

vos derechos, correspondiendo á la sociedad el determinar cuáles de ellos son admisibles desprendiéndose de la legislación mexicana la prohibición para que los particulares creen nuevos, y tendiendo el espíritu de las legislaciones actualmente vigentes en el mundo, á disminuir el número de esos derechos, lógico es concluir que indudablemente á los particulares no les es permitido crear otros derechos nuevos, distintos de los que establecen las legislaciones á que respectivamente están sujetos. En consecuencia, en el Distrito Federal solo podremos considerar como derechos de esa especie: el dominio, las servidumbres, comprendiendo en esta clasificación tanto las reales como las personales;¹ la prenda, la anticresis, la hipoteca y los censos, consignativo y enfiteutico.

México, Septiembre 13 de 1893.

JUSTINO FERNÁNDEZ CASTELLÓ.

¹ Usufructo, uso y habitación.

Estudio sobre la ley de 3 de Junio de 1896,
que dió las bases para la legislación bancaria, por el Lic. Abel Botello.

La cuestión de los Bancos, que tan unida se encuentra con el crédito, es una de las más importantes de la Economía Política y del comercio industrial. El crédito que ha dado lugar á tantas quimeras y cuyas virtudes se han exagerado tanto, forma la base de las instituciones bancarias. « Los Bancos son establecimientos donde se hace una concentración de capitales para que de allí salgan á fecundar la industria y el comercio, acelerando sus progresos y favoreciendo el buen éxito de sus empresas. El banco es el intermediario entre los capitales que buscan inversión y el trabajo que busca capitales; establece la concurrencia entre éstos haciendo que todos trabajen y traigan una reducción en el tipo proporcional del interés; aumenta la producción al dar un medio de trabajo á hombres activos y emprendedores que carecen de él; al recoger « los pequeños capitales que viven alejados de la circulación y son del todo improductivos, aumentan la masa de los capitales disponibles y obrando eficazmente sobre la rapidez que el crédito imprime á la circulación monetaria, permiten llevar á término, con igual cantidad de numerario, mayor número de operaciones que acrecientan el movimiento de la vida industrial y mercantil de un pueblo.»

Las instituciones de crédito, como dice Molinari, constituyen un inmenso aparato aspirador y distribuidor, una bomba aspirante é impelente de capitales.

Pero si desconociendo los principios científicos en que se basan estas instituciones, se falsea su naturaleza, si se les atribuyen funciones que no son suyas, si se les dá una libertad exagerada ó si, por el contrario, se les encierra en un círculo de trabas y exigencias, ó producen grandes desastres ó son inútiles por completo.

Nuestro legislador se ha ocupado, en una ley especial, de las instituciones bancarias y el objeto de este trabajo será examinar si las bases dadas por el Ejecutivo, en esta materia, por la ley sobre bancos de emisión de 3 de Junio de 1896 y que desarroyó éste en la de 19 de Marzo de 1897, están conformes con los principios económicos y las necesidades del país.

Por razón de método dividiré mi estudio en las siguientes partes:

- I. Sistemas de Bancos.
- II. Sistema más adaptable á México.
- III. Intervención del Estado en las instituciones de crédito.

I.

Los diversos sistemas que sobre Bancos se han creado, han motivado reñidas discusiones por parte de los economistas y estadistas de todas categorías. Ligeramente voy á examinar estos sistemas.

Partiendo de una base falsa, como es la de confundir los billetes de Banco con la moneda, se ha producido la siguiente teoría: supuesto que el Estado tiene la facultad ó el privilegio de acuñar la moneda para vigilar su ley y uniformar su tipo, el Estado debe fundar, poseer y administrar un Ban-

co de circulación, como funda, posee y administrará las Casas de Moneda.

Además de las inexactitudes del principio en que esta teoría se apoya, pues el billete de Banco no es más que una simple promesa de pago, se le puede hacer esta objeción que es de mayores consecuencias en la práctica. El Estado, dice Leroy-Beaulieu, no tiene en muchos de sus funcionarios ni el estímulo, ni el freno del interés personal; no está sometido á ninguna concurrencia cuya acción pueda sentir continuamente. Por esto, con frecuencia, no proporciona los medios al fin. En muchas de sus obras, el punto de visto estético domina al del interés bien entendido, por ejemplo, en los caminos, edificios públicos, etc. De esto resulta un derroche de fuerzas y de capitales. El Estado para cubrir ese derroche de fuerzas y capitales, teniendo á su alcance y sin competencia el poderoso instrumento de crédito que se llama Banco, puede recurrir al curso forzoso de billetes de Banco ó de Estado y que consiste en obligar á los particulares á recibir en pago en las transacciones los billetes que se emiten en cantidades, frecuentemente superiores á las necesidades del mercado. Con esta operación se suprime la Moneda metálica, no hay medida fija, no hay talón estable para el valor de las mercancías, viene una depreciación en los billetes con relación á la moneda, depreciación que alcanza límites increíbles, como los asignados en Francia á fines del siglo pasado y como, en menor escala, en la actualidad sucede en Cuba con los billetes españoles.

El Estado es mal empresario; no es el exclusivo, ni siquiera el principal agente del progreso. El factor principal del progreso es la iniciativa de los particulares y de las sociedades libres. La experiencia demuestra que solo á expensas de la actividad de los particulares y de las sociedades libres puede obtenerse una gran actividad del Estado. Más vale que la vida y la iniciativa estén difundidas en todo el cuerpo so-

cial que el que estén concentradas en un solo órgano que tiene á su disposición un poder infinito de coacción y un poder infinito de taxativa. El Estado debe ser un agente conservador.

Estas razones han hecho que los más notables economistas condenen el sistema del Banco de Estado.

El sistema que consiste en dar el monopolio bancario á una gran compañía tiene estos inconvenientes: 1º Como todos los monopolios, por falta de concurrencia, impone toda clase de condiciones al consumidor, para obtener así un lucro desmedido. 2º «Una gran administración tiene una marcha rígida, formas mecánicas que no se pliegan fácilmente á las necesidades del crédito. Un Banco único y en general todo establecimiento comercial demasiado considerable funciona con más gastos y más mal que uno de medianas dimensiones» y 3º Un Banco único se transforma fácilmente en Banco de Estado, presentando así los inconvenientes mencionados. Este sistema es el establecido en Francia, Rusia, Portugal, Suecia y Austria.

El Banco de Francia, tipo de los de este sistema, ha salvado todos los inconvenientes y ha contribuido en mucho al desarrollo industrial y á la gran riqueza de aquella nación. El Banco fué creado por Napoleón I; comenzó sus operaciones el año de 1800 con un capital de treinta millones de francos y con el derecho de emitir billetes sólo para París. En la Restauración, se fundaron Bancos departamentales que emitían billetes para su Distrito. Después de la revolución de 1848 se ordenó la «supresión de los Bancos departamentales y su fusión con el Banco de Francia, reuniendo así sesenta y ocho millones de capital. El Banco tiene la concesión de monopolio hasta 1897; posee un capital de doscientos millones y ha prestado á su país servicios tales como facilitarle mil quinientos millones de francos durante la guerra con Prusia, emitiendo billetes que tuvieron aceptación pública.

Otro sistema llamado de privilegio y concurrencia ó mixto, consiste el que al lado de un Banco privilegiado por el Estado existen Bancos particulares sin privilegio. Es el sistema adoptado en Inglaterra. Creo oportuno dar una ligera idea de los Bancos ingleses pues aquella nación es la más rica y más práctica del mundo.

En 1694 el Parlamento autorizó la creación del Banco de Inglaterra con un fondo de un millón doscientas mil libras esterlinas y pudiendo emitir billetes llamados *bank-notes*, negociar toda clase de documentos mercantiles, recibir depósitos, hacer préstamos hipotecarios y hacer empréstitos al Gobierno por la totalidad de su numerario. Actualmente el Banco tiene un capital de veinte millones de libras en acciones de mil libras totalmente exhibidas; cobra todas las contribuciones, se encarga de acuñar la moneda, paga á los acreedores del Gobierno y por varios decretos, tiene el privilegio de emitir billetes al portador en Londres y en un radio de sesenta y cinco millas, emisión que iguala al valor de la deuda del Gobierno y al de los depósitos en barras de oro y plata.

Consecuencia del privilegio del Banco fué que á principios del siglo pasado se prohibiera la existencia de establecimientos semejantes que estuvieran formados por sociedades de más de seis personas. En el siglo presente se autorizó á estas sociedades á formar Bancos fuera de las sesenta y cinco millas de Londres, estipulando la responsabilidad limitada de los accionistas. Después se permitió la creación de Bancos dentro de la zona privilegiada, por acciones y sin emisión de billetes. Estos Bancos se llaman *Joint-stock-banks*. (Bancos de fondos reunidos). Los que tienen más de seis asociados tienen que limitar la responsabilidad de sus accionistas y directores. Los que tienen menos de seis, son responsables solidariamente y se llaman Bancos privados (*Private banks*). Todas las operaciones de cobros, pagos, etc., las hacen los particulares por medio de cheques que expiden contra sus

banqueros. De esto resultó el establecimiento de la Cámara de compensación (*Clearing House*.) que funciona de este modo. Como los banqueros tenían necesidad de hacer cobros y pagos en distintos establecimientos, imaginaron reunirse en un punto determinado donde canjean los talones de sus clientes, se abonan la diferencia y operan así una compensación que ahorra pagos y transportes de numerario.

«Los pequeños bancos de particulares ó de accionistas, dice, el Sr. Labastida, de quien he extractado los anteriores datos, que han recibido las fortunas de casi todos los súbditos del Reino Unido, las tienen á su vez depositadas en el Banco de Inglaterra, en donde se encierran caudales de una magnitud asombrosa, lo que ha contribuido poderosamente á formar el crédito colosal de que goza ese establecimiento.»

La crítica que algunos economistas hacen á este sistema, es que sufren los Bancos de particulares una influencia incesante del Banco privilegiado por el hecho de no poder competir con él y por hacerlo depositario de sus capitales, pudiendo esto ocasionar una absorción en favor del Banco privilegiado. Este sistema es el de Italia y España.

Nos queda por ese camino el sistema llamado de libertad, sobre el cual se han producido dos teorías: la de libertad reglamentada y la de libertad absoluta. Voy á estudiar la primera examinando los Bancos norteamericanos que es donde está aplicada.

La historia bancaria de los E. U. ha sido dividida por un economista en tres periodos: 1° de 1780 á 1837, periodo de lucha entre los partidarios de un solo Banco privilegiado y los federalistas, partidarios de la libertad de los Estados para fundar en sus jurisdicciones bancos de emisión. El primer banco fué creado en Pensylvania en 1781, con un capital de \$400,000 y con derecho á emitir billetes. Después el Gobierno emitió grandes cantidades de papel moneda que por su depreciación produjo una intolerable situación. Pa-

ra aliviarla se fundó el Banco Nacional, en 1791, con un fondo de 20 millones de pesos y monopolio de emisión por veinte años. Pero los federalistas no cesaban de luchar contra ese privilegio, y después de varias alternativas en que hubo libertad de emisión y Banco único, el presidente Jackson quitó el privilegio al Banco Nacional y lo hizo liquidar en 1836; 2° periodo, de 1837 á 1863, libertad absoluta para los Estados en fundación de Bancos y en la emisión de billetes. Llegó á haber 1,600 bancos, divididos como los ingleses en bancos de responsabilidad limitada y responsabilidad ilimitada. La diversidad de billetes, su gran cantidad y la dificultad del reembolso produjeron innumerables quiebras y la ruina de muchas personas. En vista de esto el gobierno dió la ley de 25 de Febrero de 1863 que cambió totalmente la naturaleza de los Bancos—3° periodo. La ley mencionada y sus reformas de 1873, 1875 y 1882, dispusieron que solo se podrían fundar bancos por sociedades de cinco personas, con un capital mínimo de \$200,000 y depositando en la Tesorería el valor de la cuarta parte del capital en bonos de la deuda. La emisión sería hasta el 90 por ciento de valor de los títulos depositados y los billetes fabricados por el Gobierno. Los accionistas serían responsables hasta el doble de sus acciones. La vigilancia sobre Bancos se ejerce por un empleado del gobierno, investido de toda clase de facultades. Se ha hecho la siguiente clasificación de los Bancos Americanos: 1° Nacionales, con facultades de emisión; 2° De los Estados, que emiten billetes cuando reúnen las condiciones de los anteriores; 3° Privados, constituidos por particulares, sujetos á las leyes locales y que solo emiten cuando están en las circunstancias antes dichas; 4° Cajas de ahorros con funciones bancarias y 5° Las demás instituciones de crédito. Los Bancos Nacionales se rigen por las leyes federales y otros por las de los Estados.

Los resultados de este sistema están á la vista de todo el

mundo, pues bien conocida es la riqueza de los bancos norteamericanos, que pasa de 600 millones de pesos.

La teoría de libertad ilimitada, en principio, es la que satisface el ideal económico en esta materia. Digo en principio porque prácticamente esa libertad es, por ahora, irrealizable. La Historia nos enseña los funestos resultados del sistema: las innumerables quiebras ocurridas en los E. U. cuando había libertad bancaria son prueba de que todavía no puede ser un hecho la libertad absoluta de crédito.

Resumiendo todo lo dicho resulta que hay cinco sistemas sobre instituciones de crédito: 1º El Banco de Estado; 2º El monopolio á favor de una compañía; 3º El privilegio y concurrencia, 4º La libertad reglamentada por el Estado y 5º La libertad absoluta. El 1º y el último sistema, en mi concepto, no son aplicables por las razones que ya he mencionado. Los otros tres sistemas han tenido grandes defensores y grandes adversarios, pero cualquiera de ellos, como hemos visto para Francia, Inglaterra y los E. U., si está en correspondencia con las necesidades sociales, subsistirá no obstante sus contradictores. En la evolución de las naciones como en la de los hombres, hay una gran ley, la ley del *medio ambiente* que dice que «el conjunto de usos, de costumbres, de tradiciones y de ritos, la educación personal la opinión pública, las circunstancias exteriores, todo contribuye á hacer variar indefinidamente el organismo de un pueblo.» Las instituciones sociales, las leyes, todo debe ser una resultante, todo debe adaptarse al medio, lo que no se adapta no vive, es inútil, bajo la sugestión de teorías brillantísimas, dar á un pueblo leyes, crear instituciones que rompan bruscamente lo que por herencia y por necesidad forma sus costumbres. «No hay normas de conducta aplicables á todos los tiempos y todos los lugares, sino que en todo tiempo y lugar las leyes serían según el ambiente.» Dice Montaigne

que tres más en la altura del polo echan por tierra la Jurisprudencia.

Si una institución de crédito está conforme con el medio social de industria y comercio, si adquiere la confianza que necesita, esa institución tendrá vida aunque no llene un ideal de libertad.

II.

En México nunca ha habido un solo Banco de emisión que disfrute de un monopolio absoluto. El Banco de Londres, México y Sud América fué el primero que se creó: en 1864 fué inscrito y matriculado. La enumeración de los ataques que ha sufrido este Banco sería contraria á la brevedad de este trabajo; solo ligeramente mencionaré la lucha que sostuvo con el Banco Nacional, al ocuparme de éste.

El 16 de Agosto de 1881 D. Eduardo Noetzlin, representante del Banco Franco-Egipcio, celebró con el Gobierno un contrato para establecer un banco con un capital de 3 millones que podría aumentarse hasta 20, con facultad de emisión hasta el triple del monto de sus valores; el Banco se llamó Nacional Mexicano. En 18 de Febrero de 1882 se celebró otro contrato con el Sr. L'Enfer para fundar un Banco Mercantil, Agrícola é Hipotecario con 3 millones de capital y pudiendo emitir billetes hasta el triple de sus valores. El 12 de Junio de 1883 se celebró un tercer contrato con el Sr. Suáres Ibañez para establecer otro Banco de emisión con capital de \$ 500,000 y que se llamaría Banco de empleados. En 11 de Mayo de 1886 se modificó el anterior contrato y se llamó al establecimiento «Banco Comercial.» En el año de crisis de 1884 se fusionaron los Bancos Nacional Mexicano y el Mercantil con la denominación de Banco Nacional de México, se modificó la concesión de 1881 en términos tales que, por algunos servicios que el nuevo estable-

cimiento prestaba al Gobierno, constituían un perjudicial privilegio. El banco solo tenía como rival temible al de Londres, que estaba perfectamente acreditado; las disposiciones del Código de Comercio de 1884, combinadas con la concesión de aquel debían producir la liquidación de éste. El Gobierno exigió la clausura del Banco de Londres, éste pidió amparo fundado en los arts. 4º y 28 de la Constitución; pero antes de que sentenciara la S. Corte se desistió de su queja pues había comprado la concesión del Banco de Empleados que carecía de capitales. La Secretaría de Hacienda aprobó la cesión y el Banco continuó sus operaciones. Según el contrato de 21 de Agosto de 1889 se llamó Banco de Londres y México, fué autorizado á establecer sucursales y su concesión duraría 30 años contados desde aquella fecha.

El Monte de Piedad fué fundado en 1775, por el Conde de Regla; su objeto fué hacer préstamos sobre prenda. En 1879 fué autorizado para hacer descuentos sobre libranzas y á recibir depósitos y en 1881 á emitir billetes y hacer toda clase de operaciones bancarias. En 1884, á consecuencia de la crisis suspendió sus operaciones de crédito, operaciones que no ha vuelto á practicar á pesar de no haber quebrado.

En 24 de Abril de 1882, se celebró un contrato entre los Sres. Eduardo Garay y Francisco de P. Tabera para establecer un Banco Hipotecario con \$800,000 de capital, contrato que se reformó en 1888 y lo autorizó á extender sus operaciones á toda la República. Este Banco sigue funcionando. Los tres Bancos reúnen un capital de 35 millones, de los que corresponden 20 al Nacional, 10 al de Londres y 5 al Hipotecario. En los principales Estados de la República existen Bancos con concesión de la Sría. de Hacienda y todos ellos han contribuido á la prosperidad nacional.

El extenso territorio de México que encierra incalculables riquezas que no se explotan muchas veces por falta de

capitales, el hecho de que algunos Estados carecen de comunicaciones rápidas que faciliten el transporte de metálico, nuestra tradición bancaria que, aunque es de corto tiempo, creo amalgamada con nuestras costumbres y nuestra constitución federal, son fundamento bastante para multiplicar en el país las instituciones de crédito mediante una libertad reglamentada para ellas, sistema adoptado por la ley de 3 de Junio de 1896.

III.

Pasaremos ahora á examinar esa vigilancia, esa reglamentación del Estado sobre los Bancos.

No se puede negar que el Estado tiene un deber de vigilancia sobre todas las instituciones cuya marcha puede influir en los intereses generales de la Nación; esta vigilancia no implica que el Gobierno sea un director, ni un empresario; debe dictar disposiciones en conformidad á las necesidades del país y cuidar de su observancia.

Se puede dividir la intervención del Estado en las instituciones de crédito, conforme á nuestra ley, en las siguientes partes:

- I. Condiciones para establecer un Banco.
- II. Límites y bases de la emisión.
- III. Vigilancia sobre los Bancos.

Para establecer un Banco, se requiere una concesión otorgada por el Gobierno; este requisito no es, dicen los Sres. Diputados de las Comisiones de Hacienda y Crédito Público, «sino una formalidad creada por el derecho administrativo moderno para dar vida legal á instituciones cuya organización se aparta de los preceptos de las leyes comunes y que han de ejecutar actos ú operaciones regidos por legislación especial y que entran más ó menos dentro de la esfera de acción del Poder Público.»