



BANCO DE MÉXICO

Consideraciones acerca de las propuestas que plantean establecer a la moneda de plata como circulante

Julio 2019

JUNTA DE GOBIERNO

Gobernador

ALEJANDRO DÍAZ DE LEÓN CARRILLO

Subgobernadores

IRENE ESPINOSA CANTELLANO

GERARDO ESQUIVEL HERNÁNDEZ

JAVIER EDUARDO GUZMÁN CALAFELL

JONATHAN ERNEST HEATH CONSTABLE

Contenido

Resumen	3
1. Ley Monetaria vigente y elementos principales de las propuestas sobre el uso pecuniario de las monedas de plata	7
<i>Mandato constitucional del Banco de México</i>	8
2. Consideraciones acerca de las iniciativas	9
2.1 La medida propuesta sería contraria a la Constitución	10
2.2 Imposibilitaría al Banco Central a cumplir con su mandato constitucional	11
<i>Incentivos para la falsificación, alteración y contrabando</i>	12
<i>Dificultad de operación de la base monetaria y control de la inflación.</i>	12
<i>Pesos-plata vs. pesos comunes</i>	13
<i>Recuadro 1. Falsificación de billetes y monedas</i>	14
<i>Recuadro 2. El dólar bajo la regla de precio propuesta para el peso-plata</i>	15
2.3 Inequívocamente perjudicial para el desarrollo del sistema financiero al punto de poner en riesgo su estabilidad.....	16
<i>Desequilibrios en el sistema bancario que ponen en riesgo su estabilidad.</i>	16
<i>Penetración y exclusión financiera</i>	17
<i>Ahorro de las familias</i>	17
<i>Oferta de crédito nacional.</i>	17
2.4 Atenta contra el buen funcionamiento del sistema de pagos y la generación de actividad económica.....	17
<i>Ventanas especulativas.</i>	17
<i>Transferencia de rentas a los tenedores actuales de las monedas de plata.....</i>	18
<i>Costos de transacción por el uso de la moneda de plata como medio de pago.</i>	18
<i>Ventaja comparativa del papel moneda.....</i>	19
<i>Mecanismo para el presupuesto, distribución y recolección de monedas de plata.....</i>	19
2.5 Distorsiones que prevalecerían si se introdujeran las monedas de plata como circulante sin la garantía de cotización máxima	19
2.6 Alternativas de ahorro	20
3. Experiencias Internacionales	23
4. Consideraciones finales	24
Anexo 1. Consideraciones jurídicas sobre el uso de la moneda de plata como circulante	27

Anexo 2. Síntesis de la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos vigente	37
Anexo 3. Falsificación de monedas de metales finos – el caso de la onza de plata Libertad.....	39
Anexo 4. Episodios históricos de inestabilidad en donde las monedas de metales finos circulaban en México	42
Anexo 5. Procedimiento para el canje de las piezas señaladas en el artículo 2° Bis de la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos	47
Anexo 6. Iniciativas Legislativas para la Modificación de la LMEUM.....	48
Glosario	50

Resumen

Desde el año 2007 se han propuesto diversas iniciativas de ley que buscan conceder a las monedas de una onza de plata de la serie Libertad dos atributos adicionales a los que tienen actualmente. En primer lugar, las iniciativas proponen que las monedas de plata tengan poder liberatorio pleno, es decir, que con la entrega de piezas sin límite ni condición alguna, se permita solventar cualesquier obligaciones de pago de sumas de dinero, como las correspondientes a la compra de bienes y servicios en el país, tal como sucede con los billetes y monedas con valor nominal grabado. Esto es, las iniciativas proponen que dichas monedas de plata sean utilizadas al igual que el conjunto de billetes y monedas que se utilizan todos los días para realizar operaciones de pago en territorio nacional, las cuales incluyen también a las transacciones con la banca. En segundo lugar, las iniciativas promueven una garantía de no reducción en el precio en pesos de las monedas de plata y que estas tengan un poder liberatorio igual a su cotización máxima en pesos, ello a partir de la fecha en que entre en vigor la medida. De esta forma, las monedas de plata aumentarían su valor legal cuando el precio internacional de la plata cotizado en dólares de los Estados Unidos se incrementa, o cuando el peso se deprecie respecto del dólar, mientras que mantendrían su valor legal cuando el precio internacional de la plata disminuya, o cuando el peso se aprecie respecto del dólar. Esta característica le daría a la onza de plata Libertad poder liberatorio equivalente a la suma de su valor intrínseco y su valor fiduciario.¹

Las iniciativas propuestas pretenden incentivar el ahorro nacional, utilizando como medio masivo para ello a las monedas de plata. Sin embargo, estas iniciativas serían perjudiciales para el bienestar público, debido a las distorsiones económicas que introducirían.

En este documento se describen los riesgos y las distorsiones que enfrentaría la economía mexicana si la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos (LMEUM) se reformara de acuerdo con las iniciativas descritas. La LMEUM establece las normas que rigen al sistema monetario mexicano, es decir, al conjunto de billetes y monedas que circulan en el país y se utilizan como medio de pago, unidad de cuenta o resguardo de valor. En este sentido, las propuestas mencionadas implicarían la introducción de una nueva moneda en la economía, la onza de plata Libertad, cuyo valor legal subiría en el tiempo y, por lo mismo, dominaría a los billetes y monedas de uso común, cuyo poder liberatorio es fijo. En la práctica, esto daría lugar a un régimen bimonetario, dado que tanto los billetes y monedas comunes como las onzas de plata Libertad, que incluso podrían denominarse pesos-plata, tendrían valor fiduciario.

¹ El valor intrínseco del dinero es aquel que se puede atribuir a características de los billetes y monedas que son medibles a partir de parámetros objetivos, tales como su costo de producción, su escasez relativa o sus propiedades físicas. Por su parte, el valor fiduciario depende de la confianza de la sociedad en la utilidad de los atributos de un bien o servicio. En el caso del dinero, el valor fiduciario de un billete o moneda resulta de la diferencia entre su valor legal y su valor intrínseco. En una economía que opera con dinero fiduciario, el valor intrínseco de los billetes y monedas es prácticamente cero. Se invita al lector a consultar estos y otros términos económicos en el glosario ubicado al final de este documento.

En efecto, la combinación entre la cotización a su precio máximo y la garantía de no reducción de valor podría ubicar, la mayoría de las veces, el valor legal de las onzas de plata Libertad por arriba de su valor intrínseco, el cual se determina en el mercado internacional de la plata. Ello daría a la onza de plata Libertad una clara ventaja en comparación con los billetes y monedas comunes ya que, además de resguardar valor, las monedas de plata tendrían características que le confieren un valor legal creciente. Sin embargo, dicha ventaja introduciría graves distorsiones en la economía mexicana, las cuales implicarían riesgos importantes para el bienestar de las familias y la estabilidad del sistema financiero nacional.

Asimismo, la introducción de dos tipos de monedas nacionales con atributos diferentes sería contraria a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (la Constitución) por dos razones. En primer lugar, porque la Constitución establece que el Banco Central proveerá a la economía del país de una sola moneda nacional. En el caso de que las iniciativas de reforma fueran aprobadas en sus términos, el público usuario se encontraría ante una nueva moneda con curso legal y poder liberatorio, pero cuyos valores fiduciario y de cambio serían variables. Esta propiedad contrastaría con la de la moneda nacional actual, la cual tiene valores fiduciario y de cambio fijos, este último grabado en cada billete y moneda de distinta denominación.² Y, en segundo lugar, porque los atributos diferenciados de estas monedas interferirían con la autonomía de este Instituto Central al obstruir el cumplimiento de su mandato constitucional de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional (ver el Anexo 1 para mayores detalles jurídicos alrededor de las iniciativas propuestas).

Entre los riesgos descritos en este documento se encuentran los siguientes:

- i. **Incentivos para la falsificación, alteración y contrabando.** La posibilidad de observar sistemáticamente ganancias a través de la tenencia de monedas de plata podría incentivar su falsificación y alteración. A diferencia de los billetes actuales que cuentan con múltiples medidas de seguridad, la falsificación de monedas es de menor dificultad técnica. Además, existen materiales con apariencia similar a la plata y de menor costo. Así, dado que la plata es un metal dúctil y maleable, es probable que aumente la falsificación y alteración de este tipo de monedas, debido a que sus propiedades facilitan la creación de aleaciones con un menor contenido de plata. En consecuencia, sería difícil distinguir las piezas falsas de las originales. Incluso se podrían limar las piezas auténticas para retirarles parte de la plata contenida en ellas. Actualmente, es posible encontrar en internet réplicas prácticamente idénticas a las onzas de plata Libertad (ver Anexo 3). La falsificación y la alteración de las monedas de plata no solo vulnerarían el monopolio que otorga la Constitución al Banco de México para proveer de moneda nacional al país, sino

² El valor fiduciario de un billete es fijo e igual a su valor de cambio, ya que el costo marginal de su producción es (para todo efecto práctico) igual a cero. En el caso de las monedas, su valor fiduciario puede ser ligeramente menor a su valor grabado, si el metal (como el cobre y el níquel) que se emplea en su producción tiene cierto valor de mercado.

que sería perjudicial para la confianza de los agentes económicos en el valor y fortaleza de la moneda nacional en sus tres dimensiones: como resguardo de valor, como medio de pago y como unidad de cuenta.

- ii. Una pérdida de control en el valor de la base monetaria y en su efecto sobre los precios.** Introducir monedas de plata conforme a las normas que se proponen representaría el riesgo de una expansión constante y descontrolada de la base monetaria ante episodios de incrementos en el precio de la plata. Ello erosionaría significativamente la capacidad del Instituto Central para controlar dicho agregado monetario y podría redundar en un elevado traspaso del precio internacional de la plata a los precios de bienes y servicios internos. En efecto, episodios de incrementos en la cotización de los pesos-plata aumentarían súbita y considerablemente el valor de la base monetaria, lo cual podría propiciar importantes presiones inflacionarias. Ante ello, el Banco de México tendría que tomar acciones adicionales a las que implementa actualmente en la instrumentación de la política monetaria, por lo que esta corre el riesgo de perder eficacia. Este problema podría empeorar sustancialmente si se considera que las onzas de plata Libertad serían más fáciles de falsificar y difíciles de detectar que los billetes y monedas de los pesos comunes. Incluso, se podría llegar a desconocer el valor de la base monetaria que el público utilice, lo que podría dificultar significativamente el poder mantener una inflación baja y estable.
- iii. El régimen bimonetario llevaría a depreciaciones sostenidas y permanentes del peso respecto de la onza de plata Libertad, lo que generaría importantes presiones contra el uso del peso como moneda nacional.** Los agentes económicos favorecerían la tenencia de las onzas de plata Libertad en detrimento de los billetes y monedas comunes, debido a su superioridad como resguardo de valor. Esta ventaja se deriva de la garantía de mantener la cotización máxima de la onza de plata Libertad en pesos, lo cual conllevaría a una tendencia sostenida de pérdida de valor del peso respecto de la onza de plata Libertad. Bajo tales condiciones, los billetes y monedas comunes serían percibidos como una alternativa inferior y por lo tanto tenderían a ser rechazados, lo que provocaría importantes distorsiones.
- iv. Descalces bancarios y desbalances en el sistema financiero que pondrían en riesgo su estabilidad.** Debido a la garantía de darles poder liberatorio a las onzas de plata Libertad a su cotización máxima en pesos, los agentes económicos buscarían fortalecer su posición financiera adquiriendo pesos-plata como parte de sus activos, mientras que buscarían que sus pasivos se mantuvieran en pesos comunes. Dicha situación introduciría un claro descalce entre los pasivos y activos de la banca y las consecuentes vulnerabilidades que se derivarían en el sistema financiero. Por ejemplo, hogares y empresas podrían exigir convertir sus depósitos bancarios de pesos comunes a onzas de plata Libertad. Si los bancos comerciales o el Estado intentaran limitar dicha

acción, o bien se vieran imposibilitados de satisfacer la demanda por monedas de plata, podría observarse una importante desintermediación financiera, ya que los agentes económicos buscarían convertir sus pesos comunes en onzas de plata Libertad fuera del sistema bancario. Todo ello redundaría en afectaciones claras a la intermediación financiera y a la estabilidad del sistema financiero.

- v. **Desintermediación financiera, reducción en el nivel de penetración financiera de la población y de la oferta de crédito destinada para proyectos productivos.** Ligado al punto anterior, los ahorradores podrían decidir mantener una proporción mayor de sus fondos en onzas de plata Libertad fuera del sistema bancario. En consecuencia, el grado de penetración financiera de la economía disminuiría, afectando la canalización de los recursos de ahorradores a empresas con proyectos productivos. Incluso, los bancos comerciales podrían preferir mantener onzas de plata Libertad en lugar de otorgar crédito a los sectores productivos de la economía, ya que obtendrían un alto rendimiento sin riesgo de crédito. Eventualmente, la aparición de descalces y desbalances en el sistema financiero pondría en riesgo su estabilidad.
- vi. **Transferencia de rentas a los tenedores actuales de las monedas de plata.** La garantía de salvaguardar la cotización máxima de las monedas de plata por parte del Banco Central favorecería a los actuales tenedores de dichas monedas, ya que su valor de mercado podría elevarse de forma importante. Ello, porque la tenencia de dichas monedas implicaría importantes ganancias incluso en el corto plazo. Dichas ganancias, además de que estarían concentradas en los actuales tenedores de monedas de plata, no serían gravables, por lo que la iniciativa representa una costosa transferencia de rentas a un sector particular. Asimismo, considerando las rentas que propiciaría la determinación del poder liberatorio de las onzas de plata Libertad, se generarían profundas distorsiones en la producción de plata y la acuñación ilegal de dichas monedas.

A continuación, se ofrece una exposición detallada del contexto actual del sistema monetario mexicano, los elementos principales de algunas propuestas que se han realizado y un análisis de los diferentes riesgos y afectaciones que dichas propuestas generarían para la economía mexicana.

1. Ley Monetaria vigente y elementos principales de las propuestas sobre el uso pecuniario de las monedas de plata

El peso mexicano es una moneda de curso legal la cual sirve como unidad de cuenta del sistema monetario del país. El peso, como moneda fiduciaria, circula en distintas denominaciones de billetes y monedas con valor legal igual a su importe nominal grabado. Estos instrumentos son los medios circulantes que cotidianamente se utilizan para realizar transacciones de compra y venta de bienes y servicios y son universalmente aceptados como medio de pago en México, en virtud de lo dispuesto en la Constitución y en la LMEUM (ver el Anexo 2 para una síntesis de la legislación monetaria vigente).

Además de los billetes y monedas con poder liberatorio a su valor legal, también forman parte del sistema monetario del país aquellas monedas acuñadas en metales finos, en particular, el platino, el oro y la plata. Dichas monedas varían en peso, cuño, ley y otras características. De acuerdo con la LMEUM, estas monedas gozan de valor legal por el equivalente en pesos de su cotización diaria, la cual puede aumentar o disminuir como reflejo de variaciones en el precio internacional de estos metales finos o el tipo de cambio. No obstante, el poder liberatorio de las monedas acuñadas en metales finos es limitado en comparación con los billetes y monedas con valor nominal grabado, los cuales cuentan con un poder liberatorio amplio.

En efecto, en tanto que la LMEUM otorga a los billetes y, en cierta medida, a las monedas de uso corriente, un poder liberatorio amplio, de tal forma que permite solventar las obligaciones de pago con la entrega de dichos billetes y hasta determinadas cantidades de monedas, el mismo ordenamiento otorga a las monedas de metales finos un poder liberatorio sujeto a ciertas condiciones.³ Sin embargo, esta limitación no impide que este tipo de monedas sean atesoradas como cualquier divisa o activo financiero con el fin de generar rendimientos o para el resguardo de valor.

Desde el año 2007, se han presentado diversas iniciativas en el Congreso de la Unión para reformar la LMEUM con el fin de ampliar el poder liberatorio de las monedas de plata (ver Anexo 6 para consultar una lista de iniciativas recientes). Los objetivos comunes de estas propuestas consisten en:

- 1) Ampliar el poder liberatorio de la moneda de plata a efectivo circulante.
- 2) Establecer que el Banco de México determine y publique diariamente en el Diario

³ En particular, la LMEUM (Arts. 2 Bis, 5 y 7, segundo párrafo) establece que las monedas de metales finos tendrán poder liberatorio exclusivamente en casos en que el deudor demuestre que recibió ese tipo de monedas como parte de la operación que dé origen a su obligación. Solo en ese caso, el deudor podrá solventar su obligación, si así lo quisiera, entregando monedas del mismo tipo conforme a la cotización de estas para el día en que se realice el pago.

Oficial de la Federación el valor nominal de la moneda de plata en pesos, tomando como referencia el precio internacional en dólares de la plata.

- 3) Introducir una garantía mediante la cual se preserve la cotización máxima de las monedas de plata en pesos, siendo el Banco de México el garante de tal regla.
 - La garantía prevé que el Banco de México incremente el valor en pesos de la moneda de plata cuando el precio internacional del metal fino supere su cotización previa. A su vez, la garantía contempla que el Banco mantenga sin cambios dicha cotización cuando el precio internacional de la plata disminuya o el peso se aprecie respecto del dólar.⁴

Las propuestas de ley están dirigidas hacia la moneda de una onza de plata de la serie Libertad, la cual es acuñada por la Casa de Moneda de México por instrucciones del Banco de México. A diferencia de los billetes y monedas circulantes, la onza de plata Libertad no tiene un valor nominal grabado en pesos. En su lugar, esta moneda tiene un valor referencial que es determinado diariamente por el Banco de México en función de su precio en dólares fijado en el mercado internacional de la plata, el cual puede subir o bajar.⁵

Si estas propuestas se aprobaran, los agentes económicos estarían obligados a conocer la cotización diaria de las monedas de plata y tendrían que aceptar estas monedas como medio de pago en sus transacciones cotidianas. Asimismo, el Banco de México no podría reducir el valor legal de las monedas de plata aun cuando el precio internacional del metal fino disminuyera o el peso se apreciara. De esta forma, el Banco de México garantizaría un precio de la plata mayor o igual al del mercado.

Mandato constitucional del Banco de México

Con el fin de contextualizar las iniciativas propuestas, es útil revisar el marco jurídico vigente en el cual actúa el Banco de México. En particular, el artículo 28 de la Constitución impone al Banco de México (el Banco) el objetivo prioritario de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, al tiempo que establece su autonomía:

⁴ Una de las últimas iniciativas legislativas presentadas (iniciativa 8 en el Anexo 6) prevé una disposición que permite al Banco de México mantener sin cambio la cotización oficial de las monedas de plata hasta por un máximo de 24 meses. La iniciativa considera que esta herramienta podría usarse en casos en donde se juzgue que “el incremento en el precio de la plata en los mercados internacionales es transitorio y excesivo.” Sin embargo, la iniciativa es enfática en que el valor legal de la moneda no podrá reducirse, aun cuando el precio de la plata en los mercados internacionales lo haya hecho.

⁵ Aunque el Banco de México es el único emisor de la onza de plata Libertad, eso no implica que el precio al que se realizan la compra y venta de esta moneda de plata entre personas particulares o entidades bancarias o de ahorro privados sea igual al determinado por el Banco de México. De hecho, dado que el precio internacional de la plata cambia a lo largo del día, las onzas de plata Libertad se cotizan al precio de mercado.

“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.”

La Constitución también determina que, a través del Banco, el Estado ejerce, de manera exclusiva, sus funciones en las áreas estratégicas de emisión de billetes y acuñación de monedas, además de que:

“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.”

En el mismo tenor que el artículo 28 de la Constitución, la Ley del Banco de México establece, en su artículo 2, que este

“[...] tendrá por finalidad proveer a la economía del país de moneda nacional. En la consecución de esta finalidad tendrá como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda. Serán también finalidades del Banco promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.”

Para cumplir a cabalidad con estas finalidades es muy importante que, en todo momento, el Banco de México, en su carácter de autoridad monetaria del país ponga en circulación en la economía la cantidad de dinero que es consistente con el objetivo de mantener una inflación baja y estable. Además, es fundamental que el público tenga confianza en que el Banco Central está enfocado en cumplir el objetivo de estabilidad del poder adquisitivo de la moneda, ya que de lo contrario la determinación de precios en la economía no sería congruente con la meta de la autoridad monetaria, lo que representa importantes costos para la sociedad y para la consecución del mandato constitucional del Banco de México.

2. Consideraciones acerca de las iniciativas

Como se muestra a continuación, la introducción de la moneda de plata como circulante, aunado a la garantía de preservar su cotización máxima en pesos, sería contraria a la Constitución ya que se introduciría un sistema bimonetario y se interferiría con la autonomía de este Instituto Central al imposibilitarle el cumplimiento de sus objetivos constitucionales. Asimismo, dicha medida sería perjudicial para el interés del público, al propiciar un retroceso en el desarrollo y funcionamiento de los sistemas financiero y de pagos.

2.1 La medida propuesta sería contraria a la Constitución

Las normas legales contempladas en las iniciativas propuestas otorgarían a la onza de plata Libertad el carácter de moneda circulante y un valor fiduciario, tal y como sucede con los billetes y monedas de uso común. El dinero fiduciario es un medio de pago que, por disposición normativa, los agentes económicos están obligados a recibir. Su valor se fundamenta en la fe o confianza de la sociedad y en que la emisión de dicha moneda se hará de una manera responsable, es decir, buscando preservar su poder adquisitivo. Cabe destacar que estos instrumentos monetarios cuentan con sustento jurídico en virtud de que el Estado les concede la propiedad de moneda de curso legal con un poder liberatorio amplio. Esto es, la Ley establece que se pueden ejecutar operaciones de todo tipo utilizándola como unidad de cuenta y medio de pago. La gran mayoría de los sistemas monetarios del mundo operan con dinero fiduciario.

Si las iniciativas propuestas se aprobaran, las onzas de plata Libertad tendrían la capacidad de albergar tanto un valor intrínseco, determinado en el mercado internacional de la plata, como un valor fiduciario, establecido por la diferencia entre su valor legal, es decir su cotización máxima, y su valor intrínseco. Ello, debido a que el valor legal de las onzas de plata Libertad generalmente excedería su valor intrínseco en el mercado. En consecuencia, las iniciativas propuestas implican la introducción de un patrón monetario con dos tipos de monedas de curso legal: el peso común, es decir los billetes y monedas que circulan actualmente, y la onza de plata Libertad, que podría incluso denominarse peso-plata. En dicho régimen, ambos tipos de monedas gozarían de un poder liberatorio amplio pero reflejarían un valor fiduciario distinto. Mientras el valor fiduciario del peso común estaría estrechamente relacionado con su valor legal, grabado en los billetes y monedas, el de los pesos-plata sería variable y resultaría de la diferencia entre su cotización máxima y las condiciones prevalecientes en el mercado cambiario y el mercado internacional de la plata.

Al respecto, cabe señalar que la Constitución confiere al Banco Central el mandato de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de “la moneda nacional”, y no contempla múltiples monedas nacionales. De esta forma, las iniciativas propuestas violarían el artículo 28 constitucional, dado que darían lugar a dos tipos de monedas nacionales, cuyos valores fiduciarios serían de naturaleza distinta, una de ellas de tipo nominativa y la otra de tipo variable, la cual dependería de la cotización máxima y las condiciones del mercado de la plata.

En este patrón bimonetario, dada la desigualdad entre los atributos de las dos monedas, se favorecería la tenencia de los pesos-plata en detrimento del peso común. El patrón bimonetario crearía incentivos a la falsificación; introduciría obstáculos en el control de la oferta monetaria y la inflación; motivaría descalces en el sistema financiero; y eventualmente podría propiciar la desaparición del peso común como moneda nacional.

Asimismo, el acto legislativo mediante el cual se incorporaría a la onza de plata Libertad como moneda circulante, y con atributos superiores al peso, incidiría en la esfera de competencia del Banco Central como órgano constitucional autónomo. Ello se explica porque establecer la moneda de plata con pleno poder liberatorio y atributos superiores al peso repercutiría en el objetivo prioritario del Banco de México de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional.

En efecto, si bien el Congreso de la Unión tiene la atribución constitucional para fijar las condiciones que la moneda deba tener,⁶ los decretos en los que se fijan dichas condiciones no pueden invadir, contravenir o anular la atribución constitucional del Banco de México, la cual es consistente con preservar el poder adquisitivo de la moneda, así como con las demás funciones, como son, de manera exclusiva, las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes.

A este respecto, al Banco de México, en relación con las competencias constitucionales que le han sido asignadas, le asiste una garantía institucional respecto de su autonomía. Sobre esto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la denominada garantía institucional constituye una protección de las características esenciales de dichas competencias de los órganos constitucionales autónomos.⁷ En ese contexto, el Congreso de la Unión debe garantizar el margen necesario para que el Banco de México esté en posibilidad de cumplir con los fines que se le han encomendado por mandato constitucional. Cualquier injerencia del Poder Legislativo mediante la cual no se garantice el marco necesario para que el Banco Central cumpla con su objetivo prioritario y sus finalidades, supone una invasión a su competencia y violenta su autonomía.

Tales consideraciones explican la inconstitucionalidad de las normas contempladas en las iniciativas que pretenden otorgar poder liberatorio a las monedas de plata, pues, con ello, el Poder Legislativo impediría que el Banco de México cumpliera con su objetivo constitucional.

2.2 Imposibilitaría al Banco Central a cumplir con su mandato constitucional

En esta sección se provee un recuento de los efectos perniciosos que se suscitarían de aprobarse las propuestas legislativas descritas. Es importante señalar que cada uno de estos efectos se describe descartando posibles interacciones entre ellos. Esto es una simplificación por fines de exposición de lo que podría ocurrir en la realidad, ya que los efectos enlistados se presentarían simultáneamente, pero sirve para ilustrar los diferentes canales de afectación para la actividad económica y el bienestar de la población en general.

⁶ Véase el artículo 73, fracción XVIII, de la Constitución.

⁷ Véase Tesis aislada 2a. CLXVI/2017 (10a.) de la Segunda Sala, bajo el rubro “*Garantía Institucional de Autonomía. Su Aplicación en Relación con los Órganos Constitucionales Autónomos*”, en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época. Registro: 2015478, Libro 48, Noviembre de 2017, Tomo I, Página: 603.

Incentivos para la falsificación, alteración y contrabando. El hecho de que el esquema para determinar el valor de las onzas de plata Libertad plantea la factibilidad de aumentos sustanciales en su precio sin la posibilidad de reducciones, genera la posibilidad de observar sistemáticamente ganancias a través de la tenencia de estas monedas. Ello tiene el efecto agravante de que incentiva a replicar, producir y alterar piezas auténticas de manera ilegal, o a importar piezas falsas con igual o incluso menor contenido de plata.

A diferencia de los billetes actuales que cuentan con múltiples medidas de seguridad y los materiales con los cuales se elaboran están restringidos, la falsificación y alteración de monedas de plata es relativamente sencilla para quienes tienen experiencia trabajando con este metal, ya que este es dúctil y maleable. Asimismo, estas propiedades facilitan la creación de aleaciones con un menor contenido de plata para producir piezas falsas, haciendo difícil su identificación respecto a las piezas originales.

La facultad que otorga la Constitución al Banco de México para proveer, de manera exclusiva, la moneda nacional al país sería efectivamente vulnerada por un patrón bimonetario como el que se propone. De hecho, se podría suscitar un aumento considerable de la falsificación y alteración de monedas de plata. Con ello, se afectaría la integridad monetaria del país, lo que podría ubicar a la economía en una situación de descontrol monetario. Además, a medida que el valor de la onza de plata Libertad aumentara, los incentivos para falsificar y alterar dichas monedas con materiales más baratos también lo harían. Todo ello sería altamente perjudicial para la confianza de los agentes económicos en el valor y fortaleza de la moneda nacional. Al respecto, el Recuadro 1 ofrece más detalles sobre la falsificación de monedas y billetes en el país, mientras que el Anexo 3 al final de este documento presenta el caso particular de la falsificación de la onza de plata Libertad, que fue detectado por primera vez en el año 2014.

Dificultad de operación de la base monetaria y control de la inflación. Actualmente, el Banco de México conduce la política monetaria a través de un esquema de objetivos de inflación, utilizando como instrumento la tasa de interés interbancaria a un día. Así, dada la tasa objetivo establecida por este Instituto Central, que sirve de referencia para todas las demás tasas de ahorro y préstamo en la economía, los agentes económicos toman sus decisiones de consumo, ahorro e inversión. En particular, estos agentes deciden cuánto dinero demandar en billetes y monedas, lo cual depende de diversos factores, como la actividad económica y las tasas de interés, entre otros.⁸ La suma de las tenencias en efectivo de billetes y monedas del público y los depósitos de la banca comercial en el Banco Central determinan la base monetaria.

⁸ Manteniendo todo lo demás constante, cuando la tasa de interés aumenta, los individuos tienden a demandar menos dinero tanto en efectivo como en depósitos bancarios de inmediata convertibilidad en circulante. Ello, debido a que un incremento en la tasa de interés aumenta el costo de oportunidad de generar un rendimiento monetario a través de un depósito a plazo. Lo opuesto ocurre cuando la tasa de interés disminuye.

Introducir monedas de plata conforme a las reglas que se proponen representaría el riesgo de una expansión constante y sin control de la base monetaria. Ante episodios de incrementos en el valor de la onza de plata Libertad o peso-plata, ya sea por un incremento de la cotización internacional de la plata, o por una depreciación del peso frente al dólar, la base monetaria aumentaría de valor contemporáneamente. Ello daría como resultado un debilitamiento de la relación entre el valor de la base monetaria y la tasa de interés objetivo que determina este Instituto Central, lo que podría redundar en una relación inestable de las variables nominales en la economía. Es decir, se podría obstruir el canal de transmisión de las decisiones del Banco de México hacia los precios de la economía y, por ende, no le permitiría cumplir con su mandato constitucional. En efecto, episodios de incrementos en la cotización de los pesos-plata aumentarían súbita y considerablemente el valor de la base monetaria, lo cual implicaría presiones inflacionarias. Ante ello, el Banco tendría que tomar acciones adicionales a las que implementa actualmente para tratar de mitigar estos efectos. Realizar de manera más frecuente ajustes para contrarrestar las presiones inflacionarias dificultaría la instrumentación de la política monetaria, restándole eficacia. Este problema podría empeorar sustancialmente si se considera que las onzas de plata Libertad serían muy fáciles de falsificar y difíciles de detectar. De hecho, la falsificación y producción ilegal de los pesos-plata produciría incertidumbre acerca del nivel actual de la base monetaria, hasta el punto de desconocer su nivel.

Cabe señalar que una inflación alta es a la vez contraproducente para el ahorro de los hogares quienes, aun disponiendo de monedas de plata para ahorrar, se verían afectados por la inestabilidad monetaria descrita arriba.

Pesos-plata vs. Pesos comunes. La garantía de mantener la cotización máxima de las monedas de plata podría generar una demanda exacerbada por estas, desplazando en buena medida a los billetes y monedas con valor nominal grabado. En efecto, la tenencia de estos instrumentos por parte del público podría reducirse significativamente, condicionando la existencia del peso común como moneda nacional. Lo anterior se explica porque los mejores atributos de los pesos-plata como resguardo de valor generarían depreciaciones permanentes del peso común frente a estos. El Recuadro 2 presenta un ejemplo hipotético pero ilustrativo sobre la coexistencia de dos monedas con diferentes atributos. Como explica el Recuadro, en un escenario en donde el dólar gozara de un poder liberatorio amplio y se garantizara que su valor legal igualara a su cotización máxima, el peso registraría depreciaciones permanentes y crónicas, lo que incluso llevaría a cuestionar su existencia y razón de ser.

Recuadro 1

Falsificación de billetes y monedas

Las monedas metálicas de uso común se falsifican en niveles inferiores a los billetes debido a la desfavorable relación costo–beneficio que se origina de esta actividad. Esto se explica por dos factores: (1) la falsificación de monedas requiere una mayor inversión en materiales, maquinaria y conocimientos; y (2) el valor nominal de las monedas es típicamente menor al de los billetes. Este último factor podría cambiar si se introdujeran pesos-plata con poder liberatorio amplio, ya que su valor nominal podría experimentar ganancias considerables, incluso en el corto plazo.

De hecho, se ha observado que la tasa de falsificación de monedas metálicas con contenido de plata ha sido mucho mayor que el de las monedas sin plata.

En octubre de 2003 se presentó el programa numismático de monedas que conmemoraban la “Unión de los Estados de la República Mexicana en una Federación.” Banco de México emitió las siguientes monedas bimetálicas de 100 pesos con centro de plata:

- Primera etapa “Heráldica”: 250,000 piezas por cada Estado, iniciando la acuñación en 2003 con el Estado de Zacatecas y terminando en 2005 con el Estado de Aguascalientes. El total ordenado fue de 8 millones de piezas.
- Segunda etapa “Motivos emblemáticos”: 150,000 piezas por cada Estado, iniciando la acuñación en 2005 con el Estado de Aguascalientes y terminando en 2007 con el Estado de Zacatecas. El total ordenado fue de 4.8 millones de piezas.

El 23 de diciembre de 2011 se inició el retiro de las piezas de 100 pesos con centro de plata. Ello se debió principalmente a que a estas monedas se les retiraba dicho centro para sustituirlo por otro hecho de un material distinto, creando así piezas alteradas. También se observó que estas monedas se quedaban sin centro. Las piezas que fueron depositadas en el Banco de México producto de su proceso de retiro se enviaron a la Casa de Moneda de México para su desensamble, para un total de 4.1 millones de piezas en las dos etapas del programa.

Las monedas de 100 pesos con centro de plata presentaron una tasa estimada de 300 piezas falsas por cada millón de auténticas en circulación (o ppm) en 2004. En contraste, la moneda metálica de cuño corriente registró en ese mismo año una tasa de falsificación de 0.38 ppm, mientras que la correspondiente de los billetes fue de 96.7 ppm. La alta tasa de falsificación de la moneda de 100 pesos conmemorativa puede explicarse por las ganancias esperadas derivadas de su falsificación.

Lo anterior sugiere que a medida que creciera el valor legal de las onzas de plata Libertad, el incentivo para falsificarlas se elevaría sustancialmente. Asimismo, su identificación podría ser extremadamente difícil y compleja. Las monedas ilegales producidas por artesanos o joyeros expertos sería prácticamente imposible distinguirlas de piezas auténticas. Por su parte, aquellas monedas hechas a partir de aleaciones con menor contenido de plata, la diferenciación conllevaría un proceso arduo y necesitaría la ayuda de equipo especializado.

Recuadro 2

El dólar bajo la regla de precio propuesta para el peso-plata

En un escenario hipotético, considere el caso donde se le otorgue un poder liberatorio amplio al dólar en México, pero en lugar de ser aceptado a su valor de mercado, el dólar estadounidense tendría una regla para la determinación de su valor, en la cual se garantizaría su cotización máxima histórica en pesos. Lo anterior significa que hogares, empresas y gobierno podrían comprar y vender bienes y servicios usando dólares como medio de pago, con la particularidad de que el precio del dólar en pesos correspondería a su máximo histórico.

Para fines ilustrativos, suponga que la propuesta descrita fuera aprobada en octubre de 2016, cuando el tipo de cambio se ubicó en promedio en 18.97 pesos por dólar. A partir de ese momento, el dólar sería usado junto con el peso como medio general de pago, con la garantía de que el precio en pesos del dólar nunca se reduciría. Es decir, si el dólar se depreciara de manera generalizada ante otras monedas del mundo, el peso no se apreciaría frente al dólar, debido a la garantía de mantener la cotización máxima del dólar en México.

El 12 de enero de 2017 el tipo de cambio registró un nivel de 21.90 pesos por dólar, como consecuencia de la incertidumbre generada por la renegociación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá. En el escenario hipotético, a partir de esa fecha el dólar podría ser utilizado como medio de pago a prácticamente 22 pesos por dólar, valor que hubiera continuado hasta el día de hoy. Es decir, la apreciación del peso que se observó posteriormente no habría ocurrido, por lo que el tipo de cambio no hubiera fluctuado alrededor de un nivel de 19 pesos por dólar como lo hizo durante la primera quincena de abril de 2019. Sin lugar a dudas, los más beneficiados en el escenario hipotético serían aquellos con grandes tenencias de dólares al momento en que la propuesta fuera aceptada. Ello representaría un traspaso de rentas importante para estos agentes y para quienes especularan en contra del peso.

Asimismo, la expectativa de ganancias a través de la tenencia de dólares aumentaría los incentivos a demandar más de esta divisa, por lo que se observaría una conversión masiva de pesos a dólares. El amplio poder liberatorio del dólar justificaría que las tenencias de esta moneda se contabilizaran como efectivo circulante, el cual es el componente principal de la base monetaria. El exceso de demanda de dólares en el país llevaría a subsecuentes depreciaciones del peso, que conducirían a que el valor de la base monetaria aumentara. Ello se explica porque la proporción de dólares en el agregado monetario aumentaría, al tiempo que el peso se depreciaría. El crecimiento excesivo de la base monetaria conduciría al Banco Central a tomar acciones adicionales para mantenerla bajo control. Dichas acciones se dificultarían porque la base monetaria no solo respondería a movimientos de la tasa de interés interbancaria y a la actividad económica, sino también al precio del dólar en los mercados internacionales y a la demanda interna de dólares. Como resultado, las depreciaciones del peso generadas por la dinámica interna y factores internacionales le restarían eficacia a la política monetaria y al control de la inflación en México.

Continúa en la siguiente página.

Por otro lado, la perspectiva de ganancias a través de la tenencia de dólares que nunca perderían valor también generaría problemas en el sector financiero. Esto se explica porque los agentes económicos desearían mantener activos en dólares y pasivos en pesos, lo que propiciaría descalces y desbalances en el sistema financiero. Por ejemplo, si las instituciones bancarias se negaran a convertir los depósitos de hogares y empresas de pesos a dólares, estos agentes retirarían sus depósitos para cambiarlos por dólares fuera del sistema financiero. Ello provocaría no solo un proceso de desintermediación financiera que generaría riesgos de estabilidad importantes para el sistema bancario, sino que también tendría graves consecuencias para la oferta de crédito del país y para el financiamiento de la inversión y de actividades productivas.

Es difícil predecir hasta qué punto la economía se dolarizaría en el escenario hipotético, pero lo que parece certero es que el peso perdería valor adquisitivo de manera permanente; el Banco Central perdería grados de libertad para controlar la base monetaria y combatir presiones inflacionarias; el sistema financiero se debilitaría considerablemente; y finalmente, las actividades productivas contarían con menos recursos para financiarse.

Con el ejemplo del dólar, es claro que las fragilidades de la propuesta y la abundancia de dólares que de ella resultaría la hacen insostenible. Con la plata las consecuencias serían por lo menos iguales y tenderían a agravarse porque los pesos-plata podrían alcanzar una nueva cotización máxima ya sea por incrementos en el precio mundial de la plata, o por depreciaciones del peso respecto al dólar. En ambos casos, el peso común sufriría una depreciación permanente respecto al peso-plata, y la tenencia de pesos comunes se reduciría notablemente. Asimismo, la falsificación de las monedas de plata, la cual es más fácil de realizar que la falsificación de dólares, agudizarían aún más las distorsiones descritas, sobre todo en lo que concierne al control de la base monetaria y de la inflación.

2.3 Inequívocamente perjudicial para el desarrollo del sistema financiero al punto de poner en riesgo su estabilidad

Desequilibrios en el sistema bancario que ponen en riesgo su estabilidad. Al tener los pesos-plata un poder liberatorio amplio al igual que los pesos comunes, podrían ocurrir desbalances y descalces bancarios, y una notable contracción de la intermediación financiera. Con la regla de precio propuesta para la onza de plata Libertad, el público demandaría realizar depósitos en la banca comercial en dicha moneda. Debido a la garantía de cotización máxima de los pesos-plata y, en consecuencia, al incremento esperado en su valor futuro, los agentes económicos buscarían evitar mantener pasivos en pesos-plata, a la vez que desearían aumentar sus activos con la tenencia de dicha moneda. En consecuencia, importantes descalces podrían ocurrir de manera natural en la banca comercial, con sus pasivos denominados en pesos-plata y sus activos en pesos comunes. Este desbalance no se evitaría aun si se prohibiera depositar pesos-plata en los intermediarios financieros para proteger al sistema bancario. De hecho, si los bancos comerciales o el Estado intentaran limitar los depósitos de pesos-plata, o bien se vieran imposibilitados de satisfacer dicha demanda, los agentes económicos tendrían incentivos a retirar sus fondos de sus cuentas bancarias con el fin de convertir sus pesos comunes en onzas de plata Libertad a la cotización vigente. Por lo tanto, en el patrón bimonetario propuesto, habría incentivos profundos a la desintermediación financiera con posibles salidas masivas de recursos. Como resultado, la estabilidad del sistema financiero se vería en alto riesgo.

Penetración y exclusión financiera. Independientemente del punto anterior, la garantía de no reducción en el valor de las monedas de plata las convertiría en activos con rendimientos nominales muy atractivos. Así, las onzas de plata Libertad podrían generar rendimientos incluso si se mantuvieran fuera del sistema financiero mexicano, es decir, aun si no se depositaran en cuentas bancarias. En consecuencia, el ahorro bancario sería menos llamativo para la población en comparación con el atesoramiento de las monedas de plata, lo cual conllevaría a un proceso de desintermediación financiera y a una menor penetración financiera en el país.

Al respecto, cabe mencionar que muchos de los servicios financieros a que pueden tener acceso personas de menores ingresos tienen como eje una cuenta bancaria. Por ejemplo, en muchos casos el historial bancario es clave para que se determine el acceso al crédito. Si el Estado decide fomentar el ahorro a través de la moneda de plata, sería más difícil para una parte de la población demostrar su historial crediticio y su solvencia, por lo que se dificultaría su acceso a diversos productos financieros.

Ahorro de las familias. No es necesario adoptar las iniciativas propuestas para que las monedas de plata puedan ser utilizadas ampliamente por la población como instrumento para atesorar recursos. En la actualidad, la compra y venta de estas monedas se encuentra al alcance del público a precios de mercado a través de diversos intermediarios financieros. Así, el uso de las monedas de plata como resguardo de valor se puede y debe separar de su uso como medio de pago de aceptación obligatoria. Más aún, el precio de las monedas de plata debe desvincularse del establecimiento de cualquier regla que lo desvíe de su cotización de mercado.

Oferta de crédito nacional. Ligado al punto anterior, es importante destacar que el atesoramiento de recursos fuera del sistema bancario no permite que estos sean canalizados a aquellos agentes económicos con los proyectos más rentables. La desintermediación financiera que implica el atesoramiento incide negativamente sobre el crecimiento económico y la generación de empleo.

2.4 Atenta contra el buen funcionamiento del sistema de pagos y la generación de actividad económica

Ventanas especulativas. Dada la alta volatilidad en el precio internacional de la plata, se abren posibilidades de arbitraje. Ello reside en el hecho de que, al inicio de cada jornada, el Banco de México determinaría el valor legal de la moneda de plata con base en el precio internacional del metal fino del día anterior. Una depreciación del peso frente al dólar durante el día, o movimientos alcistas en la cotización de la plata, permitiría realizar una operación de arbitraje sobre un aumento inminente del valor legal de la moneda de plata el día siguiente. Todo ello afectaría negativamente a los medios de pago y al balance del Banco de México.

Transferencia de rentas a los tenedores actuales de las monedas de plata. Los actuales tenedores de monedas de plata observarían incrementos importantes en su riqueza, dado que la garantía de no reducción en el precio de este tipo de monedas aumentaría de inmediato su valor de mercado. Dicho aumento equivaldría al beneficio futuro esperado de las iniciativas propuestas, lo que implicaría una transferencia inmediata y muy cuantiosa de recursos. En efecto, esta garantía, que se pretende avale el Banco Central, favorecería sin lugar a dudas a los actuales tenedores de dichas monedas, quienes registrarían una importante concentración de rentas, las cuales además no serían gravables.

A diferencia de las operaciones ejecutadas con otros activos financieros, como la compra-venta de bonos o acciones donde se registran sus precios de adquisición y venta y, por lo tanto, las ganancias o pérdidas realizadas, las utilidades derivadas de la enajenación o venta de las monedas de plata serían imposibles de gravar. Esto se explica porque sería difícil obtener el valor de adquisición para los tenedores actuales de monedas de plata, ni tampoco se podría registrar el valor de adquisición de quienes vayan incrementando su acervo de dichas monedas, de tal suerte que no se podrían determinar las ganancias de capital derivadas de la adquisición y enajenación de los pesos-plata. En suma, se producirían transferencias de recursos públicos a los tenedores de estas monedas, tanto porque estas solo pueden incrementar su valor en el tiempo, generando una transferencia que estaría a cargo del Banco de México, como por el equivalente al impuesto sobre la renta de las ganancias obtenidas a partir de la compra y venta de las monedas de plata.

Por último, consideradas las rentas asociadas a las monedas de plata, se podrían generar profundas distorsiones en la producción de plata y acuñación ilegal de dichas monedas.

Costos de transacción por el uso de la moneda de plata como medio de pago. El volumen y el peso de las monedas de plata las hacen poco atractivas para ser utilizadas como medio de pago, especialmente para los comercios que hacen un uso intensivo del dinero en efectivo, quienes tendrían que expandir sus prácticas logísticas para incluir a las monedas de plata. Adicionalmente, la plata es un metal blando, que tendería a desgastarse fácilmente si se usara como moneda circulante. De hecho, aun en condiciones normales, en poco tiempo las monedas de plata no mantendrían el contenido del metal fino con el que fueron acuñadas. Todo esto hace que la moneda de plata sea un medio de pago ineficiente y costoso.

Al respecto, la Encuesta Anual 2014 de la Dirección General de Emisión del Banco de México, en la sección de “Tamaño de las Monedas,” señala que las piezas de \$1 a \$5 pesos cuentan con la aceptación del público porque “tienen un tamaño adecuado.” Respecto a las monedas de \$10 (10.329 g) y \$20 (15.945 g), los entrevistados opinaron que son menos apropiadas porque “pesan mucho” o “son muy grandes.” Con base en lo anterior, es posible anticipar que la pieza de una onza de plata Libertad, cuyo peso es 2 veces el de la moneda de \$20 (es decir, 31.103 g), no goce de una aceptación adecuada como medio de pago por parte del público.

Asimismo, la población en general difícilmente detectaría aleaciones de menor calidad y piezas falsas. Estos costos obrarían en detrimento de la actividad económica y serían traspasados a los consumidores a través de mayores precios.

Ventaja comparativa del papel moneda. En caso las monedas de plata fueran parte del circulante de curso legal, se enfrentarían desafíos importantes para satisfacer incrementos en su demanda, ya que la plata es un mineral escaso, relativamente caro y delicado comparado con los materiales con los que se fabrican los billetes y monedas de los pesos comunes. A su vez, el tiempo de fabricación de la moneda de plata es considerablemente mayor al de los billetes. Actualmente, el Banco de México puede satisfacer incrementos en la demanda de dinero por parte del público, ya que es relativamente fácil poner en circulación más billetes, en vista de que se cuenta con los inventarios suficientes y su producción se realiza de manera rápida y eficiente. En cambio, en el régimen bimonetario propuesto, no sería fácil aumentar los medios de pago físicos del país en el caso en donde el público deseara aumentar su tenencia de pesos-plata.

Mecanismo para el presupuesto, distribución y recolección de monedas de plata. Si se aprobaran las iniciativas referidas, se requeriría determinar la metodología para el plan de acuñación de los pesos-plata. Si se considera, de manera arbitraria, que las monedas de plata que podrían demandarse fueran el equivalente al 10% de la demanda promedio de los billetes de 100, 200 y 500 pesos en 2018, esto se traduciría en 150.6 millones de monedas de plata, cuyo peso es de 31.103 g. Si estas monedas se acuñaran con ley 0.999, se requerirían cerca de 4,684.67 toneladas de plata.

Cabe mencionar que en México se produjeron 5,624 toneladas de plata durante todo el 2018. Esto implica que producir 150.6 millones de monedas de plata requeriría el 83% de la producción nacional de plata de un año. Dicho de otra forma, sería prácticamente imposible satisfacer en el corto y mediano plazo la demanda adicional de plata que se observaría en el país. Además, tendría que reevaluarse el mecanismo actual de recolección de estas monedas (ver el Anexo 5 para mayores detalles sobre dicho mecanismo).

2.5 Distorsiones que prevalecerían si se introdujeran las monedas de plata como circulante sin la garantía de cotización máxima

Las iniciativas propuestas seguirían introduciendo distorsiones en la economía aun cuando eliminaran la regla de cotización máxima de la moneda de plata, de tal forma que su valor pudiera subir o bajar de acuerdo al precio internacional del metal fino.

La introducción de las onzas de plata Libertad como circulante aumentaría su falsificación, alteración y producción ilegal, lo cual generaría riesgos para el control de la oferta monetaria y operaría en detrimento de la confianza de la sociedad sobre el valor de la moneda nacional.

Asimismo, la medida podría causar desintermediación financiera si una proporción de la población optara por atesorar monedas de plata en lugar de incrementar su ahorro a través de diversos instrumentos financieros. Como ya se mencionó, dicho atesoramiento repercutiría negativamente en la oferta de crédito de los intermediarios financieros, lo que ocasionaría una desaceleración de la inversión y del crecimiento económico. A lo anterior, habría que añadir los altos costos de transacción y los desafíos logísticos que implicarían otorgar poder liberatorio amplio a las monedas de plata. Dichos costos hacen de las medidas propuestas, incluso sin la garantía de cotización máxima, alternativas altamente costosas e inoperantes para llevar a cabo transacciones.

Cabe mencionar que las monedas de plata tuvieron poder liberatorio amplio en el sistema monetario mexicano desde el México independiente hasta 1967. Sin embargo, el contenido de plata en estas monedas fue disminuyendo gradual y sustancialmente. Ello se explica por episodios caracterizados por una elevada volatilidad monetaria y financiera, la cual se originó a partir de importantes fluctuaciones en el precio internacional de plata (para mayores detalles, ver Anexo 4).

Uno de los últimos episodios en donde las monedas de plata tuvieron poder liberatorio para la compra y venta de bienes y servicios ocurrió entre 1979 y 1981, cuando se hicieron reformas a la LMEUM. En 1979 se otorgó la autorización para usar monedas de plata y oro como medio de pago hasta el límite de su poder liberatorio, el cual fue fijado para una sola transacción en diez piezas para las monedas de oro y cien piezas para las monedas de plata. La cotización de estas monedas fue determinada diariamente por el Banco de México, de acuerdo al precio internacional de estos metales. Sin embargo, en diciembre de 1981 se limitó el poder liberatorio de estas monedas al marco jurídico que se conserva hoy en día. La justificación de la reforma de 1981 mencionaba la dificultad y riesgos que imponían para su uso como medio de pago tanto la volatilidad como las rachas al alza o a la baja en los precios del oro y la plata. Dichas variaciones introducían incertidumbre a los agentes económicos acerca del valor de sus tenencias de monedas acuñadas en estos metales, por lo que hacía difícil su uso como medio general de pago.

2.6 Alternativas de ahorro

Como se mencionó con anterioridad, no es necesario introducir monedas de plata como circulante para que estas puedan ser utilizadas como un vehículo de ahorro. No obstante, la experiencia muestra que atesorar monedas de plata no es la mejor forma de ahorrar. Ello se explica porque los rendimientos que ofrece este tipo de inversión no compensan la elevada volatilidad del precio de la plata. Dicho de otra forma, la razón rendimiento/volatilidad de la plata es baja en comparación con otros activos financieros.

La Figura 1 muestra las trayectorias del precio de la plata en pesos, el Índice de Precios y Cotizaciones de la Bolsa Mexicana de Valores y la tasa de interés de un Certificado de la

Tesorería de 364 días (o Cete 364) para el periodo comprendido entre el 16 de mayo de 2003 al 7 de abril de 2019. Destaca que el activo con el precio más volátil es la plata, seguido por el índice accionario y por último el Cete 364.

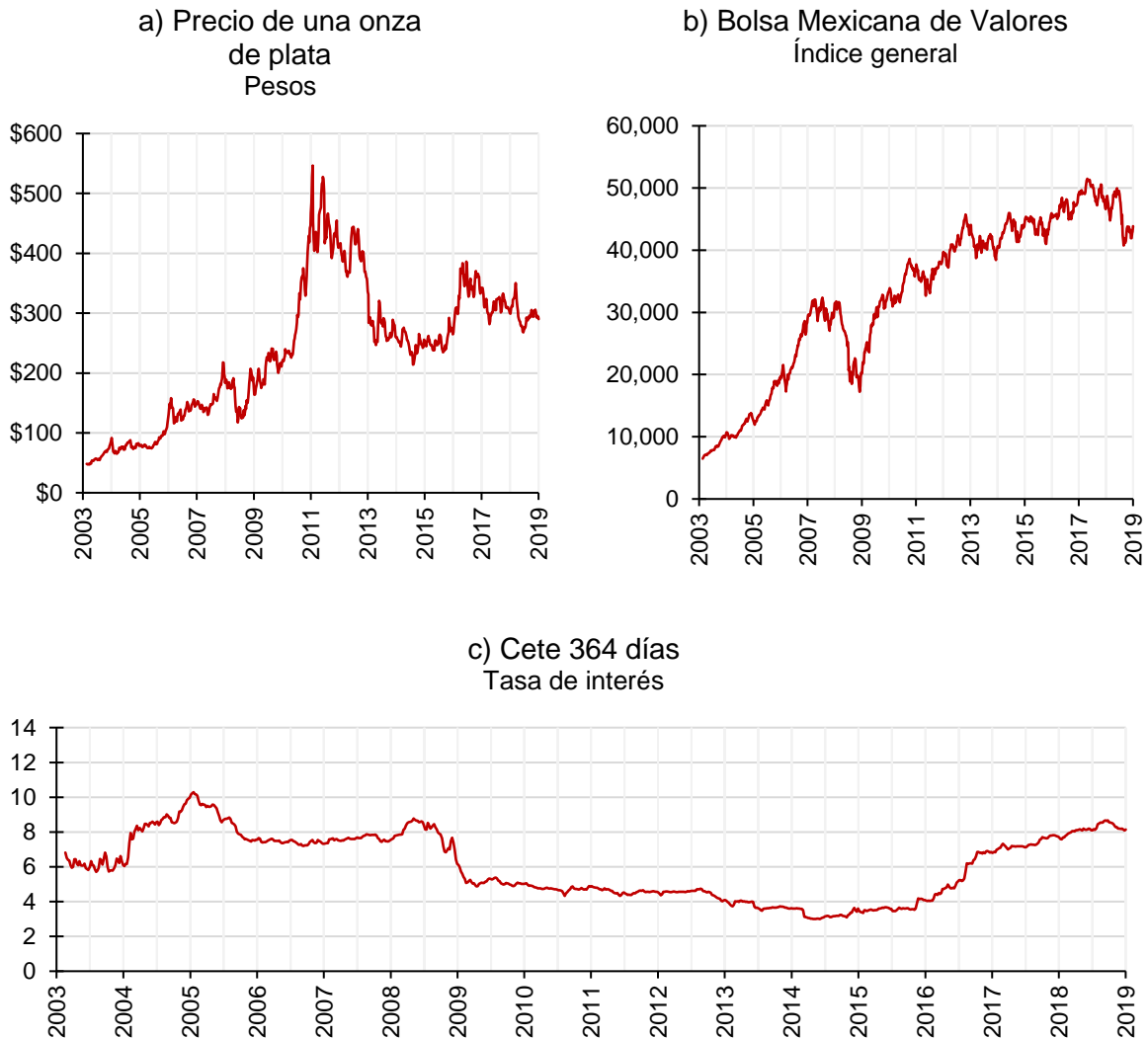
Cuadro 1. Rendimiento semanal promedio y volatilidad de tres alternativas de ahorro

(1)	(2)	(3)	(4)
Instrumento	Rendimiento semanal promedio Tasa anualizada	Volatilidad semanal promedio Tasa anualizada	Razón Rendimiento/Volatilidad
Plata	11.2%	25.3%	0.44
BMV	12.0%	15.4%	0.77
Cete 364	5.9%	0.25%	23.67

Fuente: Cálculos propios con datos de Banco de México y Bolsa Mexicana de Valores (BMV). La muestra para calcular el rendimiento y la volatilidad de los activos mencionados comprende el periodo de mayo de 2003 a abril de 2019, con frecuencia semanal. El precio de la plata y la tasa de interés del Cete 364 corresponden a los publicados por el Banco de México, mientras que el índice bursátil es el Índice de Precios y Cotizaciones publicado por la BMV. El rendimiento semanal anualizado de la plata y el índice bursátil se calculó a partir de la fórmula $52 \times (x_t - x_{t-1})/x_{t-1}$, en donde x_t es el precio o índice según activo, mientras que para la tasa de interés del Cete 364 se tomó la cotización semanal promedio. La volatilidad corresponde a la desviación estándar de los rendimientos.

El Cuadro 1 muestra el rendimiento y la volatilidad promedio semanales entre mayo de 2003 y abril de 2019 para los tres activos considerados en la Figura 1. Como se puede constatar en el cuadro, la volatilidad del precio de la plata superó en casi 10 puntos porcentuales a la del índice accionario. En tanto, el rendimiento de la plata fue ligeramente menor al de la bolsa de valores. Lo anterior indica que la razón rendimiento/volatilidad de la plata es menor al del índice bursátil, como se muestra en columna (4) del Cuadro 1. Dicho en otras palabras, el rendimiento medio observado de la plata no compensa su alta volatilidad, por lo que le resultaría más sensato a un inversionista invertir una mayor parte de sus recursos en un portafolio diversificado de acciones de la bolsa de valores que en el atesoramiento de monedas de plata.

Figura 1. Algunas opciones de ahorro



Fuente: Banco de México y Bolsa Mexicana de Valores.

El Cuadro 1 también muestra que el Cete 364 tiene la mejor razón rendimiento/volatilidad de los tres instrumentos considerados. Ello se debe a su muy baja volatilidad semanal. Sin embargo, dicho instrumento tiene también el menor rendimiento de los tres comparados. Así, mientras el Cete 364 representa una inversión segura pero con bajo rendimiento, la bolsa de valores y la plata son alternativas de mayor rendimiento y alto riesgo, y entre esas dos, la alternativa de la bolsa de valores es superior.

3. Experiencias Internacionales

Los regímenes monetarios con más de una moneda nacional son atípicos y ninguno de ellos tiene las características de las iniciativas propuestas. Si bien varios países han decidido instrumentar más de una moneda de emisión nacional en sus soberanías, solo en el caso de Cuba estas operan en la misma región geográfica. Asimismo, ningún sistema monetario vigente fija hoy en día el valor de su moneda al precio de un metal precioso, ni mucho menos se ha garantizado la cotización máxima y no reducción de valor de una moneda nacional en relación a la otra.

Francia y los Países Bajos tienen un patrón bimonetario, en donde el euro opera en sus territorios continentales (Europa), mientras que otra moneda opera en sus territorios de ultramar. En particular, los territorios franceses del pacífico, como Wallis y Futuna, la Polinesia Francesa y Nueva Caledonia, utilizan al franco CFP como moneda oficial, la cual exhibe un tipo de cambio fijo con el euro de 1,000 francos CFP por 8.38 euros. Por su parte, los territorios de ultramar de los Países Bajos (Aruba, Curazao y San Martín) operan como municipios especiales autónomos y utilizan el florín de las Antillas Neerlandesas, el cual mantiene un tipo de cambio flexible contra el euro. Cabe señalar que el euro no es una moneda de curso legal en los territorios de ultramar de estos países europeos.

Por otro lado, China cuenta con un patrón multimonetario, pero esto se explica porque Hong Kong y Macao son regiones administrativas especiales que siguen operando su propia moneda a través de una autoridad monetaria local. De esta forma, el renminbi no compite ni rivaliza ni con el dólar de Hong Kong ni con el pataca macaense.

Cuba es un caso especial en donde existe un patrón bimonetario, en donde dos monedas emitidas por un mismo banco central operan en una misma región geográfica. En diciembre de 1994 el Banco Central de Cuba acordó la emisión de una nueva moneda denominada “peso convertible” (CUC), el cual ha circulado simultáneamente con el peso cubano (CUP). El peso convertible fue inicialmente utilizado como medio de pago alterno en transacciones que se realizaban en monedas extranjeras, principalmente en dólares estadounidenses. Posteriormente, la nueva moneda adquirió un uso obligatorio en las transacciones comerciales y financieras entre sociedades mercantiles cubanas.

La existencia de un patrón bimonetario en Cuba puede explicarse en parte por la desintegración de la Unión Soviética a finales del siglo XX. Este fenómeno implicó para Cuba la desaparición de su principal socio comercial y financiero, así como la necesidad de buscar alternativas para mantener sus transacciones comerciales con el exterior dada la escasez de dólares. Ante estas circunstancias, Cuba inició un proceso de apertura comercial gradual con el exterior. Entre otras medidas, la apertura comercial involucró el desarrollo de la actividad turística en la isla, hecho que permitió captar las divisas necesarias, principalmente dólares, para transacciones comerciales internacionales. En este sentido, la creación del CUC permitió

al gobierno cubano captar directamente los dólares necesarios para la importación de mercancías, al mismo tiempo que evitaba la dolarización de la economía.

Nuevamente, ya que es importante destacarlo, ninguno de los casos descritos guardan relación con las iniciativas que se analizan en esta nota, ya que ningún régimen bimonetario descrito otorga poder liberatorio amplio a una moneda de un metal fino, ni dichos regímenes contienen una garantía de no reducción en el precio de una moneda respecto de la otra.

4. Consideraciones finales

En esta nota se describen los efectos perniciosos que experimentaría la economía si se implementaran las iniciativas para reformar la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos, las cuales se han presentado en los últimos años. Estas iniciativas plantean que las monedas de una onza de plata de la serie Libertad circulen a la par de los billetes y monedas de uso común como dinero efectivo en el país. Además, también se propone que se garantice que las monedas de plata se coticen en su valor máximo en pesos. La garantía de precio mínimo para la plata en el país desvincularía el precio interno del metal fino con su precio internacional, lo que le otorgaría a las onzas de plata Libertad la propiedad de tener un valor legal mayor a su valor intrínseco en el mercado. Es decir, existirían dos monedas con valor fiduciario en la economía. En efecto, las iniciativas proponen la creación de un patrón bimonetario, en donde circulen pesos comunes y las onzas de plata Libertad, ambas con un poder liberatorio amplio pero con propiedades distintas en cuanto a su uso como resguardo de valor.

El patrón bimonetario que se propone sería contrario a la Constitución por dos razones. En primer lugar, porque la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos no contempla que el Estado provea al país de múltiples monedas nacionales, sino de una moneda nacional. En segundo lugar, y de carácter más importante, porque la garantía de cotización máxima de las onzas de plata Libertad daría lugar a distorsiones considerables en la economía, las cuales imposibilitarían que este Instituto Central cumpla cabalmente con su objetivo constitucional de procurar el poder adquisitivo de la moneda nacional. Esto se explica porque introducir la onza de plata Libertad como moneda de curso legal con las propiedades propuestas generaría incentivos considerables para su falsificación; obstaculizaría el control de la oferta monetaria y la inflación; motivaría descalces en el sistema financiero; y eventualmente pondría en duda la viabilidad del peso como moneda nacional. Adicionalmente, el acto del Congreso de la Unión por el que se otorgaría a la onza de plata Libertad las características antes descritas implicaría una invasión a las facultades que la propia Constitución confiere de manera exclusiva al Banco de México.

Cabe mencionar que la motivación principal de las iniciativas propuestas es incentivar el ahorro nacional, utilizando como medio masivo para ello a las monedas de plata. Si bien las iniciativas buscan un fin en principio benéfico para la sociedad, la forma con la que se propone

lograr dicho fin es desacertada. De hecho, las medidas propuestas serían perjudiciales para el bienestar público, debido a las distorsiones económicas que introducirían. Una alternativa para aumentar el ahorro de diferentes segmentos de la sociedad es a través del aumento y consolidación de la penetración financiera en el país. Ello requeriría fortalecer medidas que mejoren las condiciones de acceso a servicios financieros de los sectores más desprotegidos de la sociedad. Si lo anterior se acompaña por una regulación que vele por los intereses de los usuarios, se podrían ofrecer a estos segmentos vulnerables instrumentos para el fomento del ahorro y el acceso al crédito a tasas de interés competitivas.

Al respecto, el Banco de México ha puesto en marcha diversas acciones que buscan impulsar al sector financiero y aumentar la bancarización de diferentes segmentos de la población. En particular, el sistema de Cobro Digital (CoDi), el cual operará a través de teléfonos celulares inteligentes y cuyo objetivo es reducir el uso de efectivo y fomentar los servicios financieros. CoDi incentivará a muchos mexicanos a abrir una cuenta bancaria en las instituciones participantes, para que de esa forma puedan familiarizarse con el sistema financiero y estén en mejores condiciones para acceder a otros servicios que mejoren su bienestar. Las transacciones realizadas con el sistema CoDi posibilitarán fortalecer el vínculo entre los intermediarios financieros y los usuarios, permitiéndole a los primeros ofrecer una gama de servicios financieros a los segundos, incluyendo productos financieros destinados para el ahorro. Este tipo de medidas están acorde con tendencias internacionales, las cuales buscan fortalecer el ahorro a través del sistema financiero, aprovechando la oportunidad que las nuevas tecnologías ofrecen para poder zanzar las brechas de amplios sectores de la población a los servicios financieros (para mayores detalles sobre este medio de pago, ver la siguiente liga: <http://www.banxico.org.mx/sistemas-de-pago/codi-cobro-digital-banco-me.html>).

Por lo expuesto y fundado:

La Junta de Gobierno, por unanimidad de votos, con fundamento en el artículo 46, fracción XXI, de la Ley del Banco de México, aprobó las consideraciones acerca de las propuestas que plantean establecer a la moneda de plata como circulante y solicitó al Gobernador la publicación de dichas consideraciones en la página de internet del Banco.

Anexo 1. Consideraciones jurídicas sobre el uso de la moneda de plata como circulante

A. ANÁLISIS JURÍDICO DEL ARTÍCULO 2º BIS DE LA LEY MONETARIA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (Ley Monetaria)

Conforme a la Ley Monetaria, la unidad del sistema monetario es el “peso” (Art. 1). Esta unidad queda establecida en dos tipos de monedas reconocidas por la misma ley:⁹

- a) Monedas circulantes (previstas en el Art. 2), con valor nominal, compuestas por (i) los billetes del Banco de México con las denominaciones que este determine, (ii) monedas metálicas de 5, 10, 20 y 50 centavos, así como de 1, 2, 5, 10, 20 y 50 pesos y (iii) monedas metálicas en platino, oro, plata o metales industriales, conmemorativas de acontecimientos de importancia nacional, y
- b) Monedas metálicas, sin valor nominal (previstas en el Art. 2 Bis), acuñadas en platino, oro o plata.

A pesar de que ambas monedas forman parte del sistema monetario, estas no comparten todas las mismas características. En particular:

- a) Ambos tipos de monedas gozan de curso legal, con limitaciones diferentes. Al respecto, nuestra legislación no define el concepto de curso legal. No obstante esta omisión, el tratamiento que le da nuestra legislación refiere este concepto a la vigencia de la moneda con ese carácter por disposición de ley. Tal concepto difiere del utilizado comúnmente en la teoría jurídica basada en legislación extranjera (principalmente asociada al concepto de “legal tender”), el cual se refiere a la calidad del medio de pago de que no puede ser rechazado por el acreedor. Esta calidad, sin embargo, guarda mayor relación con el poder liberatorio que establece la propia Ley Monetaria.

Por lo que respecta a las monedas del Art. 2 Bis, como el mismo lo señala, estas gozan de curso legal por el equivalente en pesos de su cotización diaria. En contraste, las monedas circulantes, por analogía, gozan de curso legal por la cantidad en pesos equivalente a su valor nominal.

- b) Ambos tipos de monedas tienen poder liberatorio, es decir, “liberan” al deudor de su obligación de pago con la entrega al acreedor de las monedas respectivas. Tal atributo, sin embargo, está sujeto a las limitaciones establecidas en la Ley Monetaria:

⁹ Por “moneda”, desde un punto de vista lingüístico, se entiende el instrumento aceptado como unidad de cuenta, medida de valor y medio de pago. El término proviene del latín “moneta”, referido al templo de la Roma antigua erigido en honor a la diosa Juno Moneta o Juno “la amonestadora”, la que “amenaza” o “advierte”, en cuyo anexo se encontraba la casa en donde se acuñaban oficialmente las monedas en Roma.

- i) Los billetes del Banco de México tienen poder liberatorio ilimitado (Art. 4);
- ii) Las monedas circulantes tienen poder liberatorio limitado al valor de 100 piezas de cada denominación en un mismo pago (Art. 5), y
- iii) Las monedas del Art. 2 Bis tienen poder liberatorio referido exclusivamente al pago de obligaciones sujetas a que el deudor demuestre que recibió del acreedor este tipo de monedas, en cuyo caso el poder liberatorio, si bien es ilimitado conforme al propio Art. 2 Bis, este queda referido al número de piezas de la misma clase conforme a la cotización de estas que determine el Banco de México para el día en que se haga el pago.

Cabe señalar que el referido artículo 2 Bis quedó adicionado en la Ley Monetaria mediante decreto publicado el 7 de enero de 1980. A este respecto, la exposición de motivos de la iniciativa que dio origen a este decreto exponía lo siguiente:

“Tomando en cuenta las oportunidades que los mercados externos ofrecen a la colocación de monedas de oro o de plata mexicanas, las posibilidades de ahorro interno en dichas piezas y los beneficios obtenidos por otros países con la venta de monedas de metal fino, la iniciativa propone adicionar la Ley Monetaria con el artículo 2o. bis conforme al que formarían parte del sistema, monedas de oro o de plata sin valor nominal y con las demás características que fije el Congreso de la Unión a través de los decretos relativos. La obligatoriedad de aceptación de estas monedas estaría limitada a determinado número de piezas en un mismo pago y referida a la cotización diaria que alcancen en base a su contenido de metal fino.”

Respecto de dicha exposición, se debe aclarar que los preceptos incluidos en la iniciativa, daban a estas monedas un poder liberatorio limitado a 10 y 100 piezas de monedas de oro y de plata, respectivamente. Asimismo, en el artículo 7 de esta misma Ley, se establecía que las obligaciones de pago en estas monedas debían solventarse entregando monedas con valor nominal a la cotización que hubiere regido en la fecha en que se contrajo la correspondiente obligación. Tales preceptos fueron aprobados en sus términos. Sobre estos preceptos, es importante tomar en cuenta la siguiente explicación que hacía la exposición de motivos sobre las fluctuaciones de la cotización del oro y la plata:

“A efectos de salvaguardar el régimen nominalista que, desde 1905, ha venido constituyendo una de las características fundamentales de nuestro derecho monetario, corresponde evitar que el monto en pesos de obligaciones pecuniarias quede sujeto a fluctuaciones de la cotización del oro o de la plata; con tal propósito, la iniciativa comprende una reforma al artículo 7o. de la Ley, conforme a la que, las estipulaciones nominadas en pesos puedan cumplirse entregando, ya sea billetes o monedas metálicas con valor nominal o bien piezas de oro o de plata de las antes referidas, por el valor que alcance su cotización en pesos, el día en que se haga el

pago. Si la obligación se asume en dichas monedas de metales finos, el pago deberá hacerse necesariamente en piezas con valor nominal y a la cotización que para aquellas haya regido en la fecha en que se contrajo la correspondiente obligación.”

Posteriormente, el artículo 2 Bis se reformó mediante decreto publicado el 28 de diciembre de 1981 y ajustado conforme a la fe de erratas publicada el 23 de marzo de 1982, para quedar en los términos actualmente incluidos en la Ley Monetaria, con el fin de reconocer el valor de las monedas conforme a su cotización el día del pago, en lugar de aquel en que se hubiere contraído la obligación. Como parte de esto, para evitar dar a estas monedas amplia circulación y poder liberatorio ilimitado, la norma actual sujeta su utilización al pago de obligaciones en que el acreedor hubiere entregado al deudor esa misma clase de monedas.

Sobre esta reforma, conviene apuntar lo señalado en la exposición de motivos de la iniciativa del Ejecutivo Federal que le dio origen:

“En diciembre de 1979 el H. Congreso de la Unión aprobó reformas a la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos para prever la emisión de monedas sin valor nominal, acuñadas en oro y plata, con curso legal equivalente en pesos a la cotización diaria que determine el Banco de México, con base en el precio internacional del metal fino contenido en ellas.

Según se expresa en la exposición de motivos de la correspondiente iniciativa y en los dictámenes de las comisiones del H. Congreso que analizaron las citadas reformas, éstas persiguieron los propósitos de aprovechar las oportunidades que los mercados externos ofrecen a la colocación de monedas de oro y plata mexicanas, así como de ofrecer nuevas alternativas de ahorro en el mercado interno, aprovechando el tradicional prestigio de nuestra Casa de Moneda. En estas reformas se incluyeron, asimismo, disposiciones a efecto de salvaguardar el régimen nominal de nuestro sistema monetario y evitar que obligaciones pecuniarias queden sujetas a fluctuaciones en la cotización de los metales finos.

Considerando que en los dos últimos años se ha acentuado la inestabilidad del valor del oro y plata en los mercados internacionales, lo cual hace difícil y riesgoso establecer un régimen de cotización diaria para las mencionadas piezas en los términos de permitir a éstas cumplir ampliamente con la función de medios generales de pago, se estima conveniente ajustar en esta materia las disposiciones ahora vigentes, sin perjuicio de mantener los objetivos que originaron las citadas reformas.

Al respecto, corresponde mencionar que, según la propia Ley Monetaria, las aludidas monedas sin valor nominal forman parte de nuestro sistema monetario, pero no como piezas circulantes. En esta virtud, la presente iniciativa propone que el poder liberatorio

de esas monedas se refiera exclusivamente al pago de obligaciones en las que el deudor haya recibido dicho tipo de monedas, suprimiendo el límite en cuanto al número de piezas a entregar en un mismo pago. Asimismo, confirma y fortalece el citado régimen nominal de nuestro sistema monetario, disponiendo que las obligaciones de pago de cualquier suma en moneda mexicana se denominará exclusiva e invariablemente en moneda con valor nominal.”

Si las pretensiones previstas en las iniciativas consideradas en este documento se vuelven ley, los particulares estarían obligados a aceptar la moneda de onza de plata Libertad ilimitadamente como medio de pago en sus operaciones cotidianas, al precio que el Banco de México determine para ese día. Lo anterior implica que todas las personas estarían obligadas a conocer diariamente el precio establecido por el Instituto Central. Finalmente, las iniciativas pretenden establecer que el Banco de México esté imposibilitado a bajar el precio de la moneda de plata cuando el precio de mercado de la plata baje, y que el propio Banco de México actúe como garante de ese precio más elevado.

B. ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DE LAS INICIATIVAS DE REFORMA

1. Artículo 73 constitucional¹⁰

La facultad del Congreso para fijar las características de las monedas deviene desde la publicación original de la Constitución Política de los Estados Mexicanos (“Constitución”) del 5 de febrero de 1917. En su artículo 73, fracción XVIII, se estableció la facultad del Congreso de la Unión *“para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que esta debe tener, determinar el valor de la extranjera, y adoptar un sistema general de pesas y medidas.”*

Posteriormente, el 17 de noviembre de 1982, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *“Decreto que modifica el artículo 73 en sus fracciones X y XVIII, y adiciona los artículos 28 y 123, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”* conforme al cual se modificó el artículo 73, fracción XVIII, de la Constitución, en los términos en los que actualmente se encuentra vigente, para establecer que el Congreso de la Unión tiene la facultad *“Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas”*.

Dicha reforma constitucional únicamente modificó la forma de determinar el valor de la moneda extranjera, mas no alteró la facultad del Congreso para establecer las características de las monedas.

¹⁰ H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones, pp. 107 - 110.

2. Artículo 28 constitucional

El 20 de agosto de 1993, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “*DECRETO por el cual se reforman los artículos 28, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*”,¹¹ mediante el cual se le otorgó la autonomía constitucional al Banco de México.¹²

Al respecto, la autonomía constitucional y el objetivo del Banco de México se encuentran previstos en el artículo 28, párrafos sexto y séptimo, de la Constitución Federal, de la siguiente manera:

“Artículo 28. ...

[...]

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. El Estado contará con un fideicomiso público denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, cuya Institución Fiduciaria será el banco central y tendrá por objeto, en los términos que establezca la ley, recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, con excepción de los impuestos.

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 períodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos 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.

¹¹ Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_126_20ago93_ima.pdf

¹² Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_126_20ago93_ima.pdf

Al respecto, de una lectura de la *“Exposición de motivos de la iniciativa de Decreto por el que se reforman los artículos 28, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enviada al H. Congreso de la Unión por el Ejecutivo Federal”*, se observa que los objetivos principales del Constituyente permanente para otorgarle dicha autonomía fueron los siguientes:

- i. Que el Banco Central pueda cumplir con su función de servir intereses nacionales permanentes, sin que se le utilice como instrumento para atender necesidades políticas o financieras extraordinarias del Gobierno.
- ii. Evitar los efectos adversos de la inflación en la economía.
- iii. Que la suma de los billetes y monedas en circulación más las obligaciones a la vista del Banco Central esté respaldada por divisas en más de ciento por ciento.
- iv. Fijar como objetivo primordial del Banco Central la estabilidad de los precios, y así propiciar una política monetaria predecible que facilite las decisiones de los participantes en la economía.

3. Distribución de competencias

Conforme a los artículos 73, fracción XVII, y 28, párrafos sexto y séptimo, de la Constitución, se observa la siguiente distribución de atribuciones entre el Congreso de la Unión y el Banco de México:

- i. El Congreso tiene la facultad para fijar las condiciones que la moneda deba tener.
- ii. El Banco Central es autónomo y su objetivo prioritario es procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional.
- iii. El Banco Central es el ente del Estado a través del cual este ejerce funciones, de manera exclusiva, en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes.
- iv. Asimismo, el Banco Central tiene facultades para regular los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros. En estas materias, cuenta con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia.

En ese contexto, coexisten dos autoridades en materia monetaria con facultades claramente delimitadas; por un lado, el Congreso de la Unión, al cual le corresponde la fijación de las condiciones de la moneda con fundamento en el artículo 73, fracción XVIII, constitucional y, por el otro, el Banco de México, al que corresponde la función de procurar el poder adquisitivo de la moneda y las demás funciones en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y

emisión de billetes, con fundamento en los párrafos sexto y séptimo del artículo 28 constitucional.

De lo anterior se advierte que, en la materia monetaria, existe una correlación entre ambas instituciones constitucionales, por lo que resulta necesario entender las limitaciones que tiene la función legislativa de determinar las características de las monedas, frente a las funciones constitucionales a cargo del Banco de México.

4. División de poderes y la garantía institucional del Banco de México

En efecto, si bien el Congreso de la Unión tiene la atribución para fijar las condiciones que las monedas deben tener, los decretos en los que se fijan las características de las monedas deben abstenerse de invadir, contravenir o anular la atribución constitucional del Banco de México consistente en preservar el poder adquisitivo de la moneda.

Al respecto, a través de numerosos precedentes, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado el principio de división de poderes establecido en el artículo 49 de la Constitución Federal que lo ha extendido a los organismos autónomos constitucionales. Para la Corte, ese principio constituye un mecanismo normativo de racionalización del poder público por la vía de su límite y balance —tanto orgánico como funcional—, con el fin último de garantizar el principio democrático, los derechos fundamentales y sus garantías.

A este respecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado, en lo fundamental, lo siguiente:

i) El principio de división de poderes busca limitar el poder mediante la idea reguladora de pesos y contrapesos; esto es, a través de una cierta idea de balances que impida la concentración del poder, al mismo tiempo que posibilite la generación creativa de competencias públicas para la realización del bien común.

ii) Es necesario acudir a los fines del principio de división de poderes como un instrumento de limitación y de ordenación del poder público —tanto negativa, en cuanto lo limita, como positiva, en cuanto genera posibilidades creativas de actuación—, para poder apreciar sus consecuencias normativas.

Adicionalmente, como parte de la aplicación del principio de división de poderes tratándose de órganos constitucionales autónomos, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que dichos órganos cuentan con garantías constitucionales de actuación e independencia para que alcancen los fines para los que fueron creados, para que ejerzan una función propia del Estado que, por su especialización e importancia social, requieren de autonomía de los clásicos poderes del Estado. Por ello, los órganos constitucionales autónomos guardan una relación

de coordinación —no de supra y subordinación— con los demás Poderes del Estado.¹³

A su vez, con la garantía constitucional de autonomía, el Constituyente buscó asegurar la independencia de los órganos autónomos respecto de los clásicos Poderes del Estado, con el objetivo de que mediante su especialización técnica determine, a través de sus funciones, lo necesario para lograr su objetivo constitucional.¹⁴

Por otra parte, resulta incuestionable que al Banco de México, en relación con las competencias constitucionales que le han sido asignadas, le asiste además una garantía institucional respecto de su autonomía. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha explicado que la denominada garantía institucional constituye una protección de las características esenciales de dichas de los órganos constitucionales autónomos.¹⁵

Bajo tales consideraciones, se observa que la propia Constitución asigna al Banco de México, de manera directa y no como resultado de una delegación legislativa, la procuración de la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional. Por lo anterior, el Banco Central no es un mero órgano administrativo que debe aplicar, sin más, las leyes que expida Congreso, sino que se trata de un órgano del estado encargado de una tarea constitucional y fundamental.

En consecuencia, el Banco de México cuenta con garantías constitucionales de actuación e independencia para lograr la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda, las cuales deben ser respetadas y no invadidas por el Poder Legislativo, con el cual debe operar una relación de coordinación.

En ese contexto, el Congreso de la Unión debe garantizar el margen necesario para que el Banco de México esté en posibilidad de cumplir con los fines que se le han encomendado por mandato constitucional. Cualquier injerencia del Poder Legislativo mediante la cual no se le garantice el marco necesario para el cumplimiento de su objetivo prioritario y sus finalidades, supone una invasión a su competencia y violenta su autonomía.

¹³ Véase Tesis de jurisprudencia Tesis: P./J. 20/2007, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Registro 172456. Tomo XXV, Mayo de 2007. Página: 1647, de rubro **“ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS.”**

¹⁴ Véase “INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES. TIENE COMPETENCIA EXCLUSIVA PARA ESTABLECER REGULACIÓN ASIMÉTRICA TRATÁNDOSE DE LAS TARIFAS DE INTERCONEXIÓN APLICABLES AL AGENTE ECONÓMICO PREPONDERANTE.” (Época: Décima Época; Registro: 2015479, Instancia: Segunda Sala; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 48, Noviembre de 2017, Tomo I; Materia(s): Constitucional; Tesis: 2a. CLXIV/2017 (10a.); Página: 604.

¹⁵ Véase Tesis Aislada 2a. CLXVI/2017 (10a.), de la Segunda Sala, en Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Décima Época. Registro: 2015478, Libro 48, Noviembre de 2017, Tomo I. Página: 603, de rubro **“GARANTÍA INSTITUCIONAL DE AUTONOMÍA. SU APLICACIÓN EN RELACIÓN CON LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS.”**

Tales consideraciones explican la inconstitucionalidad de las iniciativas que proponen otorgar poder liberatorio a las monedas de plata sujetas a las cotizaciones del mercado, pues el legislador impediría que el Banco de México cumpliera con su objetivo constitucional.

5. Inconstitucionalidad por la existencia de dos monedas con poder liberatorio ilimitado

De la interpretación integral y armónica de la Constitución Federal, en particular, los artículos 28, párrafos sexto y séptimo, y 73, fracción XVIII, debe concluirse que únicamente puede existir una moneda nacional con poder liberatorio ilimitado. Al respecto, los preceptos citados hacen referencia a la moneda nacional en singular.

En caso de que las iniciativas de reforma fueran aprobadas en sus términos, se estaría creando una nueva moneda de curso legal y poder liberatorio que quedaría referido a un valor derivado de la oferta y demanda asociada al metal en que estén acuñadas. De esta forma, se crearía una nueva moneda con valor “flotante”, que contrastaría con el valor nominal de las monedas circulantes. Al respecto, no obstante que la Ley Monetaria vigente ya reconoce un tipo adicional de moneda con valor flotante, es decir, las previstas en el artículo 2 Bis, como se señaló anteriormente, ese ordenamiento restringe su poder liberatorio a obligaciones derivadas de la entrega que el acreedor hubiere hecho al deudor de esa misma clase de monedas. En este sentido, la existencia en paralelo a la moneda circulante nominal de una moneda ‘flotante’ obstruiría la política monetaria que corresponde al Banco Central, lo cual resultaría contrario a lo previsto en la Constitución.

En efecto, si las propuestas de reforma fueran aprobadas, los particulares podrían optar por utilizar, como medio de pago, tanto monedas de plata como monedas de cuño corriente, y sus acreedores estarían obligados a aceptar cualquiera de estos signos monetarios. El poder liberatorio de aquella correspondería a su valor nominal, mientras que el de las monedas de plata sería determinado conforme al método de cotización que el Banco de México fije para tal efecto. Más aún, la fluctuación en el valor de la moneda de plata llevaría a que los particulares dieran un valor distinto al que llegara a determinar el Banco de México, en caso que ellos anticipen el valor a futuro del metal. En estas circunstancias, la moneda no cumpliría con las mismas funciones de la moneda con valor nominal.

6. Conclusiones

- La facultad del legislador para fijar las condiciones que la moneda debe tener se encuentra intrínsecamente limitada a las funciones del Banco Central como emisor de moneda y encargado de procurar el poder adquisitivo de la moneda.

- La determinación de las condiciones referidas no debe incidir en la determinación de la política monetaria, puesto que el establecimiento de esta última corresponde al Banco Central.
- El legislador está restringido a que, en la determinación de las condiciones de la moneda, no se modifiquen las condiciones en que se lleva a cabo la política monetaria.
- No es facultad del legislador emitir normatividad que tenga repercusión en la política monetaria o cambiaria o que, de alguna manera, modifique las condiciones en que el Banco Central emite regulación en la materia.
- En el ejercicio de la facultad conferida al legislador, este debe cuidar que no se modifiquen las condiciones que impidan al Banco Central alcanzar su objetivo prioritario.
- El acto legislativo mediante el cual se incorpora a la moneda de plata como moneda circulante, incide en la esfera de competencia del Banco Central como órgano constitucional autónomo, así como en sus facultades, toda vez que establecer a la moneda de plata como moneda con pleno poder liberatorio y tratar de equipararla a la moneda fiduciaria, repercute en el objetivo prioritario del Banco de México de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda.
- Con el establecimiento de las monedas de plata como moneda circulante, se viola la esfera de competencias del Banco Central, puesto que se trastocan sus funciones y se le impide llevar a cabo sus finalidades.

Anexo 2. Síntesis de la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos vigente

La Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos regula las disposiciones, usos y características de la moneda mexicana, en diversos artículos:

Artículo 1º.- La unidad del sistema monetario de los Estados Unidos Mexicanos es el “peso”

[...]

Artículo 2º.- Las únicas monedas circulantes serán:

- a). Los billetes del Banco de México, S. A., con las denominaciones que fijen sus estatutos;
- b). Las monedas metálicas de cincuenta, veinte, diez, cinco, dos y un pesos, y de cincuenta, veinte, diez, y cinco centavos, con los diámetros, composición metálica, cuños y demás características que señalen los decretos relativos.

[...]

- c). Las monedas metálicas conmemorativas de acontecimientos de importancia nacional, en platino, en oro, en plata o en metales industriales, con los diámetros, leyes o composiciones metálicas, pesos, cuños y demás características que señalen los decretos relativos.”

Artículo 2º bis.- También formarán parte del sistema las monedas metálicas acuñadas en platino, en oro y en plata, cuyo peso, cuño, ley y demás características señalen los decretos relativos.

Estas monedas:

- I.- Gozarán de curso legal por el equivalente en pesos de su cotización diaria;
- II.- No tendrán valor nominal;
- III.- Expresarán su contenido de metal fino; y
- IV.- Tendrán poder liberatorio referido exclusivamente al pago de las obligaciones mencionadas en el segundo párrafo del artículo 7o. Dicho poder liberatorio será ilimitado en cuanto al número de piezas a entregar en un mismo pago.

El Banco de México determinará diariamente la cotización de estas monedas, con base en el precio internacional del metal fino contenido en ellas.¹⁶

¹⁶ La información es publicada mensualmente por la Dirección General de Operaciones y Sistemas de Pagos

El Banco de México, directamente o a través de sus corresponsales, estará obligado a recibir ilimitadamente estas monedas, a su valor de cotización, entregando a cambio de ellas billetes y monedas metálicas de los mencionados en el artículo 2o. de esta ley.”

Es de señalar que el artículo 4º establece que los billetes del Banco de México tienen poder liberatorio ilimitado, mientras que las monedas metálicas tienen poder liberatorio limitado al valor de cien piezas de cada denominación en un mismo pago, y por lo que respecta a las monedas del artículo 2º bis, en el segundo párrafo del artículo 7º señala:

Artículo 7º.- Las obligaciones de pago de cualquier suma en moneda mexicana se denominarán invariablemente en pesos y, en su caso, sus fracciones. Dichas obligaciones se solventarán mediante la entrega, por su valor nominal, de billetes del Banco de México o monedas metálicas de las señaladas en el artículo 2o.

No obstante, si el deudor demuestra que recibió del acreedor monedas de las mencionadas en el artículo 2o. bis, podrá solventar su obligación entregando monedas de esa misma clase conforme a la cotización de éstas para el día en que se haga el pago.

En este sentido, se entiende como poder liberatorio pleno cuando las monedas de plata pura pueden ser utilizadas como medios de pago generalizados en los mismos términos que las monedas fiduciarias.

en el Diario Oficial de la Federación y en el Sistema de Información Económica (SIE).
<http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CF336&locale=es>

Anexo 3. Falsificación de monedas de metales finos – el caso de la onza de plata Libertad

En el año 2014, se detectó que el sitio de comercio electrónico AliBaba ofrecía réplicas de diversas monedas mexicanas en metales finos, entre ellas la onza de plata Libertad 2015, a un costo de 20 piezas por USD 30.7 (aproximadamente 600 pesos por 20 piezas, es decir, 30 pesos cada una), más costos de envío. El proveedor asegura que puede entregar hasta 500 piezas semanales. Ante esto, en agosto de 2015, el Banco de México inició un procedimiento penal en la República Popular de China, a través del despacho Baker & McKenzie Abogados, S.C., con motivo de la presunta falsificación de monedas mexicanas. Dichas piezas son un engaño para los consumidores ya que a simple vista no se aprecian diferencias con una genuina, el diámetro es idéntico (40 mm) y su peso difiere en menos de dos gramos (31.103 g la original, contra 32.51 g la imitación). Debe anotarse que el análisis pericial de estas piezas requirió del uso de sofisticados equipos para determinar la composición de los materiales empleados en su elaboración y concluir así su falsedad.

The screenshot shows a product listing on Alibaba.com for a '2015 Libertad sterling Silver Coin'. The main image is a large, detailed view of the coin, which features the Winged Victory of Liberty and the text '7 ONZA PLATA PURA 2015 LET-000'. Below the main image are smaller thumbnail images of the coin and a 'View larger image' link. The product title is '2015 Libertad sterling Silver Coin' and the price is listed as 'US \$6.7-30.7 / Pieces | 20 Piece/Pieces silver coin (Min. Order)'. The supplier is 'Yiwu Pankoo Jewelry E-commerce Firm', a 'Manufacturer, Trading Company' with '4 YRS' experience and a '4.9/5 Satisfied 11 Reviews' rating. The page also displays '59 Transactions' and a 'Response Rate' of '94.3%'. A '#SUPERSEPTEMBER' banner is visible at the bottom, offering 'Better deals, just in time. September Only' with 'Inspection 50% OFF | Ocean & Air Shipping 50% OFF | Pay Later Loan Discount'.

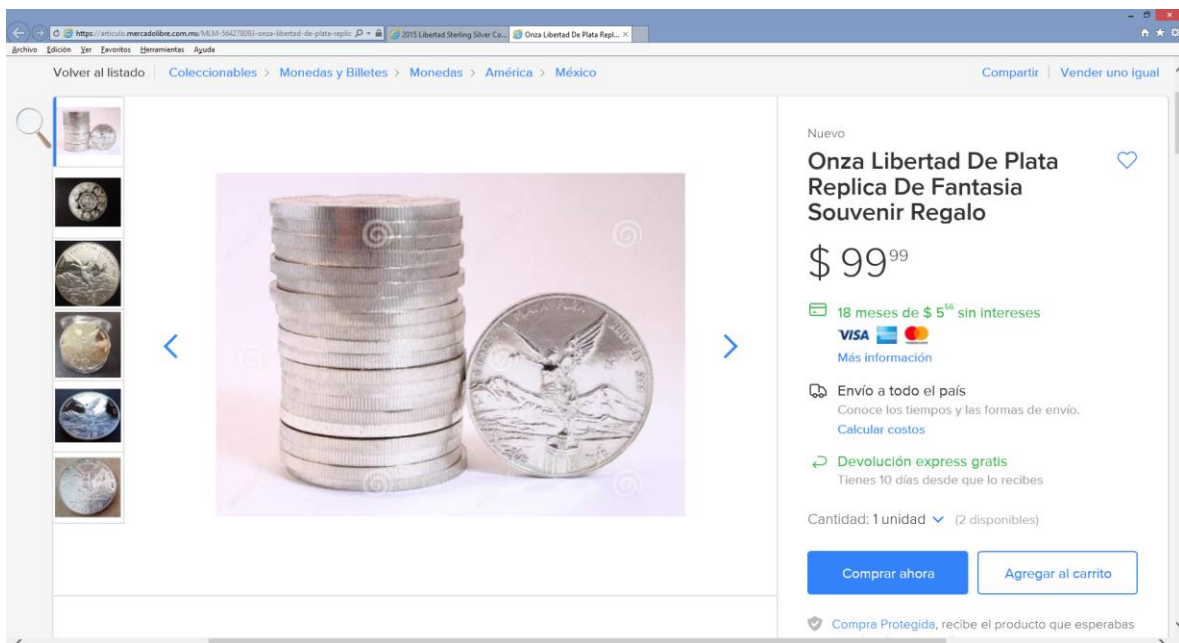
IMITACIÓN



GENUINA



Otro caso se detectó en el sitio de comercio electrónico MercadoLibre, donde se ofrecían piezas con características aparentemente similares a las del sitio Alibaba.



No obstante, solo se tiene registro de 48 piezas falsas de onzas de plata Libertad remitidas para análisis en el Banco de México, todas en 2018; probablemente porque no se utilizan como medio de pago, y el sistema bancario no las detecta en circulación.

Actualmente, la onza de plata Libertad tiene gran demanda como pieza numismática en el extranjero: aproximadamente el 57.4% de las piezas se comercializan fuera del país.

Incrementar la demanda de esta moneda tanto al interior del país, al hacerla de cuño corriente, como en el exterior, dada la regla que garantiza que su precio no puede ser menor a su valor

máximo histórico en pesos, haría que el mercado para las imitaciones fraudulentas creciera notablemente. Si se toma en cuenta que ya existen sitios como los referidos anteriormente con productos de alta calidad, es muy probable que se incremente la cantidad de piezas falsas de esta moneda, con lo que todos los problemas descritos anteriormente se amplificarían de forma considerable.

Anexo 4. Episodios históricos de inestabilidad en donde las monedas de metales finos circulaban en México

Durante el siglo XX en México, la existencia de diversos regímenes en donde convivían monedas de plata, oro y diferentes metales, además de papel moneda, llevó a diferentes episodios de inestabilidad financiera y monetaria.

Inestabilidad Revolucionaria

Uno de estos episodios ocurrió durante la administración del presidente Venustiano Carranza, quien fungió como encargado del poder ejecutivo entre el 14 de agosto de 1914 y el 10 de abril de 1917 y como Presidente de la República entre el 1 de mayo de 1917 y el 21 de mayo de 1920. En esos años, el país enfrentaba un escenario de vulnerabilidad política, económica y financiera como resultado del conflicto armado relacionado con la Revolución Mexicana.

En el ámbito monetario, como preámbulo a la inestabilidad observada, destaca que el gobierno de Victoriano Huerta en 1913 había ordenado a los bancos privados de emisión la entrega del respaldo metálico de sus billetes a su gobierno, lo cual, junto con la puesta en circulación de grandes cantidades de billetes, depreció aceleradamente el papel moneda y aniquiló al sistema bancario mexicano (ver Banco de México, 2018). La falta de efectivo incitó a varios líderes revolucionarios, entre ellos Carranza, a emitir sus propios billetes con el fin de allegarse de fondos para continuar con sus campañas. Como era de esperarse, los billetes emergentes e improvisados fueron falsificados masivamente, lo que contribuyó al descrédito del papel moneda entre la población y a un descontrol en el nivel general de precios (ver Turrent Díaz, 2002).

Desde 1916, el gobierno de Carranza emprendió diversas medidas que buscaban solucionar el problema de desconfianza monetaria. Entre estas medidas, se pusieron en circulación billetes sofisticados de difícil falsificación, comandados a la *American Bank Note Company* de Nueva York. Sin embargo, la desconfianza entre la población sobre el valor de los billetes era tal que se prefería el uso de monedas de diversos metales, entre ellos el oro y la plata, para realizar transacciones comerciales. A pesar de los esfuerzos de la administración Carrancista para que aceptaran los nuevos billetes, los comerciantes se negaban a aceptarlos (ver Secretaría de Cultura, 2017).

La crisis llegó a tal grado que para finales de 1916 el gobierno decretó que se pagara a los trabajadores exclusivamente con moneda metálica, mientras que la Secretaría de Hacienda exigía que el pago de los impuestos se efectuara en monedas de oro y plata. La crisis se agudizó cuando comerciantes, empresarios y algunos políticos comenzaron a atesorar y a acaparar las monedas de metales finos, las cuales luego fundían para ser enviadas en barra por contrabando hacia los Estados Unidos. El contrabando de oro y plata aumentó notoriamente durante el año 1917, a tal magnitud que el gobierno de Carranza ofrecía una

recompensa a todo ciudadano que detuviera a los contrabandistas hasta por el 10% del monto recuperado (ver Secretaría de Cultura, 2017). Fueron varios los esfuerzos gubernamentales para detener el contrabando, el cual se logró solo de manera parcial.

La Reforma monetaria de 1918 reinstauró en el país el patrón oro, el cual había sido abandonado en los años más álgidos de la Revolución (ver Turrent Díaz, 2002). Dicho patrón fijó una paridad entre el peso y el oro, de 75 centigramos de oro por un peso, lo cual se convirtió en la unidad de precios del sistema. Así, mientras las monedas de oro contaban con valor intrínseco pleno, el valor facial de las monedas de plata podía diferir de su valor intrínseco. Uno de los requisitos para alcanzar una relativa estabilidad a través del patrón oro era contar con reservas o un fondo regulador, en donde se asegurara que los tenedores de monedas de plata podían adquirir tanto oro como el valor facial de las monedas de plata lo estipulaba. Como se explica a continuación, dichas reservas jamás se alcanzaron, y eventualmente se abandonó el patrón oro.

La década de 1920-1930

A raíz del término de la Primera Guerra Mundial en 1919, el precio internacional de la plata experimentó un aumento considerable, el cual afectó la acuñación de las monedas de plata en México. En efecto, el precio de la plata subió al punto de rebasar el valor facial de sus monedas, por lo que se convirtió rentable fundirlas y venderlas como metal (ver Turrent Díaz, 2002). El mayor precio de la plata incitaba a un mayor contrabando de las monedas hechas con este material, por lo que su acuñación oficial se redujo notablemente. Lo anterior, y la desconfianza que prevalecía sobre los billetes emitidos por el gobierno, provocaron escasez monetaria en el país. Una vez que se redujo la ley de las monedas de plata a 0.720 de metal fino por pieza y que se asentara el precio de la plata, lo cual ocurrió en 1921, se reactivó la acuñación de estas monedas en el país. Sin embargo, dicha reactivación se realizó de manera exagerada. Turrent Díaz (2002) explica que la sobreproducción de monedas de plata por parte del gobierno entre los años 1921 y 1925 se llevó a cabo para financiar el gasto de gobierno y atemperar el déficit público. De esta forma, la Secretaría de Hacienda recolectó fondos a través del señoreaje de las monedas de plata, es decir, a través de la diferencia entre el valor facial de las monedas de plata y su valor intrínseco en el mercado.

Cabe señalar que, de acuerdo a la Reforma de 1918, los recursos derivados del señoreaje estaban destinados para el fondo regulador que respaldaba el patrón oro. Sin embargo, nunca se destinaron recursos suficientes para dicho fondo. Ello derivó en la suspensión de la acuñación de las monedas de plata en 1927 de manera indefinida y en el abandono del patrón oro en 1931.

La última crisis de la moneda de plata.¹⁷

Durante la década de 1940, el sistema monetario mexicano experimentó una fuerte escasez de monedas de plata en circulación. Este fenómeno fue consecuencia directa del incremento en el precio internacional de la plata por encima del valor legal de las monedas mexicanas elaboradas con este metal. La escasez de la plata se derivó en parte de la Segunda Guerra Mundial, ya que la industria de guerra se convirtió en un fuerte demandante de este metal, sobre todo en Estados Unidos. El problema de escasez del metal fino en el país se prolongó y profundizó a partir de la ratificación de la Ley de Compras de Plata en noviembre de 1941. Dicha ley garantizaba la compra por parte de Estados Unidos de toda la producción mexicana de plata, con excepción de una cuota fija que se había calculado como necesaria para la industria y la Casa de Moneda de México.

La escasez de plata en el país se agudizó porque la demanda interna del metal comenzó a crecer y la oferta nacional, neta de las exportaciones a Estados Unidos, resultó ser insuficiente. La escasez de plata en México provocó la aparición de un mercado negro interno donde el metal se vendía a precios superiores al precio legal de la plata mexicana en el mercado internacional (45 centavos de dólar por onza), adicionalmente comenzaron a fundirse las monedas de plata para vender el metal que contenían. Así, resultó posible lucrar con la moneda mexicana de plata a través de tres medios: (i) mediante el contrabando de plata mexicana fundida hacia Estados Unidos, donde el precio de compra de la plata era 71 centavos de dólar por onza; (ii) vendiendo la plata de las monedas en el mercado negro interno a precios por encima de su valor legal; y (iii) atesorando las monedas de plata y esperando a que su valor aumentara. Como consecuencia, gran parte de las monedas de plata en circulación fueron acaparadas o fundidas, dejando así de cumplir su función de medio de pago.

Con el fin de resolver el problema de acaparamiento y la fusión de las monedas de plata, el gobierno mexicano recurrió a distintas medidas que solo funcionaron parcialmente. En primer lugar, se prohibió la exportación de plata sin la autorización de la Secretaría de Hacienda; no obstante, el contrabando de plata hacia Estados Unidos continuó. Por otro lado, se buscaron otras especies de circulante que sustituyeran a las monedas de plata, de esta forma comenzó a emitirse papel moneda con valor nominal de un peso y monedas de bronce de 5 y 20 centavos; sin embargo, la desconfianza entre la población en el papel moneda desincentivó su popularización como circulante. Finalmente, se recurrió a acelerar la acuñación de monedas de plata de un peso y 50 centavos a fin de evitar su escasez y con ello su atesoramiento; ello no impidió a que las monedas continuaran fundiéndose.

A partir de 1947 se introdujo la moneda de un peso de plata "Morelos" con ley 0.500. Al paso de los años el contenido de plata de esta moneda fue reduciéndose, ya que su valor de fusión,

¹⁷ Esta sección retoma los argumentos presentados en Turrent Díaz (2015).

es decir lo que se obtendría al fundirse la moneda, superó continuamente a su valor nominal, ya sea por aumentos en el precio internacional de la plata o por devaluaciones del peso frente al dólar. El peso de plata "Morelos" fue finalmente desmonetizado en 1967, en donde observó una ley de tan solo 0.100. Monedas de otras denominaciones y diverso contenido de plata experimentaron una historia similar a la del peso de plata "Morelos".

En 1979 el presidente de la República, José López Portillo, envió una iniciativa de reforma para la LMEUM, en donde se les confería a las monedas de oro y plata el carácter de monedas de curso legal sin valor nominal grabado y con autorización para ser empleadas como medio de pago hasta el límite de su poder liberatorio. Este poder se determinó en diez piezas para las monedas de oro y cien piezas para las monedas de plata en una misma transacción.

La reforma estipuló que el Banco de México determinaría el valor en pesos de las monedas de oro y plata con base en el precio internacional del metal fino contenido en ellas. Dicha disposición en efecto resolvió el problema del valor de fusión que habían padecido las monedas de plata con valor nominal grabado en el pasado. La reforma fue aprobada el 7 de enero de 1980. Un año después, el Banco de México empezó a acuñar las monedas de la serie Libertad, tanto de oro como de plata con diferentes pesos y ley 0.999.

El 28 de diciembre de 1981 se reformó de nuevo la LMEUM con el fin de eliminar el uso de las monedas acuñadas en metales finos como medio de pago.¹⁸ Dicha limitación continúa en el marco jurídico actual. La justificación de esta reforma invocaba a la dificultad y riesgos que imponían tanto la volatilidad como las rachas al alza o a la baja de los precios de estos metales finos en el mercado internacional.

Por un lado, la variación diaria en el precio del oro y la plata en los mercados internacionales hicieron inviable efectuar la compra y venta de bienes y servicios con estas monedas, ya que los ingresos de los comerciantes podían subir o bajar de manera inesperada en cuestión de días.

¹⁸ En la exposición de motivos de la iniciativa de reforma a la LMEUM presentada por el Presidente de la República, se establecía que "Considerando que en los dos últimos años se ha acentuado la inestabilidad del valor del oro y de la plata en los mercados internacionales, lo cual hace difícil y riesgoso establecer un régimen de cotización diaria para las mencionadas piezas en los términos de permitir a éstas cumplir ampliamente con la función de medios generales de pago, se estima conveniente ajustar en esta materia las disposiciones ahora vigentes, sin perjuicio de mantener los objetivos que originaron las citadas reformas. Al respecto, corresponde mencionar que, según la propia Ley Monetaria, las aludidas monedas sin valor nominal forman parte de nuestro sistema monetario, pero no como piezas circulantes. En esta virtud, la presente iniciativa propone que el poder liberatorio de esas monedas se refiera exclusivamente al pago de obligaciones en las que el deudor haya recibido dicho tipo de monedas, suprimiendo el límite en cuanto al número de piezas a entregar en un mismo pago. Asimismo, confirma y fortalece el citado régimen nominal de nuestro sistema monetario, disponiendo que las obligaciones de pago de cualquier suma en moneda mexicana se denominará exclusiva e invariablemente en moneda con valor nominal."

Por otro lado, tendencias persistentes en el precio del oro y la plata también imponían obstáculos a las transacciones. Esto se explica porque ante una tendencia alcista en el precio de los metales finos, los tenedores de monedas acuñadas en esos metales optarían por atesorarlas en lugar de emplearlas para la compra de bienes y servicios. En contraste, una tendencia a la baja en el precio del oro y la plata haría reacios a los comerciantes a aceptar las monedas de estos metales como un medio de pago. En cualquiera de los dos casos anteriores, el volumen de compra y venta de bienes y servicios realizados con dichas monedas sería muy bajo.

Referencias

Banco de México, 2018, "*Historia de la Moneda y del Billeto en México*," Mimeo.

Secretaría de Cultura, 2017, "*Contrabando y Acaparamiento de Plata*," Diario de la Historia, Gobierno Federal de los Estados Unidos Mexicanos, Septiembre 24, 2017.

Turrent Díaz, E., 2002, "*Ortodoxia Fallida y Heterodoxia Exitosa: la Reforma Monetaria de 1931*," Análisis Económico, vol. XVII, pp. 305-322.

Turrent Díaz, E., 2015, "*La crisis de la Moneda de Plata*," en: Historia del Banco de México, vol. 3, págs. 123-146. Ciudad de México: Banco de México.

Anexo 5. Procedimiento para el canje de las piezas señaladas en el artículo 2° Bis de la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos

1. El solicitante puede presentarse en las instalaciones del Banco de México,¹⁹ o bien contactarlo por cualquier otro medio, para solicitar información de cómo realizar el canje. En su caso, el Banco de México solicitaría la siguiente información: nombre, datos de contacto, número de piezas a canjear, la descripción del diseño de las piezas y el contenido del metal de las mismas.
2. El Banco de México realiza una cotización preliminar de las piezas al día de la consulta, elaborada con base en el precio internacional del metal fino contenido en ellas y envía la información para hacerla del conocimiento del interesado.
3. Si el solicitante acepta la cotización preliminar, el Banco de México recibe las piezas para evaluarlas. El precio final se determina con base en el precio internacional del metal fino contenido en ellas al momento de realizar el canje.
4. Por último, el Banco de México realiza el pago al solicitante.

Adicionalmente al procedimiento descrito, los tenedores pueden solicitar la compra de sus piezas con las instituciones de crédito que fungen como distribuidores del Banco de México, cuyos detalles se brinda a continuación:

Citibanamex (Banco Nacional de México)		
Eduardo Marin Ojeda	Tel. 2226 6489	eduardo.marinojeda@citibanamex.com
Banorte (Banco Mercantil del Norte)		
Guillermo Andrade Sánchez	Tel. (55) 5261 4831	guillermo.andrade.sanchez@banorte.com
Banregio (Banco Regional de Monterrey)		
Martha Guajardo	Tel. (81) 8399 5084	martha.guajardo@banregio.com
BBVA Bancomer		
Arturo González	Tel. (55) 5621 9121 - 23	am.gonzalez@bbva.com
Héctor Hernández Sereno		hector.hernandez@bbva.com
Cibanco, S.A.		
Alejandro Garrido Guzmán	Tel. (55) 5201 4980	agarrido@cibanco.com
Banco Azteca		
Ana Rosa Méndez Arista	Tel. (55) 1720 7000	amendeza@bancoazteca.com.mx

El distribuidor determina el precio del día con base en sus lineamientos internos.

¹⁹ Sucursales del Banco de México y ventanillas de canje ubicadas en la Ciudad de México.

Anexo 6. Iniciativas Legislativas para la Modificación de la LMEUM

1. **Iniciativa 1**, que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos para introducir la moneda de plata. 20 de Marzo de 2003. ([Esta iniciativa no cuenta con vínculo a la gaceta parlamentaria debido a que en el Senado de la República se comenzaron a incluir a partir de 2005](#)).
2. **Iniciativa 2**, que reforma los artículos 2 y 7 de la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos. 5 de abril de 2005.

<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/59/2005/abr/20050405-I.html#Ini20050405Diversos>
3. **Iniciativa 3**, que reforma y adiciona diversas disposiciones de la ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos.²⁰ 18 de octubre de 2005.

http://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/6652
4. **Iniciativa 4**, que adiciona el Artículo 2 de la Ley Monetaria.²¹ 12 de diciembre de 2007.

<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2007/nov/20071129-I.html#Ini20071129-5>
5. **Propuesta de punto de acuerdo**, por el que se crea la comisión especial para el análisis del sistema monetario, el fortalecimiento de la economía a través del ahorro y el estudio del uso de la plata como moneda de curso legal. 6 de octubre de 2010.

<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/61/2010/sep/20100907-VIII.html#Propo23>
6. **Iniciativa 5**, que reforma el artículo 2º. De la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos, para incorporar plenamente la onza de plata Libertad al sistema monetario, de forma que sirva como instrumento de ahorro y, a la vez, como medio regular de pago. 28 de abril de 2011.

<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/61/2011/abr/20110426-VII.html#Iniciativa11>

²⁰ En la sesión del 01 de abril de 2014, el pleno de la Cámara de Diputados aprobó el acuerdo de la Mesa Directiva para declarar por finalizado el proceso legislativo de 171 minutas de ley o decreto que fueron recibidas antes del 01 de septiembre de 2009. Se instruye se archiven como asuntos total y definitivamente concluidos.

²¹ En la sesión del 23 de noviembre de 2011, la Mesa Directiva informa al pleno que acuerda desechar la iniciativa, derivado del acuerdo sobre el artículo octavo transitorio del Reglamento de la Cámara de Diputados.

7. **Iniciativa 6.** Congreso del Estado de Durango. A la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión. Iniciativa que reforma y adiciona el artículo 2 de la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos. 25 de abril de 2017.

http://infosen.senado.gob.mx/sqsp/gaceta/63/2/2017-04-25-1/assets/documentos/Ini_Durango_art_2_Ley_Monetaria.pdf

8. **Iniciativa 7.** Congreso del Estado de Durango. A la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Iniciativa que reforma y adiciona el artículo 2 de la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos. 14 de septiembre de 2017.

<http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/63/2017/sep/20170914-VII.pdf>

9. **Iniciativa 8,** que adiciona un inciso d) al artículo 2° y se modifica el primer párrafo del artículo 2° Bis de la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos. 13 de marzo de 2018.

http://infosen.senado.gob.mx/sqsp/gaceta/63/3/2018-03-13-1/assets/documentos/Inic_Ley_Monetaria.pdf

10. **Iniciativa 9,** que reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes del Impuesto sobre la Renta, y Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de ahorro familiar. 27 de febrero 2018.

<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/63/2018/feb/20180227-VI.html#Iniciativa12>

Glosario

Arbitraje: Operación de compra-venta simultánea que tiene por objeto aprovechar el diferencial de precios entre dos o más mercados. Consiste en la compra de títulos o divisas en aquellos mercados donde el precio sea más bajo y su venta en donde el precio sea más alto.

Base monetaria: Se integra por los billetes y monedas en circulación y los depósitos bancarios en cuenta corriente en el Banco de México.

Dinero fiduciario: Dinero cuyo valor depende de la fe o confianza de la sociedad en su utilidad como medio de pago generalmente aceptado y que representa un valor que intrínsecamente no tiene.

Funciones del dinero: El dinero tiene tres funciones básicas: (i) es un medio de pago que se puede usar para adquirir bienes y servicios, o liberar obligaciones adquiridas en el pasado, sin la necesidad de transferir otro bien o servicio a cambio; (ii) resguarda valor, es decir, es un medio para preservar la riqueza; y (iii) sirve como unidad de cuenta, es decir es el estándar para denominar el precio de bienes y servicios.

Esquemas de objetivo de inflación: Esquema de política monetaria que se basa en alcanzar una meta de inflación. Tiene las siguientes características: (i) la estabilidad de precios es el objetivo principal de la política monetaria; (ii) el banco central debe ser autónomo, es decir, debe tener la libertad para tomar las decisiones de política monetaria que considere pertinentes; (iii) se deben dar a conocer al público los objetivos de inflación de mediano plazo; (iv) se debe hacer un análisis de todas las causas de la inflación para poder prever su comportamiento en el futuro; y (v) sugiere tener medidas alternativas de inflación como la “inflación subyacente.”

Inclusión financiera: Es el acceso y uso de servicios financieros formales bajo una regulación apropiada que garantice esquemas de protección al consumidor y promueva la educación financiera para mejorar las capacidades financieras de todos los segmentos de la población. Para personas físicas y empresas, lo anterior significa acceder a productos financieros útiles y asequibles que satisfagan sus necesidades de transacciones, pagos, ahorros, créditos y seguros.

Intermediación financiera: Intervención que realizan las instituciones nacionales de crédito, organismos auxiliares, instituciones nacionales de seguros y fianzas y demás instituciones o entidades legalmente autorizadas para constituirse como medios de enlace entre el acreditante de un financiamiento y el acreditado, obteniendo una comisión por esta labor.

Medio de pago: Instrumento que puede ser utilizado para adquirir bienes, servicios y/o extinguir obligaciones. El dinero en efectivo cumple con esta función puesto que es un instrumento de amplia aceptación.

Además del dinero en efectivo, existen otros productos bancarios que han ido ganando aceptación como medios de pago. Algunos ejemplos son las tarjetas de débito, tarjetas de crédito, transferencias, entre otros.

Moneda circulante o de curso legal: Moneda a la que el Estado de un país confiere la facultad de servir como medio de pago y que, por tanto, debe ser aceptada por todas las personas que quieran realizar transacciones en ese país.

Poder liberatorio: El poder o alcance que tiene el dinero legalmente vigente para extinguir obligaciones o deudas.

Serie Libertad y Nueva Serie Libertad: Colecciones numismáticas de monedas de oro y plata acuñadas por la Casa de Moneda de México de diferentes tamaños, pesos y acabados.

Sistema de pagos: Es un conjunto de instrumentos, procedimientos bancarios y sistemas interbancarios de transferencia de fondos que aseguran la circulación del dinero.

Los sistemas de pagos tradicionalmente se clasifican en dos grupos, los de alto valor y los de bajo valor. Los sistemas de alto valor son aquellos que liquidan obligaciones el mismo día. Estos sistemas fueron desarrollados para dar liquidez a los mercados financieros y hacer frente a obligaciones que se generen en otros sistemas de pago. Los sistemas de bajo valor son aquellos de liquidación diferida. Las empresas suelen usar estos sistemas para transacciones comerciales, pagar su nómina laboral y otras obligaciones que pueden ser programadas con anticipación.

Valor fiduciario: Valor que depende de la confianza de la sociedad en la utilidad de los atributos de un bien o servicio. En el caso del dinero, el valor fiduciario de un billete o moneda resulta de la diferencia entre su valor legal y su valor intrínseco. En una economía que opera con dinero fiduciario, el valor intrínseco de los billetes y monedas es prácticamente cero.

Valor intrínseco: En el caso del dinero, corresponde al valor atribuible a características de los billetes y monedas que son medibles a partir de parámetros objetivos, tales como su costo de producción, su escasez relativa o sus propiedades físicas.

Valor legal o de cambio: En el caso de los billetes y monedas, el valor legal equivale a su denominación y es, por tanto, igual al valor nominal grabado o facial. En el caso de las monedas acuñadas en metales finos, su valor legal equivale a su cotización diaria en pesos.

Valor nominal grabado o facial: En el caso de los billetes y monedas, su valor nominal grabado o facial está impreso y equivale a su denominación. Por otro lado, las monedas acuñadas en metales finos no tienen un valor nominal grabado.



BANCO DE MÉXICO

www.banxico.org.mx