

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.<sup>1</sup>

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.

<sup>1</sup> 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.<sup>1</sup>

El problema del crédito territorial, á pesar de estos proyectos más ó menos ingeniosos, quedaba sin solucion posible. Nadie se atrevia á pedir la adopcion 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.

<sup>1</sup> 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.<sup>1</sup>

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 menos 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

<sup>1</sup> 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.<sup>1</sup>

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

<sup>1</sup> 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.<sup>1</sup>

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,<sup>2</sup> 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

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

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

los préstamos. La administración de los impuestos directos está encargada del cobro del interés de los préstamos.

En 1875 el Comité de Justicia austriaco proponía crear el Banco Hipotecario del Imperio en beneficio del Estado.”

Todas estas diversas instituciones cuyo origen hemos estudiado tienen entre sí, por lo que toca á su organización, muchos detalles que las asemejan las unas á las otras; pero al mismo tiempo tienen también muchos caracteres que las diferencian entre sí. Haciendo un análisis atento de ellas se ve fácilmente que existen varios sistemas para su organización y funcionamiento.

Mr. Chegaray, en el luminoso informe que presentó á la Asamblea Legislativa francesa en 29 de Abril de 1851, al dictaminar acerca de los distintos Proyectos que se habían presentado para su discusión, distinguió tres especies diferentes de Sociedades de Crédito Foncier: 1º Las agencias de verificación y de garantía del crédito inmobiliario. 2º Las cajas de garantía y de préstamos inmobiliarios, y 3º Los bancos de crédito inmobiliario.

El rasgo distintivo de cada una de estas especies de sociedades bajo el punto de vista financiero consistía: 1º en que las agencias de verificación y de garantía no prestaban; no debían ser más que asociaciones de gentes que pedían prestado, remitiendo á los propietarios obligaciones hipotecarias *lettres de gage* en cambio de la constitución de sus hipotecas. La agencia estaba encargada de la venta de estas obligaciones, es decir, de cambiarlas por numerario; 2º en que las cajas de garantía y de préstamos debían poseer un capital, pedir prestado y entregar á los propietarios especies metálicas y emitir, para reemplazar constantemente las sumas que hubieran colocado, obligaciones hipotecarias que ellas hubieran descontado y negociado y que representasen el valor de las escrituras hipotecarias; 3º en que los bancos de crédito inmobiliario debían tener el derecho de emitir los billetes al portador por una suma doble del valor de su capital en metálico, del cual la mitad quedaría en caja para responder en caso de necesi-

dad al cambio de estos billetes, y la otra mitad sería colocada en rentas sobre el Estado productivas de interés á  $3\frac{1}{2}$  p $\%$ . Estos bancos darían en préstamo sus billetes y emitirían también en cambio de las hipotecas de los propietarios, obligaciones hipotecarias que se encargaran de negociar, á fin de hacer una serie infinita de operaciones cuyo resultado debía conducir á la conversión de la mayor parte de la deuda hipotecaria.<sup>1</sup>

La clasificación de Mr. Chegaray como á primera vista se comprende es defectuosa, porque no se refiere á la organización para funcionar, sino á la manera de llevar á término sus operaciones y á la naturaleza de éstas.

La clasificación más apropiada es sin duda alguna la de la ley francesa de 1852. Ella reconoce dos clases de sociedades: 1º la de propietarios de inmuebles reunidos para solicitar préstamos y 2º la de los capitalistas que hacen el papel de intermediarios entre propietarios y capitalistas, y que obtienen de los unos hipotecas en su favor y de los otros capitales, que se obligan á reembolsar en un plazo proporcional á aquel dentro del cual ellos á su vez lo son.

Estas dos formas de sociedades á su vez pueden constituirse de tres maneras: ó unidas al Estado ya sea que dé capitales para las operaciones de hipoteca, ya sea que ofrezca la garantía de sus rentas en favor de los propietarios y en adición á la de ellos; ó protegidas por el Estado porque dé por una sola vez una subvención y en cambio imponga su intervención en la administración y práctica de sus operaciones; ó vigiladas por el Estado, porque únicamente dicte reglas para su constitución y vigile su cumplimiento.

La primera clase, es decir, la sociedad de propietarios, propiamente no es una sociedad de especulación, porque los propietarios se reúnen para solicitar préstamos de los capitalistas en cambio de las obligaciones hipotecarias que emiten con un módico interés y un plazo de amortización bastante

<sup>1</sup> Dalloz. Obra citada tom. 40, pág. 772, núm. 10.

largo para que el reembolso pueda verificarse paulatinamente.

Esta forma de sociedad es la más usada en Alemania y conforme á sus bases se han constituido la mayor parte de las instituciones hipotecarias que allí existen.

La entrada de los propietarios á la sociedad es voluntaria en tanto que no han tenido necesidad de recurrir al crédito; pero es forzosa desde el momento en que desean hacer uso de las facilidades que este género de crédito proporciona. La asociacion que constituyen es más bien una asociacion de personas que de capitales; carecen de capital social que pueda servir de garantía á los que con ella contratan, y la variabilidad del número de los socios, así como su permanencia forzosa en el seno de la sociedad mientras se solventa la deuda hipotecaria que contraen, hace de ella, en su más lata acepcion jurídica, una verdadera asociacion.

El propietario que quiere contratar un préstamo presenta al director de la asociacion una solicitud haciendo constar el número de hipotecas que su finca reporta y pidiendo el avalúo de su propiedad. Este se practica tomando la sociedad todos los datos que considera oportunos, y sin estimar más que el valor de las tierras y el de las construcciones inmediatamente consagradas á su explotacion.

Llenada esta formalidad la sociedad emite cédulas hipotecarias por la mitad ó las tres cuartas partes del valor de la propiedad, indicando el nombre y ubicacion de ésta, así como el nombre del propietario, y une á la responsabilidad real de éste la suya moral.

Las obligaciones hipotecarias llevan apajurada ejecucion, y en el caso de falta de pago del capital é intereses que representan, la sociedad es la que se constituye acreedora del propietario y deudora del tenedor; porque es ella la que las vende y negocia, y la que cubre por semestres los intereses y amortizacion que el deudor está en la necesidad de pagar.

El reembolso de las obligaciones en una fecha determina-

da está del todo prohibido á sus portadores; porque para evitar los males que á la propiedad rural hacia este sistema de reembolso, se introdujo el de renta perpetua y el de la amortizacion por medio de sorteos; pero cuando este reembolso no tiene lugar ó no se verifica el pago puntual de los intereses, la sociedad entra en posesion del inmueble despues de trascurrido un corto plazo de intimacion, y ó permanece en ella hasta haber obtenido el pago total de capital, intereses y gastos, ó procede á la venta del inmueble.

“Sin embargo, dice Mr. Josseau, como seria injusto aplicar estas máximas rigurosas cuando grandes calamidades, que es imposible preveer y prevenir, impiden á los propietarios servir regularmente las anualidades atrasadas que deben satisfacer, en semejantes casos, despues de hecha la notificacion del siniestro á los directores y previa averiguacion, no vacilan en conceder á los deudores, segun las circunstancias, sea un nuevo plazo, sean nuevos anticipos, á fin de prevenir la destruccion completa del inmueble explotado.”<sup>1</sup>

El último rasgo característico de esta forma de sociedades consiste en la constitucion de un fondo de reserva que guardan en su poder para el caso de cualquiera eventualidad. Este fondo se constituye por medio de diversos elementos; pero, sobre todo, por una contribucion módica y proporcional que se paga por una sola vez en el momento en que cada operacion se verifica.

Esta forma primitiva de la asociacion, está fuera de duda que ha prestado numerosos servicios al crédito hipotecario; pero no es ménos cierto que tiene muchas imperfecciones que la hicieron poco adaptable á otros países.

La asociacion daba una garantía moral al público en cuyas manos colocaba las obligaciones hipotecarias; pero la garantía real de un capital social que pudiera responder con su valor para el caso de destruccion del inmueble, faltaba, haciendo tan precaria la suerte de sus tenedores como la de los

<sup>1</sup> J. B. Josseau. Rapport citado, tom. II, pag. 491.

mismos agricultores. El estímulo poderoso del interes, única palanca capaz de mover en todo momento á la asociacion, ya fuera para obtener las sumas debidas por los prestamistas, ya para exigir las en el caso de falta de pago, no existia; porque ella no estaba en la necesidad de cuidar los derechos del público como si fueran suyos propios, y de aquí podrian resultar exageraciones en la estimacion de la propiedad, mortorias para llevar á cabo la operacion, descuidos en la constitucion de las hipotecas y tardanza para la ejecucion de los contratos en los términos de su celebracion.

Las obligaciones hipotecarias, es verdad que tenian el derecho real constituido sobre el inmueble hipotecado; pero estaba hasta cierto punto individualizado; porque era un derecho sobre un inmueble determinado que era aquel cuyo nombre se hacia constar en el texto de la obligacion, y sin duda, dada la solidaridad de los propietarios entre sí, la garantía se hubiera acrecentado ó hubiera mejorado notablemente, si todos los inmuebles hipotecados hubieran respondido por todas y cada una de las diversas obligaciones emitidas.

Faltaba, pues, á la institucion así organizada, un capital social que no sólo fuera prenda de seguridad para el público, sino móvil poderoso de la sociedad misma para la mejor práctica de sus operaciones de hipoteca y de emision de bonos. Esta necesidad hizo nacer la segunda forma bajo la cual pueden constituirse estas instituciones; la sociedad de los capitalistas intermediarios, colocados entre propietarios y capitalistas, para servir los intereses de unos y otros cuidando los suyos propios.

La sociedad intermediaria se constituye con un capital más ó ménos cuantioso, sin que su objeto sea dar en préstamo dicho capital, sino hacer operaciones con los capitales ajenos, presentando el suyo como una garantía. Su papel es igual al de los bancos de emision que con una mano recogen del público, por medio de sus billetes, los capitales ociosos é improductivos, para darlos con la otra á la industria y al comercio haciéndolos productivos. Los bancos hipotecarios de los ca-

pitalistas obtienen del público, por medio de la emision de sus bonos hipotecarios, capitales con interes que ellos dan en préstamo por su propia cuenta á los propietarios de bienes inmuebles, á un interes mayor, utilizando por la responsabilidad que contraen, la diferencia entre el interes que pagan y el que reciben.

El rasgo característico del sistema consiste, pues, en que las instituciones practican sus operaciones de préstamo por su propia y exclusiva cuenta, y en que si ellas son las únicas responsables al pago de sus obligaciones para con el público, tambien son las únicas acreedoras de los propietarios de inmuebles.

Los tenedores de los bonos poco ó nada tienen que ver con los dueños de los inmuebles hipotecados, á no ser el derecho preferente que se les concede sobre los derechos reales que á favor de los bancos se constituyen; sus deudores son estos últimos, ellos son los directamente obligados y los puramente responsables. A su vez los propietarios poco ó nada tienen que ver con los tenedores de bonos; sus acreedores son los bancos y á ellos les toca ejercitar los derechos que les conceden en las escrituras hipotecarias que otorgan como seguridad de sus operaciones de préstamo.

La nueva forma otorga, en consecuencia, una garantía más de las que puede conceder la asociacion de propietarios y perfecciona el mecanismo de las operaciones.

Los propietarios dirigen sus solicitudes de préstamo al Banco intermediario y éste, por el hecho de hacer una operacion por su propia cuenta, manda valuar la propiedad que se le ofrece en hipoteca y se cerciora de la existencia de los gravámenes anteriores para remover todos los peligros que pudieran traer consigo. Hechos estos exámenes, consiente en el préstamo y entrega en bonos ó en dinero efectivo el importe, previo el otorgamiento de la escritura hipotecaria, y con ella se asegura el derecho de exigir directamente las anualidades que se deben satisfacer para que el capital, con sus correspondientes intereses, quede reembolsado en un pla-