

REFORMA BANCARIA: ESTATIZACIÓN Y REPRIVATIZACIÓN DE LOS BANCOS

Jorge FERNÁNDEZ RUIZ

SUMARIO: I. *La banca y el crédito en los anales de la historia.* II. *Primeras regulaciones constitucionales de la banca en México.* III. *La banca en la versión original de la Constitución de 1917.* IV. *La reforma constitucional publicada el 17 de noviembre de 1982.* V. *La reforma constitucional publicada el 3 de febrero de 1983.* VI. *La reforma constitucional publicada el 27 de junio de 1990.* VII. *La reforma constitucional publicada el 20 de agosto de 1993.* VIII. *Vicisitudes del banco central en la Constitución de 1917.* IX. *Avatares del servicio de banca y crédito en la Constitución de 1917.* X. *Consideración final.* XI. *Bibliografía.*

I. LA BANCA Y EL CRÉDITO EN LOS ANALES DE LA HISTORIA

La aparición de los primeros banqueros se remonta a la época en que empiezan a coexistir monedas de distinto origen y valor, como resultado de la necesidad de cambiar unas monedas por otras y de canalizar los excedentes de las mismas, que algunas personas tenían respecto de sus propios requerimientos, a otras personas, frecuentemente comerciantes, que los necesitaban, lo cual se lograba sin los inconvenientes del transporte de numerario, mediante la intervención de los banqueros, quienes hacían cobros y pagos por cuenta de terceros, así como remesas virtuales de dinero de una población a otra, cobrables con sus colegas que les servían de corresponsales en diversas ciudades.

Lenormant ha descubierto entre las ruinas babilónicas una tablilla de barro con una inscripción que prueba la práctica de este cambio trayecticio en Babilonia, pues en dicha tablilla aparece un tal Ardu-Nama, de la ciudad de Ur, mandando a un tal Marduk-bal-at-irib, de la ciudad de Orcoé, que pague por cuenta de aquél 4 minas y 15 ciclos de plata a Bel-abal-idin en un plazo determinado, documento que aparece fechado en el 14 Arakhsamna del año segundo del reinado de Nabonaid. A su vez el doctor Hilpecht descubrió en 1893, y en un

edificio arruinado de Nippur, 730 tablillas inscriptas, de 20 pies de base, pertenecientes a los archivos de una casa de banca que con la firma Nurashu e hijos existía en dicha ciudad cuatrocientos años antes de J. C.¹

La actividad bancaria estuvo a cargo, inicialmente, de agentes intermediarios individuales, conocidos como *trapezitae* en Grecia, y *argentarii* en Roma, cuya actividad principal era la del cambio de moneda, aun cuando también recibían numerario en depósito y realizaban operaciones de crédito; más tarde surgieron pequeñas sociedades mercantiles que compartieron con los agentes individuales el ejercicio de la banca, propagándose entre unas y otros la práctica de aprovechar los fondos recibidos de sus clientes para otorgar préstamos, lo cual dio paso a la aparición del crédito.

Para explicar la génesis y evolución del crédito, mi respetado e inolvidable maestro de la Universidad de Guadalajara, Gilberto Moreno Castañeda, hace radicar el origen del primero en la necesidades insatisfechas de indigentes y víctimas del infortunio, circunstancia que habría de variar radicalmente con el transcurso del tiempo.

Salvo en situaciones verdaderamente excepcionales, la operación de crédito no surge como una medida creadora o incrementadora de la riqueza; sino como un paliativo de la angustia [...] Mas todo ello no es ni con mucho lo que constituye el crédito moderno [...] El carácter consuntivo ha sido substituido por un impulso creador [...] Así, dentro de las modalidades del antiguo crédito tradicional, y el moderno que se ha desenvuelto como un fenómeno sociológico, la diferencia fundamental y absoluta puede expresarse en este epígrafe: mientras el antiguo crédito fue esencialmente consuntivo, el moderno tiende a la multiplicación de la riqueza.²

1. *La influencia de los orfebres*

Para Moreno Castañeda, la orfebrería desempeña un papel estelar en el surgimiento de la banca, al grado de considerarla como el embrión de las instituciones de crédito porque, en su opinión, al generalizarse el uso de los metales preciosos como instrumentos de cambio, se promovió su atesoramiento, para cuya protección y custodia se hizo costumbre recurrir a los orfebres, quienes por usar como materia prima esos metales, desarrollaban avanzados

1 *Enciclopedia universal ilustrada*, Madrid-Barcelona, Espasa-Calpe, t. 7, p. 477.

2 Moreno Castañeda, Gilberto, *La moneda y la banca en México*, 2a. ed., Guadalajara, Universidad de Guadalajara, t. 1, pp. 192 y 193.

dispositivos y mecanismos para su protección, por lo que a su actividad inicial, los joyeros agregaron la no menos lucrativa del depósito y custodia de valores.

Para hacer constar la constitución del depósito de los valores recibidos y el derecho a obtener su restitución, el orfebre expedía al propietario de los mismos un documento equivalente al actual certificado de depósito, cuyo manejo, al paso del tiempo, dio lugar a otra costumbre: para el pago de obligaciones contraídas, el titular del depósito daba el documento o constancia de su depósito, en lugar de los valores guardados en la caja fuerte del joyero; la generalización de esta práctica dio lugar a una larga inmovilidad de muchos de tales depósitos. Al percatarse de ello, apunta Moreno Castañeda, los orfebres dispusieron de un porcentaje de los mismos para realizar préstamos por su cuenta.³

En esta doble corriente de fenómenos, ocurrida en la primera fase de la evolución, ya se descubren dos hechos fundamentales, a saber: el público comienza a usar los billetes de depósito como instrumentos de cambio, y por su parte los orfebres, como custodios de ellos, disponen de los valores a su cuidado para transferirlos a terceros en operaciones de crédito. He aquí el embrión del moderno fenómeno sociológico del crédito. [...]

Con el tiempo aquellas dos costumbres, que primero fueron subrepticias y aún ilícitas, obtienen la aquiescencia general; y luego, como las costumbres engendran el Derecho, nació en la legislación escrita el ordenamiento para sancionarla y convertirla en actos sometidos al control legal.⁴

Las actividades de banca y crédito aparecen en México durante la época colonial y, en sus inicios, también quedan a cargo de personas físicas; los créditos, en su gran mayoría de avío, se destinaban a la minería, a cuyo financiamiento concurrían banqueros y aviadores, como se denominaba a quienes otorgaban créditos de avío.

2. *Los bancos de plata*

Primeros en operar en México, los bancos de plata debieron su origen al lento trámite requerido para obtener concesión de acuñar moneda, circunstancia que motivó a un grupo de comerciantes de la ciudad de México a cambiar plata en trozos por plata acuñada como moneda autorizada, cobrando por ello una comisión; los adquirentes de la plata en trozos la sometían al ensaye final,

3 Véase Moreno Castañeda, Gilberto, *op. cit.*, pp. 194 y 195.

4 *Idem*, p. 195.

para luego proceder a su fundición, utilizando en no pocas ocasiones las instalaciones de la Casa de Moneda. De esta suerte, como hace notar el profesor D. A. Brading, de la Universidad de Berkeley:

Los banqueros de plata, pues, eran simples comerciantes que, hasta 1730, controlaron la tercera fase de la industria de la plata en México. La familia Fagoaga, por ejemplo, alquilaba de la Corona la oficina del Apartado, donde se separaba (“apartaba”) finalmente el oro que contenía la plata en barras. Pero además de este negocio de trueque y acuñación, los banqueros de plata tenían la función de ser los principales aviadores de México, les abrían cuentas a los mineros prominentes, pagaban las libranzas que se giraban en su contra, y les remitían dinero en efectivo, mercurio y otras materias primas.⁵

El despilfarro, la desorganización y su involucramiento en las aleatorias explotaciones mineras ocasionó la ruina de varios de los banqueros de plata, cuya diferencia con los aviadores ordinarios consistía simplemente en su mayor disponibilidad de capital, tasas de comisión más elevadas y participación en la Casa de Moneda, habida cuenta que, aun cuando en ocasiones recibían préstamos de instituciones e individuos particulares a la tasa normal de interés, no eran bancos de emisión o de depósito, sino sólo un tipo especial de comerciante en plata.

En la segunda década del siglo XVIII, de los tres bancos de plata existentes, propiedad de Nicolás Landa, Isidoro Rodríguez y Luis Sánchez de Tagle, respectivamente, los dos primeros quebraron; y hacia 1830 sólo se tiene noticia de dos bancos, el de Sánchez de Tagle, a la sazón en poder de Francisco de Valdivieso, viudo de su nieta Luisa Sánchez de Tagle, de quien lo heredó, y el de Francisco de Fagoaga, empero, en 1770 ya no existía ninguno.⁶

3. *El Banco de Avío de Minas*

El 26 de septiembre de 1774, el virrey Antonio María de Bucareli y Ursúa remitió al monarca Carlos III la petición de un grupo de mineros de la Nueva España, para el establecimiento de un Banco de Avío y un Colegio de Metalurgia, en cuyo apoyo proponían el incremento del derecho real a que se sujetaba su producción de metales; en obsequio de dicha petición, las nuevas Ordenanzas Generales de Minería expedidas en 1783, cuya redacción había

⁵ Brading, D. A., *Mineros y comerciantes en el México borbónico (1763-1810)*, trad. Roberto Gómez Ciriza, México, FCE, 1975, p. 236.

⁶ *Idem*, pp. 235 y 237.

dispuesto el citado monarca desde el 20 de julio de 1773, en su título XVI preceptuaban que todas las platas que se recibiesen en la Casa de Moneda o fuesen enviadas a España por particulares, contribuyesen a formar, mantener e incrementar el fondo de la minería, cuyos caudales estarían a cargo del Cuerpo de Minería, a través de su Real Tribunal de México.

Cubiertos los gastos de dicho Tribunal y del Colegio de Metalurgia, los excedentes del fondo de la minería serían destinados a los avíos y gastos de laborío de minas, a cuyo efecto se habría de establecer un banco de platas, de acuerdo con las bases y reglas incluidas en el mismo título. A este efecto y con el objeto de suplir la falta o escasez de aviadores particulares y fomentar de manera permanente la minería, fue creado el Banco de Avío de Minas, cuya administración quedó a cargo de un factor, remunerado mediante un porcentaje de las utilidades o bien con un sueldo fijo, aun cuando la calificación de las solicitudes de avío quedó a cargo del Tribunal.

El influyentismo, la ineptitud y la corrupción caracterizaron la actuación del Banco de Avío de Minas, como lo demuestra el otorgamiento de diversos avíos cuyo monto individual fue equivalente al ingreso anual del banco, situación que denuncia el virrey Juan Vicente Güemes Pacheco Padilla y Horcasitas, segundo conde de Revillagigedo, en la instrucción reservada, que en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley XXIV, título III, libro III de la *Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias*,⁷ envió a su sucesor el marqués de Branciforte, al señalar que:

se ha presentado, pretendiendo avío en el Tribunal, el Conde de Regla: será regular que se le conceda, y su mina absorberá todo el caudal que pueda haber en el tribunal en mucho tiempo, así como ha consumido todo el dinero y asombrosas existencias que dejó al actual conde su difunto padre. Así vendrá a suceder que un minero solo disfrutará el caudal formado de las contribuciones de todos los del Reino, y quedará en pie el origen y raíz que fue del desarreglo y desorden del Tribunal.⁸

7 “Ordenamos A los Virreyes, que quando acabaren de servir sus cargos, entreguen á los sucesores en ellos todas las cartas, cedulas, ordenes, instrucciones y despachos, que de Nos huvieren tenido en todas materias de gobierno espiritual y temporal, guerra y hazienda, y particularmente en lo tocante á la doctrina, conversion, propagacion y tratamiento de los Indios, y una muy copiosa á parte de lo que en cada punto y caso particular estuviere hechos o quedare por hazer, que les sea instruccion, y sobre todo dé su parecer, de forma que el sucesor quede capaz, y con la claridad, que importa al acierto de las materias de su cargo” (Ley XXIV, título III, libro III), *Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias*, Madrid, Ediciones de Cultura Hispánica, 1973, t. II, p. 16 v. (reproducción en facsímil de la edición en Madrid de Julián de Paredes, de 1681).

8 Güemes Pacheco Padilla y Horcasitas, Juan Vicente de; segundo conde de Revillagigedo, 52o. virrey, “Instrucción reservada a su sucesor, 1793”, en Alamán, Lucas, *Historia de México*, México, 1849, t. I, pp. 432 y 433.

La situación financiera del Banco de Avío de Minas se agravó, al verse obligado el Real Tribunal a donar a la Corte de Madrid medio millón de duros y prestarle otros tres millones, de los cuales no se pudieron recuperar un millón cuatrocientos mil; con razón, Ernesto Lobato afirma:

El desempeño del Banco de Avío de Minas no cumplió los objetivos señalados por las Ordenanzas de Minería. Su acción crediticia en favor de los mineros necesitados fue prácticamente nula. Después de algún tiempo de existencia difícil y desarreglada, fue entrando en decadencia hasta extinguirse en los primeros años del México independiente.⁹

4. *La banca del México independiente*

A pesar de que la banca no constituía formalmente una especialidad del comercio, escasa fue la actividad bancaria en los primeros años del México independiente, consistiendo básicamente en certificados de depósito, préstamos hipotecarios, prendarios y de avío, así como situaciones de fondos al interior del país o al extranjero, operaciones que en su mayor parte estuvieron a cargo de las principales casas comerciales y del Nacional Monte de Piedad, dada la extinción en esa época del Banco de Avío de Minas, y la breve y modesta actuación de los dos únicos bancos, por cierto del Estado, creados en esa época; el Banco de Avío y el Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre.

A. *El Banco de Avío*

El hueco dejado en la promoción económica por la desaparición del Banco de Avío de Minas trató de cubrirse con creces mediante el Banco de Avío, institución creada por el gobierno mexicano, durante la presidencia del general Anastasio Bustamante, por Ley del 16 de octubre de 1830, a instancias principalmente de Lucas Alamán, a la sazón secretario de Relaciones Interiores y Exteriores, secundado por Esteban de Antuñano y José Manuel Payno; dicha ley ordenaba establecer, de acuerdo con su artículo 1o., un Banco de avío para fomento de la industria nacional, con un capital de un millón de pesos, a cuyo efecto disponía en sus artículos 2, 3 y 4:

⁹ Lobato López, Ernesto, *El crédito en México*, México, FCE, 1945, p. 84.

2. Para la formación de este capital se prorroga por el tiempo necesario, y no más, el permiso para la entrada en los puertos de la República de los géneros de algodón, prohibidos por la ley de 22 de Mayo del año anterior.

3. La quinta parte de la totalidad de los derechos devengados y que en lo sucesivo causaren en su introducción los efectos mencionados en el artículo anterior, se aplicará al fondo del Banco.

4. Para proporcionar de pronto las sumas que fueren necesarias, se autoriza al gobierno para negociar sobre la parte de derechos asignada a la formación del capital del Banco, un préstamo hasta de doscientos mil pesos con el menor premio posible, que no pase de tres por ciento mensual, y por plazo que no pase de tres meses.¹⁰

La dirección del Banco se atribuyó a una junta presidida por el secretario de Estado y del Despacho de Relaciones (artículo 5); inicialmente los fondos debían depositarse en la Casa de Moneda de la capital (artículo 6); la junta referida estaba facultada para comprar y distribuir maquinaria utilizable en los distintos ramos de industria (artículo 7), de preferencia el textil (artículo 10).

Por decreto del presidente Antonio López de Santa Anna expedido el 23 de septiembre de 1842, se extinguió el referido Banco de Avío, sin alcanzar ni remotamente los fines y objetivos señalados en la ley de su creación, lo cual predica su rotundo fracaso, debida en buena medida a la falta de un estudio serio de las condiciones socioeconómicas en que habría de operar la institución crediticia, así como a las corruptelas de algunos de sus directivos.¹¹ Lo exiguo de su capital, que nunca llegó a completar su monto previsto, aunado a su deficiente administración ocasionó su extinción a doce años de su constitución, creándose en su lugar la Dirección General de Industria, cuyo titular fue Lucas Alamán. En resumen, como apunta Antonio Manero:

El banco operó durante doce años y fue extinguido por un decreto del Presidente Santa Anna, el 23 de septiembre de 1942. En este decreto se dice lo que ocasionó la muerte del banco, o sea, primero, porque no llegó a recibir el capital de \$1'000,000, asignado, por la necesidad que el Gobierno tuvo de sus fondos para guardar el orden, la libertad y la independencia; y segundo porque los fondos que se prestaron en avío, no fueron debidamente garantizados, se emplearon en otras actividades y nunca fueron recuperados.¹²

¹⁰ *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República, ordenada por los licenciados Manuel Dublán y José María Lozano*, México, Imprenta del Comercio, 1876, t. II, pp. 293 y 294.

¹¹ Potash, Robert A., *El banco de avío de México. El fomento de la industria*, trad. Ramón Fernández y Fernández, México, FCE, 1959, pp. 243 y 244.

¹² Manero, Antonio, *La revolución bancaria en México*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1957, p. 4.

B. *El Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre*

La moneda de cobre representa el caso típico de la moneda-signo porque normalmente su valor nominal es muy superior a su valor intrínseco, circunstancia que evita que los particulares la retiren de la circulación para atesorarla o proceder a su fundición y venta como metal y, por el contrario, propicia su falsificación. La acuñación de la moneda de cobre debe tener como propósito facilitar las pequeñas transacciones comerciales y hacer perdurable el tipo de numerario de baja denominación y más frecuente uso, lo que genera un considerable beneficio al Estado al obtener la diferencia entre el valor nominal y el intrínseco de dicha moneda.

La inopia característica del gobierno mexicano en los primeros años de la independencia del país, le condujo a la acuñación masiva de moneda de cobre, usual para pagar a la mayoría de los trabajadores, cuyo jornal era del orden de veinticinco centavos, lo que, aunado a su falsificación en gran escala, no sólo provocó la automática aplicación de la Ley de Gresham —la moneda buena tiende a desaparecer sustituida por la mala—, porque casi desaparecieron de la circulación las monedas de oro y plata, sino que dio lugar a un severo proceso inflacionario y la consiguiente irritación popular.

Para resolver este grave problema se resolvió amortizar la moneda de cobre, indemnizado a sus poseedores, y sustituirla por otra de valor intrínseco considerablemente mayor, tarea que se encomendó a una institución constituida ex profeso para tal efecto por el gobierno: el Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre.

De efímera existencia resulto ser el referido Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre, creado por el gobierno centralista del jalisciense José Justo Corro, en enero de 1837, porque cargado de un gran pasivo y hundido en el desprestigio de su desastrosa actuación, antes de cumplir cinco años de existencia, en diciembre de 1841 se decretó su desaparición, sin que se hubieran logrado sus más elementales objetivos de amortizar, recoger y fundir la moneda de cobre en poder del público y emitir la nueva sin alterar su valor nominal, ni su curso, como moneda legal, para los pagos fiscales.

5. *La banca del sedicente segundo imperio mexicano*

Originalmente denominado London Bank of Mexico & South America, Limited, el Banco de Londres y México, considerado como el primer banco comercial mexicano, obtuvo su inscripción el 22 de junio de 1864, en los

términos del artículo 53 del Código de Comercio de 16 de mayo de 1854, por conducto de su director William Newbold; se trataba de una sucursal de la matriz establecida en Londres con un capital de cinco millones de libras esterlinas. Al restaurarse la república, este Banco, que por cierto fue el primero en el país en hacer una emisión de billetes de banco y ponerla en circulación, continuó sus operaciones, merced a la Ley de 20 de agosto de 1867.

6. *La banca del porfiriato*

Desde 1875, el éxito del Banco de Londres y México había motivado al norteamericano Francis McMannus a fundar en el Estado de Chihuahua un banco local de emisión que se denominó Banco de Santa Eulalia, el cual fue autorizado por la administración del gobernador Antonio Ochoa a emitir billetes redimibles en plata con un descuento de 8 por ciento o en moneda de cobre a la par.¹³

Ya en el porfiriato se establecieron otros bancos en Chihuahua y en la mayoría de los estados de la República; su proliferación, sin un marco jurídico adecuado y sin una meditada planeación, contribuyó en mucho al caos bancario que dejó la dictadura porfirista.

Además de los bancos locales, durante el porfiriato se establecieron otras instituciones bancarias como el Banco Nacional Mexicano y el Banco Mercantil, fusionándose ambas en 1884 en el Banco Nacional de México, convertido en el depositario de los fondos oficiales y de los judiciales, y encargado de los servicios de tesorería y de las deudas públicas; el Banco Central Mexicano, el Banco Hipotecario de Crédito Territorial, el Banco Internacional Hipotecario, el Banco de Industria y Comercio, y el Banco de Empleados, cuya concesión fue adquirida posteriormente por el de Londres y México, con el fin de subsistir como banco de emisión.

La regulación jurídica de los bancos se inició con el Código de Comercio de 1884, que condicionó su establecimiento a la expresa autorización del gobierno federal, prohibió a las sucursales y agencias de los bancos extranjeros la emisión de papel moneda y a todos los bancos la emisión de vales, pagarés u obligaciones de todo tipo que contuvieran promesas de pago en efectivo a la vista y al portador.

El Código de Comercio de 1884 fue derogado por el de 1889, el cual dispuso en su artículo 640 que en tanto no se expidiera una Ley de instituciones de crédito, éstas se registrarían por contratos celebrados con el Ejecutivo

¹³ *Idem*, p. 8.

federal y aprobados por el Congreso de la Unión, lo que implicaba en la práctica amplias facultades discrecionales al Ejecutivo, cuyo ejercicio incrementó el desorden del sector bancario.

La Ley General de Instituciones de Crédito de 1896, condicionó el establecimiento y funcionamiento de los bancos al otorgamiento de concesión expedida por el Ejecutivo Federal y significó un intento de reorganizar y sistematizar la actividad bancaria, para lo cual agrupaba a las instituciones de crédito en tres categorías, a saber, los bancos de emisión, los hipotecarios y los refaccionarios; la primer categoría se integró con dos grandes bancos de la ciudad de México, facultados para tener sucursales y agencias en toda la República, y numerosos bancos en los estados, igualmente facultados para tener sucursales, pero impedidos para el cambio de billetes en el Distrito Federal, lo que significó una competencia desleal, acentuada por el tratamiento privilegiado que se dio al Banco Nacional de México, al de Londres y México y al de Nuevo León.

Empero, los resultados derivados de la aplicación de la Ley de Instituciones de Crédito de 1896, distaron mucho de ser los requeridos para resolver el problema bancario de México, por cuya razón, el 9 de marzo de 1908 se expidió la Ley Reformatoria de la de 1896, encaminada a lograr la unidad de emisión de billetes o cuando menos reducir su multiplicidad, para evitar una crisis bancaria que se advertía inminente. La evaluación del sistema bancario porfirista la formula objetivamente Pablo Macedo en los siguientes términos:

En resumen: el sistema bancario creado por la ley de 1897 no dio, efectivamente, los resultados que de él se esperaron; primero porque la ley no pudo organizar el sistema uniforme que técnicamente planeaba, sino que dio base a privilegios y abusos, sustentados por influencias políticas; segundo, la ley fue casi constantemente burlada en la práctica, por los mismos creadores y administradores de la mayoría de los bancos. Histórica y técnicamente ha quedado demostrado que debido a estas circunstancias, la casi totalidad de los bancos estaban ya en 1908 funcionando sobre bases inestables, que sus capitales eran en muchos casos ficticios, y que en muchos de ellos sus inversiones y préstamos carecían de la suficiente garantía y necesaria liquidez; circunstancias todas que se agravaron considerablemente entre 1908 y 1910 en que principió la Revolución que encabezó Dn. Francisco I. Madero.¹⁴

¹⁴ *Idem*, p. 33.

II. PRIMERAS REGULACIONES CONSTITUCIONALES DE LA BANCA EN MÉXICO

Incluida la versión original de la de 1857, nuestras primeras expresiones constitucionales no se ocuparon de regular las actividades bancarias; en efecto, los “Elementos constitucionales” circulados por el licenciado Ignacio López Rayón, al igual que los “Sentimientos de la Nación” dados por el generalísimo José María Morelos y Pavón, y el “Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana”, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, no se refirieron al servicio de banca, tampoco lo hicieron el Acta Constitutiva de la Federación y la Constitución de 1824, situación que perduró en la Constitución centralista de 1836, en las Bases Orgánicas de 1843, en el Acta de Reformas de 1847, y como ya dijimos en la versión original de la Constitución de 1857.

1. *La reforma constitucional de 14 de diciembre de 1883*

La primera disposición constitucional sobre instituciones bancarias se adoptó en México mediante la reforma a la fracción X del artículo 72 de la Constitución de 1857, del 14 de diciembre de 1883, conforme a la cual: “Artículo 72. El Congreso tiene facultad: [...] X. Para expedir códigos obligatorios en toda la República, de minería y comercio, comprendiendo en este último las instituciones bancarias”.¹⁵

Con apoyo en esta reforma constitucional se expidió el Código de Comercio de 20 de abril de 1884, que en materia de instituciones bancarias dispuso que éstas requerían autorización expresa del gobierno federal; prohibió la emisión de vales, pagarés u obligaciones de todo tipo, que prometieran pago al portador, a la vista, en efectivo; reservó la emisión de billetes a los bancos del país, bajo ciertos requisitos, como garantizar la emisión con depósitos en la Tesorería de la Nación del 33 por ciento en efectivo o títulos de deuda pública, y otro 33 por ciento en las arcas propias del Banco, así como no rebasar, el monto de sus emisiones, la suma de su capital exhibido; además les impuso la obligación de publicar mensualmente sus balances (Código de Comercio de 1884).

15 Los derechos del pueblo mexicano, 2a. ed. México, Manuel Porrúa, 1978, t. VI, p. 661.

2. Proyecto de Constitución presentado por el “primer jefe”

En cuanto al Proyecto de Constitución presentado por Venustiano Carranza al Congreso Constituyente de 1916-1917, por una parte, en su artículo 28, inspirado en los principios de igualdad y de libre competencia, reproducía, con algunas precisiones y adiciones, el del mismo número de la Constitución de 1857, para impedir los monopolios, los estancos, la exención de impuestos, y las prohibiciones a título de protección a la industria, excepción hecha de la acuñación de moneda, el correo, el telégrafo, la radiotelegrafía, y los privilegios por tiempo determinado concedibles a los autores y artistas para la reproducción de sus obras, así como a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora, respecto del uso exclusivo de sus inventos.

El proyecto de referencia agregaba un segundo párrafo al artículo 28, por el cual disponía que la ley castigase severamente y las autoridades persiguiesen con eficacia las prácticas monopólicas, los actos y los acuerdos de productores, industriales, comerciantes y empresarios de transportes o de algún otro servicio, con propósito de evitar la competencia y elevar los precios, o de obtener una indebida ventaja exclusiva; mas no hacía referencia a las actividades relativas a la banca y al crédito.

Fue el diputado por el cuarto distrito de San Luis Potosí, Rafael Nieto, quien propuso incluir en el artículo 28, como uno de los monopolios exclusivos de la Federación, el relativo a emitir billetes por medio de un solo banco controlado por el gobierno federal; adujo en apoyo a su propuesta las siguientes razones:

Primera. Que desde el punto de vista financiero, la centralización del crédito, en lo que respecta a bancos de emisión, tiene las siguientes ventajas: cuando en los momentos difíciles el saldo de la balanza comercial es adverso a un país, se impone la exportación de metálico; si existe un sistema de pluralidad de los bancos de emisión, la retirada del metálico que vaya a cubrir los créditos exteriores afectaría gravemente a la circulación, mientras que si se trata de un solo banco central que concentre las especies metálicas, podrá en forma más eficiente y fácil acudir al remedio de tales emergencias y sus malos efectos serán amonados.

Segunda. Desde el punto de vista económico-político, la centralización del crédito presenta las siguientes ventajas: al ensancharse las finanzas de un país, la cuantía del manejo de fondos por el tesoro público tenderá a afectar seriamente la circulación monetaria al permanecer las existencias metálicas inactivas, mientras los egresos las requieran. Tal sistema resulta casi inevitable con un sistema descentralizado, mientras que en un banco único, en estrecha connivencia con

el Tesoro, los valores pertenecientes al Gobierno, en cualquier grave emergencia nacional, contará con el crédito público en forma más amplia y expedita, entendiéndose con una sola institución que si tuviera que ocurrir a innumerables bancos.

Tercera. Habiéndose hecho concesiones leoninas en tiempo de la dictadura a los bancos locales, sin provecho ninguno para el Tesoro nacional, éstos emitieron grandes cantidades de billetes, presentándose el caso típico en la actualidad, de que dos bancos de emisión de nombres sonoros y pomposos, sólo tienen en existencia metálica dos mil pesos plata, en tanto que sus emisiones sobrepasan de dos millones.¹⁶

La Comisión, en su dictamen presentado en la 39a. sesión ordinaria, celebrada la tarde del viernes 12 de enero de 1917, consideró válidas, por “elocuentes”, las razones hechas valer por el diputado Rafael Nieto, por lo que estimó pertinente acoger su iniciativa y adiccionarla al artículo 28.

Por otra parte, el Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza mantenía en la fracción X de su artículo 73, la facultad del Congreso de legislar sobre instituciones de crédito, asignada mediante la citada reforma de la fracción X del artículo 72 de la Constitución de 1857, del 14 de diciembre de 1883, mas no hacía referencia al banco de emisión único, por lo cual la Comisión se vio en la necesidad de modificar su texto, con el fin de hacerlo congruente con el del artículo 28.

III. LA BANCA EN LA VERSIÓN ORIGINAL DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Los textos finalmente aprobados por el Constituyente de 1916-1917, para el primer párrafo del artículo 28 y la fracción X y XVIII del artículo 73 de la Constitución de 1917, fueron los siguientes:

Art. 28. En los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase; ni exención de impuestos; ni prohibiciones a título de protección a la industria; exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un solo Banco que controlará el Gobierno Federal, y a los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la reproducción

¹⁶ *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana, 1960, t. II, pp. 326 y 327.

de sus obras, y a los que, para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora. [...]

Artículo 73. El Congreso tiene facultad: [...] X. Para legislar en toda la República sobre minería, comercio, instituciones de crédito y para establecer el Banco de emisión Unico, en los términos del artículo 28 de esta Constitución. [...] XVIII. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, determinar el valor de la extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas.¹⁷

De esta suerte, la Constitución de 1917 no sólo reservó al Estado la emisión de papel moneda sino dispuso la conformación en mano pública del Banco Central, facultando al Congreso para establecerlo, y, como lo había hecho la reforma del 14 de diciembre de 1883 a la fracción X del artículo 72 de la Constitución de 1857, facultó al Congreso para legislar en materia de instituciones de crédito.

A ochenta años de su promulgación, la Carta de Querétaro ha sido objeto de múltiples reformas a sus artículos 28 y 73, algunas de las cuales han incidido en lo relativo al banco central y al servicio público de banca y crédito.

En efecto, el artículo 28 se ha reformado en cinco ocasiones, sus respectivas publicaciones, en el *Diario Oficial de la Federación*, se han hecho el 17 de noviembre de 1982, el 3 de febrero de 1983, el 27 de junio de 1990, el 20 de agosto de 1993 y el 2 de marzo de 1995; todas ellas, salvo la última, afectaron al servicio de banca y crédito o, en alguna medida, al banco central.

Por su parte, la fracción X del artículo 73 constitucional se ha modificado diez veces, de las cuales sólo dos tienen relación con los temas de banca y crédito, habiéndose publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de noviembre de 1982 y el 20 de agosto de 1993; en tanto que la fracción XVIII del referido artículo 73 constitucional, sólo ha sido reformada una vez, cuya correspondiente publicación se efectuó el 17 de noviembre de 1982.

IV. LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EL 17 DE NOVIEMBRE DE 1982

El 17 de noviembre de 1982, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la adición de un quinto párrafo al artículo 28 y la reforma de las fracciones X y XVIII del artículo 73 de la Constitución General de la República.

¹⁷ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1917*, México, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 1967, pp. 40-42, 74 y 80 (edición facsimilar de homenaje al Congreso Constituyente de Querétaro).

El texto del párrafo (quinto) añadido al artículo 28 constitucional, reservó al Estado la prestación del servicio público de banca y crédito y canceló la posibilidad de concesionarlo a los particulares; su texto fue el siguiente:

Artículo 28. [...] Se exceptúa también de lo previsto en la primera parte del primer párrafo de este artículo la prestación del servicio público de banca y crédito. Este servicio será prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria, la que también determinará las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquéllas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional. El servicio público de banca y de crédito no será objeto de concesión a particulares.¹⁸

Por su parte, la reforma de la fracción X del artículo 73, tuvo por objeto ampliar el catálogo de materias respecto de las cuales el Congreso tenía facultad para legislar en toda la República; así a las que ya tenía asignadas se agregaron las relativas a hidrocarburos, industria cinematográfica, juegos con apuestas y sorteos, servicios de banca y crédito —en lugar de instituciones de crédito—, energía eléctrica y nuclear; en tanto que la finalidad de la reforma de la fracción XVIII de este artículo fue facultar al Congreso para dictar reglas “para determinar el valor relativo de la moneda extranjera”, en sustitución de la de simplemente determinar el valor de la moneda extranjera.

V. LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EL 3 DE FEBRERO DE 1983

El 3 de febrero de 1983 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la segunda reforma del artículo 28 constitucional, de conformidad con la cual, se reestructuró y modificó todo el artículo; así, con lo relacionado a los servicios públicos de banca y crédito, el párrafo quinto se convirtió —sin modificaciones— en cuarto; además, se determinó configurar al banco central como organismo descentralizado del gobierno federal; se atribuyó a las leyes la fijación de las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación los servicios; y se condicionó la sujeción a los regímenes de servicio público para llevarse a cabo mediante ley.

De acuerdo con esta segunda reforma, el artículo 28 constitucional quedó redactado en los siguientes términos:

¹⁸ Varios, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, 9a. ed., México, UNAM, III, 1997, t. I, p. 355.

En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficiencia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados, y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencias en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: Acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles; y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Se exceptúa también de lo previsto en la primera parte de este artículo la prestación del servicio público de banca y crédito. Este servicio será prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones, en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria, la que también determinará las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquéllas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional. El servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares.

El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.

No constituyen monopolio las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan

directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan o que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los Estados, y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas Legislaturas, por sí o a propuesta del Ejecutivo, podrán derogar, cuando así lo exijan las necesidades públicas, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata.

Tampoco constituyen monopolios los privilegios que por determinado tiempo se concedan para la producción de sus obras y los que para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.

El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, conceder la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley.

Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la Nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta.¹⁹

VI. LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EL 27 DE JUNIO DE 1990

En lo relativo al artículo 28 constitucional, esta reforma se concretó a derogar su párrafo quinto, para poner fin a la estatización de la banca, que por ello resultó efímera. El restablecimiento del esquema de coparticipación de los particulares y la administración pública en la prestación del servicio de banca y crédito fue el propósito anunciado en la iniciativa presidencial respectiva, fechada el 2 de mayo de 1990, la cual soslayó deliberadamente su propósito encubierto de eliminarlo del catálogo de los servicios públicos propiamente dichos, o sea de los que la ley considera expresamente como tales y están atribuidos al Estado.

¹⁹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Secretaría de Gobernación, 1983, pp. 58 a 60.

VII. LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EL 20 DE AGOSTO DE 1993

Como consecuencia de esta reforma, el banco central dejó de ser un organismo descentralizado para convertirse en un órgano constitucional autónomo, no sujeto a ninguna otra autoridad en determinadas materias de su competencia, para lo cual se incorporaron dos nuevos párrafos al artículo 28 constitucional, los cuales quedaron insertos como sexto y séptimo, con la siguiente redacción:

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

No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por periodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. Las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución.

Junto con la reforma que acabamos de transcribir del artículo 28 constitucional, se publicó la de la fracción X del artículo 73 del mismo ordenamiento, mediante la cual se sustituyó la facultad del Congreso de la Unión para legislar sobre banca y crédito por la de hacerlo sobre intermediación y servicios financieros, que tiene mayor amplitud.

VIII. VICISITUDES DEL BANCO CENTRAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Como acabamos de ver, en la versión original de la Constitución de 1917 se prohibieron los monopolios, exceptuándose, entre otros, el relativo a la emisión de billetes por medio de un solo banco, cuyo control quedó a cargo del gobierno federal, siendo ésta su única regulación respecto del banco central, la cual permaneció 65 años intocada, durante los cuales se dejó a la ley secundaria amplio margen para crear, recrear y regular a dicha institución.

En este contexto, el presidente Plutarco Elías Calles, en uso de las facultades extraordinarias que le había conferido el Congreso de la Unión, expidió la Ley que crea al Banco de México —con carácter de banco central— en el troquel del derecho mercantil de la sociedad anónima, teniendo como objeto emitir —en monopolio— billetes; regular la circulación monetaria en la República, los cambios sobre el exterior y la tasa de interés; redescantar documentos de carácter genuinamente mercantil; encargarse del servicio de tesorería del gobierno federal, y, en general, efectuar operaciones bancarias que competan a los bancos de depósito y descuento.

Esta primera Ley del Banco de México, publicada en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 31 de agosto de 1925, fijó en 30 años la duración de la sociedad anónima en que se había de configurar el Banco de México, y determinó su capital en cien millones de pesos, oro, representado por acciones nominativas con valor nominal de cien pesos cada una, divididas en dos series: la serie “A”, que debería permanecer totalmente pagada, quedaba reservada al gobierno de la República, y debería representar invariablemente cuando menos el 51 por ciento del capital social; y la serie “B” que podría ser suscrita tanto por el gobierno federal como por el público.

La Ley que reforma la de 25 de agosto de 1925, constitutiva del Banco de México, publicada el 12-04-32, mantuvo a éste en el molde de la sociedad anónima, dejó indefinida su duración, redujo su capital a cincuenta millones de pesos y le canceló la facultad de efectuar operaciones bancarias que fuesen de la competencia de los bancos de depósito y descuento.

Mas no pretendemos hacer ahora una reseña de la evolución en la ley secundaria, de las principales características del Banco de México, sino sólo de su forma de gestión, la cual se conservó en el referido esquema de la sociedad anónima, tanto en la Ley complementaria (*DOF*, 21-05-32) de la de 12 de abril, que reformó la constitutiva del Banco de México, como en las

Leyes Orgánicas del Banco de México, de 28 de agosto de 1936 y de 26 de abril de 1941.

La Ley Orgánica del Banco de México, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 1984, puso fin al esquema societario del derecho privado, utilizado durante seis décadas como forma de gestión del banco central, lo cual fue un acierto, por ser inadecuada la sociedad mercantil para la realización de actividades esenciales del Estado, en ejercicio de funciones públicas a su cargo, habida cuenta que el Banco de México, S. A. carecía de propósito de lucro, sus acciones comunes eran intransferibles y, por tanto, estaban fuera del mercado, en abierta contradicción a características fundamentales de la sociedad anónima.

La referida ley de 1984, en cumplimiento de lo dispuesto en la mencionada reforma del artículo 28 constitucional, publicada el 3 de febrero de 1983, estructuró al banco central en el troquel del derecho público, como organismo público descentralizado del gobierno federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Finalmente, conforme a lo dispuesto en la reforma del artículo 28 constitucional publicada el 20-08-93, la vigente Ley del Banco de México (*DOF*, 23-12-93) reglamentaria de los párrafos sexto y séptimo del artículo 28 constitucional —derogatoria de la de 1984—, configuró al banco central, que denominó Banco de México, como persona de derecho público con carácter autónomo, a quien asignó la finalidad de proveer a la economía del país de moneda nacional, en cuya consecución tiene como objetivo prioritario estabilizar el poder adquisitivo de la misma, promover el sano desarrollo del sistema financiero y favorecer el adecuado funcionamiento de los sistemas de pagos. Las funciones del banco se precisan de la siguiente manera:

Artículo 3o. El Banco desempeñará las funciones siguientes:

I. Regular la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos;

II. Operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia;

III. Prestar servicios de tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo;

IV. Fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica y, particularmente financiera.

V. Participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales, y

VI. Operar con los organismos a que se refiere la fracción V anterior, con bancos centrales y con otras personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera.

Como se puede advertir, el banco central en México, de ser una sociedad mercantil, específicamente una sociedad anónima no prevista en la Constitución, pasó a ser primero, por disposición constitucional expresa, un organismo descentralizado, y finalmente una institución del tipo considerado por la doctrina como organismo constitucional autónomo.

Órganos constitucionales autónomos, de acuerdo con la doctrina, vienen a ser aquellos establecidos en la Constitución, que no se incluyen en ninguno de los poderes u órganos tradicionales del Estado; por lo general son órganos técnicos de control que no se guían por intereses de partidos o de coyuntura, y requieren, para su adecuado funcionamiento, no sólo de autonomía de los poderes tradicionales sino de los partidos y de todo tipo de grupos o factores de poder.²⁰

La doctrina justifica la existencia de los organismos constitucionales autónomos por la necesidad de que los poderes tradicionales dejen de desempeñar el doble papel de juez y parte, de que el ejercicio de ciertas funciones se desvincule de los intereses políticos, de que se eviten o controlen los excesos y abusos de los funcionarios públicos, de los partidos políticos y de los grupos de interés nacionales y transnacionales.²¹

Entre los órganos constitucionales autónomos que la doctrina propone, o el derecho comparado registra, figuran el banco central, el tribunal constitucional, el órgano de fiscalización superior o tribunal de cuentas, el consejo de la judicatura, el órgano electoral, el *ombudsman*, y el ministerio público, entre otros.

Dadas las características del órgano constitucional autónomo, nos parece adecuada su utilización para conformar en su molde de derecho público al banco central; empero, su trasplante de los sistemas jurídicos europeos al orden jurídico mexicano se hizo sin la debida pulcritud, al dar lugar a una contradicción entre preceptos constitucionales, por causa de la reforma del artículo 28 constitucional publicada el 20-08-93, al quedar contrapuesto dicho numeral con el artículo 49 de la propia ley fundamental.

Afirmamos lo anterior, porque en México, de conformidad con el artículo cuarenta y nueve constitucional, “El Supremo Poder de la Federación se di-

²⁰ Véase Cárdenas Gracia, Jaime F., *Una Constitución para la democracia*, México, UNAM, 1996, p. 244.

²¹ *Idem*, pp. 252-255.

vide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.” Esta división tripartita del ejercicio del poder público fue adoptada por el Constituyente de 1916-1917, como antes lo había sido por sus antecesores desde el de 1823-1824 —con la salvedad del de 1835-1836—, sin que las reformas realizadas a dicho artículo la hayan modificado, hasta esta fecha. De esta suerte, la tajante división tripartita del poder público que hace el artículo 49 constitucional, no deja fracciones pendientes de repartir.

Por consiguiente, tanto la nueva configuración del Banco de México como la del Instituto Federal Electoral, dispuestas en las reformas de los artículos 28 y 41 constitucionales, publicadas el 20-08-93 y el 19-04-94, respectivamente, contrarian la división tripartita del poder público consagrada en el artículo 49 de la misma ley fundamental, al determinar la existencia de sendos organismos constitucionales autónomos —Banco de México e Instituto Federal Electoral—, depositarios de funciones del poder público en materias monetaria y electoral, respectivamente.²²

En consecuencia, existe una clara contradicción entre lo dispuesto, por una parte, en el artículo 49 constitucional, en el sentido de que el poder público se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sin dejar fracciones o residuos de poder pendientes de repartir y, por otro lado, lo establecido en las referidas reformas de los artículos 28 y 41 de la misma ley fundamental, que prevén la creación de órganos autónomos a los que se asignan, para su ejercicio, funciones específicas del poder público.

Conviene tener presente que no es común en las constituciones contemporáneas acotar y dividir, conforme al sistema tripartita, el ejercicio del poder público de manera tan categórica y tajante como lo hacen los artículos 49 y 116 de nuestra Constitución federal; los textos constitucionales de la mayoría de los países que siguen el esquema de la división tripartita, lo hacen sin señalarlo de forma expresa; entre las más explícitas, después de la de México, está la de Honduras, cuyo artículo 4o. establece: “La forma de gobierno es republicana, democrática y representativa. Se ejerce por tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, complementarios e independientes y sin relaciones de subordinación”.²³

22 La última reforma al artículo 41 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996, ratifica la existencia del organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, al que encarga la función estatal de la organización de las elecciones federales, cuyo ejercicio se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

23 *Análisis de las Constituciones políticas de Honduras*, Tegucigalpa, D. C., Ramiro Colindres Ortega, Editor, 1985, p. 18.

La Constitución colombiana de 1991 concilió sin contradicción alguna la tradicional trilogía de los órganos del poder público con la existencia de nuevos órganos constitucionales autónomos, al disponer en su artículo 113:

Son ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva y la judicial.

Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado.

Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.²⁴

La incorporación del órgano constitucional autónomo al orden jurídico mexicano tiene pendiente para su inobjetabilidad y congruencia con el marco constitucional, la supresión, en el artículo 49 de nuestra ley fundamental, de la terminante división tripartita del poder público, así como la incorporación de la posibilidad de crear órganos constitucionales autónomos no incluidos en ninguno de los poderes u órganos tradicionales del Estado.

IX. AVATARES DEL SERVICIO DE BANCA Y CRÉDITO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Exigua fue la regulación, en alguna medida relacionada con el servicio de banca y crédito, en el texto original de la Constitución de 1917; en este sentido apenas figuran en ella la disposición contenida en el artículo 28 de crear el banco central y las facultades otorgadas al Congreso en las fracciones XX y XVIII del artículo 73 constitucional, para legislar en materia de instituciones de crédito, para establecer el banco de emisión único y casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, y determinar el valor de la extranjera.

Durante la vigencia del texto original del artículo 28 constitucional, se expidieron diversos ordenamientos legales con el propósito de regular la actividad bancaria, descuellan entre ellos la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 24-12-24; la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 11 de noviembre de 1926, publicada el 29-11-26; la Ley General de Instituciones de Crédito de junio 29 de 1932, publicada el 29-06-32, y la Ley General de Instituciones de Crédito de 3 de mayo de 1941, publicada el 31-05-41; característica común de todas ellas fue la de condicionar el establecimiento y operación de las instituciones de crédito de particulares, al otorgamiento de la concesión respectiva.

24 *Constitución Política Colombiana 1991*, Bogotá, Presidencia de la República, 1991, p. 43.

El 17 de noviembre de 1982, tras 65 años de vigencia, el artículo 28 constitucional fue modificado el 17 de noviembre de 1982, al publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* la adición de un quinto párrafo al artículo 28 constitucional; el mismo decreto reformó también las fracciones X y XVIII del artículo 73 de la Constitución General de la República, todo con el propósito fundamental de estatizar el servicio público de banca y crédito, reservando al Estado su prestación, cancelando la posibilidad de concesionarlo a los particulares e incorporando a su catálogo de facultades la de legislar en materia de servicios de banca y crédito —en lugar de instituciones de crédito— y la de dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera, en lugar de simplemente determinar el valor de la moneda extranjera.

Antes de la primer reforma del artículo 28 constitucional, la Constitución no aludía al servicio de banca y crédito; empero, la legislación secundaria, desde la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 24-12-24, como ya señalamos, tuvo como característica común condicionar el establecimiento y operación de las instituciones de crédito de particulares, al otorgamiento de la concesión respectiva; así, la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, publicada el 21 de mayo de 1941, última expedida sobre la materia, con anterioridad a la reforma constitucional en comentario, preceptuaba: “Artículo 2o. Para dedicarse al ejercicio de la banca y del crédito, se requerirá concesión del Gobierno Federal, que compete otorgar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, apreciando la capacidad técnica y moralidad del solicitante”.

La condición de obtener concesión para que un particular pudiese dedicarse al ejercicio de la banca y del crédito llevaba implícita la idea de que se trataba de una actividad atribuida al Estado, de lo contrario no podría concederla.

Y siendo el ejercicio de la banca y del crédito una actividad satisfactoria de una necesidad de carácter general, era sin duda un servicio público aun cuando no estuviese reconocido expresamente como tal en la ley, dado que puede entenderse por servicio público toda actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, cuyo cumplimiento uniforme y continuo, deba ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por los gobernantes con sujeción a un mutable régimen jurídico exorbitante del derecho privado, ya por medio de la administración pública, bien mediante particulares facultados para ello por autoridad competente, en beneficio indiscriminado de toda persona.²⁵

25 Véase Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo*, México, UNAM, McGraw-Hill, p. 119 (Col. Panorama del Derecho Mexicano).

Téngase presente que el servicio público existe, independientemente de que la ley lo reconozca o no como tal y esté o no atribuido al Estado, a condición de que satisfaga una necesidad de carácter general —suma de muchas necesidades individuales similares—, con sujeción a un régimen exorbitante del derecho privado.

Recuérdese que si la ley atribuye al Estado un servicio público dado y, por ende, lo reconoce como tal, estaremos, como bien hace notar el profesor italiano Arnaldo de Valles, frente a un servicio público propiamente dicho, mismo que podrá ser prestado directamente por la administración pública o, salvo que exista prohibición expresa de hacerlo, indirectamente por particulares bajo el régimen de concesión o mecanismo semejante. Mas si se trata de un actividad no atribuida al Estado y, por tanto, no reconocida en la ley como servicio público, pero también satisfactoria de necesidad de carácter general con sujeción a un régimen exorbitante del derecho privado, estaremos en el caso de un servicio público “impropio”, para cuyo ejercicio no se requerirá concesión sino permiso.²⁶

La reforma del artículo 28 constitucional de 1982 no sólo predica la estatización de la banca, sino que representa el primer reconocimiento de nuestra ley fundamental de que su ejercicio entraña la prestación de un servicio público.

Después vendría la reforma de 1983 a este mismo numeral, no sólo con el propósito de reordenarlo y reestructurarlo con apego a la lógica, sino para poner las bases para concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, y también determinar los requisitos para la existencia de un servicio público propiamente dicho, al disponer en su penúltimo párrafo: “La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley”.

Más tarde, la contrarreforma de 1990 que derogó el párrafo quinto del artículo 28 constitucional, borró de su texto el carácter público del servicio de banca y crédito, y sentó las bases para que la legislación secundaria lo dejara como servicio de banca y crédito, a secas, sin calificativo, como lo llama la vigente Ley de Instituciones de Crédito, publicada el 18 de julio de 1990.

²⁶ Valles, Arnaldo de, “Primo Trattato Completo di Diritto Amministrativo Italiano”, *I Servizi Pubblici*, Milán, Società Editrice Libreria, 1912-1930, vol. VI, 1a. parte, pp. 613 y 614.

X. CONSIDERACIÓN FINAL

No es este el espacio para hacer una evaluación, a la luz de la ciencia política o de la económica, acerca de las reformas efectuadas a la Carta de Querétaro en materia de banca y crédito, por lo que no haremos pronunciamiento alguno acerca de si fue o no acertada la estatización de la banca, o si la reprivatización bancaria era o no, en su momento, la medida adecuada; lo que sí nos parece oportuno enfatizar, es lo acertado de la reforma de 1982 al reconocer el carácter público del referido servicio, así como la pertinente reforma de 1983, al regular la concesión de todo servicio público, así como su sujeción a regímenes de esta naturaleza.

Por contra, estimamos que la supresión de la actividad bancaria y crediticia del catálogo federal mexicano de servicios públicos propiamente dichos ha traído consecuencias funestas, dado que su calidad ha llegado a sus niveles más bajos en muchas décadas, en perjuicio de sus usuarios y de la economía del país; al no estar sujeta a un régimen de servicio público propiamente dicho, la banca ha visto proliferar en su ámbito el delito de cuello blanco cometido tanto por sus directivos y funcionarios, como por terceros, a lo que debe añadirse la ineptitud, la liberalidad y la irresponsabilidad en el otorgamiento de créditos, lo que en buena medida ha contribuido a una cartera vencida nunca antes vista.

Por lo anterior, creemos necesario restituir en el texto constitucional y en el de la legislación secundaria, el carácter público del servicio de banca y crédito, para que éste quede sujeto a un efectivo régimen jurídico, exorbitante del derecho privado, que evite los escandalosos fraudes, autopréstamos y demás ilícitos de los directivos, funcionarios y empleados de la banca, porque aun cuando de larga data nos venga el tráfico de influencias, la corrupción y el influentismo en el otorgamiento de concesiones de instituciones de crédito, la impunidad en los ilícitos bancarios y el trato privilegiado a los banqueros, el país, en su mayoría de pobres, no puede ni debe seguir destinando miles y miles de millones de pesos a sanear las finanzas de numerosos bancos técnicamente quebrados por la ineptitud, la inexperiencia, la voracidad, el dolo y la mala fe de sus directivos.

Además, debe restablecerse en la Constitución y en la ley, el carácter público del servicio de banca y crédito —logrado en 1982, perfeccionado en 1983 y derogado en 1990—, para que el poder público reasuma la representación del interés general, suma del interés individual de cada uno de los usuarios, para evitar, o cuando menos frenar, los abusos y atropellos coti-

dianamente cometidos por numerosos bancos en una actividad desarrollada en un contexto oligopólico.

XI. BIBLIOGRAFÍA

- ALAMÁN, Lucas, *Historia de México*, México. 1849.
- Análisis de las Constituciones políticas de Honduras*, Tegucigalpa, D. C., Ramiro Colindres Ortega, Editor, 1985.
- BRADING, D. A., *Mineros y comerciantes en el México borbónico (1763-1810)*, trad. de Roberto Gómez Ciriza, México, FCE, 1975.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime F., *Una Constitución para la democracia*, México, UNAM, 1996.
- Constitución Política Colombiana 1991*, Bogotá, Presidencia de la República, 1991.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Secretaría de Gobernación, 1983.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1917*, México, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 1967 (edición facsimilar de homenaje al Congreso Constituyente de Querétaro).
- Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana, 1960.
- Enciclopedia universal ilustrada*, Madrid-Barcelona, Espasa-Calpe.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho administrativo*, México, UNAM, McGraw-Hill (Col. Panorama del Derecho Mexicano).
- Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República, ordenada por los licenciados Manuel Dublán y José María Lozano*, México, Imprenta del Comercio, 1876.
- LOBATO LÓPEZ, Ernesto, *El crédito en México*, México, FCE, 1945.
- Los derechos del pueblo mexicano*, 4a. ed., México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, UNAM, IIIJ, Miguel Ángel Porrúa, 1994.
- MANERO, Antonio, *La revolución bancaria en México*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1957.
- MORENO CASTAÑEDA, Gilberto, *La moneda y la banca en México*, 2a. ed., Guadalajara, Universidad de Guadalajara.

- POTASH, Robert A., *El banco de avío de México. El fomento de la industria*, trad. de Ramón Fernández y Fernández, México, FCE, 1959.
- Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias*, Madrid, Ediciones de Cultura Hispánica, 1973 (reproducción en facsímil de la edición en Madrid de Julián de Paredes, de 1681).
- VALLES, Arnaldo de, “Primo Trattato Completo di Diritto Amministrativo Italiano”, *I Servizi Pubblici*, Milán, Società Editrice Libreria, 1912-1930.
- Varios, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, 9a. ed., México, UNAM, III, 1997.