

CAPITULO V.



LOS BANCOS HIPOTECARIOS.

I

Origen y organizacion.

Los Bancos hipotecarios ó sociedades de *Credit Foncier*, son instituciones de crédito que tienen por principal objeto, hacer préstamos con la garantía real de la propiedad inmueble y emitir valores que representen los derechos reales constituidos sobre ella.

Libertar á la propiedad inmueble del enorme peso de la deuda hipotecaria á corto plazo que sobre ella gravita por medio de un contrato que esté en armonía con la índole y naturaleza de dicha propiedad, y convertir en capital circulante el capital fijo que ella representa para que al mismo tiempo que bajo una forma concorra á la producción, pueda asistir también bajo la otra, acrecentándola y desarrollándola, tal es el propósito de estas instituciones.

El origen de estas instituciones es muy conocido. La Alemania ha sido la cuna de ellas, en su suelo han tomado nacimiento y allí han adoptado las formas diversas conforme á las cuales pueden organizarse hoy.

La más antigua de dichas instituciones se estableció el año de 1770 en la Silesia, después de la guerra de siete años y bajo el patrocinio del gran Federico de Prusia.

Habiendo la guerra desolado los campos é impedido la recolección de las cosechas, los propietarios del suelo estaban

en la imposibilidad de reembolsar sus deudas; y para facilitar este reembolso, Federico autorizó en 1763, por medio de una ley, la prórroga por tres años de los plazos de todas las deudas hipotecarias.

El Decreto de indulgencia como se le llamó, fué sin duda un atentado cometido contra los dueños de los capitales dados en hipoteca, y léjos de mejorar la suerte de los agricultores, no hizo sino empeorarla; porque arruinó su crédito privado, y los capitales prescindieron de consagrarse al fomento de la agricultura, la cual quedó entregada por completo á la usura.

El único medio para salvar aquella situacion era hacer intervenir el crédito y con su mediacion lograr la conversion de la deuda hipotecaria á corto plazo en una deuda reembolsable en un plazo mayor, pero sin violar los contratos existentes, y con beneficio de capitalista y propietarios.

Para realizar esta combinacion un comerciante de Berlin, llamado Kaufmann Büring, concertó un proyecto que lo hizo aceptar por Federico, y de esa aceptacion nació el crédito hipotecario de Silesia.

Federico prestó todo su apoyo y su concurso á la nueva institucion y la subvencionó con un anticipo de 300,000 escudos de Prusia á 2 por 100, lo que por medio de una colocacion á 5 por ciento le valió un beneficio neto de 3 por ciento anual.

Gracias á esta subvencion, M. de Struensée, Ministro de Estado de Prusia, en su Tratado sobre el crédito, evaluó el beneficio bruto de la asociacion en 69,650 francos y el beneficio neto en 37,500 por año.

La idea principal de la institucion Silesiana fué levantar el crédito hipotecario, sustituyendo á la responsabilidad individual de cada deudor, la garantía colectiva de una sociedad de propietarios obligados entre sí por un contrato hipotecario.

La asociacion, imperfecta en su origen, se fué mejorando progresivamente y acabó de perfeccionarse por la introduccion de una reforma de importancia, la extincion de la deu-

da por la aplicacion del sistema de la amortizacion á interes compuesto.

Las ventajas de la institucion consistieron pues:

1º En dar á los dueños de los capitales una garantía más sólida y más segura.

2º En procurar dinero á los propietarios del suelo mediante el pago de un interes á $5\frac{1}{4}$ por ciento para las sumas de importancia y $5\frac{1}{2}$ por ciento para las sumas pequeñas.

3º En dividir en valores de 25 escudos de Prusia los títulos hipotecarios y hacerlos fácilmente circulables sin grandes gastos.

4º En asegurar el servicio de los intereses y el pago del capital por medio de un procedimiento sumario y excepcional de expropiacion del suelo.¹

El éxito de este primer ensayo, dice Josseau, produjo poco á poco la fundacion de establecimientos del mismo género en el resto de la Alemania. La Pomerania, la Baviera, el Wurtemberg, el Hanover, la Galicia, el Mecklemburg, la Sajonia y otros muchos Estados, principados y ducados los han visto establecerse en su seno. Varios soberanos alentaron sus comienzos por medio de subvenciones. En algunas comarcas el Estado ó la autoridad provincial se encargó de su direccion; en otras se formaron por la asociacion de los propietarios entre sí ó por la iniciativa de Compañías financieras; pero siempre bajo la vigilancia del Gobierno.²

Sometidos á reglas severas, investidos de privilegios que aseguraron el pronto cobro de sus anticipos, estos establecimientos inspiraron por todas partes una justa confianza. Ellos pudieron atravesar los tiempos más difíciles sin tener necesidad de ejercer persecuciones rigurosas contra los propietarios, y en medio de las crisis más graves ocasionadas por las guerras ó las revoluciones, los valores por ellos emitidos con

¹ Charles Barre. Du crédit et des banques hypothécaires, págs. 63 y 64, 130 y 131.

² J. B. Josseau. Des institutions de Crédit Foncier et agricole dans les divers états de l'Europe. pag. XVI y XVII.

J. B. Josseau. Traité du Crédit Foncier, tom. I, pag. XX.

el nombre de *lettres de gage* (Pfandbriefe) se han mantenido á un tipo superior al de otros efectos públicos.¹

Los sistemas que todas estas instituciones adoptaron para funcionar fueron varios y disímolos. Unas aceptaron el sistema de la amortizacion para la extincion de las deudas de la sociedad, es decir, la fijacion de un plazo dentro del cual, mediante el pago de un tipo de interes más elevado, la deuda hubiera de quedar solventada; otras continuaron usando el sistema de rentas perpetuas, en el cual el pago de la deuda era facultativo miéntras se cubria con puntualidad el servicio de intereses; algunas establecieron un fondo de reserva ya dado por el Estado ó creado por los mismos socios, como garantía de sus operaciones, y otras prefirieron que el Estado directamente garantizara sus obligaciones hasta la concurrencia de una suma cierta y determinada; la mayor parte emitian sus *pfandbriefe* para ser entregadas inmediatamente á los capitalistas y algunas hacian sus operaciones en dinero efectivo vendiendo sus obligaciones separadamente. Ciertas asociaciones como el Banco de Munich, emitian papel moneda de curso forzoso reembolsable, lo cual les proporcionaba pingües utilidades²

Todos estos diversos tipos de asociaciones existen todavía hoy en Alemania y aunque es verdad que han sufrido importantes modificaciones en su funcionamiento, los rasgos característicos de su organizacion persisten.

La Francia no podía haber quedado fuera de este movimiento tan benéfico para la propiedad territorial, sobre todo en aquellos momentos en que el espíritu de reforma invadía todas las esferas de la actividad humana, y echaba por tierra lo mismo las instituciones sociales que las políticas. Justamente en la época en que el Gran Federico fundaba el sistema de las asociaciones territoriales de la Prusia, de que acabamos de hablar, el Vizconde d'Aubusson publicó su proyecto de banco rural destinado á constituir en Francia el crédito *foncier*.

1 J. B. Josseau. *Traité du Crédit Foncier*, tom. I, pags. XX y XXI.

2 J. B. Josseau. *Traité du Crédit Foncier* tom. I pags. 20 y 21.

“El sistema de este banco merece ser expuesto con algunos detalles. He aquí sus disposiciones fundamentales: El banco rural tiene su centro en Paris; posee en cada provincia sucursales que funcionan libremente, pero bajo su vigilancia é impulso. El fondo del banco destinado á los préstamos que deben hacerse á la agricultura se toma á los mismos propietarios del suelo; los que solicitan préstamos, son obligados en consecuencia á imponerse para este objeto un pago anual de la tercera parte de sus rentas en virtud de una estimacion previa de las rentas de todas las propiedades. Este pago que para cada provincia forma un total considerable, está representado por un papel circulante garantizado por aquellos que lo pagan, de esta manera: Cada propietario tiene el derecho de hacerse abrir un crédito igual á cinco anualidades del pago anual á que están obligados. El propietario que no quiere pedir prestado, no hace préstamo alguno y en cambio no está obligado á pago alguno. Los papeles circulantes que podian ser puestos á su crédito, quedan adheridos al registro del banco y no hace pago alguno sino desde el momento en que sean desprendidos. No obstante, una vez que se ha obligado á verificar el pago anual y ha recibido el préstamo, está sometido á los rigores que la ley impone para el pago de los impuestos públicos. En definitiva, la combinacion de Aubusson tenia por objeto representar por papel moneda, de curso inmediato, la tercera parte de las rentas futuras de la propiedad territorial, estando garantizado el valor de este papel por esa renta esperada.”¹

El proyecto Aubusson fué seguido más tarde del Proyecto Mengin, intitulado “Plan para la creacion de un banco nacional inmobiliario.” La idea fundamental consistia en la ereccion de un banco central bajo la autoridad y patrocinio del Gobierno con una sucursal en cada departamento. El banco era el intermediario entre los capitalistas y los propietarios de inmuebles; los préstamos debian verificarse á $4\frac{1}{2}$ p₁₀₀ y no

1 Dalloz. *Répertoire de Legislation et Jurisprudence*, tom. 6^o, mot Banque pags. 139 y 140.

exceder de la mitad del importe de la propiedad. Por este medio la administracion de la deuda hipotecaria, quedaba centralizada en las manos del banco, disponiendo éste de los medios para hacerse pagar tanto el capital como los intereses por medio de las autoridades departamentales.

Las nociones del crédito que dieron origen á estos proyectos y los principios sobre los cuales descansaban, desaparecieron bien pronto en medio de la tempestad revolucionaria, y las nuevas ideas de libertad que emancipaban el trabajo y la riqueza dieron nacimiento á un plan mucho más vasto y grandioso, aunque ménos realizable.

La ley del 9 messidor año III dió las bases del nuevo sistema, para la movilizacion del suelo, por medio de la hipoteca inscrita por el mismo propietario á su favor y por la creacion de cédulas hipotecarias.

Dalloz explica en estos términos los preceptos de la ley: "El conservador de las hipotecas entregaba al propietario que queria usar del valor de su propiedad movilizándola, cédulas hipotecarias, con tantos cupones cuantos deseaba, hasta un valor igual á las tres cuartas partes del precio declarado de los bienes. Estas cédulas eran trasmisibles por endose y formaban el título ejecutivo contra el suscriptor de ellas y en provecho de aquel á cuyo favor se habia verificado el endose. El consignador de las hipotecas, encargado de entregar las cédulas, era garante del valor que en capital indicaban y del monto de los créditos anteriores. Las cédulas no ganaban interes y la duracion de la hipoteca no podia exceder de diez años."¹

Este sistema fácil y peligroso, como era natural, no pudo tener éxito, no sólo porque las cédulas carecian de garantías suficientes y de un interes que remunerara el capital que en su compra se empleara, sino porque por las mismas facilidades que creaban, las cédulas habian de tender á una exagerada multiplicacion que depreciaria su valor como el del papel moneda de curso forzoso.

¹ Dalloz. Obra citada pag. 140 número 196.

Para contrarestar la libertad exagerada del sistema de las cédulas y asegurar al mismo tiempo el valor de los títulos que representaran la propiedad inmueble y su reembolso definitivo, los economistas franceses volvieron á las ideas de Aubusson y Mengin haciendo al Estado el intermediario entre los capitalistas y los propietarios, para que á la vez que respondiese á los primeros del valor real de sus créditos, exigiese de los segundos, por iguales procedimientos á los de la recaudacion de los impuestos, el pago de los intereses y amortizacion de su deuda.

Sobre esta base más ó ménos desarrollada descansaban los proyectos de Petit, de Courtet de l'Isle y de Mr. Wolowski.

Mr. Petit no pedia más que el establecimiento de un nuevo impuesto en favor del propietario que quisiera pagarlo y la capitalizacion anual á un tipo de interes de un céntimo por dia. El propietario que deseaba obtener capitales para acrecentar su produccion, recibia veinte obligaciones anuales, iguales al valor del excedente de impuesto que debia satisfacer, ménos el interes estipulado. Como cada título se vencia al fin de cada año el propietario obtenia el anticipo del capital que los veinte representaban é iba haciendo despues una incesante y no interrumpida amortizacion.¹

Mr. Courtet de l'Isle, despues de hacer ver los inconvenientes del plan de Mr. Petit, por la diversidad de las cantidades expresadas en los pagarés anuales, cuyo importe dependia del pago anual del propietario, y por la imposibilidad de conservarles en la circulacion su valor nominal, propuso un sistema más ingenioso por medio de la creacion de un establecimiento, guardian de los intereses de capitalistas y propietarios, sostenido á sus expensas pero en íntima relacion con el Estado para la ejecucion de las obligaciones contraida y no ejecutadas en los términos de su celebracion.

Este establecimiento debia recibir los capitales que quisie-

¹ Memoire sur le droit et l'institution du Crédit Foncier par M. Petit. 1838.

ran darse en préstamo y en seguida darlos á los propietarios de inmuebles que los solicitaran; pero con el carácter de renta perpetua, sólo redimible á voluntad del deudor por sumas parciales ó en su totalidad, ya en dinero efectivo ó en títulos. A los capitalistas devolvía un título de renta á 4 por ciento de 100 ó de 1,000 fr., y de los propietarios recibía una escritura de hipoteca con la obligacion de pagar anualmente 4 por ciento aplicando $3\frac{1}{2}$ al capitalista y $\frac{1}{2}$ por ciento para fondo de reserva y para el estado. Estos intereses debian ser pagados como los impuestos públicos. Los préstamos no debian verificarse sino con la garantía de una primera hipoteca.¹

Mr. Wolowski, aceptando el pensamiento que habia dado origen á las cédulas hipotecarias quiso sustituir la garantía del conservador de hipotecas con la del Estado, y darles un tipo de interes fijo á 4 por 100, asegurándoles al mismo tiempo el reembolso por medio de la amortizacion.

El Proyecto Wolowski ha sido resumido por él en los siguientes principios en forma de artículos.

Art. 1º Todo propietario de inmuebles no gravados con hipoteca ó que haya obtenido el consentimiento de los acreedores inscritos para que cedan su rango de prioridad, podrá pedir al Tesoro la entrega de una cantidad de *obligaciones hipotecarias*, equivalente al triple del capital del impuesto pagado por él, calculando este capital á razon de 4 por 100. Las *obligaciones* podrán sin embargo igualar el valor de la propiedad y el dueño tendrá el derecho de pedir un avalúo, para determinar este valor si pretende obtener un crédito más extenso, que el que le dé el cálculo establecido sirviendo como base el impuesto.

Art. 2º Ningun privilegio ni hipoteca podrá ser preferente á las *obligaciones hipotecarias* que gozarán de todos los derechos concedidos al impuesto, y cuyo interes á razon de 4 por ciento será exigible por duodécimas partes al mismo tiempo que el impuesto.

¹ V. Courtet de l'Isle. Du crédit en France ou de quelques moyens de prospérité publique. 1840.

Art. 3º Los propietarios que se hayan hecho entregar *obligaciones hipotecarias* pagarán al Tesoro 5 por 100 del interes pagado, para todos los gastos de administracion é inscripcion hipotecaria.

Art. 4º A partir del 5º año de la emision de las *obligaciones*, los propietarios estarán obligados á añadir al interes de 4 por 100 un $\frac{1}{2}$ por 100 destinado á la amortizacion, los cuales quedarán totalmente pagados á los cincuenta y seis años.

Art. 5º A partir del 5º año de la emision de cada serie de *obligaciones*, cada seis meses se hará un sorteo entre las *obligaciones* emitidas, y las que sean designadas por la suerte serán inmediatamente reembolsadas á la par, con todas las sumas que al efecto se tengan destinadas. El fondo de amortizacion se acrecentará cada seis meses con los intereses de las *obligaciones* reembolsadas.

Art. 6º En toda época el deudor podrá libertarse de la totalidad ó parte de la deuda no amortizada todavía, entregando al Tesoro una cantidad igual de *obligaciones* que serán inmediatamente anuladas.

Art. 7º Las *obligaciones hipotecarias* serán anotadas en el Gran Libro de la deuda hipotecaria, abierto en el Tesoro. Todas serán semejantes á las inscripciones de rentas del Estado.¹

El problema del crédito territorial, á pesar de estos proyectos más ó menos ingeniosos, quedaba sin solucion posible. Nadie se atrevia á pedir la adopción de cualquiera de los tipos de instituciones ya constituidas en Alemania, y todos los esfuerzos privados de los pensadores y economistas no llegaban á resultado alguno, ya sea porque querian hacer desempeñar al Estado un papel que no le correspondia, ya porque el Estado no queria echar sobre sus hombros una tan pesada carga, como era la de responder por toda la deuda hipotecaria del país.

¹ M. L. Wolowski. Mémoire lue à l'académie des sciences morales et politiques dans la séance du 13 Juillet 1839. Revue de Legislation, tom. 10, págs. 241 á 276.

Es verdad que el proyecto de Mr. Wolowski se apartaba de los peligros de la ley de messidor año III y buscaba, como él mismo decía, no la movilización del suelo, sino la del crédito hipotecario; pero aun así distaba todavía mucho del acierto en lo que se refería al funcionamiento del sistema.

Más tarde, apenas reunida la Asamblea Constituyente de 1848, numerosas proposiciones fueron presentadas. Todas las ideas hallaron un campeón, todos los sistemas un defensor. Mr. Turck y Bouhier de l'Ecluse iniciaron la creación de un Banco Hipotecario que pudiese emitir 300 millones que ganasen interés en favor del Estado. Mr. Wolowski y Mr. Hamard solicitaron la creación por parte del Gobierno de billetes hipotecarios de curso forzoso hasta la suma de seis mil millones. Mr. Alexandre Martin depositó un proyecto para el establecimiento de bancos departamentales, que aprovecharan el ahorro para darlo en préstamo á la propiedad. Mr. Langlois propuso la creación del banco, pero sin curso forzoso para los títulos hipotecarios. Por último, el Gobierno mismo se creyó en la necesidad de presentar á su vez una iniciativa, que más tarde con algunas modificaciones llegó á ser la ley de 28 de Febrero de 1852.¹

La iniciativa del Gobierno autorizaba la creación de sociedades comerciales que desempeñaran el papel de intermediarios entre los capitalistas, que buscaban una colocación para sus capitales ociosos, y los propietarios que habían menester de esos capitales, ya fuera para redimir sus antiguas deudas, ya para dar mayor impulso á la producción de sus tierras.

Estas sociedades debían emitir obligaciones hipotecarias reembolsables por anualidades durante un espacio de tiempo más ó ménos largo, y dar en préstamo el producto de la venta de esas obligaciones, recibiendo en cambio las hipotecas de los propietarios. Los préstamos debían ser constituidos sobre primera hipoteca por la mitad del valor del inmueble y reembolsables también por anualidades que comprendiesen á un

¹ Dalloz. Obra citada, tomo 40, pág. 771.

mismo tiempo el interés del capital y la cantidad bastante para llevar á cabo la amortización.

En caso de falta de pago, la sociedad estaba obligada á ejercitar todos los derechos á que diera nacimiento la hipoteca y á usar para ello de un procedimiento breve y sumario que pusiera desde luego en sus manos la administración de la propiedad hipotecada.

No obstante estas prescripciones, capaces de dar completa seguridad á las operaciones de hipoteca, y adaptadas para facilitar la movilización del crédito constituido sobre la propiedad raíz, el proyecto establecía que las sociedades para funcionar debían ser autorizadas especialmente por el Poder Público y que en el momento de su fundación, el departamento y el Estado podrían garantizar cada uno hasta en una tercera parte, el reembolso de las obligaciones hipotecarias y de los intereses que devengarán.

Este proyecto, como hemos dicho, llegó á ser la ley de 28 de Febrero de 1852; pero en lugar de la garantía para el reembolso de las obligaciones que la iniciativa autorizaba, el art. 5º dispuso únicamente que el Estado y los Departamentos podían adquirir las obligaciones hipotecarias hasta una cierta suma que anualmente se fijaría en el Presupuesto y acordó en consonancia, con la ley de 22 de Enero de ese año, una subvención, repartible entre todas las sociedades que se establecieran, de 10.000.000 de francos.

Mr. Josseau, explicando el Decreto en el "Monitor" del Gobierno el día 9 de Marzo, decía: ¿Cuál debe ser el objeto de toda institución de crédito hipotecario? El préstamo reembolsable por anualidades á largo plazo.

¿Cuál es el medio? La emisión de títulos, ó *lettres de gage*. Estos títulos garantizados por hipoteca producen interés y son negociables sin gastos.

¿Cuál es el instrumento? Un intermediario entre los propietarios. La función de este intermediario consiste en comprobar el crédito de la propiedad, en emitir las obligaciones, en recibir de los propietarios la anualidad debida y en pagar

á los tenedores de las obligaciones el interes á que tienen derecho. ¿Cuál es este intermediario? Una asociacion.¹

De acuerdo con este sistema, resultado de los esfuerzos de todas las clases sociales por dotar á la Francia de las instituciones de crédito hipotecario, se fundaron bien pronto tres sociedades: la Banque Foncière de Paris y las sociedades de Marsella y de Nevers, de cuya fusion resultó poco despues el Crédit Foncier de France, institution gubernamental, dotado de un privilegio exclusivo, semejante al del Banco de Francia en lo que toca á la emision de billetes.

Hasta ahora no nos hemos ocupado sino de Alemania y Francia, debido á los diversos sistemas que en cada una de ambas Naciones se han establecido y á los diferentes proyectos inventados para resolver el problema del crédito territorial; pero es justo hacer notar que el movimiento progresivo que estas instituciones han alcanzado, ha hecho que penetren en todos los países, con excepcion de la Inglaterra y de la Irlanda, donde la naturaleza y condiciones de la propiedad rural las ha hecho imposibles.

Desde 1818 se creó en Rusia la primera institucion de crédito hipotecario conocida con el nombre de Banco del sistema de crédito. La base de la institucion fué la asociacion de los propietarios como en Alemania: el propietario que queria obtener las ventajas del préstamo en favorables condiciones, estaba en la necesidad de unirse á la sociedad, designando los bienes que deseaba hipotecar. La obligacion de los socios era solidaria y absoluta, tanto por el capital como por los intereses; pero hasta las tres cuartas partes del valor de los bienes dados en hipoteca. Las obligaciones hipotecarias eran recibidas como moneda por el Estado, é indicaban el nombre del fundo responsable, el del propietario, la ubicacion del predio y el monto del capital que representaban. Su reembolso, ó era voluntario para el deudor ú obligatorio, mediante el pago de

1 J. B. Josseau. *Traité du Crédit Foncier*, tom. 2, pág. 518. Documents annexes.

una cuota fija y anual, ó mediante el anticipo de una parte ó de la totalidad de su valor.

Las otras instituciones de la Rusia y de la Polonia rusa obedecen al mismo sistema.¹

La Bélgica ha seguido á la Rusia en este camino recorrido por ella, y en 8 de Junio de 1835 estableció la Caja de los Propietarios, y por decreto de 19 de Marzo del mismo año reformado en 16 de Octubre de 1839, la Caja Hipotecaria.

Segun las explicaciones que acerca de estos Establecimientos da Mr. Josseau, no fueron, como las asociaciones alemanas, constituidos con el objeto de ayudar y proteger á la propiedad, es decir, no fueron asociaciones de propietarios solidarios en la responsabilidad para con las obligaciones contraidas, sino de capitalistas organizados para dar capitales en préstamo con hipoteca, siguiendo el sistema de la amortizacion por anualidades servidas durante un largo plazo de cinco á sesenta años.

En Austria, en Italia y en España estas instituciones han echado ya hondas raíces, adoptándose ya unos ya otros sistemas; pero el ejemplo dado por la Francia en 1852 ha cundido y la intervencion de la autoridad ha sido más y más solicitada.

“Para no hablar más que de leyes recientes, dice Mr. Emile Montagnon,² encontramos una ley prusiana de 13 de Mayo de 1879 relativa á la creacion de bancos agrícolas para hacer operaciones hipotecarias: estos establecimientos han sido colocados bajo la dependencia de los cuerpos provinciales. En el Ducado de Hesse una ley de 5 de Abril de 1880 atribuye francamente al Tesoro Público la direccion de estas instituciones; las emisiones de obligaciones son garantizadas por el Tesoro y en vista de esta responsabilidad la ley determina cuidadosamente los casos en que se puede prestar y el importe de

1 Véase á J. B. Josseau. *Des institutions de Crédit Foncier*, págs. 3 á 108. Chapitre I.

2 Mr. Emile Montagnon. *Traité sur les sociétés de Crédit Foncier*, páginas 67 y 68.