

El banco único de emisión en el constituyente de 1917.

José Juan González Márquez

INTRODUCCIÓN

Aunque la idea de la Banca Central como instrumentador de la Política Financiera en los gobiernos de corte occidental adquiere popularidad hasta el año de 1920, cuando la Conferencia Financiera Internacional celebrada en la ciudad de Bruselas, Bélgica, aprobó la resolución que recomendaba a todos los países participantes establecer un Banco de Bancos; en México, la Constitución Política de 1917 ya había introducido el monopolio de la emisión monetaria a través de Banco Único.⁽¹⁾

No obstante en el Constituyente de 1917 nunca existió la idea clara de crear un Banco Central que sirviera de base para el desarrollo de una política financiera gubernamental, sino únicamente se consideró la necesidad de monopolizar la emisión de moneda para contrarrestar los problemas que el libre cambio imperante en el ámbito de la circulación había generado. Más aún, el concepto de Banca Central no nace en 1925, cuando se crea el Banco de México, sino que se va generando a través de los años mediante facultades que en distintos momentos se le van agregando a dicho organismo.

Igualmente, es importante destacar que la Banca Central se va configurando más con base en la fracción X del artículo 73 Constitución que en el propio artículo 28 de la Carta Magna. Es más, se puede afirmar sin riesgo de equivocarse que la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos sigue siendo omisa en torno a la figura del Banco de Bancos.

Es decir, el artículo 28 de la Norma Fundamental Queretana simplemente se refirió al monopolio de la emisión monetaria y no puede ser considerada como la base jurídica de la política financiera del Estado.

Incluso, mediante la reforma constitucional realizada en noviembre de 1982 desaparece la referencia que el artículo 28 hacía al Banco Único de Emisión limitándose a establecer el monopolio de la acuñación de moneda.⁽²⁾ Por otra parte, es importante destacar que el mundo de la intermediación financiera ha sido tradicionalmente, en nuestro país, dominio del capital privado, y es en él donde la mano pública ha recibido los más fuertes rechazos. Así, exceptuando la Constitución de 1857 que en el artículo 28 establecía el monopolio estatal de la acuñación de moneda,⁽³⁾ las constituciones políticas del siglo pasado no se ocuparon ni de la moneda ni del crédito, y la legislación secundaria fue omisa al respecto hasta el año de 1897, en que se dictó la primera Ley de Instituciones de Crédito, cuyos principales preceptos —es decir los relativos al régimen de reserva que respaldaba la solvencia de los bancos, así como sus emisiones— jamás fueron aplicados.

De igual manera, el proyecto carranzista sometido en el Constituyente de Querétaro no hacía referencia alguna al Banco Único de Emisión, y su inclusión en el artículo 28, propuesto en el seno mismo de los debates, fue más el resultado de una idea iluminada que no encontró la oposición suficiente, que el producto de la reflexión en torno a su adaptación al proyecto económico que pretendía constituirse. En efecto, el Diputado Nieto, economista que paralelamente desempeñaba el cargo de Ministro de Finanzas en el gabinete del General Carranza, conocía plenamente los daños que la emisión fuera de control, realizada hasta entonces por los bancos privados, estaba ocasionando a la economía nacional. Como buen estudioso de la administración pública comparada propuso que en México, el gobierno, como ya ocurría en

otros países, debía abocarse a la tarea de emitir el circulante.⁽⁴⁾

Propuesta la idea, su aprobación era cosa fácil, en la medida en que para la gran mayoría de los constituyentes de 1917 ésta resultaba incomprensible, y los grandes estadistas estaban muy ocupados en las cuestiones relativas a la propiedad agraria y el artículo 123 como para entrar al debate de una cuestión que, además de compleja, no había sido la preocupación fundamental de la revolución.

En suma, el Banco Único de Emisión en la Constitución de Querétaro debe entenderse en el sentido más limitado del término y su proposición obedece a las razones que expondremos en el presente estudio.

I. La necesidad de monopolizar la emisión.

A. El liberalismo y la banca

Aunque durante la segunda mitad del siglo XIX surge y se desarrolla en México una estructura bancaria más o menos sólida, la legislación nacional no contemplaba aún este novedoso aspecto de la vida económica. Incluso la legislación española antigua, que en esa época suplía las deficiencias de la nuestra, tampoco regulaba dicha materia.

Así pues, las primeras instituciones bancarias florecen en nuestro país bajo un marco de plena libertad de empresa sustentada a nivel institucional en los artículos 4o. y 28 de la Carta Fundamental de 1857.

Al tenor del primero de los preceptos arriba citados, "todo hombre es libre de abrazar la profesión, industria o trabajo que se le acomode, siendo útil y honesto, y para aprovecharse de sus productos. Ni uno ni otro se le podrá impedir, sino por sentencia judicial cuando ataque los derechos de tercero, y por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando ofenda los derechos de la sociedad".

Por su parte el artículo 28 constitucional proscribía los monopolios en aras de un sistema eminentemente liberal al señalar: "No habrá monopolios, ni estancos de ninguna clase, ni prohibiciones a título de protección a la industria. Exceptuándose, únicamente, los relativos a la acuñación de moneda, a los correos y a los privilegios que, por tiempo limitado, conceda la Ley a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora". Aunque, el monopolio de la acuñación no significa el monopolio de la emisión. Es decir, el gobierno acuñaba, pero los bancos emitían.

Por otra parte, dentro del catálogo de facultades del Congreso que enumeraba el artículo 72 no aparecía

expresamente la de legislar en materia bancaria. Aunque sí debe mencionarse que en la fracción X de dicho precepto se posibilitaba al Congreso para "establecer las bases generales de la legislación mercantil", dentro de lo que, en una interpretación amplia, podía deducirse, quedaba comprendida la materia bancaria.

Bajo este esquema jurídico y en el marco del despegue industrial que caracteriza a la segunda mitad del siglo XIX van surgiendo: en 1864, el Banco de Londres, México y Sudamérica; en 1879, el Banco del Montepío; en 1881, el Banco Nacional Mexicano; en 1882, el Banco Mercantil, Agrícola e Hipotecario; en el mismo año, pero un mes más tarde, el Banco Hipotecario; y, en 1883 el Banco de Empleados.⁽⁵⁾

La ausencia de una legislación al respecto, y el hecho de que los bancos arriba mencionados se hayan constituido al amparo de diversas figuras jurídicas, provocó desde luego algunos problemas de carácter normativo que desembocaron en los primeros debates jurídicos en torno a la participación del gobierno en las cuestiones financieras.

B. El monopolio y el liberalismo

El primer debate entre el Estado y la banca tuvo lugar con el surgimiento del Banco Nacional de México en 1884 mediante la fusión entre el Banco Mercantil y el Banco Nacional Mexicano, que se dio conforme a la concesión otorgada el 31 de mayo de dicho año. Esta concesión dejó claro que si bien la legislación nacional no se había ocupado de la materia bancaria, el Estado Porfiriano no iba a permanecer ajeno a los negocios de banca. De acuerdo con la misma: "el capital social podía elevarse á 20'000,000.00 de pesos y el banco debía abrir á la Tesorería General una cuenta corriente á estilo de comercio por exhibiciones mensuales, cuyo movimiento no pasaría de 8'000,000.00 de pesos anuales; y en compensación de éstas y otras ventajas que el banco pudiera proporcionar al gobierno, éste se obligó á no conceder autorización para el establecimiento de nuevos Bancos de Emisión en la República, ó para que los ya establecidos sin concesión federal pudiera continuar sus operaciones en un plazo mayor de seis meses".⁽⁶⁾

Dos meses más tarde, entraba en vigor un nuevo Código de Comercio (20 de abril de 1884) que en su artículo 954 disponía: "No podrán establecerse en la República bancos de emisión, circulación descuento, depósitos. . ., sin autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ó a juicio del Ejecutivo Federal. . .", y cuyo artículo 5o. transitorio señalaba que los bancos establecidos en la República sin previa autorización del Congreso de la Unión no podían seguir emitiendo y circulando billetes.

Es decir, Don Porfirio había decidido dar al Banco Nacional todas las facilidades para erigirse como único y exclusivo agente financiero en el país, ya que ni el Montepío, ni el Hipotecario, ni el Banco de Empleados representaban obstáculo alguno para ello.

En efecto, para este momento, existían en el país cinco bancos, a saber: ⁽⁷⁾

1. El Banco de Londres y México, prestigiado pero sin concesión.
2. El Banco Nacional, rico y prestigiado, gozando de una concesión llena de privilegios.
3. El Banco Hipotecario gozando también con una concesión que lo eximía del pago de todos los impuestos.
4. El Banco de Montepío, comprometido por sus empréstitos con el gobierno pero no concesión, y
5. El Banco de Empleados, sin capital ni importancia, pero con concesión. (Esta relación no comprende a los Bancos Estatales Ver. el de Sta. Eulalia y el Minero de Chihuahua).

De manera tal que el principal afectado por la concesión del Banco Nacional de México resultaba ser el Banco de Londres y México, condenado a desaparecer por carecer del privilegio gubernamental necesario para existir.

El debate en torno a este conflicto fue llevado a los tribunales, ya que ante la amenaza de clausura dicha institución interpuso un juicio de amparo, alegando la violación de los artículos 4o. y 28 constitucionales, a la que recayó una sentencia favorable. Sobre el particular, resulta muy ilustrativo reproducir algunos de los alegatos vertidos por el Lic. Rafael Dondé, representante legal del Banco de Londres, México y Sudamérica en dicho juicio; ya que estos constituyen la primera interpretación de los artículos arriba citados: ⁽⁸⁾

"Cuando á título de defender a la sociedad, la Ley suprime una industria o un trabajo útil y honesto, opónese abiertamente al artículo 4o. que declara libre el ejercicio del que reúna estas circunstancias; y es perfectamente anticonstitucional porque viola una garantía del hombre. No puede llevarse al derecho protector de la sociedad sino hasta donde las prohibiciones sean prudentes y justificadas, y sobre todo dejen vivo el derecho individual, conciliando su existencia y su ejercicio con el bien común. Jamás puede convenir á la salud pública la supresión del ejercicio de un trabajo útil y honesto, ni su prohibición

solapada con el visto de ciertas restricciones y solemnidades, porque lejos de dañar á la sociedad, le es benéfico ese trabajo. En este camino podría llegarse á hacer desaparecer todas las industrias legítimas y provechosas. Volveríamos á la época fatal del reglamentarismo, tan contrario del espíritu de la Constitución y tan opuesto al desarrollo de la actividad humana y del genio industrial. ...".

". . .No es necesario leer muchos artículos de esas leyes. Detengámonos en el 8o. del contrato aludido, y saltará clara y francamente manifiesta esta verdad. Dice así:

"En compensación de dicha cuenta de seis u ocho millones de pesos y de las demás ventajas que el Banco proporcione al Gobierno, éste se obliga á lo siguiente:

"A.A no conceder autorización para el establecimiento de nuevos Bancos de emisión de la República. ...".

". . .He aquí la tutela de la Ley á favor de la sociedad contra los males que causen los bancos, llevada hasta el sacrificio, hasta la muerte. Bajo este sistema, seguro es que no causarán daños los establecimientos bancarios. Según el informe oficial, el Congreso estimó que era perjudicial á la sociedad la libertad de los Bancos; pero esa



ley no la restringió, no la aherrojó siquiera, sino que la mató. Muerta no dañara jamás". "Confróntese esa promesa solemne que hizo el Gobierno de no autorizar durante medio siglo la creación de nuevos bancos en toda la República, con el artículo 954 del Código de Comercio, que consigna el derecho para establecer bancos de emisión, circulación, descuento, etc., obteniendo la previa autorización de la Secretaría de Hacienda á 'juicio del Ejecutivo Federal', y se persuadirán todos de que es mentira esa libertad: El Ejecutivo no podrá dar en cincuenta años autorización alguna de este género; y aun cuando otorgara violando su promesa, sería ineficaz, porque reclamaría contra ella el Banco Nacional, y además, el agraciado no podría llenar los imposibles requisitos y formalidades exigidas por el Código. ¿Estamos, pues, dentro del artículo 4o. de la Constitución?..".

En efecto, la contradicción fundamental residía en que con base en una legislación eminentemente liberal que concesionaba a los particulares el ejercicio público de banca y crédito, se estaba propiciando la monopolización del mismo en manos del Banco Nacional.

Durante la substanciación del recurso de revisión interpuesto en contra de la sentencia arriba acotada, la Corte iba a interpretar por primera vez los artículos 4o. y 28 Constitucionales, sin embargo, la institución se desistió de la demanda de amparo y compró el Banco de Empleados que si tenía concesión gubernamental, salvando con ello su situación legal.

Aunque el debate señalado giraba en torno a la concesión conferida al Nacional, es oportuno mencionar que el problema de la constitucionalidad también afectaba las concesiones que el gobierno había otorgado al Banco de Empleados; al Montepío y al Hipotecario. Esto es, por una parte, los artículos 5o. y 28 Constitucionales consagraban la libertad de empresa, y por la otra, ni la Constitución de 1857 ni la legislación secundaria regulaban el régimen de la concesión. Por lo tanto dichas concesiones eran inexistentes dado que el órgano que las otorgaba no estaba facultado expresamente por una norma para hacerlo. Incluso, el Código de Comercio emitido el 20 de abril de 1884 estableció el requisito de que los bancos de emisión y circulación contasen con una simple autorización del Congreso de la Unión. Es decir no introdujo el régimen de concesión, amén de que dicho ordenamiento no podía aplicarse retroactivamente. No obstante, el Máximo Tribunal Federal no pudo pronunciarse al respecto, y la interrogante de Don Rafael Dondé quedó sin respuesta.

En el fondo existía un problema constitucional no resuelto: ¿Tenía o no facultades el Congreso para legislar en materia bancaria? La cuestión fue tocada cuando el 1o. de junio de 1882 el entonces presidente de la República comisionó a los Lic. Manuel Dublán, Vicente Riva Palacio, Genaro Raigrosa, Manuel Saavedra y Pablo Macedo, para elaborar un proyecto de Ley Reglamentaria de los Bancos. Durante sus trabajos debatió el punto señalado en este inciso.⁽⁹⁾

Al respecto, el Lic. Saavedra negó enérgicamente tal competencia, sosteniendo que en ninguna de las facultades que enumeraba el artículo 72 de la Constitución de 1857 cabía la de citar una disposición semejante y que, en consecuencia, al tenor de lo establecido en el artículo 117 constitucional la expedición de una Ley Reglamentaria de la Banca era facultad de las legislaturas locales.

Sin embargo se aceptó, por parte de la mayoría de la comisión, la siguiente conclusión:⁽¹⁰⁾

"El artículo 72, fracción X de la Constitución, autoriza al Congreso Federal para establecer las bases generales de la legislación mercantil: En consecuencia, todo lo que se refiere a las organizaciones de las compañías de bancos a los documentos de que éstos emitan y en general a todo lo que en ellos se pueda considerar como relativo al comercio de dinero que hacen esos establecimientos, le está notoriamente sujeto.

Por otra parte, desde el punto de vista de la comisión, las legislaturas locales eran incompetentes para legislar en materia bancaria, ya que según la fracción III del artículo 111 de la Constitución de 1857 de los Estados no podían en ningún caso acuñar moneda, emitir papel moneda ni papel sellado".

Fue bajo este esquema constitucional que el 19 marzo de 1897 se publicó en el Diario Oficial de la Federación de primera *Ley de Instituciones de Crédito* que contempló únicamente tres tipos de bancos, a saber; de emisión, hipotecarios y refaccionarios. Es en este cuerpo normativo en donde por vez primera se introduce el requisito previo de la concesión para operar el servicio público de banca y crédito.

Al amparo de esta Ley, al principiar la revolución existían en el país con 24 Bancos de emisión, 2 hipotecarios y 5 refaccionarios. Siendo los más los bancos de emisión, su solvencia era plenamente discutible, además de que este esquema de libre concurrencia en la emisión de circulante comenzaba a provocar serios trastornos en la economía nacional.

C. La situación monetaria a principios de siglo

Aunque, durante el siglo pasado, el país estuvo a salvo de presiones inflacionarias, si se manifestó en aquella época un relativo alto nivel de precios, atribuible quizá a la baja productividad del trabajo nacional y a los altos aranceles, estos últimos, causa de graves disturbios en la balanza de pagos.

El déficit que la anterior generaba era cubierto mediante exportaciones de plata, por lo que aún siendo nuestro país el productor de más de un tercio del total mundial de dicho metal, solía resentir la escasez del mismo.⁽¹¹⁾

Como consecuencia de ello, poca era la cantidad de moneda que el movimiento comercial lograba retener. Más aún, los mineros y los empresarios de otros sectores compraban fuerza de trabajo a bajo precio y las más de las veces pagaban en especie, y sólo ocasionalmente con monedas de cobre de baja ley o depreciados pesos de plata.⁽¹²⁾

Por otra parte, al iniciarse el siglo XX, el precio de la plata sufrió un descenso sin precedentes, lo que trajo serios trastornos para la vida económica del país tanto en lo interno como en lo externo. Paralelamente, la moneda mexicana sufre su primera devaluación al establecerse la paridad de dos pesos por dólar, rompiéndose con ello la equivalencia de uno a uno, vigente desde 1871.

Por otra parte, como es de todos conocido, cuando el Dictador Huerta arriba al poder, se encuentra con el rechazo total del gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica, lo que tuvo como consecuencia que éste le negará el apoyo financiero necesario para sostener su dictadura. Por esta razón, el tirano recurrió, primero a los fondos de la Comisión Monetaria y después a las reservas metálicas de los bancos. A causa de ello el peso sufrió su segunda gran devaluación.

Desde luego los bancos privados otorgaron sin mayor problema sus reservas, pero le arrancaron a cambio un decreto que se publicó el 2 de noviembre de 1913, mediante el cual se dispuso el curso forzoso de los billetes del Banco Nacional y del Banco de Londres y México en todo el país; así como de los bancos locales en el ámbito de sus respectivas competencias.⁽¹³⁾

El uso desmedido de esta facultad acabó por depreciar el billete de banco, situación que se agravó por las emisiones sin garantía que distintos grupos revolucionarios realizaron con el objeto de financiar sus gastos.⁽¹⁴⁾

La cuestión monetaria era tan difícil en la época de Carranza que se necesitaban 80 pesos de papel constitucional para adquirir un dólar. Paralelamente, la desconfianza del público provocó el atesoramiento de las

monedas metálicas con valor intrínseco acentuando con ello la carencia de circulante.

Ante este panorama la presencia de la mano pública resultaba indispensable. No obstante, la intervención del Estado en el mercado de dinero se iba a dar exclusivamente en lo relativo a la emisión monetaria, y su institucionalización se presentaría dentro de un precepto que invocaba el más amplio espíritu liberal.

//. El debate en el Constituyente

Como hemos comentado, originalmente el proyecto presentado por Carranza no incluía en el artículo 28 nada relativo a la materia bancaria, fue el Diputado Rafael Nieto⁽¹⁵⁾ quien presentó una iniciativa tendiente a reformar dicho precepto en el sentido de que se incluyese entre los monopolios exclusivos de la Federación, el relativo a emitir billetes por medio de un sólo banco que controlase el Gobierno Federal, en los siguientes términos:⁽¹⁶⁾

"En la República Mexicana no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase, ni exención de impuestos, ni prohibiciones a título de protección a la industria, exceptuando únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos, radio telegrafía, 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 de sus obras y a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora, para el uso exclusivo de sus inventos. .

Con esta medida se daría fin a las emisiones sin respaldo que los bancos privados venían realizando y que generaron la desconfianza de las monedas sin valor intrínseco. Pero el Diputado Nieto vislumbra ya, de una manera general, la posibilidad de que el Banco Único instrumentase la política financiera.

Ello queda claro en los considerando que acompañó a su proyecto y que expresaban:⁽¹⁷⁾

"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 le es adversa a un país, se impone la exportación de metálicos; si existe un sistema de pluralidad de los bancos de emisión, la retirada del metálico que vaya a cubrir los créditos exteriores, afectaría gradualmente la circulación, mientras que si se trata de un sólo Banco Central que concentre los especiales metálicos, podrá en forma más eficiente y fácil acudir al remedio de tales emergencias y sus malos efectos serán aminorados".



"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 del tesoro público tendrá que afectar seriamente la circulación monetaria al permanecer las existencias metálicas inactivas, mientras los egresos los requieran. Tal sistema resulta casi inevitable con un sistema descentralizado, mientras que un banco único en estrecha convivencia con el tesoro, los valores pertenecientes al gobierno pueden estar disponibles en todo momento para las necesidades del mercado. Además, el 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 ¡numerosos bancos".

Empero, en el seno del Constituyente no se alcanzaba a comprender de una manera clara lo que esta propuesta significaba. En consecuencia, a diferencia de lo que sucedió con otros preceptos de la Carta de Querétaro, las discusiones en torno al proyecto fueron más bien pobres. Aunque es importante destacar que, incluso a nivel del derecho comparado, la idea resultaba aún novedosa en los países más desarrollados. Así las cosas, las principales intervenciones en la sesión del 15 de enero de 1917 fueron más interrogantes que confrontaciones en torno a la esencia de la institución propuesta por el Dip. Nieto, y versaron más sobre la esencia de la emisión monetaria que sobre la posibilidad de derivar de ésta un instrumento de política económica.

De entre las escasas tesis que al respecto se plantearon destaca la del Diputado Jara, quien dio una gran razón para justificar la existencia del Banco Único de Emisión al señalar: "El Banco Único de Emisión desde luego, hace que la confianza por el papel vuelva a reinar en el público, porque desde el momento en que no hay esa masa de emisiones más o menos dudosas, desde el momento de que en el Banco Único de Emisión hay la concurrencia de capitales para asegurar esa emisión más o menos poderosa de los cuales tiene el control el Gobierno. . . se estarán garantizando al público sus intereses y renacerá, como antes dije, la confianza en el papel".⁽¹⁸⁾

En el otro extremo del discurso, en una pintoresca argumentación, el Diputado Lizardi exclusivamente se refirió a la falta de capacidad del Congreso Constituyente para debatir una cuestión que involucraba una serie de datos y conocimientos técnicos.⁽¹⁹⁾

Ello motivó que, el Diputado Bojórquez, solicitase al Diputado Nieto una explicación más amplia de su propuesta, puntualizando éste:⁽²⁰⁾

- La iniciativa pretende únicamente que se establezca en la Constitución el principio de un Banco Único de Emisión, y no precisamente únicamente un Banco de Estado (esto último hubiera significado la desaparición de todos los bancos privados). Es decir que ya no habría más bancos de emisión pero si bancos comerciales.
- Un banco tiene que ser público; esta clase de bancos públicos pueden ser exclusivamente de Estado o pueden ser bancos controlados simplemente por el gobierno.

Sin duda resultaba más radical la propuesta del Diputado Mújica, quien se refirió al establecimiento de un Banco del Estado que sustituyese a todos los bancos privados que en ese entonces venían operando. Pero esta idea no tuvo eco.

Uno de los puntos más cuestionables quizá es el tocante a si técnicamente era conveniente incluir en el capítulo de garantías individuales lo relativo al Banco Único de Emisión. Sin embargo, solamente el Diputado González cuestionó al respecto al Diputado Nieto, quien argumentó: "Lo último que pregunta el Diputado González corresponde más resolverlo a un Abogado; yo simplemente hago la observación de que, si en el artículo 28 se trata de la moneda y de las Casas de Moneda, el billete hace las veces de moneda, y, por lo mismo, cabe perfectamente consignar en ese artículo la cuestión del Banco emisor de billetes". La cuestión no volvió a comentarse.

Durante la segunda sesión en que se discutió el proyecto fueron más abundantes los discursos en pro y en contra del establecimiento del Banco Único de Emisión pero ninguna de las confrontaciones atacaba cuestiones de fondo diferentes a las ya emitidas en la primera sesión. Y sobre todo ninguna de las argumentaciones hacía referencia al Banco Único como mecanismo instrumentador de la política financiera y elemento central de la rectoría estatal de la economía.

En esta ocasión, la preocupación angular planteada por el Diputado Lizardi, fiel y principal opositor del proyecto en discusión, quedaba resumida así:

"En resumen señores, establecer en estos momentos el Banco Único de Emisión, así, de carrera, sobre la rodilla, equivale nada menos que a esto: a lanzar una segunda emisión de billetes infalsificables que nacen muertos..".⁽²¹⁾

Es decir que ya no desdeñaba la propuesta pero prefería dejarla a futuros Congresos Constituyentes y mantener, por el momento, la situación de libre concurrencia en la emisión del circulante.

No encontrando el Diputado Lizardi respaldo a sus argumentos, la adición presentada al Congreso de Querétaro por el Diputado Nieto quedaba incorporada sin ninguna alteración al artículo 28 Constitucional. Ciento veinte Diputados votaron en favor (52 en contra) aprobando el texto siguiente:

"Artículo 28. En la República Mexicana no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase; ni exención de impuestos, ni prohibiciones a título de protección a la industria, exceptuando únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos, 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 de sus obras, y a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora, para el uso exclusivo de sus inventos..".

Había nacido el monopolio estatal de la emisión, pero la precaria situación económica del país, la debilidad política de los gobiernos postrevolucionarios y las presiones que éstos sufrían, tanto de grupos aún beligerantes como de gobiernos extranjeros a causa de la cuestión petrolera, impidieron la consolidación de un Banco Central y, aún

después de su creación en el año de 1925, hubieron de pasar muchos años para que éste pudiera actuar como tal. No obstante contra la creencia generalizada de que el Banco de México fue concebido por los Constituyentes de Querétaro, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no ofrece respaldo expreso a la figura de un Banco Central.

III. Génesis del Banco Central

El 28 de agosto de 1925 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la primera Ley Orgánica del Banco de México, dando con ello vida formal al Banco Central, entre cuyas funciones se encontraban las siguientes: Emitir billetes; regular la circulación monetaria, los cambios sobre el exterior y la tasa de interés; redescantar documentos con carácter genuinamente mercantil; encargarse del servicio de tesorería del Gobierno Federal; y, efectuar transitoriamente las funciones que correspondían a los bancos de depósito y descuento.

No obstante, la inestabilidad que prevalecía en el sistema bancario privado impidió que el Banco de México actuase, en la práctica, como un verdadero Banco Central e hizo de éste un simple sustituto de los bancos privados. Hasta 1931 se da el primer paso hacia su transformación como Banco de Bancos mediante una modificación a su Ley Orgánica publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 25 de julio, cuya principal encomienda fue la de restringir las operaciones con el público, así como establecer un régimen provisional de redescuento para ser aplicado a todos los bancos del país aunque no fuesen asociados a él.

Una nueva Ley Orgánica emitida en el año de 1932 suprimió definitivamente las operaciones directas de préstamo y descuento con el público y obligó a los bancos de depósito a asociarse con el Banco de México. De esta manera se erigía como eje del sistema bancario, depositario y guardián de las reservas de los bancos comerciales. Asimismo, este ordenamiento le otorgó la facultad de fungir como Cámara de Compensación.

El marco jurídico anterior fue sustituido por la ley de 1936 en la que se dan plenamente al Banco de México las características de único emisor, banco de bancos y prestamista en última instancia. En 1941, paralelamente a la Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, se emite una nueva Ley Orgánica en la que se da al director de la institución un mayor margen de movilidad para operar la política monetaria a través de la emisión de circulante y del manejo del encaje legal.

Aunque en 1982 la Ley Orgánica del Banco de México

sufre modificaciones, éstas se refirieron —en esencia— únicamente a la naturaleza jurídica de la institución, que pasa de ser sociedad anónima a ser organismo descentralizado, y al establecimiento del control de cambios. Por otra parte la nueva ley publicada en 1985 moderniza las facultades del organismo relativas al monto de financiamiento que éste puede conceder al gobierno federal; compila una serie de facultades propias del Banco Central en materia de regulación del crédito y los cambios, que anteriormente se encontraban dispersas en distintos textos normativos; y actualiza el catálogo de operaciones que el mismo puede realizar.

En suma, a partir de 1941 es cuando podemos hablar plenamente de la existencia de un Banco Central en México. Empero —amén de que por efectos de la reforma aplicada al artículo 28 en el mes de noviembre de 1982, dicho precepto ya no hace alusión al Banco Único, sino sólo al monopolio estatal de la emisión— las atribuciones de una Banca Central rebasan por mucho el concepto de Banco Único de Emisión aprobado por el Constituyente de 1917.

En consecuencia, el surgimiento y desarrollo del Banco de México, a través de sus diversas leyes orgánicas sólo puede encontrar fundamento de validez en la fracción X del artículo 73 Constitucional. Y aún en este último supuesto es necesario forzar demasiado la interpretación de dicho precepto, mismo que en su redacción original rezaba:

"El Congreso tiene facultad:

". . .X. Para legislar en toda la República sobre minería, comercio e instituciones de crédito; para establecer el Banco de Emisión Único en términos del artículo 28 de esta Constitución..."

Es decir, que en estricto derecho, la facultad del Congreso se limitaba a legislar en torno a la organización y funcionamiento de las instituciones de crédito, por una parte, y al establecimiento del Banco de Emisión Único por la otra, pero en una interpretación amplia de aquélla —similar a la que dio fundamento a la Ley de Instituciones de Crédito de 1897 a que nos referimos arriba—, ha ido ampliando paulatinamente el concepto de Banco Único de Emisión para convertirlo en Banco Central.

Así, aunque en el año de 1982 dicho precepto fue modificado, la reforma sólo sustituyó el término instituciones de crédito por el de servicio público de banca y crédito.

En conclusión, aún en su versión vigente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sigue sin dar un respaldo preciso al Banco Central.

- 1 Véase: KOCK. *Banca Central*. 3a. Ed., Trad. Eduardo Villaseñor, México, i-C-E.
- 2 Véase: *Diario Oficial* del 17 de noviembre de 1982.
- 3 Ello significa que el Estado era el único que acuñaba moneda, pero no quería decir que era el único emisor esto es, no existía el monopolio de la emisión. De hecho la gran mayoría de los Bancos del siglo pasado eran emisores.
- 4 Por otra parte no debe olvidarse que Carranza consideraba a los banqueros su principal enemigo político por lo que privarles de la facultad de emitir moneda resultaba la mejor revancha en contra de quienes le habían causado tantas preocupaciones.
- 5 Véase: *Luis Labastida*. La Legislación de los Bancos. Estudio Histórico y Filosófico. México, imprenta de gobierno 1889.
- 6 Tomado de: *Lúfis Labastida*, *op. cit.*, p. 67.
- 7 *ibid.*, pp. 58 a 103.
- 8 Ídem.
- 9 Ídem.
- 10 Ídem.
- 11 Es importante señalar que gran parte de la plata que se exportaba era propiedad de las empresas extranjeras, otra tanta era sacada del país para pagar los intereses y dividendos de los capitales extranjeros invertidos en México.
- 12 Por esa razón la Ley Monetaria de 1905, en su artículo 26, había prohibido el uso de fichas, tarjetas, planchuelas u otros objetos similares, como medios de pago.
- 13 Véase: *Diario Oficial* de fecha 5 de noviembre de 1913.
- 14 Carranza, considerando que todo mexicano debía contribuir en forma proporcional al sostenimiento del ejército autorizó en abril de 1913 una deuda interna de cinco millones de pesos a través de la emisión de billetes. A esta siguieron un sinnúmero de emisiones de parte de otros grupos.
- 15 Véase: *Los Derechos del Pueblo Mexicano*. Tomo V, p. 362.
- 16 Ídem.
- 17 Ídem.
- 18 Véase: *el debate respectivo en: Los Derechos del Pueblo Mexicano*.
- 19 Ídem.
- 20 Ídem.
- 21 Ídem.

