economías fueran autárquicas, bastarse a sí mismas y a encerrarse en sus propios medios; «La planificación e intervención de los sectores más vitales erigióse en postulado de esta dirección, y en consecuencia, los contactos internacionales se redujeron a lo imprescindible. La aspiración a la autarquía pudo ser un ideal; hoy sólo es un recuerdo. Ningún Estado contemporáneo es autárquico hasta el extremo de poder subsistir sin intercambios con el extranjero» (*Las obligaciones en moneda extranjera*. Madrid: Edit. Derecho Financiero, 1968. p. 18). La frase «el capital se forma en casa» ha pasado a la historia. Desde la Conferencia de Bretton Woods de 1944 las cosas en el mundo económico y monetario han cambiado, los problemas monetarios internacionales no pueden ser manejados sino por los bancos centrales, de aquí su importancia en la suscripción de convenios de esta naturaleza en materia monetaria.

El Banco de Guatemala, en su función de Estabilización Monetaria Externa, tiene grandes compromisos que cumplir en materia de importaciones y de balanza de pagos. Para este fin, ya el legislador de la Ley Orgánica le había otorgado la potestad de efectuar, con instituciones bancarias internacionales, las operaciones que le corresponden,

de acuerdo con los convenios internacionales suscritos y ratificados por la República, y con las disposiciones legales que se dicten sobre la materia (artículo 79).

Por otro lado, la Ley Monetaria le impone el deber de asegurar la libre convertibilidad entre el quetzal y las divisas extranjeras, de acuerdo con dicha ley y con los tratados y convenciones de estabilización monetaria, suscritos y ratificados por la República (artículo 19). El movimiento de las divisas en la venta y compra se realizarían a través de un fondo llamado «Fondo de Estabilización Monetaria».

En todo este tipo de operaciones, el Banco de Guatemala, en el ejercicio de su autonomía, tiene un amplio radio de acción que fue limitado por la introducción del inciso i) del artículo 171 de la Constitución vigente, en el que la contracción de deuda pública externa necesita de la autorización del Congreso de la República. Es cierto que en el pasado hubo un exceso o quizá un abuso en la contracción de dicha deuda, pero esto no era motivo para que se le cercenara la autonomía al banco central. De hecho su autonomía quedó recordada y tácitamente modificadas la Ley Orgánica y la Ley Monetaria.

Conviene recordar que nuestro banco central era uno de los bancos centrales de Latinoamérica, o por lo menos de la región centroamericana, que tenía un vigoroso stock de divisas, estos es, de reservas monetarias internacionales, pero desafortunadamente la presión que ejerció el gobierno central durante el quinquenio 1978-1982 fue sumamente lamentable para nuestra economía monetaria. Fueron días aciagos en los que la autonomía de la banca central fue flagrantemente violada. Hubo un drenaje de divisas tan fuerte que, en un tiempo demasiado corto, nuestras reservas quedaron exangües, y a partir de estos infaustos momentos ya no nos volvimos a levantar. Su efecto negativo lo estamos padeciendo todavía. Cuando abordemos el tema

de las repercusiones de la autonomía del banco central en la problemática de la economía nacional, tendremos oportunidad de tocar el aspecto del porqué de la necesidad de preservar dicha autonomía.

La autonomía —que no es autarquía— es la potencialidad y el acto de poder actuar en cualquier momento de la entidad que la goza, como la libertad que tiene un individuo de actuar por sí mismo sin más limitaciones que el respeto al derecho de los demás. Igualmente la autonomía de los entes, como el Banco de Guatemala, es la libertad de actuar dentro del círculo de su competencia fijado por la Constitución y las leyes. Un banco central que goza de autonomía significa que puede obrar tanto conforme al derecho interno como al derecho internacional en la materia que sea de su competencia. La autonomía, en este sentido, rebasa las fronteras patrias para trascender en el orden internacional. Ese actuar no hay que verlo como una afectación a la soberanía nacional, sino, antes bien, como una forma de realizar un poder que está con arreglo a la Constitución y que por la Constitución misma se efectúa. La autonomía, pues, es total e integral y, al propio tiempo, única en cuanto a la entidad que le ha sido asignada.

Es tan importante esta relación del Banco de Guatemala en el orden internacional, que el Gobierno de la República y toda institución que pretenda realizar operaciones crediticias en el extranjero deberá requerir previamente dictamen a la Junta Monetaria, en el que se analizarán las disponibilidades y obligaciones del país en divisas y la incidencia en la operación contemplada sobre la balanza de pagos y sobre el volumen en el medio circulante. En consecuencia, si el dictamen no fuera favorable la operación no se realizaría, porque el dictamen no es una simple opinión sino una **conditio sine qua non** para la realización de la operación. Es un dictamen vinculante que obliga al requiriente (artículo 123 de la Ley Orgánica).

La función del Banco de Guatemala en relación con la estabilización monetaria externa es de primerísimo orden, y esta no puede realizarse si no existe una autonomía en las relaciones internacionales conforme los tratados y convenios suscritos en materia monetaria. Es decir, libertad de decidir cuándo y en dónde se ejecuten las operaciones para mantener esa estabilización monetaria externa. El Banco de Guatemala, como todo banco central, tiene una responsabilidad que cumplir conforme su Ley Orgánica, y esta responsabilidad debe cumplirla con arreglo al ejercicio de esa autonomía, sin que pueda justificar por ningún motivo su no cumplimiento.

Debo hacer mención en este apartado de las relaciones que en el ámbito internacional efectúa el banco central con otros bancos centrales, y también su relación con otras instituciones de primer orden de carácter internacional, aparte de las instituciones internacionales bien conocidas como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Internacional de Desarrollo.

En el orden regional se ha creado el Consejo Monetario Centroamericano, que tiene una función importante en las relaciones recíprocas de los bancos centrales de la región, como lo es armonizar y coordinar sus políticas monetarias y cambiarias a fin de realizar gradual y progresivamente la Unión Monetaria Centroamericana y contribuir al proceso de integración regional. Contiene la Cámara de Compensación Centroamericana, que en el sistema de pagos ejerce una función importante, si bien por la variante de los tipos de cambio su función no es tan intensa como lo fue otrora.

También contiene un Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria y un Régimen de Consultas Multilaterales. Todas estas funciones son de gran importancia para el desarrollo económico regional, las cuales se han visto mermadas por los acontecimien-

tos políticos que a cada una ha agobiado, lo que ha repercutido severamente en las relaciones económico-monetarias. La autonomía del Banco de Guatemala en el quehacer internacional es de importancia capital para el desarrollo del mismo y del país; por lo tanto, su repercusión en el orden económico nacional resulta obvia, pues no es posible vivir hoy en día encerrado entre murallas fronterizas.

VIII LA AUTONOMÍA DEL BANCO DE GUATEMALA EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL

No puedo dejar de tocar este tema de la reforma constitucional, porque la misma ha modificado el *status* constitucional que se había venido observando en la Constitución de 1965 y en la presente antes de su reforma. Por ello considero importante dedicarle un apartado especial a fin de entender la inteligencia de la reforma.

Tradicionalmente al Banco de Guatemala, desde su fundación, se le había adscrito una triple función: monetaria, cambiaria y crediticia, según lo señala el artículo 20. de la Ley Orgánica. Y debo decir que son las funciones comunes a todo banco central. Una triple función que, si bien es cierto, se encuentra reconocida en la sistemática del derecho positivo bancario, también lo es que la misma le es inherente a su condición y calidad de banco central. Dicho de otro modo, el orden jurídico bancario no podía dejar de reconocer esta función porque es propia del banco central, de todo banco central, por lo que la ley lo único que hace es regularla positivamente para que haya un orden, una seguridad y una certeza jurídica. La economía monetaria queda encerrada en esta triple función de manera ineludible para un desarrollo ordenado de la economía nacional. No es que una se encuentre encima de otra en forma yuxtapuesta, sino que las tres

están imbricadas de modo que no es posible escindirlas, y solo por una cuestión meramente didáctica o expositiva es posible hablar de ellas por separado.

Sin embargo, en la reforma constitucional se tocó el artículo 133 modificándolo sustancialmente al haberle introducido un segundo párrafo. En efecto, se creó un segundo párrafo que dice: «Con la finalidad de garantizar la estabilidad monetaria, cambiaria y crediticia del país, la Junta Monetaria no podrá autorizar que el Banco de Guatemala otorgue financiamiento directo o indirecto, garantía o aval al Estado, a sus entidades descentralizadas o autónomas ni a las entidades privadas o bancarias. Con ese mismo fin, el Banco de Guatemala no podrá adquirir los valores que emitan o negocien en el mercado primario dichas entidades. Se exceptúa de estas prohibiciones el financiamiento que puede concederse en casos de catástrofes o desastres públicos, siempre y cuando el mismo sea aprobado por las dos terceras partes del número total de diputados que integran el Congreso, a solicitud del Presidente de la República». Hasta aquí el párrafo segundo nuevo del artículo 133.

Como es sabido, la reforma constitucional fue producto de una lucha de poderes por obtener hegemonía política, de manera que la reforma no fue el resultado de un consenso entre los sectores de la población y, en materia técnica, ni siquiera se oyó a los órganos competentes para ello, al menos públicamente no se dijo nada respecto al procedimiento observado. Fue una reforma que tuvo un origen oscuro, con una causa insólita nunca vista en nuestra historia patria y difícilmente en un país democrático del mundo.

Una reforma constitucional es una cuestión sumamente delicada, ya sea que se toquen preceptos de la dogmática jurídica, ya sea de la parte orgánica. Por lo general, y así lo enseña la Teoría de la Constitución y el Derecho Constitucional, una Constitución se

reforma cuando ha habido un desfase entre la normatividad y la realidad, cuando al cuerpo fundamental ya se le es imposible regular una convivencia social determinada, en donde la labor interpretativa no es suficiente para acomodar los preceptos constitucionales a una realidad que al paso del tiempo es ya distinta. Cuando el proceso social ha ido cambiando de tal manera que la regulación normativa es impotente para hacerle frente a los nuevos hechos, se dice entonces que ha habido un cambio en la estructura socioeconómica que es necesario acomodarla a la normatividad. La estructura social de que hablamos anteriormente sufre un cambio tal que la Constitución necesita ser modificada para adecuarla a ese cambio. Una Constitución que por su naturaleza es rígida, no tiene o tiene poco carácter flexible, por lo que su modificación se hace necesaria, cuando su adecuación no permite otra salida. Una reforma constitucional dice el reputado autor español Lucas Verdú, «... es una respuesta al problema de la conciliación de la permanencia de la Constitución con los cambios que pueda experimentar, ya transformándose totalmente la Constitución, sin revoluciones, ya mudando parcialmente, conforme a unas prescripciones jurídicas» (*Derecho Político*. Vol. II; 2a. Ed. Madrid: Tecnos, S.A., p. 647).

La teoría de los cambios constitucionales es una de las más fructíferas en cuanto al conocimiento de las reformas constitucionales. Si la Constitución es el instrumento cognoscitivo a través del cual conocemos una realidad jurídica, política, económica y social, nos daremos cuenta que cuando existe una brecha profunda entre norma y realidad no queda otro remedio que adecuar aquella normatividad a la realidad cambiante. Problema este que no se da en las constituciones flexibles que, como su nombre lo indica, son cuerpos fundamentales que se adecúan a los cambios sociales sin que haya una modificación en sus textos, rige más la costumbre que el derecho escrito.

Toda Constitución tiene la pretensión de regir por largo tiempo, indefinidamente. Cuanto más largo es el tiempo que dura una Constitución, tanto más se consolidan sus instituciones. Su mayor duración depende mucho de su elasticidad mediante una interpretación de sus preceptos que sea congruente con la realidad que se regule. Un ejemplo típico de esta elasticidad lo constituye la Constitución de los Estados Unidos de América; allí la Suprema Corte la va adecuando a la realidad constante por medio de la función hermenéutica, hasta el punto de que a uno de sus jueces, el Juez Marshall, se le ha llamado el segundo creador de la Constitución, acaso porque es una Constitución no desarrollada.

Pero en las Constituciones rígidas desarrolladas, como es el caso de la nuestra, la elasticidad no es tanta, ya que la multiplicidad de preceptos hace que la libertad se vea más encapsulada, aunque, dependiendo de la labor interpretativa de la Corte de Constitucionalidad, se puede lograr un máximo de adecuación de sus preceptos, sin necesidad de un cambio de la Constitución, tanto más que la nuestra tiene un ámbito bastante amplio cuando postula que el fin supremo del Estado es la realización del bien común, con lo cual se establece un parámetro de una proyección muy amplia que ilumina todo el articulado constitucional. En consecuencia, el problema de los cambios constitucionales plantea tres cuestionamientos fundamentales:

- a) Un concepto determinado de Constitución Política;
- b) Una manera concreta de plantearse la eficacia de las normas constitucionales; y
- c) El problema de las relaciones recíprocas entre normas constitucionales y realidad social.

¿Se hizo este análisis cuando se reformó la Constitución vigente? Definitivamente

no. En realidad, el **leitmotiv** de la reforma no era porque existía un cambio en las condiciones socioeconómicas que quedaban al margen de las regulaciones constitucionales, sino, como se dijo, era una simple lucha de poderes. De esta forma anómala, y patológica si se quiere, surgió una reforma constitucional que tuvo serios vicios en su formación y en su contenido, que a la luz de un examen sereno y profundo de la propia Constitución se llega a la conclusión de la inconstitucionalidad de las reformas constitucionales.

Hecho el planteamiento anterior, nos podemos preguntar en qué afectó la reforma constitucional la autonomía del Banco de Guatemala. En mucho, yo diría demasiado. Tanto el artículo 132 como el 133 eran un reflejo fiel del artículo 2o. de la Ley Orgánica del Banco de Guatemala, en cuanto que el objetivo del mismo es el de promover la creación y el mantenimiento de condiciones monetarias, cambiarias y crediticias para el desarrollo ordenado de la economía nacional. Se reforzaba, por consiguiente, toda la sistemática de la Ley Orgánica y todo el sistema de banca central. Sin embargo, con la reforma constitucional, contenida en el Acuerdo Legislativo No. 18-93 y aprobado en referéndum del pueblo, se le quitó la función importantísima de otorgar crédito al gobierno central, cuando en realidad este crédito es necesario para la vida de la nación, ya que es el medio adecuado para que dicho gobierno realice sus políticas y satisfacer necesidades que se le presentan en un momento dado. Un banco central nace precisamente para ir en auxilio del gobierno central cuando este lo requiera, y como una medida sana aconsejable en todos los ordenamientos jurídico-monetarios, como lo establecen los artículos 80 y 107 de la Ley Orgánica. La autonomía, por ende, resultaba recortada en su parte importante de conceder crédito al gobierno central, y con ello un desequilibrio en las funciones monetarias y cambiarias, ya que las tres, con la inclusión de la crediticia, forman una unidad y, al mismo tiempo, una

totalidad, que eliminada una se distorsionan las demás, rompiéndose así la sistemática diseñada originalmente y, consecuentemente, los fines perseguidos con la creación del Banco de Guatemala y con la dotación de una Ley Orgánica y de una Ley Monetaria.

Pero la reforma se hizo con varios vicios de procedimiento y de antinomia constitucionales que hicieron de ella inconstitucional. En efecto, en cuanto a lo que atañe al artículo 133 no consta en los asientos correspondientes que se haya oído a la Junta Monetaria o a un órgano técnico sobre la reforma de dicho artículo. Más aún, no se establecieron los pasos de iniciativa, discusión y aprobación del proyecto de reforma constitucional, que son exigencias mínimas para la formación de toda ley, con mayor razón para la reforma de la Constitución, como lo ha señalado reiteradamente la Corte de Constitucionalidad, en los fallos contenidos en el Repertorio de Jurisprudencia Constitucional 1986-1991, páginas 162 y 186, señalando en el primero que una vez admitido un proyecto de ley, «este debe ponerse a discusión, generalmente, en tres sesiones diferentes, celebradas en distintos días, sin que pueda votarse hasta que se tenga por suficientemente discutido su contenido en la tercera sesión...». Si este procedimiento es necesario en la formación de la ley ordinaria, resulta lógico que lo es con mayor razón en la reforma de la Constitución Política.

Desde la óptica del contenido del artículo 133, la autonomía del Banco de Guatemala resultaba sumamente limitada y resultaba antinómico con respecto al artículo 132 y también del propio artículo 133, ya que si la Junta Monetaria tiene la determinación de la política monetaria, cambiaria y crediticia del país, por otro lado se limita dicha potestad con el argumento contradictorio de «garantizar la estabilidad monetaria, cambiaria y crediticia del país», pues no es posible obtener «estabilidad» si se le prohíbe otorgar crédito al gobierno central. El argumento de que el crédito al gobierno central constituye

un abuso en la emisión monetaria y crea, por ende, una inflación perniciosa a la economía nacional, no es razón suficiente para limitar las funciones del banco central, pues no es con este procedimiento mediante el cual se enmiendan los errores cometidos en el pasado, y quizá la medicina resulta peor que la enfermedad al no permitirle al gobierno central que cumpla con los postulados constitucionales de realizar el bien común y el régimen económico y social basado en principios de justicia social (artículos 1o. y 188 de la Constitución Política). Es decir, que la reforma del artículo 133 no hay que verla aisladamente, sino a la luz de la sistemática constitucional que, como hemos dicho en líneas anteriores, envuelve una fórmula política que responde a un pensamiento ideológico. La cuestión es, pues, si con la reforma no se ha roto la unidad de ese pensamiento ideológico que entraña la Constitución. Yo creo que sí. Porque la reforma responde a un pensamiento liberal o neoliberal, y el sentido de la Constitución es democrático social. La autonomía, pues, ha quedado seriamente limitada, por no decir vulnerada.

La economía monetaria, en sus aspectos primarios y fundamentales, necesariamente tiene que discurrir sobre cauces normativos; por eso al jurista no le son extraños ciertos comentarios o análisis sobre la materia monetaria que se hagan en relación con algunos tópicos como este de la autonomía del banco central y la reforma constitucional. Algunos economistas de prestigio, cuando se produjo esta reforma, hicieron algunos comentarios sobre la posición del Banco de Guatemala en relación con el gobierno central, que bien vale la pena recogerlos porque, aunque no sea una cuestión jurídica, sí van en abono de este cercenamiento de facultades del banco central y, por tanto, de su autonomía. Es como si a la Universidad de San Carlos se le limitara su actuar académico docente mediante una reforma constitucional. Se vulneraría la autonomía que le concede la propia Constitución.

Pues bien, en relación con lo dicho, los economistas Jorge González del Valle y Óscar Álvarez Marroquín, en publicaciones de prensa (*Siglo XXI*, del 24 de noviembre y el 23 de diciembre de 1993, respectivamente) se manifestaron en contra de la reforma del artículo 133. El primero de los mencionados escribía que no se comprendía «cómo el Ejecutivo, tan dedicado a erradicar la pobreza del país con una fuerte política social, aceptó o promovió esta reforma...». El segundo manifestó que «Las modificaciones parten de la premisa de que el crédito del Banco Central al Estado y sus instituciones es inconveniente, y, para evitarlo, se proponen tres prohibiciones: la primera es para que no le otorguen financiamientos al gobierno central, la segunda es para que no den avales o garantía y la última le prohíbe que compre los valores que emitan o negocien en el mercado primario ... siendo la más importante la tercera que establece la imposibilidad de que el Banco de Guatemala compre bonos al gobierno central...». Lo que se saca en claro de estas declaraciones es que la reforma al artículo 133 constitucional sí limita el radio de acción del banco central y distorsiona la función integral de este, dentro del contexto sistemático del orden jurídico bancario. Por medio de la reforma se derogaron tácitamente algunas disposiciones de la Ley Orgánica del Banco de Guatemala, como las que ya señalamos anteriormente. Este solo hecho podría considerarse atentatorio, en cuanto que, con base en la autonomía constitucional, solo el Banco de Guatemala podría decidir qué normas son las convenientes que sean derogadas. Estoy seguro, sin embargo, de que esto nunca lo haría el Banco de Guatemala, porque sería tanto como desconocer su propia función de banco central.

IX LA AUTONOMÍA Y SUS REPERCUSIONES EN LA PROBLEMÁTICA ECONÓMICA NACIONAL

Así es el título del tema que aparece en las Bases del presente trabajo: «La autonomía del Banco Central y sus repercusiones en la problemática económica nacional». En realidad, considero que debiera ser «La autonomía del banco central y su importancia en la economía nacional». Como quiera que sea, lo cierto es que el presente apartado trata sobre esa repercusión o importancia de la autonomía en el orden económico y político de la nación. Porque el Banco de Guatemala, como una institución del Estado, es al mismo tiempo una institución política que toma decisiones de esta naturaleza para el desarrollo eficaz de sus funciones.

Yo pienso que la autonomía del banco central como cualidad inherente al mismo, como una institución que goza de personalidad jurídica y que actúa en el ámbito nacional y que, por ende, la ejercita en todo momento, se manifiesta en toda la actividad que le corresponde por ley al Banco de Guatemala, de manera que, por medio de sus diferentes funciones, pretende modular la economía nacional en lo que se refiere al campo monetario, cambiario y crediticio, con las limitaciones de este último.

Podemos decir, entonces, que las funciones fundamentales del Banco de Guatemala, como banco central, en donde en cada una de ellas manifiesta su autonomía, con alcances en la economía nacional en general, son:

1. Banco de emisión;
2. Guardián de las reservas en efectivo de los bancos del sistema;
3. Banco de redescuento y prestamista de última instancia;
4. Banco de compensación, de liquidación y de traspasos centrales;

5. Guardián de las reservas internacionales de la Nación;
6. Contralor del crédito; y
7. Banquero, consejero y agente fiscal del Gobierno.

No existe un consenso unánime en la doctrina respecto a cuál es la función que esencialmente caracteriza a un banco central, dentro de las que hemos descrito. Para algunos, es la función de prestamista de última instancia. Para otros, es la de ser emisor de moneda; para otros, la de ejercer el control del crédito y, en fin, para otros, es la de ser el banco que custodia las reservas bancarias. De ahí que algunos se denominen Banco de Reserva y luego el nombre el país, por ejemplo, Banco de Reserva Federal de los Estados Unidos. El nuestro se llama simplemente Banco de Guatemala.

Estimo que todo banco central, por el hecho de serlo, realiza varias funciones como las descritas, y todas ellas resultan de su esencia de banco central y, por tanto, todas ellas son de capital importancia para la vida de un país, porque cada una tiene una finalidad específica que cumple en la economía nacional. En términos generales, toda la actividad de un banco central está englobada en estas tres funciones fundamentales: monetarias, cambiarias y crediticias, las que forman una unidad económica monetaria.

Ahora bien, el hecho de que hablemos de determinadas funciones del banco central no quiere decir que las mismas se den en forma aislada o independientes unas de otras. Así, por ejemplo, cuando se refiere al banco central como banco emisor no quiere decir que se desatiendan las demás funciones, ya que aquella incide en el medio circulante y, por lo tanto, puede ser causa de inflación. Lo que se quiere dar a entender es que todas las funciones están íntimamente concatenadas y que todas repercuten en el orden económico nacional. Por eso es que el Banco de Guate-

mala en ejercicio de su autonomía debe ser cauteloso y cuidadoso, porque todas sus funciones tienen efectos en el ámbito nacional. Asimismo, el Banco de Guatemala no debe permitir que otras instituciones, ya sean públicas o privadas, pretendan invadir su campo de acción, porque ello resulta pernicioso para la economía nacional y porque sus políticas se ven distorsionadas. De aquí que el Banco de Guatemala debe ser celoso de su autonomía, porque su responsabilidad es exclusiva y excluyente, ya que si bien el legislador le ha otorgado la autonomía, ello quiere decir que su esfera de acción es propia y única, pero también así lo es su responsabilidad. Por su carácter de entidad del Estado, sus actuaciones tienen un componente político, y por ello es que todo su obrar crea, modifica o transforma situaciones en el orden económico nacional. De aquí, también, que el Banco de Guatemala es una de las pocas instituciones del Estado la que se le tenga confianza en su quehacer funcional, por su seriedad, por su acuciosidad, por su especialización, en fin, por su prestigio. Por eso es que el artículo 50. de su Ley Orgánica señala que para el cumplimiento de sus objetivos y deberes, el Banco contará con su influencia moral, con sus facultades legales en la regulación de la moneda, del cambio y del crédito, y con la más amplia ayuda y cooperación del Estado y de todas sus dependencias. Y agrega: «En consecuencia, el Estado garantiza al Banco la independencia y AUTONOMÍA (la mayúscula es del autor) necesarias para que actúe eficazmente en el cumplimiento de sus objetivos y fines».

Es cierto que en determinadas épocas de su historia ha tenido reveses, pero ello es porque se han logrado ubicar ciertos personajes que se han amparado en la política malsana para optar a sus cargos, quebrantándose el principio de autonomía constitucional e institucional. Pero la historia se ha encargado de juzgar y condenar estos hechos como malos ratos de la banca central.

Debo señalar que, desde la óptica de la sistemática jurídica positiva, el Banco de Guatemala tiene ciertas funciones específicas, tanto en el orden interno como en el internacional, en su calidad de entidad autónoma rectora de la política bancaria, fiscal y monetaria, todas ellas con repercusiones en el orden económico nacional.

Así, en el orden interno le corresponde especialmente:

- a) Adaptar los medios de pago y la política de crédito a las legítimas necesidades del país y el desarrollo de las actividades productivas, y prevenir las tendencias inflacionistas, especulativas y deflacionistas perjudiciales a los intereses colectivos.
- b) Promover la liquidez, solvencia y buen funcionamiento del sistema bancario nacional, y una distribución del crédito adecuada a los intereses generales de la economía del país; y
- c) Procurar la necesaria coordinación entre las diversas actividades económicas y financieras del Estado que afecten el mercado monetario y crediticio, y especialmente procurar esa coordinación entre la política fiscal y la política monetaria.

En el orden internacional, el Banco de Guatemala deberá, especialmente:

- a) Mantener el valor externo y la convertibilidad de la moneda nacional, de acuerdo con el régimen establecido en la Ley Monetaria;
- b) Administrar las reservas monetarias internacionales de la Nación y el régimen de las transferencias internacionales, con el fin de preservar al país de presiones monetarias indebidas, y de moderar los efectos perjudiciales que ejercen los desequilibrios estacionales, cíclicos o accidentales de la balanza de pagos sobre el medio circulante,

el crédito, los precios y las actividades económicas en general; y

- c) Salvaguardar el equilibrio económico internacional del país y la posición competitiva de los productos nacionales en los mercados interno y externo.

Ahora nos podremos preguntar ¿Es posible realizar todas estas funciones sin autonomía? Yo diría que no. La mayor garantía de que las mismas solo pueden realizarse conforme la ley lo indica, es, precisamente, que la institución encargada goce de autonomía. Esta es la garantía que le imprime el legislador constituyente a la Nación, en que las actividades monetarias, cambiarias y crediticias estarán organizadas, dirigidas y controladas por una institución científica y técnica como lo es el Banco de Guatemala. Por lo tanto, la repercusión o importancia que tiene la autonomía dentro del orden económico nacional es enorme. De hecho y de derecho nuestra economía monetaria, como columna vertebral de un país, descansa en el banco central, de manera que la actuación de este determina o no una economía sana del país.

Mas la repercusión e importancia de la autonomía en la economía nacional no debe verse únicamente desde este punto de vista, es decir, desde el punto de vista económico. Ello sería tener una visión parcial del mundo que nos rodea. Lo económico va, indiscutiblemente, engarzado en los aspectos de índole político y social, como parte de una globalización.

La actuación del banco central se refleja en todo el orden económico nacional; de ahí que sus políticas erradas tengan un impacto negativo en dicha economía. Pero también, vistas las cosas desde otro ángulo, a causa de que no sean acatadas sus políticas pueden sobrevenir serios problemas o desajustes económicos. Más aún, si el Banco de Guatemala dictare políticas que no han nacido bajo un actuar autónomo, también devendrían en un perjuicio para el país.

La decisión autónoma del banco central, en su contenido, tiene que ser congruente con el espíritu y el sentido ideológico de la Constitución, porque los fines del Estado siempre son únicos y unitarios. Es decir, si la Constitución postula, como es así, como fin supremo del Estado el bien común, el Banco de Guatemala tiene también que ser congruente con este fin, porque de otro modo ni uno ni otro cumplirían los altos designios para los que fueron ordenados o creados. Por tanto, en sus decisiones debe tener como norte este fundamento teleológico, porque de otra manera estaría en contra de los dictados constitucionales. Precisamente la autonomía está dada en función no solo de la institución misma en sí, sino también en función del quehacer, de la praxis, esto es, de la realidad. Esta consideración tiene una enorme importancia porque, quiérase o no, la actuación del Banco de Guatemala dentro de esa autonomía otorgada tiene un lineamiento específico que seguir, que es el que impone la Constitución. Recordemos que si en materia de régimen económico y social la Constitución ha predicado que el mismo se funda en los principios de justicia social, así también todas las instituciones, y el Banco de Guatemala no es la excepción, en su actuar tienen que estar inspiradas en esa alta finalidad y fundamento. Por demás está decir que el legislador de la Ley Orgánica tenía un claro sentido de la finalidad para la cual se había creado el banco central, cuando definió como objetivo de este el desarrollo ordenado de la economía nacional mediante la creación y el mantenimiento de condiciones monetarias, cambiarias y crediticias. Había una mira muy clara en cuanto a los fines de esta institución. Ese desarrollo ordenado significaba —como en los momentos actuales— lo contrario a penuria económica, lo que condujo a la teoría del desarrollo fraguada en los años cincuenta con vistas a que numerosos países económicamente atrasados pudiesen huir del subdesarrollo alcanzando mayores cuotas de riqueza. Pero bien entendido este desarrollo no era tan simple, como algo contrario a la

penuria, sino el mismo implica una gama de conceptos y de actividades que son del resorte estrictamente económico, como crecimiento, desarrollo, distribución equitativa de la renta, progreso económico, bienestar general, etc.

De todas maneras, tanto al legislador constituyente como al legislador ordinario y a la Administración Pública les interesan las referencias sobre el crecimiento y desarrollo económicos en las normas jurídicas. Recordamos con el autor mexicano Hugo Rangel Couto que desarrollo implica un mejoramiento cuantitativo del nivel de vida y creciendo la magnitud del país; en tanto que en el crecimiento la magnitud del país crece y el nivel de vida continúa idéntico (*Derecho Económico*. México: Edit. Porrúa, S.A., 1982. p. 31). Por su parte, el constitucionalista que citamos líneas arriba, Alfonso Ojeda Marín, señala que «...Influyentes economistas ya denunciaron el peligro que supone mantener una visión meramente crecientista de la economía. Y como tantas veces se ha advertido, no cabe separar el elemento cuantitativo del cualitativo, máxime en estos momentos en que la actividad económica desborda el estrecho ámbito por efecto de la interdependencia» (*opus cit.*, p. 27).

No vamos a incursionar en los campos de la economía porque no es esta nuestra disciplina, solo queremos hacer notar que al jurista o al legislador no le son ni deben serle desconocidos ciertos aspectos fundamentales que sirven de pauta o de directriz a las instituciones que deben velar por el interés público o colectivo, como es el banco central, con arreglo a las normas fundamentales contenidas en la Constitución. Así, dentro de una serie de obligaciones fundamentales del Estado, contenidas en el artículo 119, está la que le impone «Velar por la elevación del nivel de vida de todos los habitantes del país, procurando el bienestar de la familia».

X LA AUTONOMÍA DEL BANCO DE GUATEMALA Y EL SISTEMA BANCARIO NACIONAL

Al abordar el tema de la autonomía no puedo dejar de tocar un punto que está íntimamente ligado al Banco de Guatemala, como banco central, y que tiene una enorme repercusión dentro de la economía nacional. Me refiero a la función del Banco en su papel de entidad rectora de la moneda, el cambio y el crédito y las medidas que adopta con relación a esta triple función dirigidas al sistema bancario nacional.

La función autónoma del banco central no se agota únicamente en cuanto a su relación con el gobierno central. Su autonomía también va dirigida a los bancos del sistema como una actuación técnica y especializada, a fin de mantener equilibradas las políticas que le corresponden dentro de su ámbito de competencia. Los dos primeros incisos del artículo 30. de su Ley Orgánica contienen políticas de gran dimensión en este campo:

- a) Adaptar los medios de pago y la política de crédito a las legítimas necesidades del país y el desarrollo de las actividades productivas, y prevenir las tendencias inflacionistas, especulativas y deflacionistas perjudiciales a los intereses colectivos.
- b) Promover la liquidez, solvencia y buen funcionamiento del sistema bancario nacional, y una distribución del crédito adecuada a los intereses generales de la economía del país».

Antiguamente, recién los bancos centrales empezaron a tener vida en el orden económico, la función de estos como «prestamistas de última instancia» tenía una gran relevancia; a esta función se le agregaba la de «redescuento». Era tan importante esta función que algunos caracterizaban a los bancos centrales por esta función precisamente, siendo las demás

accesorias. En efecto, la primera función en los albores de la banca central fue la de ser un banco de redescuento, lo que tenía su explicación en virtud del auge y la confianza que se le tenía a la letra de cambio como el documento de las transacciones comerciales por excelencia; su utilización se circunscribía no solo al ámbito de las relaciones mercantiles interna, sino también al internacional. El autor M.H. de Kock nos dice que para los bancos era una disponibilidad segura y autoliquidable que servía, junto con los préstamos a muy corto plazo, al mercado monetario como reserva secundaria de efectivo. La liquidez de la letra fue aún mayor cuando empezaron a desarrollarse mercados de descuentos en Londres y varias otras plazas, y conforme los bancos centrales asumieron la función de redescantar esos documentos cuando se los pidiera, en determinadas condiciones (*opus cit.*, pág. 104).

Aparte de estos datos históricos que nos sirven para ubicar al banco central dentro de una época determinada, lo cierto es que hoy día los bancos centrales, como el nuestro, ejercen una autoridad moral sobre los bancos del sistema en muchas actividades, con el objeto de mantener la estabilización monetaria interna. Además de las descritas en el artículo 30. como hemos visto, existen otras específicas, como las contempladas en el artículo 85, en donde se establecen las operaciones de crédito que tiene el banco central con los bancos del sistema; algunas de ellas son precisamente de redescuento.

Para los fines de estabilización monetaria interna también son de gran importancia las medidas contenidas en el artículo 98, todas de la Ley Orgánica, las cuales tienen una gran repercusión en el ámbito económico nacional.

Todas estas funciones del Banco de Guatemala se desarrollan en forma exclusiva y excluyente con base en su autonomía, de manera que ninguna institución del Estado o priva-

da puede arrogarse las mismas, porque ello sencillamente no sería posible; sería absurdo que alguien o que un órgano tratara de imponer políticas a los bancos del sistema.

El Banco de Guatemala constantemente está diseñando políticas, por intermedio de la Junta Monetaria, porque la economía monetaria así lo impone. Por consiguiente, siendo aquel la única entidad encargada por ley de dichas políticas, es también el único responsable de las consecuencias que las mismas produzcan en el contexto económico nacional. Estas políticas, que consisten, entre otras, en la fijación de tasas de redescuento e interés y la facultad de aceptar o rechazar solicitudes de crédito, la fijación de los encajes mínimos de los bancos, la regulación de las proporciones mínimas de capital y reservas, la fijación de tasas máximas para operaciones pasivas y activas de los bancos, el control de las emisiones de títulos bancarios y las restricciones para la concesión de créditos por los bancos, así como la dirección de la política general de las instituciones bancarias de carácter estatal, son todas estas políticas la función que desarrolla el Banco de Guatemala como institución en cuanto al sistema bancario nacional y que cada una de ellas, sea que se adopten individual o conjuntamente, tienen una repercusión en el orden económico nacional. Así, para citar un caso, la elevación de la tasa máxima en las operaciones activas tiene una incidencia inmediata en el crédito y, por ende, repercute en las actividades económicas del país, incluyendo las fuentes de trabajo.

Pero todas estas medidas que adopta el Banco de Guatemala lo hace en función de su autonomía, en el sentido de que solo de él dimanen dichas disposiciones, sin que intervenga otro poder del Estado o sin recibir presiones del gobierno central. La autonomía, en este sentido, significa no solo la potestad de autoadministrarse en el orden interno, sino de llevar su política en el orden exterior hacia todos los bancos del sistema,

dimanando de él como diáspora las decisiones que habrán de mantener un equilibrio en las operaciones bancarias, con el solo propósito de mantener un desarrollo ordenado de la economía nacional.

Estas disposiciones del Banco de Guatemala, por medio de la Junta Monetaria, tienen no un poder propiamente coercitivo, sino de persuasión moral y política, como lo señala el artículo 5o. de la Ley Orgánica. La expresión que emplea la ley al decir que para el cumplimiento de los objetivos y deberes el Banco de Guatemala contará con su influencia moral, significa que por su conocimiento, por su seriedad, por su experiencia, por su prestigio y, ante todo, por los funcionarios que lo dirigen, sus decisiones tendrán la fuerza moral necesaria para que los bancos del sistema las acaten, sabiendo que ello es en beneficio de los intereses generales, sin afectar dañinamente los intereses de los capitales bancarios.

La autonomía del banco central, por consiguiente, se hace imprescindible para una buena marcha de la vida bancaria en general, y la confiabilidad del sistema se debe precisamente a que el banco central actúa autónomamente, sin que haya intereses de afuera, de tipo político o de grupo, que menoscaben la autoridad moral del Banco. Si no fuera así, se correría el riesgo de un descalabro económico. Por eso, desde hace muchos años en los países de Europa, la independencia de actuar y decidir del banco central se torna en una clave de bóveda que es necesario respetar para la consolidación y fortalecimiento de la banca central y de la economía nacional, ya no solo la monetaria, sino la economía en general. Por eso, también, el artículo 5o. citado de la Ley Orgánica establece que el «Estado garantiza al Banco la independencia y autonomía necesarias para que actúe eficazmente en el cumplimiento de sus objetivos».

Demás está decir que las políticas que diseñe el Banco, según que sean acertadas o no, así tendrán su incidencia en el orden económico nacional y así será también de confiable su actuación en la vida económica del país.

XI LA AUTONOMÍA DEL BANCO DE GUATEMALA Y SUS REPERCUSIONES EN EL ÁMBITO ECONÓMICO NACIONAL COMO UN DERECHO Y UN DEBER

En el curso del presente estudio he señalado las repercusiones que tiene en el ámbito económico nacional la autonomía del Banco de Guatemala. Quizá más que repercusiones es su importancia y sus efectos en dicho ámbito.

Cuando la Ley Orgánica del Banco de Guatemala y, posteriormente, la Constitución, le reconocieron autonomía a esta entidad, no fue por casualidad, sino porque así se recomendaba en los nuevos patrones y políticas monetarias que se venían diseñando posteriormente a la Segunda Guerra Mundial. Era un método racionalista el que venía imponiéndose en todos los países que buscaban un desarrollo particularmente de aquellos que, como los nuestros, habían sufrido una férrea dictadura. Si bien es cierto que ya existían experiencias de países como Inglaterra, cuyo adelanto en muchos órdenes de la vida cultural se ha caracterizado por sus costumbres, sus tradiciones y su opinión pública; es decir, por un empirismo histórico; en los países como el nuestro el patrón que se seguía era el del derecho escrito no consuetudinario, siguiendo la corriente racionalista del último tercio de los Siglos XVII, XIX y del presente. Por consiguiente, nuestros textos legales, y los bancarios no son la excepción, siguieron esta corriente racionalista del derecho escrito, de manera que no existe una tradición o una costumbre que haya ido conformando nuestras instituciones. Así, el Banco de Guatemala nació de pronto en nuestra

historia, revestido legalmente de todos los adelantos de la época, con una estructura legal que le permitía ordenar una vida económica monetaria nueva, si bien este campo ya se manejaba bajo otros indicadores, bajo otras estructuras muy diferentes.

En este contexto nace un Banco de Guatemala con principios y normas propios, con una materia específica dentro de un marco de competencias claramente establecido. Una novedad, podría decirse, fue la de dotar a esta entidad de autonomía, puesto que en aquel entonces los entes autónomos prácticamente no existían, acaso solo la Universidad de San Carlos. De esta cuenta, no se conocía o no se tenía la suficiente claridad sobre el concepto de autonomía, aunque ya se enseñaba en nuestras facultades de Derecho, como un tema dentro del Derecho Administrativo.

Los instrumentos legales de defensa no estaban tampoco claramente determinados en el orden jurídico, frente al Organismo Legislativo ni al Ejecutivo, por lo que la autonomía aún reconocida en una Ley Orgánica, caracterizada por una aprobación de una mayoría específica de diputados, tenía una existencia y una eficacia bastante precaria. Tanto es así que una primera modificación a la Ley Orgánica se produjo en octubre de 1959, y otra de más de fondo en septiembre de 1967, mediante los Decretos 1314 y 1704 del Congreso de la República, respectivamente, como lo hemos indicado líneas arriba. La primera, durante el gobierno de Miguel Idígoras Fuentes, y la segunda, en el de Julio César Méndez Montenegro. La historia no registra que en la primera modificación haya habido una propuesta por parte de las autoridades del Banco de Guatemala como tampoco una defensa; al menos no encontré, en la investigación realizada, documentos al respecto. En la segunda modificación tampoco se encuentra una propuesta y una defensa, pero si hubiese habido una propuesta por parte de las autoridades del Banco, sería

muy penoso por cuanto que dichas modificaciones vulneran la autonomía del Banco de Guatemala cuando ya existía un reconocimiento constitucional de la misma. Y su defensa era obligada, dado que ya no se trataba de un reconocimiento de una ley ordinaria específica sino de la Constitución, cuya jerarquía es superior a aquella.

La autonomía constituye un derecho por parte del Banco de Guatemala. Desde el punto de vista de la dogmática jurídica, la autonomía proviene de la Constitución y de la propia Ley Orgánica, como una cualidad inherente a la entidad, esto es, al banco central. De este modo, la autonomía reconocida en la norma constitucional está dada en una forma abstracta como algo que acompaña a la entidad, como es propio de una cualidad inherente pero que se concretiza cada vez que el banco central actúa. Es decir, que no es que unas veces la utilice y otras no, como si fuera algo que se quita y se pone, según la conveniencia, sino la autonomía está en todo tiempo con la institución como un sello a su propia personalidad jurídica.

Sin embargo, las instituciones del Estado son meras abstracciones, son ficciones que crea el legislador para establecer un orden y una seguridad en la convivencia social y en el desarrollo y progreso de la nación. Las instituciones como el Banco de Guatemala viven y perviven y gozan de prestigio por el actuar de sus titulares que son hombres de carne y hueso, pero también de alma, como diría el gran Miguel de Unamuno. De esta suerte, si bien las instituciones son las que gozan de autonomía, debe reconocerse que son los hombres quienes las dirigen los que tienen la responsabilidad de hacer efectivo ese derecho, de hacerlo realidad. La ley crea el órgano y establece sus competencias para que pueda y deba actuar en el orden de la realidad social. Pero son los hombres los que le dan sentido y le impregnan el sello de su propia personalidad. Así, el hombre idóneo para el cargo le dará brillo y prestancia a la

institución; a la inversa, el hombre que no es idóneo trasuntará una actitud mediocre e inoperante o, será el peor de los casos, en un instrumento de fines aviesos.

Corresponde, pues, a los responsables de la entidad hacer valer el derecho de autonomía que le es inherente a la institución, en nuestro caso, al Banco de Guatemala. ¿Se ha hecho buen uso de este derecho de la autonomía del banco central? La respuesta habría que encontrarla en las diferentes etapas o épocas del Banco de Guatemala. Y la respuesta también habría que encontrarla en los fines hacia los que apunta dicha institución conforme su Ley Orgánica, para ver si realmente se ha cumplido con dichos fines.

Todas nuestras Constituciones, salvo la de 1945 que establecía expresa y claramente que el fin primordial del Estado como República era, entre otros, el de asegurar a sus habitantes el bienestar económico y la justicia social, establecían como fines el bienestar social, y la actual, la justicia social en el régimen económico y social. La misma Ley Orgánica del Banco, en su artículo 2o., como lo he indicado, le impone como finalidad a este «el desarrollo ordenado de la economía nacional». Los fines del Banco de Guatemala son, pues, fines públicos, en contraposición a fines privados o particulares. ¿Se ha cumplido con esta finalidad? ¿A favor de quién ha estado la autonomía del Banco de Guatemala? ¿A favor de los intereses públicos, sociales o a favor del gobierno central o a favor de los particulares? Podría decirse que los intereses del gobierno central son los mismos que los intereses de grupo o de partido político. Creo que la composición de la Junta Monetaria como órgano de dirección y determinación de la política monetaria, cambiaria y crediticia no ha permitido en muchas ocasiones que el Banco de Guatemala vuelque su función hacia los intereses públicos. Lo demuestra el quinquenio 1978-1982, como ya lo dejé apuntado. Creo que el Banco perdió mucho de su autonomía con la reforma del

inciso a) del artículo 15, al dejarle al Presidente de la República el nombramiento del Presidente del Banco de Guatemala, que lo es también de la Junta Monetaria, al haber introducido como miembros de dicha Junta a los ministros de Economía y de Agricultura, como también a los miembros del sector privado, ya que todos ellos no tenían que ver con los asuntos monetarios, cambiarias y crediticios del país. Es difícil conciliar muchos intereses, todos de igual fuerza y, entonces, al final no se sabe a ciencia cierta cuáles son las «repercusiones» de esa autonomía en el ámbito de la economía nacional.

¿Se ha defendido la autonomía del Banco de Guatemala? O dicho de otro modo: ¿Se ha cumplido con el deber de defender la autonomía? A lo largo de la historia del banco central creo que no, o muy poco. Por ejemplo, el que se hayan suscitado las reformas cuando ya estaba vigente la Constitución de 1965, porque la reforma de la composición de la Junta Monetaria se dio en el mes de septiembre de 1967, como ya lo he expresado líneas arriba, constituyó una grosera violación a la autonomía, sin que se haya defendido. El que se haya dejado al Presidente de la República el nombramiento y la remoción del Presidente del Banco de Guatemala y de la Junta Monetaria fue un golpe a aquella autonomía, que en cierto modo era incipiente.

En el año 1971 se le asestó otro golpe a la autonomía del Banco de Guatemala, con la promulgación del Decreto 106-71 del Congreso de la República, Ley del Ministerio de Finanzas Públicas, al atar al Banco al Sector Público Financiero coordinándolo el Ministerio de Finanzas. Se señalaban como funciones de este Sector el estudio, programación, dirección y administración superiores de la actividad fiscal, monetaria, cambiaria, crediticia y, en general, cualquier otra función relacionada con el desarrollo ordenado de las finanzas públicas (artículo 2o.). Las autoridades superiores del Banco no supieron o no quisieron defender la autonomía

institucional, con lo cual el Ministerio de Finanzas tomaba directa o indirectamente las riendas del Banco. Hoy tal precepto ya no está vigente.

Si esto ha sucedido con el Organismo Legislativo, en lo que se refiere al Ejecutivo también ha habido otra manera de interferir, disminuir, limitar o coartar la autonomía del Banco de Guatemala, según los diferentes negocios que se presenten. Acaso los más notorios y sonados fueron los celebrados en el periodo del quinquenio señalado.

Pero, en general, la presión persistente de los gobiernos centrales en lo que se refiere al crédito fiscal, con la secuela inflacionaria derivada de ello, ha sido la más común, violentando la autonomía y conculcando el inciso c) del artículo 3o. de la Ley Orgánica, que le impone al Banco procurar la necesaria coordinación entre las diversas actividades económicas y financieras del Estado que afectan el mercado monetario y crediticio, y especialmente procurar esa coordinación entre la política fiscal y la política monetaria. Esta forma de actuar es lo que comúnmente se ha llamado la «maquinita de hacer dinero», que con la reforma constitucional se ha eliminado, sin darse cuenta sus autores de que se ha hecho más daño que bien, ya que las normas se han diseñado para casos normales, no para casos patológicos, los cuales, por su mismo carácter, son excepcionales. Si todas las actuaciones de los titulares fueran malas, se llegaría al absurdo de derogar todas las funciones del banco central.

Con base en esta autonomía, el legislador de la Ley Orgánica estableció sabiamente que la Junta Monetaria «ejercerá sus funciones con absoluta independencia y bajo su exclusiva responsabilidad, dentro de las normas establecidas por la ley y por sus reglamentos» (artículo 31). Significa esto que así como se le otorgaba autonomía al Banco de Guatemala, así se le imponía a la Junta Monetaria una actuación de entera responsabi-

lidad, de manera que todos sus miembros respondieran de sus actos, salvo aquellos que hubieran razonado su voto en contra o hubiesen hecho objeción pertinente (artículo 31).

Tampoco se defendió la autonomía del Banco de Guatemala cuando se redactó la Constitución que nos rige, al habersele limitado, en el inciso i) del artículo 171, imponiéndose la obligación a este de que en la contracción de deuda pública se sometiera previamente a la aprobación del Congreso de la República. Derivado del abuso que se hizo de la deuda pública externa, el legislador constituyente cercenó la autonomía del banco central. Sin embargo, como hice notar, dicho abuso fue por la presencia de malos guatemaltecos que hicieron del banco central un botín. Un banco central cuya competencia y materia en la moneda no debe tener trabas o impedimentos en la contracción de deuda pública porque, como vimos en capítulo anterior, por su misma naturaleza y por su misma función le es inherente la contracción de deuda, y no es el Congreso de la República quien deba determinar cuándo y en dónde se contrae, porque no le corresponde la función monetaria, ni tiene tampoco esta responsabilidad. Por otro lado, como dije, esta es una contradicción del legislador constituyente, ya que si por una parte le otorgaba autonomía al banco central, por la otra, se la limitaba. Es una **contraditio in terminis**.

Cabe también decir que no se defendió tampoco la autonomía del Banco de Guatemala en la reciente reforma constitucional, ya que es función de todo banco central el otorgar crédito al gobierno central cuando este se encuentra en apuros financieros. Hay épocas estacionales en que no hay flujo de ingresos en las arcas fiscales, por lo que el gobierno recurre al banco central para que le descuente letras de tesorería. Esta es una operación común de los bancos centrales, como parte de la función de estos como banqueros

del Estado; es una tradición o costumbre de los bancos centrales. El haberse cerrado este crédito constituye una limitación a la autonomía del Banco de Guatemala y una contradicción del legislador en el artículo 132 donde le otorga autonomía. Pero también una contradicción en el mismo artículo 133, por cuanto que si le adscribe a la Junta Monetaria la determinación de la política monetaria, cambiaria y crediticia, pero por otro lado, le impide otorgar crédito en lo que concierne al gobierno central, mutila la función que le corresponde a todo banco central y deroga tácitamente ciertos preceptos de la Ley Orgánica. Este artículo, vale la pena recordar, no fue discutido en lo más mínimo, ni tampoco se oyó a la institución única y especializada por antonomasia, como lo es el propio Banco de Guatemala, al menos no hubo publicación al respecto, con lo cual careció de legitimidad y es, por lo mismo, inconstitucional, aparte de que no es congruente con la realización del bien común como fin supremo del Estado ni tampoco con el principio de justicia social, como lo postula la propia Constitución Política (artículos 10. y 118).

Desde el punto de vista subjetivo, los órganos o las instituciones del Estado, como el Banco de Guatemala, actúan por intermedio de las personas físicas que forman y exteriorizan su voluntad. Es necesario, por consiguiente, distinguir entre la institución y su titular, pues mientras que la primera representa una unidad abstracta, una esfera de competencia, el titular representa una persona concreta que puede ir variando sin que afecte la continuidad de la institución. Por eso es importante la selección de hombres capaces y honestos al frente de las instituciones, pues solo así se pueden defender los intereses de estas, que es decir los intereses públicos para cuya satisfacción fueron creadas. En efecto, si no se defienden los intereses de las instituciones, no puede decirse que se protejan los intereses públicos, pues sería en sí una posición contradictoria. Por tal razón, defender la autonomía es no

solo un derecho, también es una obligación. Es el derecho que le asiste a la institución de gozarla, y un deber de los titulares hacer que se respete. Pero ese derecho y esa obligación van en consonancia con los fines que debe realizar la institución. Impedir el goce de la autonomía es impedir la realización de sus fines. No son, pues, intereses personales del funcionario los que privan cuando se defienda la autonomía, sino son intereses públicos. Por eso digo que la autonomía es un derecho, pero también es un deber; ambos nacen de normas de derecho público.

XII AUTONOMÍA Y ESTADO DE DERECHO

Por último, una consideración que me parece muy importante es la de examinar el concepto de autonomía institucional, en el presente caso del Banco de Guatemala, en relación con el Estado de Derecho, de enorme relevancia en los actuales momentos en que puede decirse que el Estado moderno está en crisis.

Al Estado de Derecho frecuentemente se le confunde con el régimen de legalidad, cuando en realidad son dos cosas muy diferentes. Entre los objetivos del presente trabajo, se puede decir que el Estado de Derecho es aquel que se ordene mediante la Constitución, de manera que aquel debe actuar según los lineamientos, política y fines que determina la Constitución. Es la garantía que tiene todo ciudadano: de que el Estado obrará respetando los derechos fundamentales y estará organizado conforme el sistema que diseña la Carta Fundamental, y para los fines que esta ha postulado como el ideario de un pueblo en una circunstancia histórica determinada.

Nos podríamos preguntar si Guatemala ha vivido realmente bajo un Estado de Derecho, no ya desde nuestra Independencia, sino

a partir de la Revolución de Octubre de 1944, y la respuesta podría ser negativa. Salvo los diez años de la Revolución, puede decirse que en adelante no nos ha regido un verdadero Estado de Derecho. Ciertamente hemos tenido Constituciones que estructuran y ordenan un Estado, pero lejos hemos estado de un verdadero Estado de Derecho, y ello por dos razones básicas: una, porque las distintas Constituciones han sido solo formales, tanto en el aspecto dogmático como orgánico; y otra, porque esta multiplicidad de Constituciones no ha permitido la consolidación de un Estado de Derecho y, por lo tanto, todos los órganos e instituciones que conforman a este no han logrado realizar los valores que los cuerpos fundamentales consagran, por lo que siempre vivimos medio innovando y medio realizando un proceso democratizador.

Traigo a cuenta estas ideas porque en lo que se refiere a la autonomía del banco central ha sucedido eso: la no realización de los valores que corresponden a esta institución, por la falta de una política social definida por el gobierno central y porque la autonomía del Banco de Guatemala no ha sido plena, como la concibió el legislador de 1946.

Nuestras Constituciones de 1956 a la fecha no han sido definidas en cuanto al tipo de Estado que ordenan: un Estado liberal o un Estado social (democrático). Más parece que nuestras Constituciones se han inclinado por el primero, por lo que el capítulo de los Derechos Sociales ha sido abandonado, con los graves efectos o repercusiones que entraña en países como el nuestro el tipo de Estado liberal. Recordemos que nuestro Banco de Guatemala nació bajo el régimen de la Constitución de 1945, la que tenía una clara vocación social, cuyo mismo pensamiento ideológico-político tenía la Ley Orgánica hacia la finalidad de «un desarrollo ordenado de la economía nacional» (artículo 2o. de la Ley Orgánica).

La autonomía que se le adscribía al Banco de Guatemala era parte fundamental de un Estado de Derecho, esto es, de un Estado cuya finalidad era la de establecer un régimen democrático real, no formal, para la satisfacción de necesidades de la mayoría, dentro de un incipiente capitalismo que le diera oportunidad a nuestro país de un despegue económico. Esta filosofía se fue perdiendo paulatinamente, y aunque en las Constituciones posteriores se conservó cierta filosofía social, lo cierto es que predominaban los elementos liberales, con lo cual las funciones autónomas del banco central quedaban de hecho limitadas, lo que normativamente se vio con más realidad con la reforma constitucional del artículo 133, como lo he dejado expuesto. Por eso, cuando hablamos de un Estado de Derecho tenemos que referir este concepto a un sentido global del Estado, esto es, comprensivo de todas sus instituciones para establecer a qué Estado de Derecho nos estamos refiriendo, y la pauta, necesariamente, nos la dará la Constitución.

¿Qué hacer entonces? Estimo que si bien la Constitución vigente no tiene el sentido social de la de 1945 y pese a la modificación del artículo 133 ya señalada, el Banco de Guatemala, en ejercicio de esa autonomía constitucional, aun con los reveses indicados, deberá encontrar, por medio de una interpretación armónica, congruente y evolutiva, el sentido que entrañaban los artículos 10. y 118 de la misma Constitución, en cuanto a la consecución del bien común y de la justicia social, como parámetros y fines fundamentales de nuestro Estado guatemalteco. Un Estado de Derecho de justicia material, sin violentar los derechos individuales fundamentales.

El gobierno de la moneda, el cambio y el crédito es exclusivo del Banco de Guatemala para fines del Estado mismo y de la nación, pero esos fines deben articularse de tal manera que unitaria y lógicamente sean los mismos con los del gobierno central, por que

el Estado es uno solo; por eso son de gran importancia la política fiscal y la política monetaria. En consecuencia, la autonomía del Banco de Guatemala es imprescindible, fundamental y necesaria para un desarrollo económico y social de la nación.

El Estado de Derecho no se identifica con un régimen de legalidad, aunque este es una parte de él. El Estado de Derecho consiste en una ideología política que está diseñada en la Carta Fundamental. Una filosofía de los valores que está ínsita en este ordenamiento jurídico fundamental y que es ese Estado el encargado de realizarlos, a través de sus instituciones, pero todas en conjunto, en armonía, coherencia, con fines determinados, de tal manera que aquel pensamiento ideológico sea unitario para el logro de una convivencia social justa. Esta es la misión del Estado de Derecho, que debe ser un Estado conforme los postulados constitucionales.

XIII CONCLUSIONES

- 1a. Los bancos centrales, en la concepción moderna de banco central, desde sus inicios, consideraron de suma importancia el ser autónomos, para evitar las intromisiones del Ejecutivo o de la Monarquía en sus funciones propias.
- 2a. No se introdujo el concepto de autonomía del banco central hasta bien entrado el presente siglo, con la creación de los bancos centrales.
- 3a. En nuestro medio el concepto de autonomía tanto legal como institucional se incorporó por vez primera en la Ley Orgánica del Banco de Guatemala, juntamente con su creación, Decreto 215 del Congreso de la República.
- 4a. El concepto doctrinario y legal del vocablo autonomía significa la independencia de decidir políticamente sin

interferencias sobre la materia que es de exclusiva competencia de la institución.

- 5a. La autonomía del Banco de Guatemala significa la independencia de decidir, sin sujeción a ningún otro órgano del Estado, sobre la moneda, el cambio y el crédito.
- 6a. La autonomía tiene un doble sentido: interna, en cuanto a las decisiones que adopte el Banco de Guatemala, conforme a toda la gama de funciones que le compete de acuerdo con su Ley Orgánica y la Ley Monetaria. Externa, en cuanto que ningún órgano o institución del Estado debe interferir o intervenir en las funciones que le son propias.
- 7a. La autonomía es potestad de actuar y decidir política y jurídicamente, de manera que las decisiones deben ser acatadas, porque dimanar de un poder institucional.
- 8a. Como poder, la autonomía del Banco de Guatemala se manifiesta en todas las esferas de su competencia, tanto hacia el gobierno central como a los bancos del sistema.
- 9a. La autonomía del Banco de Guatemala está en función de sus altas atribuciones que le competen en el orden monetario, cambiario y crediticio.
- 10a. La autonomía del Banco de Guatemala, como una cualidad inherente a su ser, está dada para el logro de un objetivo: el desarrollo ordenado de la economía nacional.
- 11a. Los fines del Banco de Guatemala deben ser congruentes con los fines del Estado, siendo él una parte de este: la reali-

zación del bien común como fin supremo, según lo señala la Constitución Política.

- 12a. La autonomía ordinaria del Banco de Guatemala fue afectada grandemente por las reformas a su Ley Orgánica que se dieron posteriormente en los Decretos 1314 y 1704 del Congreso de la República.
- 13a. La autonomía constitucional del Banco de Guatemala fue reconocida por primera vez en la Constitución de 1965. Por su rango constitucional, la autonomía adquiere la máxima firmeza y seguridad.
- 14a. Sin embargo, no obstante el reconocimiento constitucional de la autonomía, la misma no fue respetada por el legislador ordinario, al haber emitido el Decreto 1704 referido.
- 15a. La autonomía fue reconocida por la subsiguiente Constitución de 1985, que nos rige actualmente, si bien se incurrió en contradicciones antinómicas que la debilitaron, en la función de la contratación de deuda pública interna y externa.
- 16a. La reforma de la Constitución Política cercenó seriamente la autonomía del Banco de Guatemala al impedirle otorgar crédito al gobierno central, siendo esta una de las funciones tradicionales de los bancos centrales.
- 17a. La autonomía del Banco de Guatemala tiene una importancia vital en el orden internacional, cuya función es un reflejo de las que le corresponden en el ámbito interno.
- 18a. La autonomía del Banco de Guatemala tiene grandes repercusiones en el ámbi-

to nacional, ya que sus políticas en lo monetario, cambiario y crediticio, tienen inmediata y mediatamente efectos en la economía nacional. El equilibrio de las políticas en la estabilización monetaria externa y estabilización monetaria interna, es fundamental.

- 19a. La autonomía del Banco de Guatemala tiene una enorme importancia en la vida bancaria del país y, por lo tanto, en la economía nacional, al determinar políticas que los bancos del sistema han de cumplir, para la consecución de los objetivos de aquel.
- 20a. La autonomía del Banco de Guatemala, por el efecto que tienen sus decisiones, constituye una gran responsabilidad para los titulares de la institución.
- 21a. La autonomía del Banco de Guatemala constituye un deber y un derecho. Lo primero, en cuanto al ejercicio de la misma con responsabilidad y de un actuar en forma oportuna, conveniente y en favor del desarrollo ordenado de la economía nacional. Lo segundo, en cuanto a la defensa de esa autonomía como un derecho constitucional frente a los poderes públicos.
- 22a. El Estado de Derecho, conforme a nuestra Constitución Política, toma en cuenta, para la realización de sus valores, la existencia de la autonomía del Banco de Guatemala, en la forma en que la había concebido el legislador constituyente originario, esto es, antes de la reforma constitucional.

BIBLIOGRAFÍA

- *Derecho Político*. Pablo Lucas Verdú. Editorial Tecnos, S.A. Madrid. 2a. Edición 1976.
- *Banca Central*. M.H. de Cock. Edit. Fondo de Cultura Económica. México 1970. 2a. Edición.
- *Derecho Bancario*. Arturo Martínez Gálvez. Tomo III. Edit. Vile. 1a. Edición 1990.
- *Derecho Administrativo*. Andrés Serra Rojas. Edit. Porrúa, S.A. México 1974.
- *Derecho Administrativo*. Gabino Fraga. Edit. Porrúa, S.A. México 1958.
- *Derecho Administrativo*. Miguel Marienhoff. Edit. De Palma. Argentina 1958.
- *Memorias del Banco de Guatemala*. Revista 1946.
- *Nueva filosofía de la interpretación del Derecho*. Edit. Porrúa, S.A. México 1973. 2a. Edición.
- *Derechos Humanos. Estado de Derecho y Constitución*. A. Enríquez Pérez Luño. Edit. Tecnos, S.A. Madrid, 1984.
- *Las obligaciones en moneda extranjera*. Edit. Derecho Financiero. Madrid 1968.
- *Repertorio de Jurisprudencia Constitucional 1986-1991*.
- *El Contenido Económico de las Constituciones Modernas*. Madrid 1990. Instituto de Estudios Constitucionales.
- *Derecho Económico*. Hugo Rangel Cuoto. Edit. Porrúa, S.A. México 1982.
- *Doctrina del Estado Democrático*. German José Bidart Campos. Editorial EJEA. Buenos Aires. Argentina 1961.
- *Diccionario de la Lengua Española*. Edición 1970.

LEYES

- Digesto Constitucional
- Constitución Política
- Ley Orgánica del Banco de Guatemala y sus reformas
- Ley Monetaria
- Ley de Bancos
- Ley del Ministerio de Finanzas Públicas
- Ley del Organismo Judicial
- Acuerdo Monetario Centroamericano