

AÑO XIV, SERIE II

REVISTA
DE
CIENCIAS ECONOMICAS

PUBLICACION DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
CENTRO DE ESTUDIANTES Y COLEGIO
DE GRADUADOS

DIRECTORES

Ing. F. Pedro Marotta
Por la Facultad

Enrique Julio Ferrarazzo
Por el Centro de Estudiantes

Adelino Galeotti
Por el Centro de Estudiantes

REDACTORES

Dr. Guillermo Garbarini Islas
Dr. Alfredo S. Gialdini
Por la Facultad

Jacinto González
Por el Centro de Estudiantes

Salvador Russo
Por el Centro de Estudiantes

ADMINISTRADOR

Juan C. Chamorro

DIRECCION Y ADMINISTRACION
CALLE CHARCAS, 1835
BUENOS AIRES

La Legislación Bancaria Chilena⁽¹⁾

Señores:

La ciencia económica, que al decir del genial autor de las “Bases para la organización política de la República Argentina”, es en su aplicación la ciencia de poblar, requiere de los organismos del crédito la acción y el concurso necesarios para encauzar la riqueza que ha de ir a fecundar el esfuerzo humano, así como la circulación sanguínea va a nutrir las células en la economía animal.

Los bancos son los admirables órganos reguladores de la circulación de la riqueza, y, por su acción, es posible la multiplicación del crédito mediante el aprovechamiento intensivo del medio circulante, así como la extensión del mismo por la emisión de cheques y de efectos de banca, y la rápida utilización del capital por la convergencia de los recursos que, una vez utilizados vuelven a las arcas para ser nuevamente empleados en la obra del progreso humano.

Por la grande influencia que en la economía mundial ejercen los bancos, han sido considerados como instituciones públicas, aun cuando fueran organizados como sociedades del derecho privado, así es como en la mayor parte de los países que marchan en la vanguardia de la civilización, se han implantado leyes que aseguren el correcto manejo de esas instituciones en amparo del ahorro y de los depósitos del público.

En nuestro país varias iniciativas han sido lanzadas por estadistas de nota para establecer un régimen en garantía del interés público comprometido en el desenvolvimiento de estos bancos,

(1) Por considerar de palpitante interés público los juicios vertidos por el doctor Victor Barón Peña, en su conferencia dada el 13 de agosto ppdo. en la Facultad de Ciencias Económicas, publicamos íntegramente su versión. — N. de la D.

pero, hasta el presente, no ha sido posible obtener la sanción de esos proyectos, de suerte que el problema con el andar del tiempo y el creciente desarrollo del país va tornándose de más en más urgente.

Es perentorio abordar valientemente el estudio de las complejas cuestiones que significan la constitución y manejo de los bancos. Es indispensable establecer regímenes apropiados a su diferente naturaleza, a fin de que los de créditos comercial se concreten puramente a la propia esfera de sus actividades típicas, así como que los bancos agrícolas, ganaderos e industriales se especialicen en los negocios correspondientes a su naturaleza particular, y, que los de crédito real se desenvuelvan dentro de sus objetivos específicos, sin invadirse mutuamente o por lo menos que se creen ciertas separaciones o secciones de carácter independiente.

Sabido es que los bancos comerciales, también llamados de depósitos y de descuentos, no pueden inmovilizar el caudal proveniente de los depositantes, en préstamos a largos plazos ni en negocios sobre inmuebles o bienes de lenta evolución, puesto que deben mantener sus recursos listos para ser realizados a fin de responder a las contingencias de rápidas e imprevistas extracciones de depósitos.

Por el contrario, los otros bancos, que tienen por finalidad la habilitación de industriales, deben buscar recursos que no estén sometidos al apremio de una inmediata devolución para poder emplearlos en créditos cuya evolución se efectúe en plazos largos.

En nuestro país, estas últimas clases de bancos no será posible implantarlas con capitales nacionales, desde que éstos siempre están solicitados para inversiones fáciles de liquidar, que dan muy buena renta, de modo que deberá contarse con el apoyo del Estado que puede obtener medios baratos con amplios términos para su cancelación.

Nuestro país carece de medios legales apropiados para desarrollar una racional política bancaria—en relación con los bancos particulares—que, al propio tiempo que respondan eficazmente a las exigencias de estos organismos de tan amplia estructura, sirvan también como una positiva garantía para el público.

En efecto, nuestro código, si se exceptúan las reglas de aplicación común a todas las sociedades anónimas, nada dispone acerca de los capitales y de las reservas de encaje que deben tener los bancos; nada dice respecto de las garantías que racionalmente debe requerirse para la apertura de nuevas sucursales; ninguna limitación contiene para impedir la inversión de los recursos provenientes de los depositantes en colocaciones o negocios de lenta evolución o en inmuebles o en especulaciones ajenas

al género propio del comercio bancario; ningún precepto se ha establecido tendiente a fijar normas para la valuación racional de sus bienes efectivos así como del pasivo.

La fiscalización sindical creada por la ley en las sociedades nacionales es deficiente, porque por lo general los encargados de realizarla carecen de la preparación técnica indispensable para cumplir tan delicada misión tutelar, de suerte que actualmente la intervención de los síndicos no deja de ser sino una vana formalidad. En cuanto al contralor de las sucursales de bancos extranjeros, nada podría decirse que no sea de crítica por la ausencia de toda garantía al respecto.

Además, no hay recursos legales para realizar una eficaz fiscalización gubernativa, por cuanto las oficinas de inspección del Gobierno no tienen bases para encauzar las actividades de los bancos, de modo de ajustarlos a los principios que rigen su evolución, consagrados no sólo por la ciencia sino por leyes especiales dictadas en numerosos países de Europa y América.

Ya que me he referido a los bancos extranjeros, agregaré que éstos gozan aun de mayores liberalidades que los nacionales, por cuanto no sólo no se les exige ciertas demostraciones de garantía moral y material para su establecimiento, sino que ni siquiera están sometidos a la previa autorización del P. E., en virtud de la ley 8867, que los eximió de ese requisito, siempre que comprueben ante los jueces que se han constituido legalmente en sus países de origen. Tales ventajas, aceptables si se quiere para las sociedades anónimas comerciales, resultan temerarias para los bancos, puesto que muchos vienen aquí a instalarse descontando cartas de crédito en el banco oficial, y, apoyándose principalmente en el capital argentino, favorecen la expansión de organizaciones económicas y de trusts procedentes de sus mismos países de origen.

Opino que la ley 8867 ha venido a empeorar nuestro régimen legal, extremando más aun las facilidades anteriormente acordadas para la instalación de sucursales, sin que en cambio se haya obtenido ninguna compensación para el país. Creo que en estas condiciones no se cumplen los propósitos de nuestra Constitución, de favorecer la importación de capitales, pues muchos bancos extranjeros se consideran autorizados no sólo a no traer recursos propios, sino aun a llevar los del ahorro nacional.

Sin embargo, es muy satisfactorio reconocer que hay bancos nacionales y extranjeros que por su organización y recursos no sólo han contribuido a fomentar las industrias y el comercio del país, sino que también en las épocas malas de nuestra economía han sabido apoyarlas con una fe absoluta en los destinos de nuestro país.

Para estos bancos no sería menester ninguna regla tendiente a normalizar su organización o su giro, puesto que se desenvuelven inspirados en un elevado concepto de su misión de bien público.

Pero, en cambio, hay otros que la falta de esas leyes orgánicas les ha permitido comprometer los depósitos del público en especulaciones de todo género o en comanditas de personas allegadas a sus directores, cuando no entre éstos mismos, y en otras tantas irregularidades, que las crónicas de los Tribunales en estas últimas dos décadas nos han relatado en forma por demás elocuente. También hay otros bancos que bajo los más ampulosos programas, esconden no sólo un pobrísimo capital de responsabilidad, sino las intenciones más aviesas contra los incautos depositantes que a ellos concurren.

Es a estos bancos contra los cuales principalmente debe dirigirse la ley de fiscalización.

Podemos pretender que se constituyan grandes entidades, que con el mejor aprovechamiento del circulante, merced a su concentración en pocas empresas, rendirán más amplios beneficios a la colectividad, aparte de que todo ello ha de crear un ambiente de confianza y seriedad que, por acción refleja, ha de fomentar el aumento de los depósitos y por ende una mayor difusión en el empleo del cheque.

Ahora que el actual ministro de hacienda ha provocado el estudio de esta materia con su proyecto de ley sobre régimen bancario, es de actualidad referir, aunque sea someramente, los principios contenidos en la Ley general de bancos dictada recientemente en Chile, pues su conocimiento será de utilidad, ya que en ella aparecen preceptos admirables, que sería oportuno fuesen incorporados al proyecto de referencia que está sometido a estudio del Congreso.

La promulgación de la Ley general de bancos, de 21 de diciembre de 1925, ha marcado en Chile un día memorable en su historia económica, por la trascendental influencia que esa legislación tendrá en el porvenir de la vecina república y señala la iniciación de un florecimiento en todos los órdenes de su actividad económica.

De entre el notable conjunto de iniciativas y proyectos financieros y económicos aportados en el curso del año 1925 por la misión de consejeros financieros, que fué presidida por don Edwin Walter Kemmerer e integrada por los señores H. M. Jefferson, H. L. Lutz, J. P. Byrne y W. W. Renwick, debo destacar con una referencia especial la ley general de bancos citada, por las enseñanzas que ella sugiere, y que es menester sean aprovechadas aquí,

ya que experimentamos las mismas dificultades y omisiones que en Chile requirieron urgentemente la aplicación de esas medidas, que luego veremos en particular.

En Chile, a pesar de que en 1912 se instituyó el cargo de inspector de bancos, no se ejerció en realidad una fiscalización eficiente, porque sus facultades—quién sabe por qué causas—fueron limitadas en la reglamentación de la ley, lo que en el hecho vino poco menos que a anular esa creación tan bien inspirada.

Por otra parte, el Código de Comercio, bien anticuado por cierto, y las leyes que posteriormente lo modificaron, no contienen regla alguna de carácter orgánico que establezca los requisitos necesarios para la instalación de los bancos, y menos aun para el contralor de los mismos, de suerte que ante esos vacíos, las empresas bancarias desarrollaron sus negocios en la forma que buena mente establecían sus organizadores en los estatutos de sus sociedades, ésto cuando se trataba de sociedades anónimas, pues, cuando eran simplemente colectivas o en comandita, gozaban de mayor libertad aun, que a veces llegaba a extremos licenciosos.

La nueva ley chilena se aplica a las empresas bancarias, sean nacionales o extranjeras, que se dediquen a los negocios propios de los bancos comerciales, de ahorro, hipotecarios y también hasta el mismo banco oficial, denominado Banco Central de Chile, que, como es sabido, es puramente un banco central de emisión de moneda y de redescuento, creado por iniciativa de la referida comisión de consejeros financieros.

En su primer artículo, la ley define la expresión de empresa bancaria diciendo que es “toda institución que se dedique al negocio de recibir dinero en depósito y a darlo a su vez en préstamo, sea en forma de contratos de mutuo, de descuento de documentos o en cualquier otra forma”.

Luego, refiriéndose al concepto de banco comercial, establece en el artículo 57, que debe entenderse por tal a “toda empresa “cuyo de negocios sea la recepción de fondos de otras personas en “calidad de depósitos para emplearlos conjuntamente con sus capitales en préstamos al público con plazos de un año o menos, “y en la compra o descuentos de valores, libranzas y letras de “cambio de vencimiento no mayor de un año, ya ejerza estos dos “géneros de negocios a la vez, ya uno de ellos solamente”.

La definición de los sujetos sobre que legisla, como se ve, es lo suficientemente amplia e ilustrativa, de modo que la aplicación de la ley no queda librada al peligro de interpretaciones casuísticas que, restringiendo su alcance, pudieran anular en parte los beneficios de su imperio.

De ello resulta que quedan comprendidas en el régimen de la ley todas las entidades que reciben del público depósitos de dinero bajo cualquier forma. Es oportuno agregar, además, que la reglamentación recordada se refiere más especialmente a los bancos de depósitos y de descuentos.

En la exposición de motivos, los redactores expresaban que si los bancos hubieran de conceder préstamos tan sólo con sus propios capitales, nadie podría negarles el derecho de perderlo todo en operaciones imprudentes. Pero, si los bancos invirtieran sólo sus capitales propios, los gastos en que incurrirían para mantener sus oficinas, vendrían en muchos casos a consumir todas sus ganancias. El público, en consecuencia, que suministra buena parte de los medios con que obtienen beneficios, tiene derecho a cerciorarse de que sus intereses están protegidos. Tiene derecho a requerir que los bancos sean bien administrados y mejor fiscalizados.

Por otra parte, una quiebra bancaria tiene tan honda repercusión sobre los intereses económicos de un país y perturba hasta tal extremo toda la estructura comercial, que los negocios bancarios se consideran en todos los países como instituciones grandemente afectadas por el interés público. En consecuencia, el gobierno, como representante del pueblo, debe proteger su interés.

La ley, correlativamente, ha fijado en forma categórica cuáles son las facultades otorgadas a los bancos en términos tan claros, que, sin coartar ninguno de los medios propios de operar de un banco, restringe de modo terminante todas las operaciones ajenas a las características de su particular comercio, prohibiendo así toda inmovilización de dinero en préstamos o giros por plazos que excedan de un año, la suscripción, compra y conservación de fondos públicos nacionales o extranjeros por más del 10 o/o del capital realizado y de las reservas, la compra o tenencia a título de propiedad de cédulas o créditos hipotecarios una misma institución por más del 15 o/o del capital pagado y reservas o la tenencia de cédulas de diversas instituciones hipotecarias por más de un 30 o/o de ese mismo capital y reservas, la suscripción, compra y conservación de cualesquiera otras acciones que excedan en total del 5 o/o del susodicho capital y reservas, la compra de bienes raíces—salvo los destinados para sus servicios y los recibidos en pago de deudas, que en tal caso serán vendidos indefectiblemente dentro de los tres años

Se tolera que los bancos ya establecidos tengan bienes raíces en proporción no mayor del 10 o/o, a condición de que se regularicen dentro de los diez años de promulgada la ley.

Los bancos comerciales tampoco podrán prestar a ninguna per-

sona, directa o indirectamente como miembro de otra firma, cantidades mayores del 10 o|o del capital realizado y de sus reservas, pero, podrán hacerlo hasta un 25 o|o siempre que lo otorguen sobre documentos con dos firmas libres, sobre letras con cargo a valores efectivos o documentos afianzados con garantía que excedan en un 25 o|o a la suma prestada.

Sin embargo, todo banco puede aceptar letras con vencimiento hasta seis meses, siempre que provengan de operaciones de importación, exportación o transporte de mercaderías o productos dentro de la república, o siempre que al tiempo de la aceptación se agreguen los conocimientos que prueben el dominio. El máximo que un banco podrá comprometer en esos créditos, no excederá del 25 por ciento del capital realizado y reservas.

Queda terminantemente prohibido a los bancos negociar directa o indirectamente en la compra, venta o permuta de mercaderías, ganados, productos del país o valores mobiliarios. Se ha fijado en dos años el término para que los bancos que actualmente poseyeran en propiedad esos bienes procedan a raealizarlos.

Otra de las cláusulas ejemplares, de que debe tomarse buena nota, es la contenida en el párrafo 6.º del artículo 75, que requiere el acuerdo de los dos tercios del directorio para otorgar préstamos directa o indirectamente a un director o empleado del banco por sumas que en total excedan de seis mil pesos chilenos.

He tratado de reflejar por medio de estas referencias minuciosas, el propósito de la ley, tendiente a evitar la realización de todo negocio aleatorio o ajeno a la índole puramente bancaria.

Las operaciones reconocidas como lícitas nos demuestran un amplio criterio para definir los negocios característicos de los bancos, dejando abiertas todas las posibilidades para la realización de negocios seguros, que le permitan a la institución, en cualquier momento, responder a las contingencias de un retiro extraordinario de depósitos. Por otra parte, la selección y calidad de las inversiones permitidas en papeles de comercio, facilitará siempre un amplio margen de redescuento de su cartera, con lo cual estará siempre a cubierto de las más peligrosas emergencias.

De esta enumeración se infiere que la ley no alcanza a las entidades que se dediquen exclusivamente a operar como "bancos de negocios", puesto que los de este género no reciben depósitos ni hacen operaciones de descuento, pues como es sabido por definición, sus fines son la contratación, emisión de empréstitos y venta de los títulos o la comandita de empresas industriales o comerciales con sus capitales propios.

Esta clase de bancos no necesitan del pequeño cliente, sino

de los grandes capitalistas, los cuales no tienen en cuenta la solvencia del banco, desde que actúa como simple intermediario, sino más bien la competencia de su personal en el estudio de los negocios que patrocina. El dinero del cliente no se detiene en estos bancos, sino que va a fecundar nuevos negocios.

Veamos ahora cómo está organizada la oficina fiscalizadora, confiada al superintendente de bancos.

Si bien administrativamente la superintendencia figura como una sección del Ministerio de Hacienda, sus funciones se desenvuelven dentro de la más absoluta independencia.

La ley ha otorgado esa autonomía sin duda para sustraer ese organismo de toda influencia política, ya que es sabido que ésta, no siempre se inspira en los intereses fundamentales y permanentes.

Correlativamente a sus amplias facultades, le ha fijado también grandes responsabilidades.

El término de duración del mandato confiado al superintendente, es de seis años, pudiendo éste ser reelecto. Dicho funcionario deberá dar una garantía, por el fiel desempeño de su cargo, no inferior a doscientos mil pesos chilenos. Su sueldo es de cien mil pesos anuales, y, a título ilustrativo, es oportuno decir que después del presidente de la república es el funcionario que goza de mayor remuneración, lo que da una idea acabada de la importancia del cargo y de la independencia material que en él se busca.

En la exposición de motivos se dice, con razón, que “la eficacia o ineficacia de la ley depende casi en absoluto de la idoneidad del superintendente para aplicarla fielmente y en su verdadero espíritu”.

Para lograr el éxito, es menester que el superintendente sea un banquero experto. “Debe conocer a fondo los manejos internos de un banco y deberá poder examinar cada detalle de su administración; debe ser, en consecuencia, inspector de cuentas experimentado. Debe ser persona de integridad indiscutible y a la vez dotado de gran entereza y de mucho tino”.

Consecuente con el criterio que la informa, la ley, en el artículo 4.º da al superintendente la más amplia libertad para nombrar o remover sus colaboradores, con absoluta independencia de toda otra autoridad.

“Es éste un rasgo esencial del proyecto—se expresa en la exposición de motivos—porque si el superintendente se viera cohibido por la obligación de mantener un empleado o un inspector que no le inspirara confianza y que no fuera idóneo, le sería imposible ejercer como es debido su alta magistratura”. “Sería preferible—agrega—no poner en práctica el principio de la su-

“perintendencia de los bancos, antes que coartar la acción del “superintendente con no otorgarle plena libertad para tomar o “despedir el personal de la Sección a su cargo”.

Estas enérgicas ideas que definen el espíritu de la ley, y la gran autoridad con que se halla investido el superintendente, debieran aleccionar a los timoratos de aquí para dictar una ley enérgica, tanto como las circunstancias la requieren.

La ley deja librada al superintendente la aceptación o rechazo de la solicitud de establecimiento de un nuevo banco nacional o extranjero, a cuyo efecto deberá estudiar las responsabilidades del mismo y sus objetos sociales, a fin de apreciar la conveniencia pública de su instalación. El artículo 59 requiere un capital mínimo de cinco millones de pesos chilenos para los bancos que se instalen en ciudades de cien mil o más habitantes, y un capital no inferior a dos millones de pesos, para poblaciones comprendidas entre veinte mil y cien mil habitantes, y un millón de pesos para las ciudades de menor población.

Queda librado al juicio del superintendente el acordar la autorización previa para la apertura de una nueva agencia o sucursal bancaria, ya sea en el país o en el extranjero, tratándose de los bancos nacionales, debiendo los recurrentes demostrar que hay conveniencia pública en la apertura de la nueva sucursal y, a condición de que ésta sea provista del capital necesario, estableciéndose a tal efecto que ningún banco podrá abrir una sucursal en ciudades para las que se necesita un capital mayor que el requerido para la ciudad donde tenga su oficina principal, salvo que poseyese capital realizado y reservas iguales, en conjunto, a los mínimos fijados para las poblaciones en la escala ya referida.

Cuando un banco tuviese más de cinco sucursales, deberá poseer además de las sumas indicadas, la cantidad de doscientos mil pesos de capital por cada sucursal que excediere del número de cinco.

Al referirse a estos requisitos, los consejeros financieros manifiestan que “no debe permitirse la organización de bancos cuyo “capital sea tan pequeño que no constituya una garantía de seguridad y resguardo para los intereses de los depositantes”. “No “debe permitirse que nuevos bancos inicien operaciones con un “capital que esté fuera de proporción con el de los bancos ya existentes”.

Surge claramente que la restricción impuesta a la instalación de sucursales, responde a evitar el fraccionamiento o descentralización de los depósitos, hecho que reduce o disminuye las posibilidades de su utilización, así como mengua su productividad.

Es digno de aplauso el propósito perseguido. Debe buscarse siempre la organización de bancos grandes, porque los de pequeño capital generalmente nunca logran la confianza pública y viven una vida miserable, anulando el valor productivo de los capitales que a sus arcas concurren, puesto que, por lo general, los gastos insumen todas las ganancias que normalmente pudieran obtener, de tal suerte que para poder compensar o retribuir a sus accionistas y depositantes, deben cobrar intereses usurarios, por cuyo motivo parece que llevasen el estigma de la fatalidad y de la propia ruina.

Al hablar de las garantías impuestas por la ley a favor del público, debo destacar la excelente medida que contiene el artículo 72, que dispone la realización del 50 o/o del capital autorizado, que se hará efectiva en dinero al tiempo de otorgarse la escritura social, debiendo cobrar el 50 o/o restante dentro del año de haberle sido reconocida la personería jurídica.

Es tan exacta la observación en que se funda esta medida, que me permitiré tomar textualmente el juicio emitido al respecto por los consejeros financieros. Dicen que " la única ocasión en que puede tener importancia apreciable la apelación a la responsabilidad de los accionistas con respecto al capital suscrito, pero no pagado, es aquella en que el banco se halla en apuros; pero, la experiencia ha demostrado que, precisamente, en tal circunstancia es extremadamente difícil hacer efectiva tal responsabilidad. Por otra parte, el hecho de que aparezca un capital suscrito y no pagado, es propicio para dar falsa noción de seguridad, pues el público no siempre distingue entre el capital suscrito y el capital pagado. Es propio de una política seria requerir que todos los accionistas de instituciones casi públicas, como son los bancos comerciales, paguen en plazo prudente todo el capital que han suscrito. El artículo 72 da a los bancos actualmente establecidos y cuyo capital no está totalmente pagado, un plazo de cinco años para ajustarse a ese requisito ".

No reflejaría bien en esta exposición los principios esenciales adoptados por la legislación chilena, si omitiese la referencia acerca del régimen fijado para los encajes que los bancos deben mantener en efectivo.

Todos sabemos que no sólo por previsión, sino también para atender el movimiento normal de egresos los banqueros deben conservar disponible cierta cantidad de numerario, cuya proporción, según los tratadistas más autorizados, no debe ser inferior del 15 por ciento de los depósitos exigibles a la vista.

La ley chilena, en su artículo 73, con un criterio muy ecuánime, fija mínimos categóricos: el 20 o/o, a lo menos, sobre el valor

total de los depósitos a la vista y de los créditos que el banco no puede suspender sin previo aviso y que sean requeribles en plazos menores de treinta días, y, además, el 8 o/o de los depósitos a plazos, entendiéndose por éstos aquellos que no pueden ser solicitados en un plazo inferior a 30 días.

La ley, dicen los consejeros financieros, “ a este respecto co-
“ loca a todos los bancos en un mismo nivel de competencia. Ha-
“ brá, probablemente, grandes diferencias de opinión con respecto
“ a los requisitos de encaje recomendados por la comisión; algu-
“ nos opinarán que tal encaje es muy bajo y otros que es dema-
“ siado alto. Los que sostengan lo primero, deben tomar en cuen-
“ ta que todo banco comercial tendrá en lo futuro, en Chile, el de-
“ recho de completar su encaje por medio del redescuento en el
“ Banco Central. Los que sostengan lo segundo, deben tener pre-
“ sente que el encaje exigido es menor del que hoy tienen habitual-
“ mente muchos bancos de Chile, y, que este país está ahora en la
“ víspera de volver al padrón de oro y de hacer que todo su papel
“ sea convertido en oro o en letras oro. Durante los primeros años
“ del padrón de oro, mientras sea necesario robustecer la confian-
“ za pública firmemente en la estabilidad del circulante, será me-
“ nester constituir encajes mucho mayores que en los años siguien-
“ tes, cuando se haya consolidado la confianza general. Ante ta-
“ les circunstancias las dudas deben resolverse en el sentido de la
“ seguridad: esa será la ocasión más oportuna de todas para se-
“ guir una política conservadora ”.

Además, los bancos deberán constituir una reserva acumulativa con el 10 o/o de sus utilidades líquidas anuales, hasta alcanzar, por lo menos, al 25 o/o del capital autorizado.

Tan notable garantía de carácter general, aplicable a los bancos nacionales y extranjeros, tendrá la virtud de consolidar extraordinariamente la situación económica de los mismos con las mayores garantías consiguientes y también la de levantar la cotización de sus acciones por la mayor utilidad que lógicamente alcanzarán con este incremento de capital. Velando por la conservación de todas esas garantías, se dispone que el capital y las reservas jamás podrán ser empleados en pago de dividendos a los accionistas, so pena de incurrir, quienes lo autoricen, en las gravísimas responsabilidades de carácter penal que fija.

El artículo 57 establece, además, un excelente requisito de garantía material y administrativa, en cuanto dispone que los bancos comerciales adoptarán la forma de sociedades anónimas en su constitución. Es sabido que la estructura de éstas, por lo general, ofrece mayores garantías, emergentes del contralor interno y re-

cíproco de sus diferentes órganos de dirección y fiscalización, y que, además, da mayores seguridades respecto de la duración de la entidad, así como de la continuidad de sus operaciones con el público, ya que la existencia de la sociedad anónima es independiente de la de los socios y su término queda establecido en el contrato social, que sólo es modificable por voluntad de la mayoría de los accionistas.

La ley chilena coloca en un mismo pie de igualdad a los bancos nacionales y a los extranjeros respecto de sus obligaciones, derechos y limitaciones. Con referencia a los bancos extranjeros establece para el caso de falencia que los acreedores del país tendrán preferencia sobre el activo que las empresas tuviesen en Chile.

La igualdad de tratamiento y esa preferencia a favor de los acreedores del país, responde a conocidos principios de derecho, adoptados—como es sabido—en todas las legislaciones modernas.

La igualdad ante la ley deriva de la efectiva incorporación de capitales al país, los que quedan sujetos, como los nacionales, al pago de los mismos tributos fiscales, ya que actúan en condiciones análogas en el comercio de la nación. De allí se infiere, por lógica consecuencia, que los capitales extranjeros para gozar de esa igualdad, deben permanecer radicados en el país y que sólo podrán enviarse al exterior las ganancias líquidas por ellos producidas.

El criterio que ha informado tales disposiciones, está conforme con la política liberal, de puertas abiertas, que deben adoptar estos países nuevos, de industria incipiente, y necesitados de capitales para explotar sus riquezas naturales.

Otra de las ideas plausibles contenidas en esta ley, es la que trata del fomento del ahorro, a cuyo efecto establece ciertos requisitos que caracterizan la naturaleza de esos depósitos y les otorga el beneficio de primera preferencia para el caso de quiebra del banco, hasta la suma de \$ 10.000 por persona o hasta 30.000 cuando se trate de sociedades cooperativas, de beneficencia u obreras.

“ El hecho de que los depositantes modestos tengan la certeza
“ de la devolución total de sus depósitos en caso de verse el banco
“ en situación difícil, constituye un estímulo para el ahorro. Los
“ hombres de negocios sabrán apreciar el acierto de esta disposi-
“ ción: el pánico del público hace peligrar la vida de los nego-
“ cios, y si una gran masa de pequeños depositantes ve pagados
“ inmediatamente sus créditos en época de estrechez, se reducirá
“ en algo el peligro de la extensión del pánico a los demás depo-
“ sitantes ”.

La ley chilena contiene además medidas que establecen una amplia publicidad de los estados de cuentas de los bancos, basadas

en el principio de que el público tiene el derecho de conocer las condiciones en que funcionan todos los bancos del país, ya que los depósitos forman el caudal más importante con que los bancos comerciales cuentan para desenvolver sus operaciones.

En vez del procedimiento usual, adoptado en casi todas las leyes vigentes sobre sociedades anónimas, que requieren la publicación de balances redactados en épocas fijas y conocidas de antemano, esta ley dispone que el superintendente exigirá a toda empresa bancaria la presentación de cuatro informes a lo menos, en el término de un año, sobre la situación de sus negocios, a cuyo efecto le indicará la fecha a que debe referirse el informe y el balance. Esta fecha será anterior a la de la notificación.

Este original dispositivo tiende a evitar que el banco conozca de antemano la fecha a que deberá corresponder su informe. De esta suerte se logra que los balances se refieran a una época en la cual sus libros estarán cerrados y—según expresan los consejeros financieros—“no le será posible arreglar los números ad-hoc, a menos que quieran exponerse a dar una declaración falsa o a falsificar sus propios libros”.

Dichos informes deberán extenderse en formularios especiales, dispuestos por la Superintendencia y que contengan instrucciones detalladas acerca de las partidas que deben incluirse en cada capítulo. De este modo se logra una información uniforme y los datos de un banco pueden compararse con los de otro banco, así como los datos de un período con los del período precedente. Además, los bancos deben publicar, sin demora, en un diario de la localidad donde ejercen sus negocios, un resumen de los datos que figuran en los informes presentados al superintendente”.

Los formularios para balances que ha establecido la superintendencia son muy detallados y responden admirablemente al objeto perseguido, pues, no sólo revelan con minuciosidad la composición del activo y del pasivo, sino que clasifican los préstamos y descuentos según los plazos de vencimientos, determinando correlativamente los términos de duración a que han sido colocados los depósitos a plazos y los que, para el retiro, se necesita aviso previo.

Esa fórmula para balance supera aun en claridad y en método expositivo a la establecida desde hace varios años por el gobierno además, pues ilustra en forma acabada de la situación de la empresa sin lesionar, por ello, el interés privado o el secreto comercial, ya que no contienen informes sobre operaciones en particular.

La ley manda que el superintendente, en base a esos informes, preparará un resumen general que lo publicará en el diario oficial

dentro de los treinta días siguientes a la recepción de los mismos balances.

Este resumen, además, será remitido a los bancos, a los agentes diplomáticos y consulares extranjeros acreditados en Chile, así como también a los que la república tenga destacados en el exterior. “ La distribución regular y oportuna que el superintendente haga de esos informes, contribuirá sustancialmente al desarrollo y vigorización del crédito de Chile dentro y fuera del territorio nacional ”.

Todas estas medidas, tan ponderadas, no dejarían de ser sabios consejos y excelentes principios, si paralelamente no se hubiera creado una autoridad de vigilancia, enérgica y capaz, provista de facultades amplísimas y con suficiente personal idóneo para realizar misión tan compleja y de tanta responsabilidad como la preceptuada para el saneamiento económico de la banca chilena.

Ya anticipé algunos rasgos de las funciones asignadas a la Superintendencia, pero es oportuno completar esa relación a fin de exteriorizar bien las características en que se funda y asegura el buen éxito de la ley.

El artículo 27 prescribe que “ el superintendente, sea personalmente, sea por intermedio de sus delegados o inspectores, visitará y examinará, una vez al año, por lo menos, o con mayor frecuencia si estimare convenir al interés del público, el Banco Central de Chile y todos los bancos nacionales y extranjeros, las cajas y bancos de ahorro, los bancos hipotecarios y demás empresas bancarias establecidas dentro del territorio de la república. Hará estas visitas sin dar aviso previo a la empresa interesada ”.

“ Tendrá, asimismo, las más amplias facultades para examinar, a su arbitrio, las sucursales que cualquiera empresa bancaria nacional y aun el Banco Central de Chile tengan en el extranjero ”.

“ El superintendente examinará la situación y los recursos de la empresa que visite, la proporción de sus fondos de caja, las cuentas que tenga con otros bancos del país y del extranjero, la forma en que administra los negocios, la actuación de los directores dentro de la empresa, la inversión de los fondos, la seguridad y prudencia de su administración, y se cerciorará especialmente de si en la gestión de los negocios se han cumplido todos los requisitos de la ley. Podrá, también, extender sus investigaciones a cualquier otro punto que estime conveniente esclarecer ”.

Agrégase en el artículo 28, que el superintendente y los ins-

pectores estarán facultados para llamar a cualquiera persona a declarar bajo juramento acerca de cualesquier hecho cuyo conocimiento estimare necesario para esclarecer alguna operación de las empresas bancarias.

Los expositores de la ley, al ocuparse de estos preceptos consiguen opiniones en las que se advierte la influencia de las modalidades consagradas por las leyes bancarias norteamericanas, que sería inexcusable no recordarlas aquí. “No sería conveniente— dicen—dejar establecida en la ley la forma de proceder en estas inspecciones; pero la redacción de este artículo expresa claramente que el superintendente debe efectuarlas con toda prolijidad y atención”.

“Según es práctica general, el inspector llega al banco sin aviso previo, preferentemente en horas en que están las bóvedas —o tesoros—cerrados y los sella y lacra, y desde ese momento hasta el instante en que abandona el recinto del banco, tiene bajo su inmediata y suprema autoridad la cartera, los libros, las cuentas y el personal del banco”.

“El superintendente y sus ayudantes comprueban, mediante un recuento eficaz, el dinero en efectivo, los valores en garantía, los préstamos y demás documentos de cartera y los comprueba con los libros generales”. “Practican también el examen del pasivo. Confirman por medio de correspondencia todas las cuentas que el banco tenga con otros bancos, sea como deudor, sea como acreedor y confrontan con el libro mayor el registro de acciones, los libros de depósitos y demás registros del pasivo. Y lo que es más importante, estiman cuidadosamente los préstamos e inversiones por el valor efectivo que tengan en el mercado. Con análogos procedimientos, el inspector calcula el verdadero valor de las garantías y demás prendas constituidas como cauciones en caso de préstamos y otros anticipos”. Terminado el examen de la organización del banco, convoca a reunión al directorio de éste y en forma franca y con entera libertad le expone las observaciones que ha deducido del examen, especialmente las que se refieren a puntos que no juzgue satisfactorios.

Si en el informe que eleva el inspector al superintendente recomienda que se traspase a la cuenta de pérdidas parte del activa, dará noticia de esta circunstancia a los directores del banco.

La superintendencia debe presentar anualmente al ministerio de Hacienda una memoria acerca de sus actividades y en especial un resumen que demuestre la situación económica de las empresas bancarias en actividad; asimismo informará con respecto del estado de las que se encuentren en liquidación, y por último, pro-

pondrá las modificaciones necesarias para la mejor aplicación de la ley y para el mejor desarrollo del crédito en el país.

La ley, en su artículo 8, establece que los gastos del servicio de fiscalización serán a cargo de las mismas empresas, las que contribuirán con una cuota cuya cuantía será fijada semestralmente por la superintendencia con aprobación del ministerio de Hacienda. La cuota correspondiente a cada empresa será proporcional al término medio de su activo en el semestre inmediato anterior y no podrá exceder en un semestre de un cuarenta-avo del uno por ciento de dicho activo total. A los efectos del cálculo, quedan excluidos los depósitos en custodia, en garantía o los recibidos en administración.

Corresponde agregar no sólo que los bancos no han hecho ninguna objeción seria al procedimiento indicado ni a la contribución, sin duda porque las bases son muy equitativas, sino que se han apresurado a aportar sus contribuciones, seguramente por la convicción de que un contralor tan independiente ha de contribuir a elevar sus prestigios y, por ende, al más franco éxito de sus actividades comerciales.

Paralelamente a esas facultades conferidas a la oficina fiscalizadora, se establece una serie de penalidades para asegurar el imperio de la ley, unas de carácter personal y otras pecuniarias, graduadas con excelente criterio.

Toda persona o los administradores de las personas jurídicas que operen en negocios bancarios sin estar autorizados, son pasibles de mil pesos por cada día de contravención, sin perjuicio de ser castigados por el delito de estafa, si el público sufriere perjuicios.

El artículo 23 castiga a los administradores o empleados que formulen declaraciones falsas o que disimulen, por medio de documentos fraudulentos, la situación económica de la empresa, con reclusión o multa de mil a diez mil pesos o con ambas a la vez.

En caso de quiebra, las personas que hubiesen cometido tales actos, serán consideradas como quebrados fraudulentos.

El artículo 71 declara que los administradores que repartan dividendos falsos, son responsables personal y solidariamente, debiendo devolver a la empresa el importe total de los dividendos pagados, empleando al efecto sus peculios particulares.

El artículo 74, a fin de asegurar el mantenimiento de los encajes establece que la superintendencia aplicará administrativamente una multa igual al dos por ciento sobre la cantidad promedio que faltase en cada período de quince días que se considere. La multa se elevará al 4 o/o por cada quincena en que subsistiere esa falta.

A los bancos que otorguen a sus administradores préstamos superiores a seis mil pesos, se los castigará con una multa igual al préstamo concedido.

La ley, con excelente criterio práctico, dispone que todos los bancos constituirán un depósito en valores mobiliarios de renta a la orden conjunta del superintendente y del banco por \$ 25.000, si su capital y reservas no llegasen a diez millones, y por \$ 50.000, si su capital y reservas excediesen.

Dichos depósitos responden a las multas y también al aporte de la contribución para costear los servicios de fiscalización. En caso de que el banco no los abonase, se tomarán las cantidades correspondientes, pero, debiéndose disponer previamente de las rentas que se hubiesen acumulado.

Dichos depósitos, si se redujesen, deberán ser reintegrados por el banco en el término de 30 días.

La superintendencia es la autoridad competente para aplicar las multas. La empresa disconforme podrá apelar dentro de los diez días de notificada ante el juez en lo civil del domicilio principal y en segunda instancia ante la corte de apelación correspondiente.

La ley, además; confiere al superintendente el derecho de hacerse parte, por sí o por mandato, en cualquier juicio iniciado por infracción a las disposiciones de la ley.

De esta síntesis se desprende que la economía de la ley responde satisfactoriamente a los objetivos racionales de la penalidad. Además, el criterio rígido de la misma está plenamente justificado en esta materia a la que está tan vinculada la prosperidad nacional y el bien público.

Antes de terminar esta relación, me he de referir a la reforma introducida en el régimen de la liquidación de los bancos, que se aparta de la legislación de quiebras aplicable a los demás comerciantes.

Como se recordará, antes de la vigencia de esta ley, los bancos se regían por las disposiciones generales del Código de Comercio sobre bancarota, que establece que la designación de liquidadores la harán los acreedores con aprobación judicial.

En cambio, la ley de bancos autoriza al superintendente a tomar a su cargo la liquidación de cualquier empresa bancaria, si ésta incurriese en alguna de las siguientes infracciones: suspensión de pagos; ocultación de los libros y documentos a la superintendencia; negativa por parte de los administradores o empleados del banco a prestar declaración acerca de los negocios de la empresa; contumacia en infringir la ley o sus estatutos; rebeldía con-

tra disposiciones legalmente impartidas por la superintendencia; o, pérdidas que reduzcan el capital a una suma inferior al mínimo establecido para instalarse.

La ley establece que si la empresa suspendiere los pagos o si le fuere pedida judicialmente la quiebra, el juez dará aviso al superintendente, el cual en el término de veintiún días investigará la solvencia de la empresa, suspendiéndose entre tanto los trámites de la quiebra y toda acción ejecutiva. Si el superintendente comprobara la solvencia del banco, propondrá las medidas conducentes para que prosiga sus operaciones; pero, si estimase que es insolvente, lo comunicará al tribunal para la prosecución del juicio y consiguiente declaración de quiebra.

En este caso, la superintendencia actuará como síndico provisional, a los efectos de informar a los acreedores de la composición y gradación del pasivo, del valor del activo y de la conducta de los administradores, y, hecho ésto, continuará como síndico definitivo hasta liquidar la empresa. Si la situación del banco no fuese de insolvencia, pero, en cambio la seguridad de los depositantes y accionistas hiciere necesaria la liquidación, como consecuencia de la existencia de alguna de las otras causas antes citadas, la superintendencia actuará con las facultades y deberes inherentes a los liquidadores de sociedades anónimas, pudiendo, a tal fin, nombrar delegados o peritos auxiliares.

Si una vez realizado todo el activo, éste no fuere suficiente para pagar a los acreedores, el superintendente exigirá de los accionistas o de los cedentes en su caso, la integración de las cuotas impagas de acciones. Si, por el contrario, hubiere excedente, la superintendencia podrá entregar la liquidación a los representantes de los accionistas.

Es prudente destacar el criterio previsor de la ley cuando dispone la liquidación del banco en caso de reducción del capital a sumas inferiores al mínimo legal. Tal hecho, por lo general, es la resultante de una crisis interna grave o de errores fundamentales en la conducción de los negocios y la única forma de evitar consecuencias mayores es la liquidación.

Los consejeros financieros se explican la razón de estas disposiciones en el hecho de que " los acreedores de una institución " bancaria son la población entera del país, la cual deposita su " dinero en los bancos y acepta el compromiso que éstos contraen " de pagarle en la confianza de que los fondos así depositados le " serán devueltos. Ningún particular y ningún funcionario pú- " blico, está en situación más ventajosa para proceder a la liqui- " dación de una institución fallida que el superintendente de ban-

“cos y sus ayudantes”. “Estos conocen íntimamente las prácticas bancarias y las condiciones corrientes de los negocios bancarios del país; están ampliamente informados acerca de las personas que obtienen préstamos en los bancos; y su objeto al liquidar el banco fallido sería, naturalmente, el de efectuar esta operación en la forma más rápida y económica posible, pues cualquiera otra política vendría a refluir sobre la administración de la sección de bancos. Las liquidaciones hechas por los inspectores de los bancos, donde quiera que se ha seguido esta práctica, han demostrado siempre ser las más económicas y de allí resulta el beneficio para los acreedores”.

A pesar de que hace tan poco tiempo que actúa la superintendencia, ésta ya ha conseguido encauzar notablemente la política bancaria, consolidando a muchas empresas nacionales; ha evitado especulaciones en los cambios extranjeros a raíz de las alarmas producidas con motivo de las incidencias en el conocido conflicto de límites, ha asegurado mayor expansión del crédito bancario, basada en operaciones bien calificadas, merced a la facilidad del redescuento, y, también, ha asegurado una ventajosa liquidación de la quiebra del Banco Español de Chile, que tuvo tanta repercusión por los valiosos intereses que lesionara.

Es justo reconocer que gran parte de este éxito se debe a la acción enérgica de los funcionarios que con tanta competencia y honorabilidad están a cargo de tan importante repartición del Gobierno.

Al exponer en esta síntesis las disposiciones más salientes de la novísima ley general de bancos de Chile, me ha guiado el propósito de facilitar su conocimiento, ya que esta legislación, a juicio de las autoridades en esta materia, constituye la última palabra, tanto por las acertadas soluciones prácticas que contiene, cuanto por la armonía que dichas soluciones guardan con los principios preconizados por tratadistas y por congresos de técnicos.

Y ya que he mencionado los congresos de técnicos, séame permitido, para terminar, un recuerdo en homenaje del Congreso de Doctores en Ciencias Económicas y Contadores Públicos Nacionales, celebrado hace un año precisamente, cuyo Congreso votó una serie de conclusiones recomendando ciertas bases fundamentales para la redacción de una Ley Orgánica de Bancos, que son, precisamente, análogas a las que formuló la comisión redactora de la notable ley chilena.

Vaya también este recuerdo como homenaje a esta casa de es-

tudios, en donde nuestros profesionales han forjado en disciplinas rigurosas una mentalidad amplia para concebir las soluciones ajustadas a las ciencias económicas, que rendirá en lo futuro, cuando a estos estudios en nuestro país se le den el destacado lugar que otras naciones les otorgan todos los beneficios que es dable esperar de sus merecimientos.

Víctor BARON PEÑA.