Lic. Joaquín D. Casasús, quien organizó los trabajos, dirigió las numerosas sesiones celebradas por la expresada Comisión, y fué autor del luminoso é interesante dictamen que la propia Comisión hizo suyo y presentó el 30 de Noviembre último, con el proyecto de ley que resultó de sus deliberaciones.

Esos trabajos sirvieron de mucho al que suscribe para preparar la ley expedida por el Ejecutivo y promulgada con fecha 19 de Marzo último. Me complazco en manifestarlo como nuevo testimonio de agradecimiento á esas personas, por su inteligente y desinteresada colaboración en el estudio de uno de los más trascendentales problemas de nuestro sistema económico-fiscal.

La parte expositiva del proyecto á que acabo de aludir, presenta con notable claridad las principales cuestiones que dieron lugar á mayor discusión y á estudio más detenido, y, á la vez, permite reducir las proporciones del presente informe, limitándolo á la exposición de las razones que tuvo el que suscribe para apartarse del parecer de la Comisión en algunos puntos fundamentales, ó para robustecer en otros las opiniones de la misma, cuando versan sobre tesis dudosas ó sobre cuestiones muy debatidas.

***

Por el decreto de 3 Junio de 1896 quedó autorizado el Ejecutivo para expedir la ley general á que han de sujetarse la concesión, el establecimiento y las operaciones de los Bancos de Emisión en los Estados de la República y en los Territorios Federales, y también para incluir en la misma ley, ó expedir en otra especial, las prevenciones que deben regir á las demás Instituciones de Crédito. Fué, por lo mismo, indispensable determinar en el plan de la nueva ley la clase de establecimientos cuyas funciones debían reglamentarse, así como las operaciones de crédito que serían objeto de la propia ley.

Razones muy poderosas había para que la ley se refiriese á todas las instituciones cuyo propósito fundamental consiste en buscar el más útil empleo para capitales propios y ajenos, valiéndose del uso del crédito y practicando operaciones basadas en la emisión de títulos, que por el derecho de estar destinados á circular fácilmente en el público, crean derechos en favor de terceros que no han contado directa ni personalmente con dichas instituciones; y por esto se pretendió alguna vez enumerar, cuando menos, las diversas especies de Bancos para cuya creación se hubiera reconocido como indispensable, por las razones antedichas, la previa y formal autorización del Poder público.

Sin embargo, fué preciso desistir de ese propósito, en primer lugar porque la tarea hubiera tenido un carácter más bien didáctico que de legislación; y en segundo lugar, porque los preceptos reglamentarios para muchas categorías de Bancos, y aun la simple enunciación de tan múltiples

clases de establecimientos, habrían permanecido por muchos años como letra muerta, supuesto que ni las circunstancias del país, ni las costumbres del comercio y de los habitantes en general, requieren que se ocupe el legislador en fijar reglas para operaciones de crédito que sólo se practiquen en muy insignificante escala, ó acaso solamente en uno que otro lugar del extranjero.

Existía también, para abandonar la idea de expedir una ley que abrazara todos los puntos á que acabo de referirme, otra razón poderosa, y es la del tiempo que se hubiera necesitado para estudiarla y encontrar su fórmula apropiada; y como se había suspendido desde el año de 1892 toda autorización para la creación de Bancos, no era prudente el aplazamiento de la ley que debía facilitar el desarrollo del crédito comercial, agrícola é industrial, hasta que se expidiera un Código en que estuviera condensada toda la legislación bancaria, porque esto, como acabo de manifestar, sería obra de mucha duración.

Por estas razones la ley de 19 de Marzo no define las Instituciones de Crédito, en general, ni designa cuáles son las que deben sujetarse al requisito previo de concesión otorgada por el Poder público, sino que se concreta á declarar, que para los efectos de la misma ley, sólo se consideran como Instituciones de Crédito: los Bancos de Emisión, los Bancos Hipotecarios y los Bancos Refaccionarios; esto es, que sus prescripciones sólo son aplicables á las tres clases de Bancos enumerados, dejando sin tocar los principios y reglas que gobiernan el establecimiento, el modo de ser y las operaciones de las demás clases de instituciones no comprendidas en dicha ley.

Para dejar á un lado los Bancos prendarios, las Cajas de ahorros y los Almacenes generales de depósito, de que trató la Comisión en su proyecto, el motivo dominante fué la conveniencia que hay en hablar por separado, de operaciones que son de muy distinta índole que las que practican comunmente las tres clases de Bancos arriba expresadas. Con el tiempo, aprovechando la experiencia que se adquiera y en la oportunidad más propicia, se completará la obra comenzada, expidiéndose las leyes especiales que requiera la reglamentación de las demás Instituciones de Crédito no comprendidas en la ley de 19 de Marzo, y, mientras tanto, continuará vigente para estas últimas el art. 640 del Código de Comercio.

Reducido el programa del Ejecutivo á las tres clases de Bancos que dejo mencionadas, importaba, en primer lugar, expresar con todo el laconismo y la precisión necesarios, los caracteres dominantes y distintivos de cada una de ellas, y proceder en seguida al desarrollo metódico de la ley.

No ha sido, por lo mismo, el propósito de los artículos 3º, 4º y 5º, asentar una rigurosa definición de lo que debe entenderse por Bancos de Emisión, Bancos Hipotecarios y Bancos Refaccionarios. El único objeto que se tuvo al redactar esos artículos, fué el de caracterizar, desde un principio, cada una de dichas instituciones, y facilitar la consulta y el estudio

de todas las disposiciones relativas, tomando como punto de partida las definiciones que encabezan la ley.

En el orden de los preceptos reglamentarios, se siguió un sistema que discrepa bastante del de la Comisión. En el proyecto presentado por ésta, las disposiciones aplicables á todos los Bancos forman el primer capítulo, sin distinción de ningún género, mientras que la ley separa de las demás disposiciones las que son, por decirlo así, preliminares, porque se refieren al otorgamiento de las concesiones ó á la constitución de las sociedades que deban explotarlas. Resulta de este método que en lugar de mezclar, como se hizo en el proyecto, unos preceptos con otros que no tienen con ellos visible conexión, y que más bien se ligan con los contenidos en los capítulos siguientes, se han conservado exclusivamente en dicho capítulo 1º, las prevenciones que es necesario cumplir para gestionar el otorgamiento de la concesión y para constituir las sociedades anónimas á cuyo favor deba traspasarse ésta, y se han insertado después de las disposiciones peculiares á cada clase de Bancos, las prevenciones comunes á todos ellos, y que se refieren unas á su manera de funcionar, y otras á las exenciones y franquicias inherentes á las concesiones.

Gran empeño se ha tomado en exigir para la formación de los Bancos las condiciones que se reputan más sérias y eficaces, á fin de que sólo se acometan estas empresas con los elementos necesarios, y las instituciones se organicen con estabilidad, la fuerza y el prestigio que les aseguren una existencia dilatada y próspera.

No se encaminan á otro objeto las disposiciones relativas al otorgamiento de un fuerte depósito de títulos de la Deuda pública, para garantizar que el Banco se establecerá dentro de los cuatro meses siguientes á la fecha de la concesión: las que previenen que sólo las sociedades anónimas, y no los individuos particulares, pueden explotar los Bancos, y que cuando los concesionarios sean individuos particulares, nunca sean menos de tres, ni puedan ser dueños de la concesión más que por el tiempo indispensable para organizar la sociedad anónima á cuyo favor deba traspasarse; las que prohiben que en un mismo establecimiento se confundan autorizaciones y prerrogativas que por su naturaleza deben pertenecer á instituciones de índole distinta; y por último, los preceptos relativos á la organización de las sociedades anónimas que deban explotar las concesiones, los cuales establecen, en algunos puntos, condiciones y restricciones más severas que las del Código de Comercio, para mejor garantía de los intereses del público.

El art. 12 de la ley contiene dos preceptos importantes que obedecen á un mismo pensamiento, y que necesitan explicación especial.

La duración de las concesiones, según dicho artículo, no excederá de treinta años para los Bancos de Emisión, y de cincuenta para los demás, contando dicho plazo desde la fecha de la ley. La naturaleza de las operaciones y la de los títulos de crédito que con motivo de ellas tienen que emitirse, justifican suficientemente la diferencia que establece la ley sobre

la duración de una y de otra clase de establecimientos; pero la innovación principal consiste en que el plazo de las concesiones no se cuenta desde el día en que se otorguen, sino desde la fecha de la ley, circunstancia que permitirá en su oportunidad á los gobiernos futuros, introducir en el sistema y la legislación de Bancos, todas las modificaciones que crean convenientes, sin verse cohibidos por las estipulaciones que contengan las concesiones existentes. La historia bancaria de algunos países presenta muchos ejemplos de las dificultades sin número que han suscitado á los gobiernos las concesiones de Banco ya otorgadas, cuando han pretendido hacer algunos cambios en la legislación ó en el orden de cosas establecidos; y parecía indicado, por tanto, al ponerse en práctica por primera vez en nuestro país, una ley sobre esta materia tan poco experimentada, fijar un plazo, á fin de que concluyan en un mismo día todas las concesiones, dejando así franca y desembarazada la acción del Gobierno, para que al concluir simultáneamente todas las concesiones, siga la línea de conducta que la experiencia ó las circunstancias aconsejen.

Obedece á esta propia mira el segundo precepto que contiene dicho artículo 12, y según el cual las concesiones que se otorguen conforme á la nueva ley, no tienen más carácter que el de mera autorización para establecer y explotar la Institución de Crédito de que se trate, sujetándose los concesionarios á las leyes que rijan sobre la materia.

Podría creerse, á primera vista, que este precepto quita al anterior toda razón de ser, supuesto que si uno establece que, cualesquiera que sean las leyes que rijan en lo sucesivo en materia de Bancos, deben aplicarse á los existentes, resulta inútil la previsión relativa al plazo común en que deban fenecer las concesiones, una vez que ese plazo se fijó para dar al Gobierno, en un momento determinado, completa libertad de acción, siendo así que disfruta de ella en todo tiempo, en virtud del precepto aludido. Mas no debe entenderse de esa suerte la segunda parte del artículo 12.

La autorización para establecer y explotar un Banco tiene que hacerse bajo condiciones determinadas, condiciones que se refieren á la naturaleza del establecimiento, á la organización de la sociedad anónima respectiva, á las franquicias y á la duración de las concesiones, elementos todos que forman parte integrante del pacto social, y que una ley nueva no puede variar sin atacar en sus bases fundamentales la existencia misma de la sociedad que explota la concesión. Estos son derechos y obligaciones que una ley nueva no puede alterar sin el consentimiento de los interesados, y estos son precisamente los derechos y obligaciones cuya extinción por el lapso de un plazo determinado, era preciso prever para no crear dificultades, tal vez insuperables, á las generaciones futuras, en el caso de que llegue á ser conveniente un cambio radical en el sistema bancario.

En todo aquello que se refiera á la subsistencia de la concesión, á las bases constitutivas de la sociedad que la explota, y á los alicientes de exención ó reducción de impuestos ofrecidos por la ley, no pueden temer los Bancos que se les haga de condición menos ventajosa en virtud de una

ley posterior, porque equivaldría á que se les arrebatase un derecho adquirido en todo forma. Pero no sucede lo mismo con las prescripciones de un carácter general que no son objeto de estipulación alguna en la concesión ni en el contrato de sociedad, y que forman, más bien, parte de la legislación que establece y reglamenta los derechos y obligaciones del Banco para con el público ó para con el Gobierno en su carácter de representante de los intereses sociales; porque esta legislación, como todas las demás, no puede permanecer inmutable, ni debe contener restricciones que impidan al Poder público alterarla, cuando y como lo juzgue conveniente al bienestar general.

***

Abre la serie de los capítulos especiales el que trata de los Bancos de Emisión; y á fe que merecen esta preferencia en el orden de exposición los preceptos que reglamentan las operaciones de los establecimientos de crédito que mayor importancia tienen, así por el papel que desempeñan en las sociedades modernas, como por el gran número de ellos y por la cuantía de los capitales que mueven.

Cabrían perfectamente en este lugar las consideraciones que se expusieron al principio del presente informe, para dar á conocer los móviles que determinaron la adopción del sistema establecido por el decreto de 3 de Junio de 1896, y desarrollado en la reciente ley sobre Instituciones de Crédito; pero ya que esto se hizo en otra oportunidad, sólo diré aquí, sintetizando lo expuesto y por vía de recordación, que el novísimo sistema bancario nacional se reduce á la explotación de dos grandes Bancos de Emisión en el Distrito Federal, con facultad de crear sucursales en todo el país, y de múltiples Bancos en los Estados y Territorios, con franquicias especiales para el primer Banco que se establezca en cada uno de ellos, y con facultades para tener sucursales (mediante determinadas condiciones) en cualquier parte de la República, menos para efectuar el cambio de billetes en el Distrito Federal.

A mi juicio, ha quedado ya explicada y fundada la resolución del Gobierno sobre el particular, que ha sido desarrollada en los arts. 15, 38, 128 y 129 de la ley, resolución que se justifica todavía más por la necesidad de precaverse de las graves consecuencias que pudiera traer el brusco tránsito de un sistema restrictivo (como era el anterior), al de la absoluta libertad de Bancos de Emisión.

La facultad de emitir títulos de crédito que sean reembolsables á la par, á la vista y al portador, constituye la palanca más poderosa de que se haya hecho uso en el presente siglo para movilizar los capitales y ponerlos en manos de quienes más ventajosamente puedan utilizarlos; pero es al mismo tiempo, el instrumento más delicado de que disponen las Instituciones de Crédito para multiplicar sus operaciones, y exige, por lo mismo, un conjunto de garantías eficaces que aseguren el inmediato y puntual reembolso de los billetes á quienes los hubieren recibido confiando en la honorabilidad y solvencia del Banco.

Empeño por demás difícil es el de acertar con ese conjunto de garantías, y precisamente esa dificultad ha llevado á los Gobiernos y á los publicistas por muy diversos caminos, aunque persiguiendo el mismo fin. Por lo que toca á los primeros, la Historia enseña que algunas consideraciones de otro orden, casi siempre relativas á las necesidades del Tesoro, han influido y á veces se han sobrepuesto á las propias y peculiares del asunto; mas, por fortuna, en México aquellas no han intervenido para nada en la preparación de la ley que ya conocen las Cámaras, sino que ésta se ha inspirado, exclusivamente, en el deseo de conciliar la mayor libertad y las más grandes facilidades de acción de los Bancos, con el sólido aseguramiento de los intereses del público.

Como testimonio irrecusable de los móviles del Gobierno, deben citarse las numerosas exenciones y reducciones de impuestos; los privilegios en favor de los Bancos, privilegios que constituyen una excepción en las legislaciones civil y comercial; y, por último, la absoluta independencia concedida á dichos establecimientos respecto del Poder público, el cual no ha de tener en la administración de aquellos ni en sus operaciones intervención propiamente dicha, pues se ha procurado limitar á una mera sobrevigilancia las funciones de los representantes del Gobierno en el seno de los establecimientos bancarios.

Se ha tenido tan vivo deseo de preservar á los Bancos contra toda influencia extraña, y particularmente contra la influencia política, que por grandes que fueran los estímulos que ofrecían los precedentes creados en concesiones anteriores, exigiendo que se garantizara, en parte, la circulación con el depósito de valores públicos, se juzgó, sin embargo, inconveniente conservar ese requisito en la ley, y no se exigió por lo mismo que se constituya un depósito más ó menos cuantioso en títulos de la Deuda pública como garantía del pago de los billetes. ¿En efecto, cuál sería la influencia, como elemento de seguridad y de confianza, que tuviera tal depósito sobre el crédito de un Banco, llegado el caso de que por las vicisitudes de la política, sea exterior ó interior, bajaran precipitadamente los valores del Gobierno? ¿No aumentaría la intensidad del mal, y el peligro, si lo hubiere, la circunstancia de bajar de valor la garantía, precisamente en los momentos en que por la crisis general se paralizan las transacciones, se esconde el dinero y se detienen los pagos?

Espera el Ejecutivo que no se le reprochará el haber prescindido de procurar á los títulos de la Deuda pública federal esta nueva aplicación, pues debe preferirse, por las razones apuntadas, no asociar en manera alguna el Crédito de los Bancos al del Gobierno, sino dejar á estos establecimientos en condiciones de afrontar los períodos difíciles, con sus elementos propios, lejos de toda influencia extraña y libres de cualquier compromiso pecuniario con el Poder público.

Consecuencia también de este modo de pensar, han sido las limitaciones que la ley impone á los Bancos, tanto en el derecho de poner billetes en circulación, cuanto en el de practicar ciertas operaciones más ó menos ligadas con la de Emisión. En estas restricciones se contienen las garantías á que es acreedor el público, y que si bien no son del todo ineludibles (¿de cuáles pudiera decirse que lo son?), constituyen, á pesar de eso, una sólida base para inspirar confianza. Me ocuparé brevemente en los dos puntos á que acabo de referirme.

En primer lugar, han dejado de seguirse los precedentes creados por la mayor parte de las concesiones anteriores, en cuanto á la proporción entre el monto de billetes que circulen y la existencia en caja, en dinero efectivo ó en barras de metales preciosos.

Generalmente se ha permitido que la circulación fiduciaria pueda alcanzar el triple de la existencia en metálico, mientras que la ley de que vengo hablando, solo permite que llegue al duplo, y, además, introduce una novedad, disponiendo que al monto de billetes emitidos se agregue el importe de los depósitos reembolsables á la vista, ó á un plazo no mayor de tres días, y que sobre la suma que resulte se compute el límite máximo de la circulación.

La razón de esta novedad es obvia. En todo sistema bancario debe cuidarse, ante todo, de establecer estricta relación entre la naturaleza y el plazo de los títulos que el Banco emita, y las obligaciones que se otorguen á su favor. De esta regla no puede prescindirse sin dar origen á un peligro más ó menos serio, según las clases de Banco, pero de mucha mayor trascendencia para los de Emisión, cuando no está convenientemente compensado el monto de los valores cuyo pago puede exigirse al Banco en un momento dado, con el de las obligaciones inmediatamente reembolsables á favor del propio Banco.

Por este motivo se incurriría en grave error creyendo que el único peligro serio para los Bancos de Emisión, proviene de la posibilidad de un cobro simultáneo de la mayor parte ó de la totalidad de sus billetes, pues existe otro peligro de igual magnitud y que en algún caso puede ser todavía mayor, que es el recobro de los depósitos á la vista ó á cortísimo plazo.

La misión especial de los Bancos consiste en servir de intermediarios entre las personas ó negociaciones que tienen capitales disponibles, y las que necesitan fondos para aplicarlos á la producción. En rigor, podría concebirse un Banco sin capital propio, y si la ley exige que tengan alguno, y relaciona su monto con el de la emisión, es sólo para mayor seguridad del público; pero esto no quita que la mayor parte del movimiento provocado por las operaciones de Banco, se deba á los capitales extraños que acuden al establecimiento en pos, algunos, de cierta retribución, y los demás en busca de seguridad.

Los que están en este último caso son los que más frecuentemente afluyen á los Bancos, constituyendo en ellos depósitos reembolsables tan pronto como lo solicite su dueño, ya sea por medio de cheques ó de la simple

presentación del documento de depósito. Se hallan, por tanto, desde le punto de vista del inmediato reembolso, en iguales condiciones que los billetes de Banco, pudiendo, además, ofrecer, en ciertas circunstancias, mayores peligros que éstos, porque representan, en lo general, valores de más consideración, y por lo mismo, son susceptibles de agotar más rápidamente las existencias en metálico de los Bancos.

Natural era, pues, que al fijar las condiciones que deben regular la emisión de los Bancos, se asimilaran los billetes á los depósitos, reembolsables á la vista ó bien á cortísimo plazo. De esta manera se ha conseguido conjurar más eficazmente los abusos y peligros de la emisión, ya que el límite de ella se determina por el doble de la existencia en caja, con relación al total monto de las obligaciones inmediatamente exigibles.

Podrá parecer demasiado restrictivo este precepto de la nueva ley; pero ante la duda, que á todos asalta, sobre la manera con que se hará uso en nuestro país del derecho de emitir billetes, es preferible pecar por exceso de cautela (que siempre habrá tiempo para ensanchar los límites del expresado derecho), y no exponer al billete de Banco, que tan difícilmente ha empezado á penetrar en la masa de nuestra población, á un fracaso que nos haría retroceder un largo espacio en el camino que ha conducido á otros pueblos á la prosperidad.

Además, modera en sumo grado el rigor del precepto, la excepción consignada en la misma ley, y según la cual no deben tomarse en cuenta para computar el límite máximo de emisión, los depósitos hechos en cuenta corriente, que ganan interés; excepción motivada, más que por la naturaleza del depósito (porque éste, en substancia, es tan exigible como el que no gana intereses), por la necesidad de inducir á los Bancos á remunerar los capitales que el público les lleve, así como por la conveniencia de facilitar la creación de cuentas corrientes, que son tan benéficas para el comercio y para todos los ramos de la producción nacional.

Concurren, por otra parte, á dar al billete de Banco todas las seguridades posibles, las prevenciones relativas á la preferencia que debe gozar para su reembolso respecto de los demás créditos que existan contra el Banco; las que otorgan carácter ejecutivo á la acción que puede ejercer el portador de un billete en contra del establecimiento que lo emitió y se niega á pagarlo; las que prohiben á estos establecimientos hacer operaciones bancarias comunes, á plazo mayor de seis meses, y verificar descuentos de valores de comercio que no tengan dos firmas de responsabilidad, ó alguna garantía colateral; y por último, las que tienen por objeto hacer imposible la inmovilización de capitales en préstamos de largo y difícil reembolso.

Merece explicación una de las prevenciones de carácter precautorio á que acaba de aludirse, y es la prohibición de hacer préstamos hipotecarios, precepto que tiene en la ley dos excepciones, de las cuales una al menos pudiera considerarse como contraprincipio, á la vez que como causa de posibles trastornos.