

SEGUNDA PARTE

LA EVOLUCIÓN DEL DERECHO MONETARIO

CAPÍTULO XXIII

La expropiación bancaria y la reprivatización	877
I. ¿Monedas no destinadas a la circulación?	877
II. La crisis de la deuda externa	877
III. El nuevo régimen del servicio de banca y crédito	879
IV. La reestructuración del Banco de México	882
V. La reprivatización de la banca	886
VI. La tercera enmienda al convenio constitutivo del FMI	886
VII. Las reformas al Código Penal	887
VIII. La reforma monetaria de 1993	891
IX. La reforma constitucional de mayo de 1993 y la autonomía del Banco Central	891

CAPÍTULO XXIII

LA EXPROPIACIÓN BANCARIA Y LA REPRIVATIZACIÓN

I. ¿MONEDAS NO DESTINADAS A LA CIRCULACIÓN?

A partir de la reforma a la ley monetaria hecha en 1936, se puede decir que el derecho monetario mexicano transcurre con una aparente calma, ya que no sufre modificación alguna sustancial, aunque, evidentemente, periódicamente es necesario modificar los signos que integran el sistema, en atención al valor comercial de los metales y a la cada vez más marcada inflación que sufre el país.

Esa aparente calma, reflejada en la falta de reformas legislativas trascendentes en cuanto al sistema, no era sino eso, “aparente”, pues en el fondo se iba gestando una de las crisis económicas más agudas del país, cuyos orígenes podrían encontrarse en algunas de las medidas de política económica de los fines de la década de los sesenta y los inicios de la década de los setenta. Pero en aquellos tiempos nadie parecía percibir los problemas que se iban gestando.

Entre tanto, en el año de 1979 se modifica la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos, mediante un decreto publicado en el *Diario Oficial* del 7 de enero de 1979, el cual introduce una novedad monetaria: las monedas de metales preciosos sin expresión de valor facial, cuyo valor depende de la cotización diaria, pero además el decreto modifica diversas disposiciones de la ley y crea los actuales capítulos IV y V que regulan, respectivamente, la seguridad en la circulación monetaria y la desmonetización.

II. LA CRISIS DE LA DEUDA EXTERNA

A partir del primer trimestre de 1981 empezó a debilitarse el precio del petróleo, y el volumen de exportaciones decayó fuertemente en el se-

1 Para un análisis más detallado, véase Vazquez Pando, Fernando Alejandro, *La crisis de la deuda externa y los desequilibrios constitucionales*. México, Escuela Libre de Derecho-Miguel Ángel Porrúa

gundo semestre. Por otra parte, el aumento de la demanda, fruto de las exportaciones petroleras, había ayudado a elevar sustancialmente las importaciones, las cuales crecieron a ritmo más acelerado que las exportaciones, con el consecuente incremento del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos. A ello se unieron otros factores, tales como la política monetaria norteamericana, que ocasionó en 1981 una caída de la oferta de dinero y del crédito, y el desmesurado aumento del gasto público durante el periodo 1977-1981, que hacían previsible ya en 1981 la cercanía de una crisis. En el segundo semestre de 1981, ante la escasez de crédito, el gobierno acude intensamente al financiamiento externo a corto plazo.

A inicios de 1982 la situación estaba lejos de ser alentadora, y el 18 de febrero se decide iniciar un periodo de flotación del tipo de cambio, que lleva a fines de mes a que el dólar alcance niveles cercanos a 45 pesos, lo que implicaba una depreciación de un 67% aproximadamente.

A pesar de grandes dificultades, el gobierno logra obtener un crédito de 2,500 millones de dólares a fines de junio, pero las dificultades se agudizan y el 5 de agosto se anuncia el establecimiento de un doble mercado de divisas a partir del día siguiente. Unos días después, ante la pérdida de reservas y el agobiante peso del servicio de la deuda, se convierten a moneda nacional los depósitos bancarios en moneda extranjera, se inician conversaciones con el FMI y, en la tercera semana de agosto, se solicita a la banca comercial extranjera una prórroga de noventa días para los pagos de capital de corto y largo plazo correspondientes a la deuda del sector público. Durante ese lapso de 90 días sólo se pagarían intereses y las autoridades mexicanas elaborarían un programa para la reestructuración de la deuda externa. El 22 de agosto se estableció un grupo de bancos asesores para que actuaran como vía de comunicación entre México y la comunidad bancaria internacional, el cual quedó integrado por trece bancos. Unos días después, el 10 de septiembre, se puso en vigor un decreto que estableció un control generalizado de cambios, y se “nacionalizó” la banca privada. En diciembre del mismo año se substituye el control generali-

1990. Sobre la reestructuración de 1990, posterior al periodo abarcado en el libro antes mencionado, véase Borja Mujica, Fernando, *Régimen jurídico interno aplicable a los bonos a la par y de descuento emitidos por los Estados Unidos Mexicanos con motivo de la reestructuración de 1990 de la deuda pública externa con la comunidad financiera internacional*, México, tesis presentada a la Escuela Libre de Derecho, 1991.

zado de cambios por un sistema de tipos de cambio múltiple.² Tales fueron las medidas con que se intentó hacer frente, en forma inmediata, a la crisis de la deuda externa del país.

III. EL NUEVO RÉGIMEN DEL SERVICIO DE BANCA Y CRÉDITO

Hasta los años setenta del siglo actual el sistema bancario mexicano se integraba, por lo que a la banca privada se refiere, con siete tipos de banca especializada, esto es, la legislación preveía diversos tipos de instituciones, cada uno de los cuales sólo podía llevar a cabo la mayor parte de sus operaciones pasivas y activas en un mismo mercado financiero. Los tipos previstos en la legislación eran los siete siguientes: bancos de depósito, instituciones de ahorro, sociedades financieras, sociedades de crédito hipotecario, sociedades de capitalización, sociedades fiduciarias y bancos de ahorro y préstamo para la vivienda familiar.

En la práctica, tal especialización dio lugar a la formación de grupos económicos compuestos por varias instituciones, cada una de ellas de diverso tipo, por lo que el grupo así creado abarcaba la totalidad o la mayoría de las instituciones especializadas, y tenían una coordinación derivada de la estructura de capital y la integración de los consejos de administración.

A partir de 1970 se llevan a cabo una serie de reformas legislativas que tienden, entre otras cosas, a pasar del sistema de banca especializada

2 Para un estudio más detallado de ambos sistemas, véase: Becerra Bautista, José, "Algunos problemas procesales derivados de los decretos del 1o. de septiembre de 1982", *Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho*, núm. 6, 1982; segunda parte, pp. 511-515 (en el inciso 9 se refiere a algunos aspectos del control generalizado de cambios); Becerra, Javier F., "El control de cambios y el pago de la deuda externa de las empresas", *Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho*, núm. 7, 1983; pp. 145-160; Gómez Palacio, Ignacio, "Mexico's Foreign Exchange Controls. Two Administrations -Two Solutions. Thorough and Bening", *The University of Miami Inter-American Law Review*, vol. 16, núm. 2, finales de 1984, pp. 267-299; Ramírez de Arellano Ramming, Magdalena, *Régimen jurídico del control de cambios en México* (tesis, Universidad Iberoamericana), México, 1985; Robles Elías, Eduardo, "Consideraciones constitucionales en torno al régimen de control de cambios", *Jurídica*, núm. 16, 1984, pp. 217-225; Valero Pérez Vargas, Emilio, *Notas sobre el control de cambios* (tesis, Escuela Libre de Derecho), México, 1983; Vázquez Pando, Fernando Alejandro, *El control de cambios en México (análisis crítico y comentarios)*, México, Themis, 1983; "Introducción al estudio jurídico del control de cambios vigentes en México, a partir del 20 de diciembre de 1982", *Jurídica*, núm. 16, 1984, pp. 217-225; "Legal Aspects of Mexican Exchange Controls", *The International Lawyer*, vol. 18, núm. 2, primavera de 1984, pp. 309-321; Zamora, Stephen, "Exchange Control in Mexico: A Case Study in the Application of the IMF Rules", *Houston Journal of International Law*, vol. 7, núm. 1, otoño de 1984, pp. 103-135; "Peso-Dollar Economics and the Imposition of Foreign Exchange Controls in Mexico", *The American Journal of Comparative Law*, vol. XXXII, núm. 1, invierno de 1984, pp. 99-154.

al de banca múltiple, es decir a instituciones autorizadas a realizar operaciones activas y pasivas en los diversos mercados, y no tan sólo en alguno de ellos. Tal proceso se lleva a cabo gradualmente, disminuyendo primero el número de tipos de banca especializada, reconociendo después los grupos financieros y regulando su operación, y por último estableciendo la banca múltiple a través de la reforma a la ley de 1941 publicada a finales de 1974 y que entró en vigor en enero de 1975, misma que propició la fusión de las instituciones de banca especializada de los diversos grupos, para establecerse como bancos múltiples.

El 1o. de septiembre de 1982 el presidente de la República, a la sazón José López Portillo, en su Informe al Congreso General comunicó la expedición, ese mismo día, de un decreto que “nacionalizaba” la banca privada, mismo que se publicó en el *Diario Oficial* de ese día y del día siguiente. Conforme a tal decreto se expropiaron la totalidad de los bancos privados entonces existentes, salvo dos: el Banco Obrero y la sucursal en México del entonces llamado Citibank. En el mismo informe el presidente anunció la presentación de una iniciativa al Congreso General para transformar al Banco de México en un organismo descentralizado del gobierno federal. El decreto traía a la memoria la petición del PSUM difundida por la prensa diaria del 11 de agosto del mismo año.³

La medida era flagrantemente violatoria de la Constitución,⁴ y los afectados acudieron al juicio de amparo en contra del decreto.

La nacionalización de la banca privada mexicana es acogida, al parecer, con beneplácito por la banca extranjera, lo cual parece comprensible dado el elevado endeudamiento externo de la mexicana (se estima tal endeudamiento entre 6 y 8 mil millones de dólares americanos) y la falta de liquidez por la que atravesaba, ya en virtud de la nacionalización tales adeudos quedaban garantizados por el gobierno federal.⁵

Poco después de la “nacionalización”, conforme al decreto publicado en el *Diario Oficial* del 6 de septiembre de 1982,⁶ los bancos “nacionalizados” empezaron a operar como instituciones nacionales de crédito, se previó que se constituirían en organismos públicos descentralizados y que las relaciones laborales de los mismos se regirían por el apartado B del artículo 123 constitucional. En la misma fecha de publicación de este de-

3 Véase el *Excelsior* del día 16 de octubre de 1982, primera sección, pp. 1 y 9.

4 Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 20a. ed. México, Porrúa, 1984, p. 641.

5 Art. 4o. del decreto de nacionalización.

6 Fe de erratas, *Diario Oficial de la Federación* del día siguiente.

creto se dieron a conocer, a través de la prensa, los nombramientos de los representantes del gobierno federal en la banca nacionalizada.

El presidente de la República presentó una iniciativa fechada el 17 de septiembre para reformar la Constitución a fin de legitimar su actuación. La reforma fue aprobada y el decreto respectivo se publicó en el *Diario Oficial* del 17 de noviembre de 1982. Según la reforma, el servicio público de banca y crédito sería prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones, en los términos que estableciera la correspondiente ley reglamentaria. Se legitimaba así, y nada menos que a través de una reforma constitucional, el arbitrario acto del Ejecutivo. Tal parece que en México la Constitución se ciñe al gusto personal del presidente en turno.

El 10. de diciembre de 1982 tomó posesión el nuevo presidente, Miguel de la Madrid Hurtado, quien poco después presentó al Congreso una iniciativa para reformar diversas disposiciones constitucionales, entre ellas el artículo 28. La nueva iniciativa, que en la materia bancaria seguía en lo fundamental a la reforma constitucional propiciada poco antes por López Portillo, es aprobada y el decreto respectivo es publicado en el *Diario Oficial* del 2 de febrero de 1983 y conforme al nuevo texto del artículo 28 constitucional establecido por el mismo, el servicio público de banca y crédito

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

En el *Diario Oficial* del 31 de diciembre de 1982 se publican un decreto que reformó la Ley Orgánica del Banco de México para convertirlo en organismo descentralizado del gobierno federal, y la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, conforme a la cual el servicio público de banca y crédito “será prestado por instituciones constituidas como sociedades nacionales de crédito” y por instituciones nacionales de crédito,⁷ por lo que sus disposiciones transitorias preveían que el Gobierno federal debía tomar las medidas necesarias para transformar a los bancos privados nacionalizados en sociedades nacionales de crédito,⁸ lo cual

7 LRSBPC, art. 2o.

8 Art. segundo transitorio.

se llevó a cabo mediante una serie de decretos publicados durante el año de 1983.

La Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1982 regulaba fundamentalmente la estructura de las sociedades nacionales de crédito, pero no las actividades bancarias de ésta, las cuales continuaban rigiéndose por la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941. Tres años después, en el *Diario Oficial* del 14 de enero de 1985 se publicó una nueva Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, que derogó a la anterior así como a la ley de 1941, aunque ésta continuó con cierta vigencia por lo que se refiere a las instituciones privadas no nacionalizadas.

Por lo que se refiere a la banca que era oficial con anterioridad a la nacionalización, también sufrió una transformación importante a partir de la nacionalización de la banca privada.

Para 1982 existían veinte instituciones bancarias consideradas como instituciones nacionales de crédito, en las cuales el gobierno federal era el titular de la mayoría de las acciones, pues estaban organizadas como sociedades anónimas, o bien tenía la facultad de nombrar a la mayoría de sus administradores o de vetar sus resoluciones. Tales instituciones fueron transformadas en sociedades nacionales de crédito e instituciones de banca de desarrollo conforme a los decretos publicados en el *Diario Oficial* del 15 de julio de 1985. En el *Diario Oficial* del 29 de julio del mismo año se publicaron los reglamentos orgánicos de dichas instituciones. Por último, durante el año de 1986 se publicaron las nuevas leyes orgánicas de cada una de ellas —salvo de la Financiera Nacional Azucarera— y los reglamentos correspondientes.

IV. LA REESTRUCTURACIÓN DEL BANCO DE MÉXICO

La expropiación de la banca hacía necesaria la reestructuración del Banco de México, pues su calidad de sociedad anónima planteaba diversas dificultades.

Conforme a las reformas sufridas por el artículo 28 constitucional, el banco único de emisión sería un organismo descentralizado del gobierno federal, a tal efecto, en el *Diario Oficial* del 31 de diciembre de 1982 se publicó un decreto que reformó la Ley Orgánica del Banco de México para convertirlo en organismo descentralizado del gobierno federal, posteriormente, en el *Diario Oficial* del 31 de diciembre de 1984 se publicó

la nueva Ley Orgánica del Banco de México, misma que continúa en vigor.

La nueva Ley Orgánica resultó de la iniciativa de ley orgánica del Banco de México fechada el 12 de noviembre de 1984, presentada por el presidente de la República al Congreso a través de la Cámara de Diputados, de cuya exposición de motivos son de especial interés en la materia los siguientes párrafos:

Durante los casi sesenta años transcurridos desde la fundación del Banco de México, el orden jurídico que lo rige ha sido objeto de numerosas e importantes modificaciones, tendientes a orientar y consolidar el desarrollo de la Institución como banco central del país y dar mejor respuesta a los problemas derivados de las cambiantes características de la economía nacional e internacional.

La Ley de 1925 hizo efectivo el mandato constitucional de centralizar la emisión de billetes bajo el control del Gobierno federal, y permitió al Banco hacer una contribución importante en el esfuerzo por mitigar la aguda restricción del crédito institucional que entonces se observaba y por reducir las altas tasas de interés existentes en los mercados de dinero y capitales. Las reformas de 1932 propiciaron la consolidación del Instituto Emisor, como banco central del país, sustituyendo su régimen de operaciones, hasta entonces con muchas características comunes a cualquier banco de depósito y descuento, por un estatuto más consecuente con el desempeño de sus funciones de regulación del crédito y de los cambios, así como de centro y apoyo del sistema bancario. La Ley de 1936 le permitió un manejo más flexible de las reservas internacionales al incorporar éstas a su patrimonio e introdujo ajustes de particular importancia en su régimen de operaciones de crédito. La Ley Orgánica de 1941, vigente con diversas reformas, modificó nuevamente el orden normativo aplicable a las operaciones de la Institución para adecuarlo a la nueva estructura del sistema bancario establecida en la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares que se expidiera en ese mismo año; liberalizó con amplitud el crédito al Gobierno Federal susceptible de concederse por el Banco y eliminó diversos requisitos que restringían el financiamiento del Instituto Central a los bancos asociados. Por último, las reformas de 1982 se refirieron, en lo fundamental, a dar una nueva naturaleza jurídica a la Institución, que dejó de ser sociedad anónima para convertirse en organismo público descentralizado, así como a conferirle nuevas facultades en materia de cambios.

Correlativamente a este proceso, las funciones y facultades del Banco de México se han venido ampliando, tanto en virtud de las trascendentes reformas que nuestro derecho monetario tuvo en la década de los años treinta, confiriendo a los billetes del propio Banco curso legal, como a tra-

vés de diversas disposiciones introducidas en la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares y en la Ley del Mercado de Valores.

La Ley Orgánica vigente presenta deficiencias de consideración, particularmente en lo que se refiere al monto del financiamiento susceptible de concederse por el Instituto Central, al régimen de facultades para regular el crédito, a la integración y competencia de los órganos de la Institución y a las operaciones que puede realizar esta última. Subsananlas amerita cambios en el mencionado estatuto, cuya importancia y amplitud hacen conveniente, a juicio del Ejecutivo a mi cargo, expedir una nueva Ley Orgánica en vez de reformar la vigente. Ello permitirá que el citado estatuto presente un orden normativo coherente y bien estructurado, facilitando así su conocimiento y observancia.

El régimen que la actual Ley Orgánica establece, respecto del financiamiento que el Banco de México puede conceder, no contiene disposiciones que limiten su cuantía de manera adecuada, lo cual deja abierta la posibilidad para un uso excesivo del crédito primario.

La única restricción, indirecta, que ese Ordenamiento establece en la materia es que el monto de los billetes en circulación, sumado al de las obligaciones a la vista, en moneda nacional, a cargo del propio Banco —billetes en potencia— no exceda de cuatro veces el valor que alcance la reserva monetaria integrada con activos internacionales. Esta restricción resulta en la práctica ineficaz, porque siendo posible que la mencionada reserva se contabilice a valor comercial, la apreciación que resulta de ésta en la medida en que la moneda nacional se devalúe, da margen a mayor expansión del crédito primario.

Este régimen, que hace posible un financiamiento excesivo del Banco, impide, en cambio, usar los activos internacionales del Instituto Central inmovilizados por la relación señalada en el párrafo anterior, precisamente cuando hacerlo puede ser más necesario.

Propósito fundamental de la Iniciativa es el de establecer el uso adecuado del crédito primario, haciendo de éste, instrumento eficiente para procurar condiciones crediticias y cambiarias favorables a la estabilidad en el poder adquisitivo de nuestra moneda.

Para alcanzar este objetivo se propone limitar el financiamiento interno del Banco de México, sujetando el monto máximo que durante un ejercicio fiscal pueda alcanzar, a la suma que fije anualmente su Junta de Gobierno. La determinación de ese límite deberá hacerse en concordancia con las prioridades y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y con la información y proyecciones de política económica que el Congreso de la Unión considere al aprobar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, de la Federación.

A fin de que ese límite no afecte a los depósitos que el Banco constituya por estrictas necesidades de corresponsalia —los cuales son financiamientos sólo de manera accesoria— ni a los apoyos que el Instituto Central pudiere dar para sostener al sistema general del crédito, a bancos con problemas extraordinarios de retiro de fondos, se prevé que dichas operaciones no queden comprometidas en el cómputo para determinar el referido monto máximo de financiamiento.

También se excluye de ese cómputo, el saldo a cargo del Gobierno federal que reporte la cuenta general de la Tesorería de la Federación, ya que dicho saldo tendrá su propio límite, equivalente al uno por ciento del total consolidado de las percepciones previstas en la Ley de Ingresos de la Federación, para el año de que se trate.

Las finalidades de esta norma son que el crédito en cuenta de Tesorería se ajuste al objeto que le es propio, esto es, compensar desequilibrios transitorios entre ingresos y egresos presupuestales, y evitar que se haga uso indebido de ese crédito para obtener financiamiento de carácter permanente y en cantidad excesiva.

La Iniciativa propone que el Banco de México informe anualmente al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión o, en los recesos de éste último, a la Comisión Permanente, del monto máximo que fije para su financiamiento interno en el ejercicio, así como, trimestralmente, del movimiento diario que hayan tenido durante el periodo respectivo el financiamiento interno del propio Banco y la cuenta general de la Tesorería de la Federación.

Por otra parte, el proyecto incorpora la prohibición para el Banco, de adquirir directamente del Gobierno federal valores a cargo de este último. Tal prohibición no significa que el primero ya no pueda otorgar al segundo financiamientos distintos de los que le concede a través de la cuenta general de la Tesorería, toda vez que la Institución estará facultada para hacer adquisiciones de valores gubernamentales en el mercado. Estas son preferibles a las adquisiciones directas del emisor, pues alejan el riesgo de que el Banco reciba por su financiamiento al Gobierno un rendimiento insuficiente para, en unión de sus demás ingresos, cubrir el costo de su pasivo y de sus gastos de administración. Sobre el particular, conviene recordar que un déficit en los resultados de la banca central, implica expansión monetaria con posibles consecuencias inflacionarias.

Se exceptúan de la prohibición a que se refiere el párrafo anterior, las adquisiciones de valores a cargo del Gobierno Federal que efectúe el Banco directamente del propio Gobierno, cuando aquéllas queden correspondidas con depósitos en efectivo no retirables antes de su vencimiento, constituidos en el Instituto Central con el producto de la colocación de esos mismos valores. Dichos depósitos deberán ser por montos, plazos y rendimientos iguales a los de los valores objeto de la operación de que se trate.

Tal régimen permitirá al Banco de México contar con un acervo de títulos gubernamentales que le sirvan para apoyar el ejercicio de la regulación monetaria mediante operaciones de mercado abierto, sin que ello implique otorgar financiamiento al Gobierno Federal.

Al incluirse estas normas en el orden jurídico vigente, nuestro régimen de derecho sustentará con mayor eficacia las políticas y estrategias de combate a la inflación. Ello reconociendo que la estabilidad monetaria, si bien no es fin por sí misma, es un requisito para el crecimiento económico con justicia social.

En alguna medida la exposición de motivos implicaba una condena al sistema de la ley anterior, en tanto ésta facilitaba enormemente el que el banco central financiara el déficit gubernamental. El tiempo dirá si la nueva ley es eficaz para lograr los propósitos que, al decir de la exposición de motivos, se pretenden.

V. LA REPRIVATIZACIÓN DE LA BANCA

Por iniciativa del presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, se derogó el párrafo quinto del artículo 28 constitucional que establecía que el servicio de banca y crédito sería prestado por el Estado. El decreto correspondiente se publicó en el *Diario Oficial* del 27 de junio de 1990. Poco tiempo después se publicó en el *Diario Oficial* una nueva Ley de Instituciones de Crédito,⁹ la cual preveía la posibilidad de que las sociedades privadas debidamente autorizadas prestaran el servicio de banca, y se inició el proceso de reprivatización de la banca, la cual se terminó a mediados de 1992, concluyendo así el monopolio gubernamental de los servicios bancarios iniciado con la nacionalización de septiembre de 1982.

VI. LA TERCERA ENMIENDA AL CONVENIO CONSTITUTIVO DEL FMI

Conforme al texto de la *Segunda enmienda* el FMI puede declarar a un Estado miembro como inhabilitado para usar los recursos de la Cuenta General, en caso de que tal Estado miembro incumpla sus obligaciones derivadas del tratado.¹⁰

9 *Diario Oficial de la Federación* de 18 de julio de 1990.

10 *Segunda enmienda*, art. XXVI, sec. 2, inc. (a).

En caso de que tal incumplimiento persista, el Fondo sólo tiene la alternativa de, pasado un plazo razonable, solicitar al Estado miembro en incumplimiento que se retire del Fondo. La resolución respectiva requiere la aprobación de la Junta de Gobernadores, adoptada por una mayoría que represente el ochenta y cinco por ciento de la totalidad de los votos.¹¹

Independientemente de la dificultad de alcanzar una mayoría tan elevada, el retiro del Estado miembro que insiste en incumplir sus obligaciones no parece la solución más adecuada, pues al dejar de ser miembro del Fondo deja de estar sujeto a las obligaciones derivadas del tratado. Tal vez por ello, hasta la fecha sólo en una ocasión se ha dado el caso de que se solicite su retiro a algún Estado miembro.¹² Y tal vez por ello también el que se haya pensado en establecer una sanción diversa.

En su comunicado del 8 de mayo de 1990 el Comité Interino de la Junta de Gobernadores encomendó al Consejo Ejecutivo que presentara, a finales de mayo de 1990, el texto de una modificación al tratado conforme a la cual se pueda suspender el derecho de voto, y los relacionados, de un Estado miembro que persista en incumplir.¹³ La Junta de Gobernadores adoptó la propuesta el 28 de junio de 1990¹⁴ y actualmente se encuentra en proceso de aprobación por parte de los Estados miembros.

De aprobarse la Tercera enmienda¹⁵ por el número necesario de Estados miembros que reúnan el porcentaje de votos requerido para que entre en vigor, el Fondo estará en posibilidad de suspender los derechos de voto del Estado miembro que persista en incumplir sus obligaciones derivadas del tratado, y durante la suspensión se aplicarán a tal Estado las disposiciones del anexo L.

VII. LAS REFORMAS AL CÓDIGO PENAL

El Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal tipificaba diversos delitos en materia monetaria en sus artículos 234 a 239, los cuales pretendían ajustarse a la Convención Internacional para la Represión de la Fal-

11 Segunda enmienda, art. XXVI, sec. 2, inc. (b).

12 Checoslovaquia, en 1954 (*cit.* por Richard Edwards, Jr., p. 41).

13 Proposed Third Amendment ..., p. 1.

14 1990 Annual Report, Washington, D.C., International Monetary Fund, p. 58.

15 El texto en inglés es el único auténtico; una versión en español de informe del Comité Ejecutivo y de la enmienda puede verse en *El Foro*, Órgano de la Barra Mexicana, Colegio De Abogados, octava época, 1991.

sificación de Moneda y su protocolo anexo.¹⁶ Las disposiciones del Código diferenciaban entre el delito de falsificación de moneda y el de falsificación de billetes de banco. Las disposiciones rezaban literalmente:

Artículo 234.- Al que cometa el delito de falsificación de moneda se le aplicará de seis meses a cinco años de prisión y multa de cien a tres mil pesos.

Artículo 235.- Comete el delito de falsificación de moneda:

I.- El que en la República falsifique moneda o expenda moneda falsificada o introduzca del extranjero moneda igualmente falsificada;

II.- Al que introduzca moneda legítima alterada de oro o de plata o la altere en la República disminuyendo su valor, ya sea limándola, recortándola, disolviéndola en ácidos o empleando cualquier otro medio;

III.- El que, a sabiendas, hiciere uso de moneda falsa o alterada. Se presumirá que el inculpado obra a sabiendas: si fuere cambista o persona que, por razón de su profesión y ocupación habitual, debiere conocer la calidad de la moneda; si llevare consigo o tuviera en su poder varias monedas falsas o alteradas o en número mayor de tres, en el acto de poner en circulación alguna de ellas, o si alguna otra vez, sin acuerdo con el falsario, hubiere hecho uso de moneda falsa o alterada a sabiendas que lo era;

IV.- El empleado de una casa de moneda que, por cualquier medio, haga que las monedas de oro o de plata que en ellas se acuñen, se fabriquen de metal diverso del señalado por la ley, o tengan menor peso que el legal o una ley inferior.

La prisión para este caso no podrá bajar del máximo fijado en el artículo precedente, pudiendo llegar hasta nueve años a juicio del juez.

V.- El que mande construir, compre o construya máquinas, instrumentos o útiles para la fabricación de moneda, si únicamente pudieren servir para ese objeto.

Artículo 236.- La falsificación hecha por un mexicano en otro país, de moneda extranjera que no tenga circulación legal en la República, se sancionará en ésta con seis meses a cinco años de prisión, si la nación ofendida reclamare y no hubiere sido castigado en ella. La misma pena se aplicará si el delincuente es extranjero y no se concede su extradición.

16 Antonio de P. Moreno refiriéndose al tema dice: "...se reunió la Conferencia Internacional celebrada en Ginebra el 20 de abril de 1929, con el patrocinio de la Sociedad de las Naciones, a fin de establecer las bases para la represión y prevención internacional de los delitos de falsificación de moneda, y procurándose la sanción igual de la falsificación de la moneda nacional y de la extranjera. Nuestro país, en cumplimiento del convenio internacional, sanciona en igual forma la falsificación de la moneda extranjera y de la moneda nacional, en los artículos 324 y 325 del Código y especialmente el 236" (Moreno, Antonio de P., *Curso de derecho penal mexicano*, México, Jus, 1944, p. 527)

Artículo 237.- No se librará de las sanciones impuestas por la falsificación de moneda, al que, de la ya falsificada, haga botones o cualquiera otra cosa, a no ser que esa nueva forma la inutilice para la circulación.

Artículo 238.- Al que cometa el delito de falsificación de billetes de banco, se le impondrá de cinco a doce años de prisión y multa de mil a diez mil pesos.

Comete el delito de que habla el párrafo anterior:

I.- El que falsifique los billetes de banco, emitidos legalmente;

II.- El que altere en cualquier forma los billetes de banco emitidos legalmente;

III.- El que falsificare los billetes de un banco existente en un país extranjero, autorizado legalmente en él para emitirlos;

IV.- El que alterare en cualquier forma los billetes a que se refiere la fracción anterior.

Al que introduzca a la República o pusiere en circulación en ella los billetes de banco falsos o alterados a que se refieren los párrafos anteriores, se le aplicará la sanción señalada en este artículo, y se le aplicará también en su caso la parte final del artículo 236.

Al que comete el delito de falsificación de billetes de banco en grado de tentativa, se le impondrá la misma pena que si lo hubiere consumado.

La regulación del Código Penal no era muy afortunada, pues en cuanto a la alteración de moneda metálica centraba su atención en la de oro y plata, olvidando las de otros metales incluso preciosos, como podría ser el platino. Además, al referirse a la construcción de maquinaria, etcétera, no excluía a las entidades encargadas de la acuñación —las casas de moneda— ni al Banco de México, por lo que resultaría que si la Casa de Moneda mandaba construir, compraba o construía máquinas o instrumentos para la fabricación de moneda, el funcionario o empleado respectivo incurriría en el delito previsto en el artículo 235 fracción V;¹⁷ por otra parte, olvidaba los casos en que la maquinaria, equipo o útiles fueran para la fabricación de billetes, y no era aplicable la fracción V porque del Código mismo se desprendía que el término moneda utilizado en los artículos 234 a 237 se refería tan sólo a la moneda metálica, pues de lo contrario carecerían de sentido las disposiciones del artículo 238. Por su parte el artículo 236 no tomaba en consideración la posibilidad de que el delito ya hubiera sido castigado en un país distinto al Estado cuya moneda se falsificó.

17 Desde luego sería aplicable la excluyente de responsabilidad prevista en el art. 15-V del Código Penal (obrar en cumplimiento de un deber o en ejercicio de un derecho).

Tal vez por tales fallas, así como por algunos hechos que no estaban claramente tipificados, en 1992 se decidió modificar el Código mencionado, mediante un decreto que se publicó en el *Diario Oficial* del 11 de junio del año indicado el cual agrupó los artículos 234 al 238 bajo la denominación “Falsificación, alteración y destrucción de moneda”, con la redacción siguiente:

Art. 234.- Al que cometa el delito de falsificación de moneda, se le impondrá de cinco a doce años de prisión y hasta quinientos días multa.

Se entiende por moneda para los efectos de este Capítulo, los billetes y las piezas metálicas, nacionales o extranjeros, que tengan curso legal en el país emisor.

Comete el delito de falsificación de moneda el que produzca, almacene, distribuya o introduzca al territorio nacional cualquier documento o pieza que contenga imágenes u otros elementos utilizados en las monedas circulantes, y que por ello resulten idóneos para engañar al público, por ser confundibles con monedas emitidas legalmente. A quien cometa este delito en grado de tentativa, se le impondrá de cuatro a ocho años de prisión y hasta trescientos días multa

La pena señalada en el primer párrafo de este artículo, también se impondrá al que a sabiendas hiciera uso de moneda falsificada.

Art. 235.- Se impondrá de uno a cinco años de prisión y hasta quinientos días multa:

I.- Al que produzca, almacene o distribuya piezas de papel con tamaño similar o igual al de los billetes, cuando dichas piezas presenten algunas de las imágenes o elementos de los contenidos en aquellos, resultando con ello piezas con apariencia de billetes;

II.- Al que marque la moneda con leyendas, sellos, troqueles o de cualquier otra forma, que no sean debiles, para divulgar mensajes dirigidos al público.

III.- Al que permita el uso o realice la enajenación, por cualquier medio y título, de máquinas, instrumentos o útiles que únicamente puedan servir para la fabricación de moneda, a personas no autorizadas legalmente para ello.

Art. 236.- Se impondrá prisión de cinco a doce años y hasta quinientos días multa, al que altere moneda. Igual sanción se impondrá al que a sabiendas circule moneda alterada.

Art. 237.- Se castigará con prisión de cinco a doce años y hasta quinientos días multa, a quien preste sus servicios o desempeñe un cargo o comisión en la casa de moneda o en cualquier empresa que fabrique cospeles, y que por cualquier medio, haga que las monedas de oro, plata, platino o paladio, contengan metal diverso al señalado por la ley, o tengan menor peso que el legal o una ley de aleación inferior.

Art. 238.- Se le impondrá de tres a siete años de prisión y hasta quinientos días multa, al que aproveche ilícitamente el contenido metálico destruyendo las monedas en circulación mediante su fundición o cualquier otro procedimiento.

La reforma no es del todo acertada, pues plantea diversas dudas interpretativas. Así, por ejemplo, las monedas de metales preciosos sin expresión de valor facial previstas en el artículo 2Bis de la Ley Monetaria, no son piezas destinadas a la circulación, por lo que su falsificación no caería en el párrafo tercero del artículo 234, es decir, no podría considerarse que se está llevando a cabo el delito de falsificación de moneda.

VIII. LA REFORMA MONETARIA DE 1993

A partir de 1982 el país vivió un periodo inflacionario. En 1989 empezó a controlarse y a disminuir significativamente la inflación, pero para 1992 el efecto acumulado de la inflación de los años anteriores hacía del peso una moneda de muy bajo poder adquisitivo. Se pensó entonces en hacer una reforma monetaria substituyendo la unidad del sistema por una nueva unidad equivalente a mil pesos. La nueva unidad conservó el nombre *peso*. Para diferenciar la nueva unidad de la antigua se previó que mientras se desmonetizaran las piezas antiguas, las obligaciones se expresarían en “nuevos pesos”. La reforma fue publicada mediante decreto que apareció publicado en el *Diario Oficial* del 22 de junio de 1992 y entró en vigor el 1 de enero de 1993.

IX. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE MAYO DE 1993 Y LA AUTONOMÍA DEL BANCO CENTRAL

En el mes de mayo, el presidente de la República presentó al Congreso, a través de la Cámara de Diputados, un proyecto para reformar los artículos 28, 73-X y adicionar la fracción XIII bis del apartado B. 123. La iniciativa, en su exposición y proyectos de adiciones son del tenor siguiente:

INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL PARA DOTAR DE AUTONOMÍA AL BANCO CENTRAL

CC. SECRETARIOS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN

Presentes

El Banco de México, nuestro banco central, se creó cumpliendo un mandato contenido en la Constitución Política de 1917. En efecto, uno de los propósitos de la Revolución fue terminar con la pluralidad de instituciones privadas emisoras de billetes, reservando la facultad de emisión a un banco estatal, en beneficio y protección de los intereses nacionales

Para determinar en la Carta Magna la naturaleza jurídica del banco único de emisión, se consideró si convenía crear un banco de Estado, o bien, constituir un banco controlado por éste en el que hubiese participación privada. En virtud de las dificultades para pronunciarse entonces de manera categórica frente a esa disyuntiva, se optó por establecer en la Constitución que el banco emisor debía estar controlado por el Gobierno Federal, dejando a la legislación secundaria determinar la naturaleza y el alcance de dicho control.

Después de largas polémicas, en 1925 se expidió la ley que creó el banco de México a iniciativa del Presidente de la República, forjador de grandes instituciones nacionales. En su propuesta, según lo manifiesta en forma reiterada la correspondiente exposición de motivos señalaba: “Hay efectivamente, en un banco controlado por el Gobierno, el gravísimo peligro de que el interés político pueda predominar en un momento sobre el interés público”.

Con el fin de armonizar control con autonomía, la ley estableció un sistema conforme al cual, si bien se daba alguna participación en la constitución al sector privado, el control del Gobierno Federal se lograba: dándole mayoría en el capital del banco; confiriendo al Ejecutivo Federal la facultad de nombrar a la mayor parte de los miembros del consejo de administración, y otorgando al Secretario de Hacienda y Crédito Público derecho de veto sobre determinadas resoluciones del citado órgano de gobierno.

Por otra parte, la ley en comentario señalaba que en ningún caso podrían ser consejeros o comisarios, funcionarios y empleados públicos, evitando que el consejo de administración pudiese quedar sujeto a las instrucciones del Gobierno Federal. Asimismo, para la debida protección del interés público, dicha ley establecía severas restricciones tanto para la emisión de billetes, como para el financiamiento del banco al Gobierno, cuyo monto no podía exceder de diez por ciento del capital pagado de la institución.

En el año de 1928 se adicionó la mencionada ley para hacer explícito que el Banco de México no estaba obligado a prestar al Gobierno Federal más servicios que los que establecía la propia ley, agregándose que las leyes locales no podían imponerle la obligación de prestarlos a los Estados. Estas disposiciones reforzaron la capacidad del banco para enfrentar demandas de crédito cuya atención podría ser inconveniente para la economía nacional.

La Ley Orgánica del Banco de México de 1936, que sustituyó a la primera, reafirmó el criterio de conferir al banco central amplia autonomía e hizo más severos los requisitos para la emisión de sus billetes. También prohibió al banco, de manera total, conceder créditos al Gobierno Federal, reiterando que la institución debía ser autónoma, pues esto era necesario para que pudiera cumplir con su función de servir a los intereses nacionales permanentes, sin que se le utilizara como instrumento para atender necesidades políticas o financieras extraordinarias del Gobierno.

En 1938 se llevaron a cabo reformas de importancia en la ley orgánica del banco central. Las restricciones para emitir billetes y dar apoyo financiero al gobierno se redujeron de manera significativa al considerarse excesivamente rígidas, como posiblemente lo eran en el primer aspecto. Esta nueva orientación se mantuvo en la Ley Orgánica del Banco de México que se expidió en el año de 1941. Desafortunadamente, la limitación indirecta que se estableció en este último ordenamiento para la emisión de moneda era suma de billetes en circulación más las obligaciones a la vista y en moneda nacional de la institución, no deberían, exceder de cuatro veces el valor de su reserva oro, plata y divisas. Sin embargo, cuando ocurría la depreciación del peso se hacía nugatoria tal restricción, toda vez que dicha acción hacía posible incrementar el valor en moneda nacional de la citada reserva.

Estas disposiciones se prestaron a que en ciertas épocas se abusara del financiamiento del banco central al Gobierno Federal. Para ello no había obstáculo, toda vez que el Gobierno controlaba al banco para estar facultado para nombrar y remover, de manera discrecional, a la mayoría de los miembros de su consejo de administración, así como al director general, a través de resoluciones del propio consejo.

Desde su fundación, el carácter de entidad mercantil del Banco de México era muy limitado. Además, en el transcurso de los años se fueron acrecentado sus funciones de autoridad. Por consiguiente, la figura de sociedad anónima resultaba cada vez menos apropiada para la institución. Tras la estatización de la banca en 1982, al quedar directa o indirectamente en poder del Gobierno Federal, se hizo más patente la conveniencia de cambiar su naturaleza jurídica, transformándosele en organismo descentralizado del propio Gobierno.

La actual Ley Orgánica del Banco de México, vigente a partir del primero de enero de 1985, volvió en gran medida a los criterios iniciales. Estableció normas que procuraron evitar incrementos inconvenientes en el monto del crédito primario, fijando, asimismo, un régimen más claro para el financiamiento que el banco puede conceder al Gobierno Federal, pero sin poner a este financiamiento un límite definitivo.

En este breve repaso histórico se manifiesta en forma constante la preocupación de moderar de alguna manera el flujo de crédito del banco central. Ello, seguramente por dos razones. Una, que por largo tiempo se ha

percibido la existencia de un vínculo entre dicho flujo y la evolución de los precios. Otra, que la laxitud en el control del crédito del instituto central, ha resultado en experiencias inflacionarias por demás amargas. Al respecto, conviene recordar los innumerables males que la inflación ha atraído consigo, todavía muy frescos en nuestra memoria.

En primer lugar, ese fenómeno causa una redistribución regresiva del ingreso y de la riqueza. Daña más a quien menos tiene. En épocas de inflación, en especial cuando ésta es aguda, los precios tienden a subir con más rapidez que los salarios, como ha sido observado lo mismo en nuestro país que en el resto del mundo. A la vez, la erosión del poder adquisitivo del dinero afecta de manera particularmente severa a las personas de recursos modestos, quienes suelen mantener un alto porcentaje de sus ingresos en billetes y monedas, y usualmente no tienen a su alcance las fórmulas de inversión que les permitan protegerse contra esa erosión. Al ocasionar una injusta transferencia de recursos de unas personas a otras, la inflación tiene perniciosos efectos sobre el tejido social. Por ello, evitar su recurrencia no es nada más un objeto económico; también es una obligación que mi gobierno ha contraído con la sociedad.

No sólo respecto de la equidad la inflación es por demás indeseable; también lo es por cuanto se refiere al crecimiento económico. No es casual que el periodo de inflación de la década de los ochenta, uno de los más agudos su nuestra historia, haya coincidido con un prolongado estancamiento de la economía.

En efecto, como pudimos constatar en aquellos años, la inflación incrementó la volatilidad de los precios relativos reduciendo así la eficiencia del mercado como mecanismo de asignación de recursos. Además, al generar un ambiente de incertidumbre, inhibió la inversión, en especial la de largo plazo, pues la evaluación de los costos y beneficios de los distintos proyectos se tornó sumamente difícil.

También el proceso de ahorro sufre graves daños, como se manifestó en la época de aguda inflación en nuestro país. Así, al inicio de un primer episodio inflacionario, las tasas de interés reales frecuentemente se vuelven negativas. Durante algún lapso esto no suele desalentar al ahorro, pues es difícil aprender de inmediato a distinguir entre tasas de interés reales y nominales. No obstante, con el paso del tiempo, los ahorradores, se percatan de esa diferencia y dejan de demandar activos financieros, a menos que prevean obtener un rendimiento positivo satisfactorio. Pero tal previsión resulta particularmente difícil, ya que las tasas de interés reales, como los demás precios, se vuelven muy impredecibles. En este entorno, las tasas de interés reales tienden a ser sumamente elevadas. De otra manera, el público no está dispuesto a correr el riesgo de invertir sus ahorros en instrumentos representativos de créditos.

Por otra parte, las amplias y abruptas fluctuaciones de los precios relativos propiciados por la inflación determinan que los resultados económicos de los contratos difieran significativamente, en términos reales, de las expectativas de las partes; más aún por cuanto toca a contratos en los cuales se pactan prestaciones pagaderas a plazos extensos o durante periodos prolongados.

La inflación produce otra indeseable consecuencia. Para reducir la incertidumbre a que da lugar, los contratos tienden a celebrarse de manera que rijan por plazos más cortos. Así, la actividad económica se realiza en una atmósfera de gran inseguridad. Evidentemente esto tiene un efecto adverso para el desarrollo.

Por último, no debe olvidarse que las inflaciones en sus distintos grados tienden a reducir, en el extremo, a casi eliminar el uso de la moneda nacional, al erosionarse las cualidades que ésta debe tener para cumplir sus funciones de medida y reserva de valor. Esto constituye la pérdida, por lo menos parcial, de las economías que un régimen de moneda fiduciaria hace posibles.

Todos estos efectos adversos de la inflación se han observado en los países que la han padecido. También los mexicanos hemos sufrido sus consecuencias duramente comprobadas en nuestra experiencia reciente. Por ello, hemos perseverado en el cumplimiento de uno de los compromisos fundamentales de mi gobierno: procurar la estabilización del nivel general de los precios. En esta tarea, ha sido propósito de la presente administración fortalecer el “Pacto”, eficaz instrumento para romper la inercia inflacionaria. En 1992, gracias al esfuerzo de toda la población, la inflación bajó a una tasa anual que hace poco más de un lustro se alcanzaba en un sólo mes. Este año, nuestra meta, que ya está por alcanzarse, es reducir la tasa de inflación anual a un dígito, nivel no conocido por más de la mitad de la población. Recordemos que alrededor de 45 millones de mexicanos han nacido desde que comenzamos a sufrir inflaciones de dos o más dígitos.

Gracias a estos progresos en materia de estabilización, la caída de los salarios reales observada en el periodo de aguda inflación de los años ochenta, ha comenzado a revertirse. Así, por ejemplo, durante mi administración, los salarios en la industria manufacturera han aumentado 29 por ciento en términos reales, si bien partiendo de una base muy baja. El deterioro del salario mínimo —que recibe una proporción decreciente de los trabajadores— todavía continúa; pero a ritmo más lento, y esperamos que en un futuro no muy lejano pueda también revertirse.

Hemos logrado constituir en los últimos diez años sólidas bases que nos apoyan en el combate permanente de la inflación. En México contamos hoy con finanzas públicas sanas. En 1982 teníamos un déficit del 17 por

ciento del producto interno bruto. En 1992, sin considerar los ingresos derivados de la desincorporación de bancos y empresas, las finanzas públicas mostraron superávit por primera vez en décadas, el cual fue de 0.5 por ciento del citado producto. No ha sido tarea fácil. Ha costado muchos años de esfuerzo. Pero, bien sabido es que sin un prudente manejo fiscal no puede haber estabilidad duradera. Por este motivo se volvió a programar superávit de las finanzas públicas para 1993, demostrando la continuidad de la política en la materia.

En mi cuarto informe de gobierno señalé que ahora podemos y debemos consolidar estos avances. Las medidas deben trascender a los individuos y transformarse en instituciones. Así procuramos a la Nación protección permanente contra políticas económicas inflacionarias. Así habremos de salvaguardar a la población de nuevos episodios inflacionarios, y podremos garantizar crecimiento con generación de empleos.

Indudablemente, las inflaciones agudas y prolongadas han estado estrechamente vinculadas tanto en México, como en el resto del mundo, con déficit fiscales considerables financiados mediante el crédito del banco central. Por ello, si se ha de tener una política permanente de lucha contra las fuerzas inflacionarias, resulta clara la conveniencia de separar la función de crear dinero, de otras tareas del Estado, en las que continuamente se enfrentan reiteradas demandas para aumentar el gasto. Pero esta separación es factible hasta ahora, cuando se ha logrado el saneamiento de las finanzas públicas. Antes, tal medida no hubiese sido consecuente con la realidad.

Por todo ello me permito someter a la consideración del Constituyente Permanente la presente Iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En primer término, se propone consignar en el artículo 28 la autonomía del banco central, así como dar a la institución, un claro mandato de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, como objetivo prioritario en el ejercicio de sus funciones.

Como es natural, la administración pública persigue un amplio espectro de fines, tales como el aumento del empleo y el incremento de los ingresos de la población, particularmente de los grupos más necesitados. También actúa sobre la pobreza extrema mediante programas como "Solidaridad" y promueve el desarrollo integral mediante el gasto social y para la infraestructura. Todos ellos son objetivos deseables en extremo. Para alcanzarlos, las acciones emprendidas por mi gobierno se han financiado sobre bases sanas, pues la consecución eficaz y sostenible de aquellos no puede fincarse sólidamente sobre el uso de recursos inflacionarios. La utilización de éstos puede a veces dar resultados positivos, pero siempre efímeros. No sólo, cuanto más frecuentemente se recurra al financiamiento inflacionario y más cuantioso sea éste, más breves serán sus efectos positivos y más prolongadas sus negativas secuelas.

Por ello, durante mi administración, el gobierno no ha recurrido al crédito del banco central para financiar sus programas. Por el contrario, la enorme disminución de la cartera del banco central de valores gubernamentales, ocurrida en los últimos años, es atribuible no sólo a las operaciones de esterilización monetaria de este último, sino también a la amortización de deuda que mi gobierno ha venido efectuando. Al respecto, es de recordar que el saldo de la deuda interna del Gobierno General se ha reducido como proporción del producto interno bruto de un 28 por ciento en 1988 a 12 por ciento en 1992. Por otra parte, también cabe señalar que la combinación de operaciones de esterilización monetaria y de pago de la deuda interna ha hecho posible que hoy en día 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.

La existencia de un banco central con el mandato de procurar, sobre cualquier otra finalidad, la estabilidad de los precios, permite contar con una institución dentro del Estado comprometida en el largo plazo con ese objetivo. En este sentido, el banco central podría actuar como contrapeso de la administración pública, respecto de actos que puedan propiciar situaciones inflacionarias. Pero también podría actuar como contrapeso de los particulares, cuando éstos consideren emprender acciones conducentes al aumento de los precios o de los costos, con la expectativa de que las autoridades llevarán a cabo una expansión monetaria suficiente para acomodar tal aumento.

La definición del criterio prioritario conforme al cual el banco deba realizar sus operaciones presenta varias ventajas, además de las ya señaladas. En primer lugar ofrece una medida clara para evaluar su desempeño: el ritmo de la inflación. En tanto que si el banco central debiera cumplir con varios objetivos de igual rango, podría justificar el insatisfactorio cumplimiento de algunos de ellos aduciendo los esfuerzos realizados para satisfacer otra finalidad. De ser aprobada la reforma constitucional propuesta, no resultaría procedente que la estadística en materia de índices de precios continuaran a cargo del banco central. Su producción seguirá encomendada al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, órgano desconcentrado de la administración pública federal con autonomía técnica, para realizarla con la objetividad y alta calidad que hasta ahora la han caracterizado.

En segundo término, al fijar como objetivo primordial del banco central la estabilidad de los precios, la política monetaria se torna más predecible, facilitando así las decisiones de los participantes en la economía. Si el banco persiguiera diversas finalidades podría cambiar bruscamente su situación en función del fin que en determinado momento considerara prioritario. Como ya se señaló, un ambiente de incertidumbre no favorece al desarrollo económico.

La Iniciativa que hoy someto al Constituyente Permanente, supone un paso más en la Reforma del Estado. Propone un nuevo arreglo entre las instituciones que lo componen para mejor proveer a la elevación del nivel de vida de los mexicanos y a una más justa y adecuada distribución de la riqueza. Implica una importante transferencia de atribuciones del Ejecutivo al banco central con vistas a consolidar y mantener la estabilidad de precios. Estabilidad que, conviene enfatizarlo, no se persigue como un objetivo en sí mismo, sino como una condición necesaria, si bien, no suficiente, para lograr en forma sostenible la equidad social y el desarrollo económico.

Los argumentos expuestos en favor de la autonomía del banco central se ven reforzados por diversos estudios comparativos, llevados a cabo particularmente durante la última década. Sus resultados muestran que los países dotados con bancos centrales autónomos —Alemania, Suiza y Estados Unidos, entre otros— suelen gozar de las tasas de inflación más bajas.

No es de sorprender, entonces, que en los últimos años se hayan sumado a los bancos centrales reconocidamente autónomos los de otros países como Chile y Nueva Zelanda; ni que el otorgamiento de autonomía a estos últimos haya venido acompañado del mandato legal de procurar la estabilidad monetaria.

Tampoco resulta extraño que, en la acción legislativa que tiene lugar hoy en día en varios países europeos para reformar los estatutos de sus bancos centrales, también haya prevalecido el criterio de darles autonomía, así como el mandato de procurar la estabilidad de los precios.

Dentro de las funciones que el Estado ejerce de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere el cuarto párrafo del artículo 28 Constitucional, están las relativas a la acuñación de moneda y a la emisión de billetes, las cuales se propone reubicar.

Al efecto, en un nuevo párrafo séptimo del artículo 28 se mantendría explícitamente el carácter estratégico de dichas áreas y por tanto la exclusividad del Estado sobre las mismas; pero señalando que las funciones respectivas corresponderían al banco central, el que, a diferencia de los organismos que atienden las demás áreas estratégicas, gozaría de autonomía reconocida por la propia Constitución en un anterior párrafo sexto propuesto en esta misma iniciativa.

Cabe señalar que la acuñación de moneda se continuaría efectuando conforme a las órdenes del banco central, por la Casa de Moneda de México, cuyo carácter de organismo descentralizado de la organización pública federal se conservaría.

La efectiva autonomía del banco central requiere de ciertos presupuestos que se propone consignar en el artículo 28 Constitucional. Elemento esencial de la autonomía de un banco central es la facultad exclusiva que debe tener para determinar el monto y manejo de su propio crédito, definido en el sentido más amplio. Por ello es necesario establecer en nuestra

Constitución Política que ninguna autoridad podrá ordenar al banco central conceder financiamiento, es decir, otorgar crédito por cualquier medio o adquirir valores. De otra manera, la consecución de la estabilidad de precios, criterio rector para la actuación del banco central, se pondría en grave peligro.

En el propio artículo 28 se establecería que el banco central, en los términos que establezcan las leyes, y con la intervención que corresponda a otras autoridades competentes en estas materias, regulará el crédito, los cambios y la prestación de servicios financieros. Esos ordenamientos asignarían a las autoridades gubernamentales y al banco central las facultades de regulación en estas materias. Además, establecerían los mecanismos que garanticen una adecuada coordinación de las políticas del banco con la política económica general del Gobierno.

La Iniciativa establece que el banco contará con las facultades de autoridad que se requieran para el ejercicio de sus funciones. Sobre el particular, conviene destacar que hoy en día la política monetaria, lo mismo en México que en los llamados países industrializados y en otras naciones, se ejecuta fundamentalmente a través de operaciones de mercado. Sin embargo, la expedición de normas es necesaria para la mejor organización de los mercados y para la superación o disminución de sus deficiencias. Evidentemente, para asegurar la eficacia de tales normas, el banco autónomo debe estar en posibilidad de constatar su observancia y de sancionar su incumplimiento.

Con el establecimiento de estas facultades quedaría previsto en nuestra Constitución un concepto moderno de banco central, actualizando así la noción prevaleciente en 1917, mantenida hasta hoy en día en el texto constitucional, la cual, por cuanto a las facultades del banco central, sólo se refería al monopolio de la emisión de los billetes.

Factor determinante de la efectiva autonomía del banco central es el procedimiento para nombrar y, en su caso, remover a las personas a cuyo cargo esté su conducción. Al efecto, la Iniciativa propone que esas personas sean designadas por el Presidente de la República con la aprobación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Asimismo, como una significativa salvaguarda de la autonomía de la institución, se señala que tales personas no podrán ser removidas sino por la comisión de faltas graves.

En la Iniciativa se establece, adicionalmente, que las personas a cuyo cargo esté la conducción del banco sean designadas por los periodos escalonados que provean a su autonomía. Al respecto, es preciso considerar que la combinación de periodos relativamente largos al inicio y conclusión escalonados es indispensable para salvaguardar la autonomía de la institución; pues de estar el Ejecutivo en posibilidades de nombrar dentro de un breve periodo a la totalidad o a la mayoría de las personas encargadas de la conducción del banco, se podría comprometer la autonomía de la institución.

Los periodos extremos, además de contribuir a la autonomía del banco central, permitirán que, al adoptar sus decisiones, las citadas personas tuvieran en cuenta los efectos que tales decisiones surtirían en el mediano y largo plazos y no sólo en la coyuntura inmediata.

Esta Iniciativa propone, asimismo, diversas modificaciones a la fracción X del artículo 27 Constitucional. Los servicios que prestan tanto las Instituciones de crédito, como los intermediarios financieros no bancarios, hoy son denominados de manera general servicios financieros. Por tal razón se propone sustituir la expresión servicios de banca y crédito por servicios financieros.

Por otra parte, al quedar previstas las características y atribuciones del banco central en los párrafos que se adicionarían al artículo 28 Constitucional, correspondería al Congreso expedir la ley del banco central reglamentaria de este precepto. Por tal razón, se propone suprimir la mención en la citada fracción X de “establecer el Banco de Emisión Unico”.

La reforma al artículo 123 Apartado B, fracción XIII bis, tiene el propósito de establecer que las relaciones laborales entre el banco y sus trabajadores continúen regidas por lo dispuesto en tal precepto. Este señalamiento se hace necesario ya que, de no hacerse, el banco central, al no ser ya una entidad de la administración pública federal, no estaría en el supuesto a que se refiere el texto vigente de la citada fracción.

En virtud de lo anterior y con base en lo dispuesto en la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a la consideración del H. Congreso de la Unión la presente Iniciativa de

DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN
LOS ARTÍCULOS 28, 73 y 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ARTÍCULO PRIMERO.- Se reforma el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se recorren en su orden los actuales párrafos sexto a décimo para pasar a ser octavo a décimo segundo y se adicionan los párrafos sexto y séptimo del propio artículo para quedar como sigue:

ARTICULO 28.- ...

...

...

No constituirán monopolio las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a los que se refiere este precepto: correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles; y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

El Estado contará...

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. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.

No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central, en la 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 el crédito, los cambios y la prestación de 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 persona cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por periodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por falta grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia.

...
...
...
...
...

ARTÍCULO SEGUNDO. - Se reforma la fracción X del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

ARTÍCULO 73.-...

I a X...

C.- Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;

XI a XXX...

ARTÍCULO TERCERO.- Se reforma la fracción XIII bis del Apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos para quedar como sigue:

ARTÍCULO 123...

B...

I a XIII...

XIII bis.- El banco central y las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano registrarán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente Apartado.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- En tanto se expide la ley del banco central, reglamentaria del artículo 28 de esta Constitución, continuará en vigor la Ley Orgánica del Banco de México.

Reitero a ustedes, C.C. Secretarios, las seguridades de mi atenta y distinguida consideración.

Palacio Nacional, a diecisiete de mayo de mil novecientos noventa y tres.

SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN

**EL PRESIDENTE CONSTITUCIONAL
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

CARLOS SALINAS DE GORTARI