

VI. DE LA LIQUIDACIÓN DE LOS BANCOS DE EMISIÓN A LA MORATORIA

Unos días después de la Ley de Pagos, el 21 de septiembre de 1916, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, un decreto emitido en la ciudad de México por Venustiano Carranza el día 15 del mismo mes, mediante el cual se establecieron las bases para la liquidación de los bancos de emisión.

Según tal decreto, se consideraba que las facultades del Congreso de la Unión debían estar fundamentadas en la Constitución y cualquier ley que las extralimitara debía ser abrogada, y dado que en la época del decreto, el Poder Judicial encargado de declarar la anticonstitucionalidad de las leyes emitidas por el Congreso de la Unión que extralimitaran sus facultades no se encontraba en funciones, el Poder Ejecutivo tenía la obligación de hacer cumplir la ley fundamental del país, y el titular de tal poder debía abrogar dichas leyes y concesiones anticonstitucionales.

Los mismos considerandos del decreto decían que habían sido inconstitucionales las leyes que establecieron concesiones a favor de bancos de emisión, así como las disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito, por medio de las cuales dichas instituciones, sin compensación alguna a favor del Estado, disfrutaban del monopolio de emisión de billetes en cantidades superiores a la suma de la reserva metálica, de la posibilidad de hacer efectivos sus créditos hipotecarios sin juicio y de la exención de impuestos.

Las anticonstitucionalidades comentadas se fundaban alegando que en virtud de que el artículo 28 constitucional establecía que no habría monopolios a título de protección a la industria, independientemente de los diversos preceptos constitucionales que establecían que las leyes debían ser aplicadas por tribunales superiores y con normas comunes a todo litigante, ninguna persona podía disfrutar de ventajas que no fueran compensación de un servicio público, asimismo se prohibía restringir la libertad de las entidades federativas, todo lo cual se realizaba en contravención de los citados preceptos, al eximir de contribuciones locales a las instituciones de crédito.

Por otra parte, se consideraba que la aplicación de la legislación ordinaria a las instituciones de crédito podría provocar su quiebra, con lo que se motivaría que la crisis financiera se agudizara, incrementaría los asuntos judiciales e iría en perjuicio de las inversiones efectuadas por los ban-

cos, los cuales debían ser protegidos por el Estado, ya que habían sido constituidos al amparo de concesiones legítimas y de la Ley General de Instituciones de Crédito.

También se consideraba que la quiebra de empresas que tenían a su cargo servicios públicos daría lugar al nombramiento de consejos de incautación, los cuales debían encargarse de los intereses controvertidos. Y que era conveniente que en la administración y liquidación de los bancos en cuestión estuvieran representadas todas aquellas personas que tuvieran interés en ellos, incluyendo a sus legítimos representantes.

Con tales consideraciones, el decreto:

1. Abrogó las leyes mediante las cuales se autorizaba la concesión de bancos de emisión, así como las disposiciones de la Ley General de Instituciones de Crédito del 19 de marzo de 1897, modificada por decreto del 19 de junio de 1908, en virtud de las cuales las referidas instituciones tenían el monopolio de la emisión de billetes y facultades para seguir procedimientos extraordinarios en ejercicio de acciones judiciales, además de exención de impuestos;

2. Concedió a los bancos de emisión un plazo de 60 días, contados a partir de la fecha de promulgación del decreto, para aumentar sus reservas metálicas hasta cubrir la totalidad de los billetes en circulación;

3. Estableció que a partir de la fecha de entrada en vigor del mismo, los bancos de emisión sólo podrían efectuar operaciones con autorización del interventor de la Secretaría de Hacienda, teniendo como objeto tal intervención, la conservación de los intereses del banco respectivo;

4. Dispuso que la Secretaría de Hacienda debía proceder de inmediato a nombrar un consejo de incautación por cada banco de emisión. Dicho Consejo estaría integrado por un miembro de la Comisión Reguladora e Inspector de Instituciones de Crédito, por un interventor de bancos, por el gerente de la institución y por un representante de los acreedores que, en tanto fuere designado, lo sería el procurador de la República o un agente del Ministerio Público Federal especialmente designado al efecto.

Fungiría como presidente de la citada comisión, el representante de la Comisión Reguladora e Inspector de Instituciones de Crédito, quien tendría voto de calidad. Los acreedores del banco podían reunirse y, mediante acta notarial, designar un representante por mayoría de créditos. Tal designación debía comunicarse a la Secretaría de Hacienda para que cesara la representación del Ministerio Público y la asumiera el representante designado.

5. Daba al consejo de incautación las siguientes facultades:

- a) Vigilar la conservación de las especies metálicas;
- b) Ejecutar todo tipo de operaciones, cuyo objeto fuera preservar los intereses del banco de emisión correspondiente; y
- c) Liquidar a la institución de que se tratare, previa autorización de la Secretaría de Hacienda o en acatamiento a resoluciones emitidas por ésta, en el caso de que el banco de emisión no aumentara sus reservas metálicas de conformidad con lo establecido.

6. Preveía que la Secretaría de Hacienda, de oficio o a solicitud de parte interesada, debería decretar las medidas que considerara pertinentes a la conservación de los intereses del banco de emisión respectivo, así como a las del correcto funcionamiento de su respectivo Consejo de Incautación;

7. Establecía que para que pudiera ser declarado en estado de quiebra judicial, se requería la autorización de la Secretaría de Hacienda, obtenida la cual, en caso de liquidación extrajudicial, deberían observarse las reglas de graduación de créditos establecidas en las leyes ordinarias, a menos de que existiera disposición legal en contrario;

8. Disponía que la Secretaría de Hacienda debía establecer las bases mediante las cuales el banco de emisión debía distribuir las especies metálicas que conservase en su poder;

9. Preveía que las instituciones de crédito que, durante el plazo de 60 días contados a partir de la fecha de su promulgación, hubieran aumentado sus reservas metálicas hasta cubrir la totalidad de sus billetes en circulación quedarían libres de incautación, estando sujetas a la legislación vigente en lo que no se opusiera a las disposiciones del decreto.

El 14 de diciembre de 1916 Venustiano Carranza, en la ciudad de Querétaro, emitió un nuevo decreto relativo a la liquidación de los bancos de emisión, el cual fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del día 19 del mismo mes.

El decreto partía de la consideración de que, por decreto del 15 de septiembre de 1916 habían cesado los privilegios de las instituciones bancarias con respecto a la emisión de billetes, a los procedimientos de cobro y a las exenciones de impuestos, y de que, según tal decreto, los bancos de emisión que no hubieran aumentado sus existencias de moneda metálica hasta igualar el monto de los billetes emitidos y sus depósitos, se pondrían en liquidación, en el entendido de que los bancos que cumplieran con lo anterior conservarían su carácter de negociaciones comunes, quedando sujetas a las leyes generales del país.

En consecuencia de lo anterior, el decreto consideraba que los bancos de emisión debían de recoger de la circulación los billetes emitidos, en virtud de que los mismos no conservaban el carácter de moneda fiduciaria que originalmente les había sido asignado, y que los consejos de incautación debían empezar a liquidar lo bancos de emisión que no hubieran cubierto a la fecha el aumento de sus reservas metálicas en los términos del decreto de septiembre ya mencionado.

A partir de tales consideraciones, el decreto de diciembre de 1916:

1. Declaró en liquidación a los bancos de emisión que no habían cubierto el aumento de sus reservas metálicas en suma igual al monto de sus emisiones de billetes, conforme a lo establecido en el decreto del 15 de septiembre de 1916;

2. Estableció que los consejos de incautación deberían proceder a liquidar el activo y el pasivo de la institución correspondiente, y al efecto los consejos debían citar a todos los acreedores y deudores de los bancos de emisión correspondientes, con el fin de que presentaran constancias y liquidaciones de las cuentas respectivas.

Los consejos también debían remitir a la Secretaría de Hacienda un informe que contuviera el estado que guardaban el activo y pasivo de la institución respectiva, especificando el monto y calidad de las reservas metálicas, de los valores en cartera y de los billetes en circulación, clasificando dichos valores de acuerdo al criterio de su mayor o menor facilidad de cobro.

3. Dispuso que de momento, sólo se podían liquidar los créditos activos de los bancos de emisión con billetes y cheques del mismo banco, los cuales podían ser entregados por los deudores en pago de sus obligaciones por el valor íntegro que representaban;

4. Preveía que el consejo de incautación rendiría un informe en el que determinara que el banco de emisión respectivo se hallaba imposibilitado de cubrir sus pasivos con los valores de su activo, hecho lo cual la Secretaría de Hacienda debía ordenar la liquidación judicial.

Por otra parte, el intento del papel “infalsificable” resultó un completo fracaso, pues fue rechazado por el público y, al decir de Quintana, se retiró de la circulación el 22 de octubre de 1916.⁴⁹ Sin embargo, parece ser que el retiro se hizo gradualmente, mediante un sistema ingenioso.

49 Quintana, Miguel A., *op. cit.*, nota 1, p. 125.

Kemmerer relata la forma en que el gobierno retiró el “infalsificable” después del repudio del público, diciendo:

Un aspecto único de la política de papel moneda en México fue el ingenioso expediente del gobierno para retirar el depreciado papel infalsificable a su valor nominal sin costo para él y sin legal repudio. Al cesar de circular de mano en mano, el papel moneda infalsificable dejó de ser moneda y se convirtió prácticamente en una especie de deuda pública: una deuda que el gobierno mexicano nunca repudió formalmente. Como no se hizo ninguna previsión para la redención de ese dinero en oro, a pesar de las anteriores promesas de garantizarlo con una fuerte reserva de oro, se determinó su retiro gradual por medio del pago de impuestos. México como país soberano, tiene el derecho de decretar impuestos sin limitación, y en el ejercicio de este derecho puede decidir en qué forma los impuestos deben ser pagados en oro, plata, papel del gobierno, billetes bancarios o cualquiera otra forma de mercancías. En el ejercicio de este derecho, el gobierno decretó ciertos impuestos adicionales pagaderos exclusivamente en papel infalsificable y el dinero que así ingresaba, era incinerado.⁵⁰

Así, por ejemplo, en el *Diario Oficial* del Gobierno Provisional de la República, del 2 de abril de 1917, se publicó un decreto que estableció el recargo de un peso de papel infalsificable por cada peso de oro o fracción de ciertos impuestos en él indicados.

También es cierto que el rechazo público hizo aflorar a la circulación una gran cantidad de moneda metálica, que salió de sus escondites.⁵¹

La incertidumbre monetaria continuaba, y Carranza decidió suspender los efectos de la Ley de Pagos y decretar una moratoria general en el pago de obligaciones dinerarias el 14 de diciembre de 1916. En el mismo mes decretó también, como ya se mencionó, la liquidación de los bancos de emisión que no se hubieran ajustado a lo previsto en el decreto de septiembre del mismo año.

El decreto relativo, de 14 de diciembre de 1916, fue emitido por Venustiano Carranza en la ciudad de Querétaro, y se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* del 20 del mismo mes.

Tal decreto fue emitido porque la situación económica y la relación del papel moneda con las especies metálicas se había modificado desde el

50 Lagunilla Iñárritu, Alfredo, *op. cit.*, nota 3, p. 85; el autor dice tomar la cita de Antonio Manero, *La revolución bancaria de México*, 1957.

51 Bátiz Vázquez, José Antonio, *op. cit.*, nota 30, p. 87. Quintana, Miguel A., *op. cit.*, nota 1, p. 126.

mes de septiembre de 1916, dando como resultado, entre otros, el que las formas de pago establecidas en la ley de la materia fueran impracticables. Por otra parte, la moneda metálica había reaparecido en el mercado, dificultando con ello la circulación simultánea del papel moneda, situación que exigía se uniformara la base monetaria para dar cumplimiento a las obligaciones, repartiendo equitativamente el gravamen o pérdida que pudiera significar a los interesados en la entrega de dinero el cambio de la moneda.

El decreto también aducía la conveniencia de reservar la reglamentación definitiva de las relaciones entre acreedores y deudores hasta que el gobierno de la República fuera restablecido y los poderes constitucionales funcionaran normalmente, por lo que se dictaron reglas meramente provisionales con el fin de proveer al remedio de necesidades especiales, a reserva de lo que se dispusiera en definitiva a su debido tiempo.

Los aspectos principales del decreto de referencia eran los siguientes:

1. Se suspendieron los efectos de la Ley de Pagos del 15 de septiembre de 1916, así como de las circulares relativas a dicha ley. La suspensión mencionada debía durar hasta en tanto el régimen constitucional de la República y los poderes públicos que legalmente lo integraban fueren restablecidos, caso en el cual debían expedir las leyes o disposiciones generales aplicables a contratos, obligaciones y entregas de dinero, materia de la ley suspendida.

2. Durante la suspensión, los acreedores y deudores gozaban de una moratoria general, para no ser obligados a recibir o efectuar pagos de dinero en contra de su voluntad.

3. Tratándose de obligaciones contraídas con posterioridad al 9 de septiembre de 1914 y habiéndose pactado expresamente el pago de moneda metálica, debía estarse a lo estipulado.

4. Se dejó a salvo el derecho de los interesados en un pago, para arreglar convencionalmente el cumplimiento y cancelación de una obligación.

5. Igualmente, quedaron suspendidos por el tiempo antes mencionado, los juicios de consignación pendientes ante cualesquiera tribunales, en el estado en que se hallaban a la fecha del decreto.

6. Quedaban comprendidas en el decreto, las obligaciones de dinero en que tuvieran parte, como acreedores o deudores, las instituciones que gozaban de garantía por parte del gobierno federal, así como las personas y corporaciones mencionadas en el artículo 32 de la ley de referencia. En cuanto a las compañías de seguros y los bancos, debían someterse a una ley especial.

7. Quedaban exceptuados de la moratoria, los contratos de arrendamiento, con respecto a los cuales debía estarse a lo siguiente:

a) Las rentas insolutas vencidas con anterioridad a la fecha del decreto, eran exigibles en metálico, en proporción de 20 centavos por cada peso de su importe en papel, para lo cual debían tomarse en consideración los aumentos que hubiera habido en dicha proporción, de conformidad a lo establecido en el artículo 37 de la Ley de Pagos. En caso de arrendamientos posteriores al 9 de septiembre de 1914, el importe de la renta debía ser fijada en metálico, de acuerdo con la equivalencia fijada mediante circular por la Secretaría de Hacienda.

b) Con respecto a las rentas estipuladas con anterioridad al 9 de septiembre de 1914, debían pagarse en metálico, de conformidad a las siguientes proporciones:

— Con respecto a establecimientos, giros agrícolas y toda clase de negociaciones mercantiles e industriales, las rentas de \$50.00, o inferiores a ese monto, en un 50%. Las rentas superiores a la cantidad mencionada, pero inferiores a \$100.00, debían reducirse a un 75% y las que excedieran los \$100.00 debían pagarse íntegramente.

— En el caso de casas habitación, las rentas de \$30.00 o de monto inferior, debían reducirse en un 40%; las rentas que excedieran de tal cantidad, pero fueran inferiores a \$50.00, debían reducirse a la mitad, y las que excedieran de \$50.00 debían reducirse al 75%.

8. Los contratos de arrendamiento celebrados con posterioridad al 9 de septiembre de 1914 y que estuvieren en vigor, expresados en papel moneda, se declaraban rescindibles, a moción de cualquiera de las partes contratantes, previo aviso a la contraparte dado con 60 días de anticipación.

9. Se estableció que las disposiciones dictadas con anterioridad al decreto, quedaban modificadas en todo lo que se opusieran al mismo.

El 16 de diciembre del mismo año de 1916, la Secretaría de Hacienda emitió una circular mediante la cual fijó la tabla de equivalencias para el pago de rentas, sustancialmente en los siguientes términos:

a) Se fijó una tabla de equivalencia mensual, de enero a diciembre, para los años de 1914, 1915 y 1916.

b) Con respecto a las rentas vencidas con anterioridad al 14 de diciembre de 1916, tratándose de arrendamientos celebrados durante el primero y segundo periodos establecidos en la Ley de Pagos, eran pagaderas a razón de 20 centavos por cada peso de su importe en papel, tomando en

consideración al efecto los aumentos de tres y dos y medio tantos que les correspondía conforme el artículo 37 de la ley.

c) En cuanto a los arrendamientos celebrados con posterioridad al 9 de septiembre de 1914, celebrados durante el tercero y cuarto periodos, el pago de las rentas debía hacerse por el importe íntegro que resultara de la tabla de equivalencias establecida en la circular.