***

Forman la parte final de la ley las disposiciones que son aplicables á todos los Bancos, una vez constituidos, las cuales, para mayor claridad en la exposición, se han dividido en dos capítulos: uno que trata de las que son comunes á todos los Bancos; y el otro, de las franquicias é impuestos que rigen sobre la materia.

En el primero de estos capítulos se encuentran: las prevenciones relativas al establecimiento de Sucursales y de Agencias; las prohibiciones de hacer cierto género de operaciones que por peligrosas ó incorrectas no deben considerarse entre las facultades anexas á toda institución de crédito; ciertas disposiciones que establecen privilegios especiales en materia de procedimientos y preferencia de derechos en favor de los Bancos; y, por último, las medidas de vigilancia y de represión que se han creído eficaces á la vez que equitativas para proteger al público (en cuanto es posible, y en lo que dependa del Gobierno), del mal manejo á que pueden verse expuestos dichos establecimientos.

La vigilancia de las Instituciones de Crédito se ejercerá de dos maneras: ó por la Secretaría de Hacienda, mediante el nombramiento de interventores, ó por el público en general, en virtud de la publicidad que deben dar los Bancos á determinados datos y documentos.

Los interventores podrán ser nombrados exclusivamente para cada Banco, ó sólo para casos determinados; y se ha procurado precisar sus funciones, para evitar dificultades, siempre temibles tratándose de una misión tan delicada. A este fin, había que sortear escollos de diverso carácter; unos que dimanan de la explicable tendencia de los vigilados, de disminuir la suma de facultades de los vigilantes; y otros que se derivan de la propensión muy común en los que tienen á su cargo funciones inspectoras, de llevar hasta el exceso su desempeño.

No cabía, pues, seguir otro camino que el de especificar, con toda la claridad posible, las principales obligaciones y atribuciones de los interventores, y establecer como garantías recíprocas en favor de los Bancos y del público en general, por una parte, prohibiciones terminantes y penas severas á los interventores que abusasen de su carácter; y por otra parte, facultades para que la inspección pueda llevarse, en casos especiales, hasta el completo esclarecimiento de los hechos relativos, siempre que la Secretaría de Hacienda, en acuerdo expreso, así lo ordene.

En cuanto á la vigilancia indirecta, se ha dispuesto la publicación de los balances mensuales de las Instituciones de Crédito, y de un informe anual acerca del estado que guarden. Los balances mensuales han sido objeto de serio estudio en cuanto á los datos que deben contener, á fin de que la situación de los Bancos aparezca de un modo tan claro como sea posible. Entre otros datos, figurarán, en lo sucesivo y por primera vez en

el Activo de dichos balances, las inversiones en fondos públicos y en acciones ó bonos inmediatamente realizables, así como las distinciones entre los valores en cartera, en general, y el monto de los préstamos sobre prendas y de los hipotecarios; y en el Pasivo se distinguirán también de las demás deudas, los depósitos reembolsables á la vista ó con un aviso previo de tres días ó menos, dato que representa un gran papel en los Bancos de Emisión, supuestas las disposiciones que regulan la circulación, y de las cuales ya se habló en otro lugar.

Por lo que toca á las prevenciones que tienen por objeto garantizar á los accionistas y al público en general, contra el mal manejo de los Direcrectores, llamará, sin duda, la atención que una de ellas inhabilite á los individuos del Consejo de Administración para que durante el primer año de establecido el Banco, puedan hacer operaciones por las cuales resulten ó puedan resultar deudores del establecimiento; y que otro sólo les permita que pasado el primer año hagan dichas operaciones, cuando estén mancomunados en el adeudo ó responsabilidad con otra firma de notoria solvencia, ó dando una garantía colateral por el duplo de dicho adeudo ó responsabilidad.

La experiencia ha enseñado, desgraciadamente, que los Bancos pueden constituirse con capital ficticio, porque sus organizadores, que se reservan los cargos del Consejo de Administración, se hacen préstamos en cuenta corriente por cantidades iguales á las que entran para establecer el Banco. También se ha visto que personas influyentes que dirigen estos establecimientos, han absorbido, para sus operaciones particulares, una parte considerable del capital social, sin dar las mismas garantías que hubieran exigido de cualquier extraño. Estos modos indebidos de proceder, en extremo peligrosos en los Bancos establecidos con modesto capital y en centros de poca importancia, serán del todo imposibles en virtud de la nueva ley, á menos que los Directores quieran, á ciencia cierta, arrostrar una responsabilidad, no solamente civil, sino penal.

Por último, y para evitar que cualquiera omisión en la ley pudiera entorpecer la acción del Gobierno, se ha prevenido que la falta de cumplimiento, por parte de un Banco, de cualquiera de los requisitos ó condiciones exigidos por la ley para la seguridad ó en beneficio del público, y que no constituya motivo suficiente de caducidad de la concesión, podrá dar lugar á que la Secretaría de Hacienda, después de escuchar al Banco interesado, le ordene suspenda todas ó algunas de sus operaciones, mientras no se llenen los requisitos y condiciones legales.

***

El Ejecutivo ha opinado que para facilitar la creación de Bancos en la República, debía ser sumamente liberal la legislación en materia de impuestos, ya que, por otra parte, no se corría peligro de disminuir el ren-

dimiento de las rentas actuales, supuesto que se trata de favorecer operaciones que, en su mayoría, no se practicarían sin la existencia de los Bancos, y que por medio de éstos se multiplicarán al grado de producir, directa ó indirectamente, ingresos importantes al Erario.

Debían conservarse, naturalmente, las franquicias que á este respecto se han otorgado en la mayor parte de las concesiones especiales, y por esto dispuso la ley que el capital de los Bancos, las acciones que lo representen, los dividendos que repartieren y los diversos títulos de crédito que emitan, quedarán exentos de toda clase de impuestos de la Federación, de los Estados y de los Municipios (con ciertas excepciones que en la misma ley se detallan); y concedió exención del impuesto del Timbre á los documentos de que hagan uso las Instituciones de Crédito en su administración interior, á los contratos que celebren con el Gobierno Federal ó con los Gobiernos locales, á los extractos de cuentas y á las notas de pago ó documentos y operaciones que tengan lugar con dichos Gobiernos en determinados casos. Además de estas franquicias, la nueva ley otorga la de que, cualquiera que sea el valor de los billetes de Banco, de los bonos hipotecarios, de los certificados de depósito y de los bonos de caja que las Instituciones de Crédito pongan en circulación, la estampilla con que dichos documentos deberán legalizarse, nunca excederá de 5 cs. Asimismo ha querido la ley que los gastos bastante elevados que, por lo general, causan los contratos de préstamo, fianza, prenda ó hipoteca, ya sea por razón del impuesto ó bien por los honorarios periciales, se reduzcan en proporción notabilísima, principalmente en lo que se refiere á los impuestos; dejando, como era natural, la reducción de los honorarios sujeta al pacto en contrario que á ese respecto pudieran celebrar las partes interesadas.

Fundado en el derecho que tiene la Federación para legislar en todo lo que se refiere á la materia mercantil, y apoyado en el precedente por virtud del cual quedó limitada la facultad de los Estados para establecer impuestos á la Minería, el Ejecutivo se resolvió á incrustar en la ley de Instituciones de Crédito una prevención semejante, á efecto de que las legislaciones locales no puedan, en ningún caso, entorpecer la marcha de los Bancos por medio de medidas fiscales, cuando la Federación se esfuerza en librarlos de la mayor parte de las contribuciones que las leyes generales imponen.

Cierran la serie de artículos que forman el último capítulo de la ley, los dos que confirman el principio establecido en la ley de 3 de Junio de 1896, y según el cual las exenciones ó diminuciones de impuestos sólo podrán otorgarse al primer Banco que se establezca en cualquiera de los Estados de la República ó de los Territorios Federeles; debiendo los demás Bancos que se funden posteriormente, pagar todos los impuestos establecidos por las leyes generales, y, además, uno especial en favor de la Federación, de 2 por 100 al año sobre el importe del capital exhibido. Por virtud de esta prevención, los Bancos que pretenden establecerse en segundo ó tercer lugar, quedarán colocados en tales condiciones de inferioridad para luchar con el primer Banco, que sólo será posible el establecimiento de varios Bancos en un mismo Estado cuando las transacciones sean tan activas y las exigencias del crédito tan grandes, que no baste para satisfacerlas un solo Banco, por poderoso que sea.

Dicho se está que no ha sido el espíritu de la ley revestir con el carácter de primer Banco y con las franquicias y privilegios anexos á esa calidad, á las Sucursales que se establezcan en algunos de los Estados ó Territorios de la República, porque esto ocasionaría la absorción de todos los mercados del interior del país, por un muy corto número de Instituciones de Crédito que, después de haber establecido su domicilio social en tres ó cuatro Estados, procurarían establecer Sucursales en todo el resto del país, para impedir la creación de otros Bancos con iguales derechos y franquicias. Abogan en el propio sentido las consideraciones expuestas en otro lugar de este Informe, para demostrar que muy lejos están las Sucursales de llenar con igual eficacia los mismos fines que el Banco de que dependen, razón que determinó al Ejecutivo á procurar la creación de Bancos locales, á pesar de las Sucursales que tienen en muchos puntos de la República los grandes Bancos de la Capital, y que con idéntica fuerza militan en favor de la creación de Bancos en todos los Estados y Territorios de la Federación, no obstante las Sucursales que puedan exisitir en cada uno de ellos, así de los Bancos del Distrito Federal, como de los Bancos locales.

Contienen los artículos transitorios de la ley, dos principios muy importantes: el reconocimiento de los derechos adquiridos con anterioridad por los Bancos existentes, sea en la Capital ó en los Estados; y la facultad de estos últimos para que, cualquiera que sea el número de ellos, puedan adquirir el carácter de primer Banco en el lugar donde estuviere establecida la casa matriz, si ocurren á manifestar ante la Secretaría de Hacienda, que someten á los preceptos de la nueva ley las concesiones de que disfruten.

El respeto á los compromisos contraídos debía, naturalmente, normar la conducta del Gobierno al expedirse la ley general de Instituciones de Crédito, y no tocaría yo este punto, si no fuera para manifestar que se creyó conveniente aprovechar la oportunidad de revestir por medio de la ley, de toda la autoridad necesaria los repetidos acuerdos del Presidente de la República por los que la inteligencia de un artículo que contienen casi todas las concesiones anteriormente vigentes, se fijó en el sentido de que las Instituciones de Crédito deben sujetarse á las leyes del país, y á las demás disposiciones de carácter general que, en materia de Bancos, se expidieren en lo sucesivo, cuando dichas leyes y disposiciones no se opongan á su concesión y estatutos.

Está en el arbitrio del Poder Ejecutivo cuando para ello se encuentre debidamente autorizado, otorgar derechos y franquicias por medio de una concesión ó de un contrato; pero jamás podrá renunciar al derecho ni

prescindir de la obligación de legislar ó de establecer reglamentos sobre aquellos puntos ó cuestiones que no estuvieren expresamente previstos en la concesión ó en el convenio de que se trate. A mayor abundamiento, las concesiones son leyes privativas, y la interpretación de la ley privativa debe hacerse en el sentido que restrinja los privilegios ó franquicias que se apartan de la ley común, más bien que en el de ampliarlos; y por lo tanto, la cláusula cuyo tenor pudo hacer creer á algunos Bancos que no estaban sujetos más que á su propia y especial legislación formada por la concesión y los estatutos, no debe entenderse en ese sentido exclusivista, sino como queda dicho, esto es, admitiendo la aplicación de la ley general en todo lo que no pugne con aquella.

*
* *

Uno de los propósitos del decreto de 3 de Junio fué, como ya se ha dicho, el de poner al Ejecutivo en aptitud de uniformar la legislación heterogénea creada por las concesiones anteriores, en cuanto permitieran esa reforma, por una parte la condición de los negocios de los Bancos existentes, y por otra parte el respeto debido á los derechos otorgados por leyes-contratos.

Esa necesidad era demasiado urgente para que el Gobierno dejara de intentar reducir, hasta donde fuera posible, á tipos generales las concesiones que por su diversidad y desemejanza le imposibilitaban para seguir en materia de Bancos una política uniforme y bien definida, que permitiera á todos los establecimientos utilizar de la mejor manera, y en beneficio común, el admirable instrumento de progreso que constituyen los títulos de crédito.

Siete Bancos estaban funcionando en los Estados cuando se promulgó el decreto de 3 de Junio de 1896, y no había dos que tuvieran concesiones idénticas, sino que se diferenciaban todos en varios puntos, más ó menos substanciales. Así, por ejemplo, una concesión terminaba en 1904, y las otras en una fecha más lejana, concluyendo las últimas hasta 1939: la emisión se regulaba, para unos Bancos, por el monto del capital social, y para otros por el triple de dicho capital: la circulación se garantizaba, exigiéndose á unos Bancos, fianzas; á otros, depósitos, y á otros ni fianza ni depósito, sino una garantía de diverso género. Los fondos de reserva se constituyeron en muy distintas proporciones, según los establecimientos: el derecho de establecer Sucursales era ilimitado para ciertos Bancos, y para otros estaba sujeto á restricciones diversas: el valor de los billetes que podían emitirse era, en algunas concesiones, el de veinticinco centavos como mínimum, mientras que en otras los billetes de menor valor tenían que ser de un peso; había un Banco que podía hacer préstamos hasta por doce meses prorrogables, mientras que las operaciones de los demás no debían exceder de seis. Iguales diferencias se notaban en las garantías para los préstamos y descuentos, lo mismo que en las franquicias y exenciones de impuestos y en los demás requisitos fundamentales de las concesiones.

Con la mira de hacer desaparecer esta diversidad caprichosa de legislación, el segundo artículo transitorio de la ley fijó un plazo para que los Bancos establecidos en los Estados se sujetaran á las prescripciones de la misma ley, ofreciéndoles, en cambio, el carácter de primer Banco en cada uno de los Estados respectivos, con la plenitud de los derechos y franquicias concedidos á los primeros Bancos.

No bastó ese aliciente para que se consiguiera el objeto deseado. La mayor parte de las Instituciones de Crédito que funcionaban en el país cuando se expidió la ley de 19 de Marzo último, estaban de acuerdo en sujetar á ella sus concesiones; pero como según el art. 12 de la misma ley, dichas concesiones no tienen más carácter que el de una mera autorización, y quedan los Bancos sometidos á la obligación de aceptar las modificaciones que en lo sucesivo pueda sufrir dicha ley, no se resolvieron á cambiar los derechos y obligaciones de sus contratos primitivos, que no podian ser alterados (mientras subsistiera la concesión) sino por voluntad de ambas partes, por otros derechos y obligaciones que, si bien en conjunto convenían más á sus intereses, presentaban para ellos el grave inconveniente de no ser inmutables en el mismo grado que los primeros.

Ningún resultado definitivo se pudo obtener en el transcurso de los cuatro meses fijados para que los Bancos existentes manifestaran su adhesión lisa y llana á la nueva ley, renunciando á sus concesiones primitivas; mas como, según la fracción III del artículo 2º de la ley de 3 de Junio de 1896, el Ejecutivo quedaba autorizado para celebrar convenios con los Bancos de los Estados, durante los seis meses posteriores á la expedición de la ley general de Instituciones de Crédito, sin más restricción que la de que los Bancos renunciaran á los derechos que les otorgaban sus respectivos contratos de concesión, parecía indicado aprovechar la buena voluntad expresada por la mayor parte de los Bancos, de acogerse á la nueva ley, reconociéndoles la facultad de no aceptar las modificaciones que la propia ley sufriera en lo sucesivo, sino cuando lo creyeren conveniente á sus intereses.

Esta condición que pone á cubierto á los establecimientos anteriores á la ley general de Bancos, de todo cambio de legislación que amengüe los derechos que expresamente les confiere la actual, es, en suma, la misma que tienen en virtud de su concesión primitiva; y aun puede decirse que los términos demasiado vagos en que se redactó una de las cláusulas que contenían todos los contratos de concesión, y que dió lugar á que dichos Bancos se creyesen con el derecho de exigir que se les hiciera extensiva cualquiera ley, disposición, ó parte de una y otra, que consideraran benéficas á sus establecimientos, y de desechar lo que no les conviniera, puede decirse, repito, que esta vaguedad dejaba á los expresados Bancos en me-

jor condición que la que hoy tienen, en virtud de los nuevos arreglos celebrados con la Secretaría de mi cargo.

En efecto, la base fundamental de los mencionados arreglos fué la renuncia, por parte de los Bancos, de todos los derechos que les conferían sus anteriores concesiones, y la aceptación de la ley general de Instituciones de Crédito, con la taxativa ya mencionada. Según ésta, las futuras disposiciones legales, en materia de Bancos, sólo obligarán á estos establecimientos en aquello que no se oponga á los preceptos de la ley de 19 de Marzo y á lo estipulado expresamente en dichos arreglos; pero también se convino en que si las disposiciones de carácter general, ó las estipulaciones contenidas en concesiones posteriores, otorgaren mayores franquicias á los Bancos, éstas podrán hacerse extensivas á los establecimientos de que se trata, siempre que así lo pidan expresamente á la Secretaría de Hacienda; y que cuando dichas franquicias estuvieren relacionadas con determinadas obligaciones ó disposiciones legales, sólo aprovechen aquellas al Banco, si acepta al mismo tiempo estas últimas. Así es como se cortó de raíz la pretensión de los Bancos antiguos de no aceptar de las leyes del porvenir más que los preceptos que les favorezcan, quedando dispensados de someterse á los demás.

Ya próximo á concluir el plazo para celebrar arreglos con los Bancos locales, fué cuando se firmaron los convenios aludidos que suscribieron los representantes del Banco Minero de Chihuahua, del Banco Mercantil de Yucatán, del Banco Yucateco, del Banco Comercial de Chihuahua y del Banco de Durango; ó sea, cinco de los siete Bancos que funcionaban al expedirse la ley general de Instituciones de Crédito.

En estos arreglos, además de las cláusulas relativas al punto de que acabo de informar y de lo concerniente al capital social, al domicilio del Banco, y á las sucursales que pueden establecerse, se incluyeron las mismas prevenciones contenidas en las concesiones otorgadas por el Gobierno para el establecimiento de nuevos Bancos, prevenciones, en cierto modo, complementarias de la ley, y que después de expedida ésta, se juzgó conveniente imponer á los Bancos para mayor claridad de aquella y mejor garantía de los intereses públicos.

A poco de fenecidas las facultades del Ejecutivo, el Banco de Zacatecas se adhirió á las bases aceptadas por los demás Bancos, y ha sido preciso, por tanto, sujetar el arreglo respectivo á la sanción de las Cámaras. Al mismo tiempo el Banco de Nuevo León gestionó de nuevo ante la Secretaría de Hacienda que se le hiciera partícipe de algunas de las prerrogativas de la ley general, mediante el abandono de una parte de los derechos que le aseguraba su concesión. De las conferencias celebradas con este motivo resultó el arreglo especial que ha tenido que someterse á la aprobación de las Cámaras, y que, en concepto del Ejecutivo, satisface, en la medida que lo permitían las circunstancias, á la política de unificación que el Gobierno ha seguido en materia bancaria.

Los términos en que se ha redactado el expresado arreglo, son idénticos á los de los convenios celebrados con los cinco Bancos de que dejo hecha mención, y se deferencian de estos últimos en un solo punto que merece explicaciones.

A semejanza de lo que se había estipulado en algunas concesiones anteriores, el Banco de Nuevo León estaba autorizado por la suya para emitir billetes hasta por el triple de sus existencias en efectivo ó en barras de plata y de oro; pero, distinguiéndose de todos los demás establecimientos de crédito, ese Banco ha sido el único que en su circulación se haya acercado al máximum fijado, y que durante mucho tiempo la haya mantenido arriba del duplo de sus existencias en metálico. Tenía, por lo mismo, motivos poderosos para resistirse á prescindir de un derecho de que estaba sacando, desde hace tiempo, utilidades de consideración, y que podía seguir disfrutando con igual seguridad y con el mismo éxito.

Si el Gobierno hubiese considerado como condición *sine qua non* la de que el Banco se sujetara á las prevenciones del art. 16 de la ley que establece como máximum la proporción del doble, no se habría conseguido que el Banco se desprendiese, como lo hicieron los demás, de todos los derechos de su concesión primitiva, y por lo mismo, creyó conveniente el Ejecutivo no insistir en ese punto, con tal de conseguir la adhesión del Banco á los preceptos de la ley general, en los mismos términos en que los demás establecimientos se acogieran á ella.

Como medio de transacción, y para que la existencia en metálico que garantiza la circulación, no descienda hasta el límite de la tercera parte del monto de los billetes que corran en manos del público, se convino en que dicha circulación se computara sumando, con el valor de los billetes, el importe de los depósitos reembolsables á la vista, ó á un plazo no mayor de tres días, y en que el monto de ambas cantidades no excediera del triple de la existencia en caja, en dinero efectivo ó en barras de oro ó de plata. De esta suerte se redujo, de hecho, la facultad que tenía el Banco de Nuevo León, conforme á su antigua ley, para emitir billetes hasta por el triple de su existencia en metálico.

Mas para llegar á esta solución era indispensable una garantía supletoria para los billetes, á fin de no apartarse incondicionalmente de la norma que á este respecto se fijó el mismo Gobierno al determinar el límite de seguridad que en su concepto debía aceptarse en el sistema de la ley. Pareció, por lo mismo, natural conservar el depósito de títulos de la Deuda pública que el mencionado Banco tenía constituido en virtud de su concesión anterior, pues aunque este medio tiene el inconveniente que he dejado apuntado en otra parte, debe considerarse como el más adecuado para el objeto, dadas las circunstancias del caso, supuesto que se trataba de reformar una concesión anterior, y no de otorgar una nueva.

Además, cuando obtuvo su concesión el Banco de Nuevo León, los bonos del 3 por 100 de la Deuda consolidada estaban cotizados, poco más ó menos, al tipo de 33 por 100 de su valor, precio en que se computaron para hacerse el depósito de dichos bonos, de acuerdo con la cláusula respec-