

EL DERECHO BANCARIO (UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA)

Carlos DÁVALOS M.

SUMARIO: I. *Recuento histórico; 1. Independencia 1821-1855; 2. Reforma 1855-1863; 3. Imperio 1863-1867; 4. Restauración de la República 1867-1884; 5. Porfiriato 1884-1910; 6. Revolución 1910-1920; 7. Post-revolución 1920-1934; 8. Consolidación 1934-1946; 9. Modernización 1946-1989.* II. *Como conclusión: una breve interpretación histórica.*

Antes que nada debo agradecer al Instituto de Investigaciones Jurídicas el inmerecido honor recibido con la invitación a participar en esta tribuna, para hablar de un tema que, no tengo duda, muchos tratadistas mexicanos pueden tratar con verdadera autoridad. Por tal motivo adelanto mi conciencia de esta situación, y espero, por tanto, cumplir con nuestro compromiso en el sentido de que esta modesta plática puede llegar a representar cualquier interés o utilidad para los amables asistentes.

Conmemorar el centenario de un Código de comercio como el nuestro, con una plática sostenida en torno al derecho bancario, enfrenta dos obstáculos: por una parte el de ligar el movimiento legislativo bancario a aquél de la codificación mexicana, pues el bancario precisamente nunca estuvo, como el cambiario, el concursal, el societario y otros más, integrado al Código, es decir su matriz dialéctica no la encontramos en el Código y entonces no consiste, como otras materias, en una continuidad legislativa que, al contrastarse con el Código, pudiera determinar su superación o retraso; luego el derecho bancario, en rigor, no debiera formar parte del homenaje, ya que nunca formó parte de la codificación. Y por otra porque tratándose del festejo en favor de un cuerpo legal justamente centenario, es menester, para cumplir con el espíritu del coloquio, acudir a la historia, e indagar en ella, si las hay, cuáles son las relaciones materiales o formales, desde los orígenes tanto empíricos como institucionales del derecho bancario, que existen entre éste y el Código, ya que si bien aquél, como decimos, es

y ha sido una materia contenida en ley autónoma, en la actualidad y de siempre ambos se han asimilado al conglomerado del derecho mercantil; e igualmente aprovechar ese recuento histórico para aproximarnos a las incidencias que ha debido recorrer en México esta tan cambiante rama del Derecho.

Así, el método de exposición es el siguiente: en una primera parte:

(I) se hace el recuento histórico de los acontecimientos que en nuestra opinión son los más relevantes en la historia del derecho bancario. Para tal efecto adoptamos el criterio del Colegio de México¹ respecto a las nueve etapas de nuestra historia: la primera abarca de 1821 a 1855 y la denomina “Independencia”, la segunda abarca de 1855 a 1863 y la denomina “Reforma”, la tercera abarca de 1863 a 1867 y la denomina “Imperio”, la cuarta abarca de 1867 a 1884 y la denomina “Restauración” (de la República), la quinta abarca de 1884 a 1910 y la denomina “Porfiriato”, la sexta abarca de 1910 a 1920 y la denomina “Revolución”, la séptima abarca de 1920 a 1934 y la denomina “Post-revolución”, la octava abarca de 1934 a 1946 y la denomina “Consolidación”, y la novena que abarca de 1946 a la fecha y que denomina “Modernización”.

(II) En la segunda parte se hará una breve interpretación libre de los acontecimientos que se analizan en la primera con el interés de concretar, si los hay, cuáles han sido los elementos persistentes en cada época, cuáles las tendencias y cuáles los motivos históricos de los cambios más notables, para finalmente buscar llegar a consideraciones destinadas a recapitular conclusivamente el material analizado.

I. RECUENTO HISTÓRICO

1. *Independencia 1821-1855*

1824 (Victoria):

Se publica la primera² Constitución que convierte al país en una república federal y representativa; no se considera el comercio o la banca en cualquier forma.

¹ Véase *Historia general de México*, México, el Colegio de México, 1988; e *Historia mínima de México*.

² Véase *La Constitución federal de 1824*, México, UNAM, 1976, (varios autores).

El banco inglés Barclay's Bank instala en México una agencia de representación y servicios ante el nuevo gobierno.³

1830 (Bustamante):

Se crea el Banco de Avío para Fomento Industrial, con capital exclusivamente inglés.

1836 (Santa Anna):

Se deroga la Constitución de 1824 y en su lugar se publican las llamadas "Siete Leyes", en las que se refuerza el poder presidencial, se restringe la libertad individual y se suprime a los Estados; en ellas tampoco se considera el comercio o la banca.⁴

Texas declara su independencia de México;

1837 (Bustamante en segundo periodo):

Se crea el Banco Nacional para la Amortización de la Moneda de Cobre con capitales español y mayoritariamente inglés.

Se verifica la primera invasión francesa por motivo de cobros privados y de deuda pública; a su salida quedan en el país fuertes inversiones básicamente en los sectores comerciales.

1839 (Santa Anna):

Se publica un decreto que prohíbe las operaciones del crédito en las que se pacte más del 12% anual;⁵ ésta puede considerarse la primera reglamentación oficial del crédito en México.

Con el apoyo de los Estados Unidos, el territorio de Texas formaliza su independencia, si bien México la desconoce.

1842 (Santa Anna en tercer periodo):

Se publica un decreto en el que se sancionan los abusos en los créditos otorgados por las casas de empeño.⁶

³ Lagunilla Inárritu, F., *Historia de la banca y la moneda*, México, Ed. Jus, 1981, p. 36.

⁴ Tena Ramírez, F., *Leyes fundamentales de México*, México, Ed. Porrúa, 1975, p. 199.

⁵ López Rosado, Diego G., *Curso de historia económica de México*, México, UNAM, 1973, p. 227.

⁶ *Ibidem*.

1843 (Ejecutivo provisional colegiado):

Se derogan las “Siete Leyes” y se publica una nueva Constitución con el nombre de “Bases Orgánicas”; una vez más el comercio ni la banca reciben tratamientos de cualquier tipo.⁷

1846 (Alternativamente Santa Anna y Paredes):

Se verifica la primera Invasión estadounidense que tiene como consecuencia la pérdida de gran parte del territorio (1847); la permanencia en México de múltiples inversores capitalistas y el inicio de las primeras operaciones de apertura de crédito contractual formal (1848).

Se reabre el Banco de Inglaterra y se le otorga el monopolio de la emisión de billete o de su concesión.

1849 (Santa Anna noveno periodo):

Se crea la caja de ahorro del Monte de Piedad.

En la Tercera República, el Banco de Francia, creado en 1800 y cerrado a la caída de Napoleón, vuelve a recibir el monopolio de la emisión de billetes y se le conceden facultades de banca central.

1853 (Santa Anna décimo periodo):

Se publica una ley (Lares) en la que se suprimen las legislaciones provinciales; consecuentemente el comercio y las operaciones de crédito privado y bancario continúan siendo regidas de manera más o menos anárquica por reglamentaciones centenarias y por contratos privados, de forma convencional.⁸

2. Reforma 1855-1863

1855 (Comonfort):

Se publican la “Ley Juárez” (que restringe los fueros eclesiásticos), la “Ley Lerdo” (que desamortiza los bienes en poder de corporaciones civiles y de la iglesia) y la “Ley Iglesias” que prohíbe a la iglesia el control de cementerios, el cobro de derechos, parroquiales y la fijación de montos para el cobro de réditos), lo que

⁷ Tena, *op. cit.*, p. 405.

⁸ Delgado R., *Las primeras tentativas de fundaciones bancarias en México*, México, Imp. Gráfica, 1971, p. 41.

significó una vez más la supresión de las formas más o menos convencionales utilizadas en ese tiempo para operar el crédito

1857 (Comonfort):

Se derogan las “Bases Orgánicas” y se publica una nueva Constitución, que se apega en lo esencial a la de 1824;⁹ en ella se convierte en obligatorio, para los estados federativos, un Código de comercio; es decir, no tan sólo la materia comercial y en consecuencia la bancaria no eran consideradas federales, sino que expresamente se obligaba a los estados a disponer de un código en la materia.

1859 (Juárez):

En forma similar a como sucede en esa época en diferentes países de la Europa continental, se publican las Leyes de Reforma, cuya denominación técnica es: Leyes de desamortización de los bienes del clero; con ellas súbitamente se reduce el potencial económico del único grupo de poder estable desde la independencia, y simultáneamente ingresan a la economía una gran cantidad de bienes susceptibles de constituirse en garantías bancarias o crediticias;

1861 (Juárez):

Expansión total de la guerra por la esclavitud, en los Estados Unidos; consecuentemente se reduce temporalmente el expansionismo de ese país.

Invasión hispano-franco-inglesa a territorio mexicano; al retiro en 1862 de las armadas inglesa y española, quedan en México una gran cantidad de capitales industriales, mineros y comerciales de ambos países, y se consolidan sus inversiones de capital financiero, que con anterioridad se habían iniciado; se empieza a operar el crédito con base en la costumbre de aquellas dos naciones; permanece la armada francesa.

3. Imperio 1863-1867

1863 (Maximiliano):

Instalación en México del autodenominado Imperio, con Maximiliano como emperador, merced al apoyo del partido conservador

⁹ Tena, *op. cit.*, p. 619.

mexicano; situación equivalente, por cuanto a la invitación de una familia real a crear una dinastía monárquica, a la acontecida en Bélgica y Grecia algunos años antes;

1864 (Maximiliano):

Se instala en México una sucursal del London Bank of Mexico and South America, Ltd., de capital inglés, con la denominación Banco de Londres, México y Sudamérica, que permanece después de la caída del Imperio.

Se crean algunas leyes que posteriormente fueron derogadas (Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, Código Civil del Imperio Mexicano, Ley sobre Pensiones, Ley de Los Abogados, etcétera), y otras que si también fueron derogadas, fueron asimismo inspiración en cualquier medida de las leyes publicadas durante la Restauración (Ley Orgánica de Los Tribunales y del Ministerio Público, bases para la elaboración de contratos de obra pública, Ley sobre los trabajadores, y la adopción del sistema métrico decimal, entre otras).¹⁰

4. Restauración de la República 1867-1884

1870 (Juárez):

Se verifica la guerra franco-prusiana que concluye con la caída del II Imperio, su pérdida de Alsacia y una nueva distribución del poder internacional en Europa. Probablemente este desenlace tenga relación con la falta de Apoyo que Maximiliano solicitó a Napoleón II, y cuya negativa derivó en la caída y fusilamiento de éste último.

1875 (Juárez):

Se crea el Banco de Santa Eulalia.

El gobierno alemán adquiere el Banco de Prusia, a partir de la cual compra y recibe facultades de Banca Central.

1878 (Lerdo de Tejada):

Se crea el Banco Mexicano, de capital francés.

Por Decreto se autoriza al Monte de Piedad a expedir certificados impresos como justificantes de los depósitos que recibiera, y

¹⁰ Torre Villar, Ernesto de la, *Historia de México*, México, Salvat Mexicana de Ed., 1986, tomo 12, p. 2012.

que podrían ser nominativos o al portador y, por supuesto, objeto de prenda.

1881 (González):

El presidente Grant y el General Sheridan realizan una visita oficial a México, en la que declaran la necesidad que tiene su país de invertir en México grandes excedentes de capital, preferentemente en la construcción de ferrocarriles;¹¹ poco tiempo después el presidente Díaz concede a los nacionales de aquel país toda suerte de facilidades y, desde entonces, las operaciones crediticias celebradas en México podrán considerarse como orientadas por los usos bancarios americanos; asimismo se inicia fuertemente la emisión de moneda fiduciaria por los bancos ya establecidos.

Se crea el Banco Nacional Mexicano, representante del Banco Franco Egipcio de París, de capital francés.

1882 (González):

Se crea el Banco Internacional e Hipotecario.

Se crea el Banco Minero de Chihuahua.

1883 (González):

Se crea el Banco de Empleados y el Banco Mercantil Agrícola y Ganadero, de capital español, que más tarde se subsumen en el Banco de Londres y México.

5. Porfiriato 1884-1910

1883 (Díaz):

Se modifica el artículo 72, frac. X, de la Constitución de 1857, en el sentido de erigir el comercio en materia federal.¹²

1884

Se publica el primer Código federal de comercio de México; de acuerdo con este Código corresponde al gobierno autorizar el establecimiento de bancos; sólo podrían serlo las sociedades anónimas o las de responsabilidad limitada; los estatutos debían ser aprobados por la Secretaría de Hacienda; sólo las sociedades anónimas constituidas conforme a ese Código o por una ley federal, po-

¹¹ *Idem*, p. 2158.

¹² Tena, *op. cit.*, p. 618.

drán emitir documentos con promesa de pago en efectivo al portador y a la vista; la emisión de billetes no podía exceder del capital exhibido por los accionistas; y los bancos hipotecarios no podían emitir billetes pero sí bonos hipotecarios. Estas disposiciones provocaron un conflicto de interpretación que fue concluido por la Secretaría de Hacienda en el sentido de que la emisión de billetes era un privilegio que el Estado tenía y podía concesionar, y que sólo las operaciones bancarias típicas eran independientes.¹³

Se publica el segundo Código civil, habiéndolo sido el primero en 1870.

Se celebra un Convenio Bilateral México-Inglaterra por virtud del cual ambas naciones se consideran dignas de concederse la cláusula de “la nación más favorecida”, y se concede a los nacionales de Inglaterra libertad irrestricta para adquirir bienes inmuebles en México y para exigir el pago de reclamaciones financieras.¹⁴ Después del desastre de Maximiliano, esta fue la forma que eligió el Imperio inglés para desarrollar, en México, su expansión colonialista, que en efecto tuvo la consecuencia de ingresar fortísimos capitales financieros.

1887 (Díaz):

Se publica un decreto en el que se autoriza al Ejecutivo a modificar al Código de comercio de 1884, de acuerdo con los imperativos económicos de aquel momento; este puede considerarse un antecedente de las facultades del Ejecutivo en materia económica, adicionadas a la Constitución en 1983. Es justamente con fundamento en este decreto que el presidente Díaz promulgaría, dos años más tarde, el Código de comercio de 1889 todavía vigente.

1889 (Díaz):

Se publica el segundo Código de comercio de México (todavía vigente). En la fecha de su publicación contenía 1 500 artículos y cinco libros (I Generalidades del comercio y el comerciante; II Del comercio terrestre; III Del comercio marítimo; IV De las quiebras; y V De los juicios mercantiles); en este Código, además de continuarse las disposiciones previas del Código de 84, la bancaria se convierte expresamente en materia federal, y se hace in-

¹³ Herrejón Silva, H., *Las instituciones de crédito*, México, Ed. Trillas, 1988, pp. 17 y ss.

¹⁴ Torre Villar, *op. cit.*, p. 2152.

dispensable, de conformidad con su artículo 640, la autorización de la SHCP para poder constituir una institución bancaria.

Se publica el decreto "Limantour", que más tarde se integraría al mismo artículo 640 del Código de comercio, por virtud del cual se declara que para el establecimiento de cualquier institución bancaria, de acuerdo con el Código recién en vigor, sería indispensable la autorización de la Secretaría de Hacienda de contratos de concesión aprobados por el Congreso.

1895 (Díaz):

Se crean cinco bancos estatales, a saber, los de Yucatán (Mérida), de Chihuahua (el segundo en el estado), de Durango, de Zacatecas y de Nuevo León (Monterrey).

Se verifica la guerra hispano-americana que concluiría más tarde con la independencia de Cuba, la anexión de Filipinas y Puerto Rico, y la notable injerencia de Estados Unidos en la independencia que obtuvo el Departamento de Panamá de la República de Colombia; 20 años antes había comprado a Rusia en algunos millones de dólares el territorio de Alaska; es decir, Estados Unidos se encontraba en pleno periodo de expansión colonialista.

1897 (Díaz):

Se publica la primera Ley general de instituciones de crédito, en la que se sistematizan la mayoría de las disposiciones emitidas con anterioridad sobre la materia, y sobre la cual Ley descansó, con suficiente estabilidad, el desarrollo del sistema bancario por todo el porfiriato;¹⁵ reconoce el criterio de la especialidad y previene cuatro tipos de institutos; los de emisión, los hipotecarios, los refaccionarios y los almacenes de depósito.

Se crean otros ocho bancos estatales, a saber, los del Estado de México (Toluca), de Coahuila (Torreón), de San Luis Potosí, de Sinaloa (Mazatlán), de Sonora (Hermosillo), de Veracruz (Jalapa), de Monterrey (el segundo en el estado) y el de Puebla.

1899 (Díaz):

Se publica el decreto de creación del Banco Central Mexicano cuya principal característica sería la de actuar como cámara de compensación.¹⁶

¹⁵ Sobre el particular, v. Herrejón, *op. cit.*

¹⁶ Véase Fernando de Rosenzweig, *Moneda y bancos*, México, Ed. Graf. 1970, p. 182.

1901 (Díaz):

Se realiza en México la Segunda Conferencia Panamericana, habiendo sido la primera en Washington en 1889, y se toman, dentro de otras resoluciones, la de crear el Banco Panamericano, que se constituiría con aportaciones de los ratificantes y tendría como función la de prestar dinero a cada gobierno para facilitar diversas actividades correspondientes al intercambio comercial y político entre ellos.

Se funda el Banco Agrícola e Hipotecario de México, que puede considerarse el primer banco de vocación esencialmente agrícola.

Se crean las “Cajas de préstamo para obras de irrigación y fomento de la agricultura”, en las que el gobierno suscribe una parte muy importante del capital fundacional y, por ello, puede considerarse el antecedente más importante de las bancas paraestatales; como indica su nombre estaban destinadas a promover la agricultura mediante el crédito.

1908 (Díaz):

Se modifica la Ley de 1897 en el sentido de que los préstamos refaccionarios no sólo se concederían a los que tuvieran la calidad de propietarios, sino también a los que tuvieran la de agricultores, lo que fue un intento importante, pero tardío, de paliar las grandes diferencias que concluirían en el conflicto armado dos años después.¹⁷

6. Revolución 1910-1920

1913 (Huerta):

Se publica un decreto en el que se concede a los bancos una moratoria de “10 días” para presentar a las autoridades un proyecto de viabilidad; pero concluido el plazo ningún banco presentó tal proyecto.¹⁸

Se publica un decreto en el que se autoriza a los bancos de emisión a no tener que cambiar sus billetes, concediéndoles poder liberatorio ilimitado.

¹⁷ Mendieta y Núñez, L., *El crédito agrario en México*, México, Ed. Porrúa, 1977.

¹⁸ Herrejón, *op. cit.*, p. 23.

Finalmente, no obstante la excesiva complacencia del presidente Huerta, los bancos suspenden en bloque su operación, asumiendo una condición de bancarrota general.

Se crea en Estados Unidos la institución denominada “Reserva Federal”, que fungiría, desde entonces, como banca central.

1913 (Carranza, como primer jefe del Ejército Constitucionalista):

Sostiene y hace publicar un discurso en el que presenta, para una vez restaurado el régimen constitucional, su programa de reorganización bancaria, en el que propone lo siguiente: abolir los monopolios privados; abolir la emisión por bancos privados; establecer un banco único de emisión de control público directo; y cancelar las concesiones a bancos privados no controlados por el Ejecutivo.¹⁹

1914 (Huerta):

Se publica un decreto en el que se disminuye, del 50 al 33% a que obligaba la Ley de 1897, la exigencia de garantía metálica a los bancos de emisión.

Se inicia la gran guerra europea.

1915 (Carranza, como primer jefe del Ejército Constitucionalista):

Se publica un decreto en el que se conceden 45 días a los bancos privados para regularizar su situación operativa global en los términos de la Ley de 1897, fundamentalmente en el sentido de probar que su emisión fiduciaria correspondía a los límites legales.

Se crea la “Comisión Regulatoria e Inspectoría de Instituciones de Crédito”, con facultades de inspección complementarias del decreto anterior, que desaparece, junto con todos los bancos privados, un año después de 1916.²⁰

1916 (Carranza, como primer jefe del Ejército Constitucionalista):

Se publica un decreto en el que: se abrogan todas las concesiones otorgadas a bancos privados de cualquier tipo; se ordena la incautación de sus bienes suficientes para garantizar las emisiones fiduciarias de cada uno; se ordena la liquidación societaria de todos ellos; y se deroga la Ley bancaria de 1897; es decir el sistema bancario desaparece.

¹⁹ *Idem*, pp. 25/26.

²⁰ *Ibidem*.

Se publica un decreto en el que se suspende el pago de la deuda pública.

1917 (Carranza, como presidente):

Se crea la “Comisión Monetaria” con el interés básico de vigilar la liquidación de los bancos privados.

Se vota y publica la Constitución general, aún vigente.

En la Constitución de 1917 se continúa con el criterio de considerar al comercio y la banca como materias federales, y se incluye en el nuevo artículo 28 la facultad para el gobierno federal de detentar el monopolio de la emisión de billetes.²¹

Se presenta una iniciativa para la creación de una ley orgánica del “Banco Único de Emisión” que fue rechazada.

7. *Post-revolución 1920-1934*

1921 (Obregón):

Se presenta una iniciativa de ley en la que se propone conceder a bancos privados concesiones prorrogables por 10 años, que fue rechazada por escasa mayoría.

Se publica el “Decreto de devolución a sus legítimos representantes, de los bancos y los bienes incautados”; en él se hace de ellos una triple clasificación: 1. Los que tuvieran un activo superior al pasivo en un 10%, podrían continuar operando, pero sin emitir; 2. los que tuvieran un activo superior al pasivo, pero en menos del 10% podrían operar sólo para terminar su liquidación, y 3. los que tuvieran un pasivo mayor al activo, que deberían consignarse a la autoridad hacendaria para ser liquidados. Es decir se reinstauró incipientemente el sistema bancario, y como la ley de 1897 había sido derogada su operatividad institucional fue confiada a la costumbre bancaria y a circulares de contenido específico emitidas por el gobierno federal. Es decir el sistema bancario reinicia operaciones.²²

²¹ Tena R., *op. cit.*, pp. 817 y ss.

²² Ortiz Mena, F., en *México 50 años de revolución*, México, Fondo de Cultura Económica, 1966, t. I, p. 395.

1924 (Obregón):

Se verifica la Convención Bancaria, a la que se convocó a los interesados como a un coloquio cumbre y conclusivo en la materia.²³

Se publica la Ley de pagos de deuda pública, con el fin de operar los pagos insolventes provocados por la moratoria incurrida años atrás.

1924: (Calles):

Se publica la Ley general de instituciones de crédito y establecimientos bancarios, en la que se prevé la creación de una Comisión Nacional Bancaria, enunciando algunas de sus facultades, pero la Comisión no inició operaciones sino hasta el año siguiente.

1925 (Calles):

Se publica la Ley orgánica del Banco de México, S. A., y se crea dicho organismo.

La Comisión Nacional Bancaria inicia operaciones.

1926 (Calles):

Se publica la segunda Ley general de instituciones de crédito y establecimientos bancarios, a la que se agregan como tales las cajas de ahorro, las compañías de fianzas y los almacenes generales de depósito.

Se publica la primera Ley de establecimientos de fideicomiso.

Se publica la Ley de crédito agrícola; ésta prevé la creación de sociedades regionales de crédito agrícola y de sociedades locales de crédito agrícola.²⁴

Igualmente se publica la Ley de bancos ejidales agrícolas, cuyo objeto, como indica su nombre, era promover las actividades ejidales de cualquier tipo, por medio del crédito; es importante notar que de inmediato a la Revolución y al establecimiento de bases legales suficientes para el sistema bancario, el Estado se preocupó de manera prioritaria por el desarrollo social y económico del

²³ Manero A., *La revolución bancaria en México*, México, Ed. Part., 1957, p. 45.

²⁴ Molina, Enríquez, A., *La revolución agraria en México*, México, Ed. LER, 1976.

campo, por medio del crédito; responsabilidad cuyas dificultades acabaron por convertirse en crónicas.²⁵

Se crea el primer banco de participación estatal total propiamente dicho, a saber, el Banco Nacional de Crédito Agrícola, S. A.; por lo mismo puede considerarse la primera institución de crédito que tiene, además de un fin económico, uno predominantemente social.

1928 (Calles):

Publicación del Código civil, todavía vigente.

1931 (Ortiz Rubio):

Se publica la Ley de crédito agrícola para ejidatarios y agricultores en pequeño. Esta Ley englobaba en su hipótesis legal las actividades del banco nacional y de los regionales y locales creados en 1926.

Se publica la Ley monetaria.

1932 (Ortiz Rubio):

Se publica la tercera Ley general de instituciones de crédito y organizaciones auxiliares, en la que se incluye a los establecimientos fiduciarios como establecimientos de esa índole, y se deroga la Ley de establecimientos de fideicomiso de 1926. Igualmente se crean como instituciones nominales las instituciones “nacionales” de crédito, las que serían las bancas denominadas en México para-estatales, por tener una participación mayoritaria o total del gobierno.

Se modifica fuertemente la Ley orgánica del Banco de México, S. A., por virtud de lo cual dicho organismo se convierte en una banca central típica.²⁶

Se derogan 182 artículos del Código de comercio de 1889, y se publica la Ley general de títulos y operaciones de crédito, en la que se organiza el fideicomiso por primera vez en la ley mexicana de una manera sustantiva, y la que, más tarde, en los importantes movimientos de 1982, se convertiría en una ley “cuasibancaria” al erigirse en el derecho supletorio por excelencia de un tipo de derecho bancario totalmente administrativo y, por tanto, carente de reglas específicas sobre los contratos y su operatividad.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Véanse, Herrejón, *op. cit.*, p. 31; y Cervantes Ahumada, *Títulos y operaciones de crédito*, México, Ed. Herrero, 1976, p. 218.

1933 (A.L. Rodríguez):

Se publica la Ley que crea la primera banca de vocación industrial, con participación estatal total, a saber: la Nacional Financiera, S. A., que continúa con la misma denominación.

Se publica la ley que crea la primera banca con vocación de apoyo y promoción social, de participación estatal total, a saber: el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, cuya denominación actual es Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A.

8. Consolidación 1934-1946

1934 (A. L. Rodríguez):

Se publica la Ley de crédito agrícola, que involucra a las instituciones creadas con anterioridad y deroga la ley de 1926.

Se derogan otros 184 artículos del Código de comercio de 1889, y se publica la Ley general de sociedades mercantiles.

1935 (Consolidación; Cárdenas):

Se derogan las legislaciones anteriores sobre la materia, y se publica la Ley de crédito agrícola, la cual prevé la creación de un nuevo organismo bancario especializado en el sector ejidal.

Se crea el Banco Nacional de Crédito Ejidal; una vez más, como su nombre indica, destinado a atender los requerimientos de los ejidatarios; el funcionamiento de este banco y de la estructura de aquella ley fueron censurados por su ineficacia (en el lapso de 1936 a 1946 el Banco dejó de recuperar 150 millones de pesos.²⁷

Se crea, mediante un fideicomiso, el Fondo de Crédito Popular con objeto de promover las actividades de productores y obreros artesanos en pequeño. Éste puede considerarse el primer esfuerzo del gobierno por fomentar actividades específicas mediante el fideicomiso.

Se publica el Reglamento de inspección, vigilancia y contabilidad de las instituciones de crédito.

Se derogan 57 artículos del Código de comercio de 1889 y se publica la Ley sobre el contrato de seguro.

²⁷ Albornoz, Álvaro de, *Crédito agrícola por niveles de desarrollo*, México, Ed. IMIE, 1977, p. 120.

1936 (Cárdenas):

Se publica la segunda Ley orgánica del Banco de México, S. A., por medio de la cual dicha institución se consolida como una banca central moderna.²⁸

1937 (Cárdenas):

Se crea la primera banca con vocación de apoyo económico estructural, de participación estatal total, a saber, el Banco Mexicano de Comercio Exterior, S. A.

Se crea el Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial, con objeto de proporcionar a los productores y artesanos en pequeño un apoyo adicional al del fideicomiso creado dos años antes con los mismos fines.

Se publican diferentes modificaciones a diversas leyes en la materia, destinadas a permitir una mayor flexibilidad en las políticas cambiarias que pudiese asumir el gobierno federal.²⁹

1941 (Ávila Camacho):

Se publica la cuarta Ley general de instituciones de crédito y organizaciones auxiliares, en cuyo artículo 2º transitorio³⁰ se declara inaplicable, contundentemente, el derecho civil a la materia bancaria; quedan previstos, como los únicos seis tipos y subtipos de establecimientos bancarios: los bancos de depósito, de ahorro, de fideicomiso, de capacitación, las financieras y las hipotecarias. Esta ley se ocupó igualmente de organizar las facultades de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, a la que también se le dieron respecto de las instituciones de Seguros.

México declara la guerra a las potencias del eje.

Se firma un convenio bilateral de cooperación internacional entre México y Estados Unidos, en el que se fija una paridad cambiaria estable de 4.85 por dólar, por tiempo indefinido.³¹

²⁸ Véanse Herrejón, *op. cit.*, p. 31; y Acosta Romero, Miguel, *Derecho bancario*, México, Ed. Porrúa, 1986, pp. 74 y ss.

²⁹ López Rosado, Diego, *Problemas económicos de México*, México, UNAM, 1975, p. 374.

³⁰ El texto de este artículo transitorio es como sigue: "La presente Ley entrará en vigor en toda la República el 2 de junio de 1941, sin que sea aplicable, por lo tanto, lo dispuesto por el Código Civil".

³¹ López Rosado, D., *op. cit.*, p. 376.

Se publica la Ley que crea el primer banco de participación estatal total, con destino a actividades puramente comerciales, a saber: el Banco Nacional Cinematográfico, S. A.

Se crea el Banco Nacional de Fomento Cooperativo, que más tarde se convertiría en el Banco Pesquero y Portuario y que actualmente se encuentra en liquidación.

1942 (Ávila Camacho):

Se publica la Ley de crédito agrícola, en la cual se modifica el texto de la anterior en el sentido de incluir ciertas organizaciones de crédito exclusivamente, a saber: las sociedades de crédito agrícola y las uniones de sociedades de crédito agrícola.

1943 (Ávila Camacho):

Se crea el Banco del Pequeño Comercio, S. A.

Se derogan 179 artículos del Código de comercio de 1889, y se publica la Ley de quiebras y suspensión de pagos.

1944 (Ávila Camacho):

Se crea el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo.

9. Modernización 1946-1989

1946 (Alemán):

Se crea la Comisión Nacional de Valores.

Se modifica la Ley Orgánica del Banco de México, S. A., en el sentido de hacer obligatorio para los bancos el depósito, en el Banco de México, del 33% para los localizados fuera del Distrito Federal, y del 50% para los localizados en él, de todos los depósitos que reciban por motivo de la operación de su especialidad.

Se modifica la estructura y la denominación del Banco Nacional de Crédito Agrícola por el de Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero; se aumenta de manera importante su capital social, mediante suscripciones hechas por el gobierno federal, los gobiernos estatales y del Distrito Federal, y en una parte minoritaria por las sociedades y las uniones de crédito.

1947 (Alemán):

Se crea el Banco Nacional del Ejército y la Armada, S. A.

1950 (Alemania):

Se crea una institución destinada, exclusivamente, a la promoción del ahorro nacional, a saber, el Patronato del Ahorro Nacional, a la que se facultó a emitir títulos de crédito denominados bonos del ahorro nacional.

1953 (Ruiz Cortines):

Se publica el Reglamento de trabajo de los empleados de las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares.

Se crea la Financiera Nacional Azucarera, S. A.

1955 (Ruiz Cortines):

Se publica la Ley de crédito agrícola, que una vez más pretende reorganizar el sistema del crédito agrícola y ganadero para convertirlo finalmente en uno realmente eficiente.

1958 (López Mateos):

Se crea el Banco Interamericano de Desarrollo.

1960 (López Mateos):

Se crean los bancos agrarios, cuyo objeto primordial era otorgar préstamos a los ejidatarios y comuneros bajo un régimen de responsabilidad solidaria.

1963 (Díaz Ordaz):

Se modifica el artículo 228 de la Ley general de títulos y operaciones de crédito, injertándole un apartado "bis" (de los certificados de vivienda o inmobiliarios), por virtud del cual el gobierno federal utiliza de manera institucional el fideicomiso para compactar una gran cantidad de recursos financieros en una sola operación, a su vez destinada a distribuirse entre el gran público; en este caso, como forma de paliar los déficit de vivienda que desde entonces se sienten.³²

Se derogan 305 artículos del Código de comercio de 1889, y se publica la Ley de navegación y comercio marítimo. Es decir, a esta fecha se habían derogado 877 artículos del Código y se habían modificado 115, con la simultánea publicación de cinco leyes especializadas (LGTOC, LGSM, LSCS, LQSP y ésta), que a su vez ten-

³² Véanse Cervantes Ahumada, *op. cit.*, p. 164; y Dávalos C., *Títulos y contratos de crédito*, México, Ed. Harla, 1983, p. 248.

dieron a convertirse, fundamentalmente la LGTOC, en cuerpos legales “tronco” de las actividades económicas y comerciales del país que organiza cada ley.

1965 (Díaz Ordaz):

Se modifica el artículo 8º de la Ley general de instituciones de crédito y organizaciones auxiliares de 1941, en el sentido de mexicanizar los bancos privados, prohibiendo que personas físicas o morales extranjeras tuviesen participación en su administración o capital.³³

Se creó el Banco Nacional Agropecuario, que tenía como función primordial la de poner fin al desorden crediticio que imperaba en el otorgamiento de préstamos por los bancos nacional y agrícola. En efecto aquél sustituyó a éstos.

1967 (Díaz Ordaz):

Se gira a bancos mediante circular, el Reglamento de las tarjetas de crédito bancarias, que se puede considerar el primer dispositivo en México destinado a regular las actividades bancarias automatizadas o computarizadas, con impacto en el gran público.

1970 (Echeverría):

Se modifica y adiciona el artículo 99 de la Ley general de instituciones de crédito y organizaciones auxiliares de 1941, en el sentido de permitir la creación, en demérito del criterio de la especialidad fuertemente arraigado en México hasta esa fecha, la creación de “grupos financieros” siempre que pudieran garantizar ante la SHCP, con un fondo común correspondiente al 10% de las utilidades consolidadas de cada grupo, el cumplimiento del convenio concesional que se firmara entre ellos; éste puede considerarse el antecedente más claro de la “banca múltiple”.³⁴

³³ Sobre la reivindicación de sectores prioritarios v. Méndez Silva, Ricardo, *Las inversiones extranjeras en México*, UNAM, 1973, p. 57. Jorge Barrera Graf establece la diferencia entre nacionalización (convertir un sector en exclusivo de los mexicanos) y la estatización (convertir un sector en exclusivo del Estado) contra los conceptos utilizados por otros, respectivamente, de mexicanización y nacionalización.

³⁴ Véanse fundamentalmente: Acosta Romero, Miguel, *La banca múltiple*, México, Ed. Porrúa, 1981, y Bauche García Diego, Mario, *Operaciones bancarias*, México, Ed. Porrúa, 1985.

1971 (Echeverría):

Se institucionaliza el apoyo estructural de actividades de promoción industrial en favor del gran público, y no de sectores geográficos, sociales o económicos determinados, justamente en el fideicomiso, al publicarse el “Decreto de fideicomisos turísticos en zonas prohibidas”.

1975 (Echeverría):

Como clara erradicación del criterio de especialidad, se permite por primera vez la fusión de los bancos pertenecientes a un “grupo financiero”,³⁵ y se publica el decreto en que se autoriza la fusión destinada a crear, en el fusionante, una “banca múltiple”.

El Ejecutivo se ve en la necesidad de condonar 9 mil millones de pesos al Banco Ejidal, con lo que se muestra, una vez más, las dificultades insalvables enfrentadas en el préstamo a la agricultura y la ganadería.

Por decreto se ordena la fusión de los Bancos Ejidal, Agrícola y Agropecuario, para dar nacimiento a la fusionante: el Banco Nacional Agropecuario; y en el propio decreto se ordena el cambio de su denominación a la actual, a saber, Banco Nacional de Crédito Rural, S. C.

1976 (Echeverría):

Se publica el decreto sobre las “Reglas para el establecimiento y operación de bancos múltiples”.

Se publica la Ley general de crédito rural, sobre la cual funcionó el sector correspondiente hasta las modificaciones diametrales posteriores a 1982.

1978 (López Portillo):

Se modifica la Ley general de instituciones de crédito y organizaciones auxiliares de 1941, mediante la incorporación de un nuevo capítulo, a saber: De las bancas múltiples.

1981 (López Portillo):

Se publica el segundo Reglamento para el funcionamiento y operación de las tarjetas de crédito bancarias.³⁶

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ Dávalos C., *Aspectos jurídicos de los servicios automatizados en el derecho bancario*, México, Asoc. Mexicana de Bancos, 1987, pp. 87 y ss.

1982 (López Portillo):

Se opera un cambio radical en el sistema bancario, con la publicación de dos decretos en septiembre,³⁷ a saber; 1. el Decreto que establece la nacionalización de la banca privada; y 2. el Decreto de control de cambios. En efecto, el primero expropió la banca privada y otorgó al Estado el monopolio del servicio público de banca y crédito; simultáneamente modifica el régimen societario de los bancos, de sociedad anónima que eran desde 1897, a sociedad nacional de crédito; y finalmente modifica la estructura del banco central, de sociedad anónima estatal a organismo descentralizado. Probablemente aún más que en 1916, en que los avatares propios a una revolución permiten entender más fácilmente los cambios operados entonces, que además acabaron por retrotraerse en gran medida a su situación original, en el movimiento de 1982 es necesario hablar, en la banca mexicana, de un antes y un después total.

Dentro de los defectos de técnica y constitucionalidad que más se han cuestionado de aquel decreto, algunos son los siguientes:³⁸ 1. siendo que en México la expropiación sólo es posible por razones de utilidad pública, ésta no se probó contundentemente ni en el decreto ni fuera de él; 2. el monopolio del servicio público de banca y crédito en el Estado implica una modificación a la Constitución que, desde luego, el Ejecutivo no puede realizar; 3. el decreto expropió “personas”, aun morales, lo que es imposible desde el punto de vista de la teoría general del derecho; 4. de conformidad con la técnica del derecho administrativo no es posible expropiar dinero o haberes negociables puesto que por la expropiación “el dinero se tiene que volver a pagar con dinero”, pero así sucedió; y 5. no es legal que intempestivamente se prive a una persona moral de sus representantes, a pesar de que sus bienes y sólo éstos se hayan expropiado, pero el decreto ordenó su inmediata sustitución por los que la administración señale.

En efecto éstas y otras irregularidades fueron impugnadas por los banqueros en juicios cuyos resultados se desvanecieron en los acuerdos de indemnización, pero fundamentalmente en la arrolladora maquinaria administrativa que con rapidez y urgencia evitó

³⁷ Véanse Barrera Graf, Jorge, *La nueva legislación bancaria*, México, Ed. Porrúa, 1985; Bauche G., *op. cit.*; Herrejón, *op. cit.*; Acosta R., *op. cit.*, entre otros.

³⁸ *Ibidem.*

la pérdida total de control, consiguiendo continuidad en la operación del crédito, así como un nuevo estado de cosas relativamente eficiente. Como quiera, la banca se convirtió a partir de entonces (justamente cinco años después que sucediera lo mismo en Francia),³⁹ en una actividad exclusiva del Estado, pero no mediante una compra sino de una expropiación es decir, mediante la fuerza de la voluntad de imperio de un Estado.

1983 (De la Madrid):

Se deroga parcialmente la Ley general de instituciones de crédito y organizaciones auxiliares de 1941. Concretamente de sus seis títulos se derogaron el III y gran parte del II, que regulaban los diferentes tipos de bancos especializados y las organizaciones auxiliares del crédito, quedando vigentes todas las restantes que atienden básicamente a las operaciones bancarias, la vigilancia por la Comisión, la contabilidad y las disposiciones generales comunes, por lo cual aparentemente quedaba vigente el dispositivo transitorio de la ley del 41 según el cual el derecho civil no era aplicable a la materia bancaria. Simultáneamente se publica una nueva ley de transición, reglamentaria del servicio público de banca y crédito, que estaría en vigor desde enero de 1983 hasta mayo de 1985.

1983-1984 (De la Madrid):

Durante este lapso de clara transición la estructura legal del sistema bancario estuvo distinguido, dentro de otras, por las siguientes dos circunstancias:

1. Por la puesta en práctica de las reglas preliminares dictadas por la Ley de 1983, principalmente las de vocación estructural, verbigracia: el funcionamiento del Banco de México como organismo descentralizado, de conformidad con su nuevo estatuto legal; la fusión de los pequeños bancos en los mayores; la distinción progresiva entre bancas de desarrollo (representadas básicamente por las antiguas sociedades nacionales de crédito) y las bancas múltiples (representadas por los bancos privados expropiados) de acuerdo con su nuevo estatuto como sociedades nacionales de crédito, en lugar de sociedades anónimas que eran;⁴⁰ la conformación de los

³⁹ Entre otros, Durupty, Michel, *Les entreprises publiques*, Francia, Thémis, 1986; y A. Delion y Michel Durupty, *Les nationalisations 1982*, París, Ed. Económica, 1982, particularmente pp. 142 y ss, sobre los criterios de indemnización.

⁴⁰ Véase fundamentalmente Acosta Romero, Miguel, *Legislación bancaria*, México, Ed. Porrúa, 1986, a partir pp. 53 y ss. "Transformación de las sociedades

nuevos órganos de representación y de administración; la implantación del nuevo régimen laboral de los trabajadores bancarios en tanto que empleados de una entidad estatal, mediante la Ley reglamentaria correspondiente;⁴¹ y la propalación de los acuerdos de indemnización, así como la colocación en bolsa, tanto de los certificados de aportación patrimonial (sustitutivos de las acciones de los antiguos bancos) como, ulteriormente, de los bonos de indemnización bancaria, que también fueron objeto de especulación bursátil.

2. Por las dificultades de interpretación que se suscitaron en tribunales, tanto por la falta de especificidad en las reglas supletorias de los nuevos cuerpos legales, como por la falta de claridad en torno a si el derecho civil, tanto sustantivo pero principalmente el procesal, debía empezar a aplicarse a los negocios bancarios, o si por contra, siguiendo el criterio de la ley de 41, no debía ser así; preguntas que, al entrar en vigor la actual Ley de 1985, se contestaron en el sentido de que el civil sí era aplicable al bancario, lo que, a nuestro entender, fue un error que los que están cerca de la judicatura resintieron más que otros, debido a las diferencias que existen entre el juicio civil y el mercantil; y en el sentido de que la supletoriedad del bancario permanecería como demasiado vasta y compleja y en ocasiones contradictoria,⁴² aunque debe subrayarse de manera importante para este estudio que la ley que se señaló como supletoria por excelencia, por cuanto a los contratos y a otros puntos de contacto con el público se refiere, es la LGTOC, que en muchas formas continúa con nuestro código de 1889, se publica en 1931, y es de contenido fuertemente privatista y ginebrino es decir, de visión marcadamente uniformista.

Igualmente cabe señalar que en los años inmediatos al monumental movimiento de expropiación que brevemente se comenta, el gobierno federal aparentemente decidió temperar el carácter total y definitivo de las consecuencias de la expropiación mediante el

anónimas bancarias en sociedades nacionales de crédito"; respecto de las diferencias estructurales entre banca múltiple y de desarrollo, v. Barrera Graf, *op. cit.*; respecto de la estructura general de las bancas de desarrollo, véase *Régimen jurídico de la banca de desarrollo en México*, UNAM, 1986.

⁴¹ Véase Acosta Romero, Miguel, *Derecho laboral bancario*, México, Ed. Porrúa, 1988.

⁴² Puede verse Dávalos, C., "Apuntes sobre la supletoriedad en el derecho bancario, las facultades de la Secretaría de Hacienda en la materia, y otros negocios bancarios de orden general", *Revista Mexicana de Derecho Privado*, México, 1990.

otorgamiento a las casas de bolsa de la concesión de ciertas facultades puramente reglamentarias, tanto de captación de ahorros privados como de oferta de créditos igualmente privados (básicamente representados por la emisión de obligaciones societarias mediante diferentes instrumentos), que no obstante no pueden considerarse contrarias al nuevo artículo 28 constitucional (que da al Estado el monopolio del “servicio público” de banca y crédito), pues los servicios de las casas de bolsa fue, efectivamente, puramente “privado” y no público, cuando menos no por cuanto al crédito se refiere. Este acto de temperación obedeció, en nuestra opinión, al interés del gobierno por paliar el fuerte déficit de crédito que se sintió en esos momentos, más que a un intento por regresar las cosas a su estado anterior.

1985 (De la Madrid):

Se publica la segunda Ley Reglamentaria de Servicio Público de Banca y Crédito, aun vigente. Esta ley obliga, desde luego, a que nos detengamos un poco en nuestro recuento histórico, siempre en la dirección trazada por el espíritu del Coloquio. Consta de 112 artículos distribuidos en seis títulos; ocho artículos están destinados a la definición del servicio público de banca y crédito en su nueva acepción estatal; 41 lo están a la organización, funcionamiento estructural y naturaleza de las nuevas SNC; otros once al régimen de sanciones; cuatro al establecimiento de las reglas que habrían de seguir los usuarios en las reclamaciones que tengan contra las SNC; 16 artículos a la organización de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros; y, en conjunto, sólo 28 artículos (tan sólo una quinta parte del contenido normativo de la Ley) están destinados a la reglamentación tanto de las actividades pasivas (captación), activas (crédito) como de servicios (fideicomiso entre otros). Dicho de otra forma esta ley, cuyo articulado está en sus cuatro quintas partes destinado a organizar las bases estructurales de las instituciones encargadas de ejercer la banca tradicional, en tanto que, todas, institutos estatales, y sólo en una quinta parte a la organización sustantiva y material de todo el tan delicado y tan técnico conjunto de las contrataciones, no puede considerarse, de acuerdo a los criterios tanto convencionales como vanguardistas del derecho privado, como una ley mercantil. Es desde luego una Ley que se localiza claramente en el marco teórico del derecho administrativo.

Ante esto caben las siguientes preguntas: ¿con la publicación de esta ley el bancario se convirtió en un derecho público, ya lo era de por sí, o sigue siendo privado?; o bien ¿si esta ley, de clara orientación pública, tan sólo omitió deliberadamente reglamentar el material que en conjunto se conoce como derecho bancario, básicamente por cuanto a los contratos y a los títulos de crédito bancarios se refiere, y el bancario propiamente dicho, donde quiera que se encuentre reglamentado, permanece siendo una institución sostenida en la voluntad de las partes?; o ¿sucede que esta ley no es una bancaria sino administrativa, simplemente porque acusa la vocación principal de dotar a la administración pública del sustento burocrático necesario para el desarrollo del nuevo estado de cosas, y subsidiariamente la vocación de dotar al derecho de los contratos de los principios generales mínimos para que éstos se operen de manera compatible a dicho estado?

Estas preguntas no pretenden rendir homenaje a la añeja y bien superada diferenciación del derecho en público y privado, sino centrar la disyuntiva en si los contratos y los títulos de crédito están más cerca de la doctrina mercantil general iniciada en México por el Código de 1898, e incluso siguen gobernados por él o por las leyes que de él se desprendieron, o si por contra están organizados por leyes y derechos diferentes probablemente públicos y consecuentemente de imperio y *erga omnes*, con todos los cambios de interpretación que esto supondría en la manera en que se han resuelto y celebrado tales actos durante aproximadamente cien años.

Si atendemos exclusivamente al enorme impacto de la expropiación, a la modificación del artículo 28 de la Constitución y a la publicación de un cuerpo legal como el de 1985, la respuesta sería, desde luego, que el bancario es un derecho eminentemente público o estatal. Pero si centramos nuestra atención tanto en que la ley no crea títulos o contratos verdaderamente novedosos, cuanto en la forma en que contempla a aquéllos de los que si habla, que consiste en apoyarse en ellos como ya existentes y no en crearlos; y, además, se reconoce que en todo caso “sobreeentiende el fondo y forma de los documentos que utiliza en sus hipótesis”, y luego acepta su preexistencia y funcionamiento, podríamos concluir que tales contratos y títulos fueron respetados, en su origen, operación y utilidad práctica, tal como están concebidos en las leyes que efectivamente los crearon, de matriz puramente mercantil y no administrativa y,

parte integrante del género que se inicia en el Código de 1898, cual es el caso, primordial, de la LGTOC.

En efecto el cheque, el pagaré, la prenda, el fideicomiso, la apertura de crédito, las obligaciones societarias, etcétera, son simplemente sobrentendidos en la ley del 85, al extremo de que en la mayoría de los casos tan sólo los menciona como expedientes utilizables por los bancos y, acto seguido, señala que en todo lo relacionado con ellos se aplicará una ley supletoria, generalmente la LGTOC (artículos 11, 39, 50, 51, 53, y 58 entre otros). De ahí que una ley trascendental en la materia dedique tan sólo una quinta parte de sus artículos a los contratos y a los títulos; lo que pasa es más bien que tales están organizados en otras leyes, y la de 1985 utilizó su probada perfección, o bien tácitamente reconoció su naturaleza burocrática, o ambas cosas. Sin embargo, desafortunadamente varios de los regímenes supletorios que contempla son contradictorios⁴³ y, entonces, habrá que esperar, por lo reciente de su creación, a las posturas que asuma la Suprema Corte de Justicia sobre el punto para conocer la definición de prioridad. Como sea, es en 1985 cuando se crea la ley en la que se sustenta la organización de la banca al público en el país.

Por otra parte, en cumplimiento del artículo 6º transitorio de esta ley de 1985, en el curso del mismo año se publicaron prácticamente la totalidad de los reglamentos orgánicos de las sociedades nacionales de crédito, conforme al cual vienen operando.

E igualmente en ese año se publica la Ley general de organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, en la que se les considera el carácter de organizaciones a los almacenes generales de depósito, las arrendadoras financieras y las uniones de crédito y, como sujetos activos de actividades auxiliares, las casas de cambio.

1986 (De la Madrid):

En este año se genera una importante actividad legislativa destinada de forma principal a cumplir con el artículo 9º, párrafo 4º,

⁴³ El art. 5º de la LRSBPC establece el régimen general de supletoriedad para las bancas múltiples con el siguiente orden de aplicación: en primer término la propia LRSBPC, después la Ley orgánica de BANXICO, la legislación mercantil, los usos y prácticas bancarias y mercantiles y finalmente el Código civil del D.F.; y para las bancas de desarrollo sus propias leyes orgánicas y después este mismo sistema. Pero en los artículos 39, 50 y 53 entre otros, el régimen de supletoriedad especial establece que, en primer lugar, se aplicara la LGTOC; es decir en materia de refaccionarios, prendas y otras operaciones pasivas la LRSBPC se deroga a sí misma en favor de la LGTOC.

transitorio de la Ley de 1985, en el sentido de que las sociedades nacionales de crédito a las que la legislación concede el rango de “bancas de desarrollo”, por oposición a la segunda especie de sociedad, la “banca múltiple”, debían, a diferencia de éstas, regirse por su propia ley orgánica; obligación de creación legislativa directa del Poder Legislativo y no del Ejecutivo que se convierte, entre otras, en la diferencia estructural más conspicua entre las bancas de desarrollo y las múltiples.⁴⁴ Así, se publican las leyes orgánicas de la totalidad de las bancas de desarrollo.

Igualmente se publican otras disposiciones complementarias de sistema bancario considerado en su conjunto, tales como el Reglamento interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, la Ley de sociedades de inversión, el Estatuto orgánico del Patronato Nacional, la Ley de la Casa de Moneda de México, las Reglas del Banco de México a las que habrán de sujetarse las instituciones de banca múltiple en la emisión y operación de las tarjetas de crédito bancarias, dentro de otras.

1987-1988 (De la Madrid):

Durante este tiempo se consolida la nueva organización de la banca. Este corto periodo se distingue más bien por el inusitado desarrollo de las actividades bursátiles (en cierto sentido sustitutivas de las bancarias) más que por el incremento en el volumen de las operaciones típicamente de bancos, lo cual, paradójicamente, permitió un saludable enfriamiento del sobrecalentamiento al que se sometió el régimen bancario durante los cinco años anteriores, y que, tal vez, facilitó su consolidación. En efecto, en nuestra opinión podría pensarse que, dejando aparte las peculiares circunstancias económicas de occidente, de la región y del propio país, las que, por supuesto, no fueron generadas por la expropiación, en la actualidad la banca experimenta una estabilidad cuando menos similar a la que se percibía antes de 1982.

Igualmente en este lapso la Corte empieza a tomar sus primeras posturas direccionales, dentro de las cuales las más importantes podrían ser las siguientes: 1. En virtud de que la nueva categoría administrativa del Banco de México era la de un organismo descentralizado, existía el escrúpulo legítimo de que pudiera considerarse, en función de los particulares, una autoridad para efectos de amparo, interrogante que fue calificada positivamente por la

⁴⁴ Acosta Romero, *Legislación...*, *op. cit.* pp. 169 y ss.

Corte, pero en el sentido de que BANXICO era autoridad “ejecutora” y no ordenadora; circunstancia que, aparentemente, no impedirá que finalmente se considere al instituto como ordenador, cuando casos planteados en esa forma lleguen al Corte.⁴⁵ 2. En el mismo sentido, existía igualmente el escrúpulo de que las bancas múltiples, por su nueva categoría de entidad paraestatal, pudieran impugnarse en amparo, interrogante que la Corte calificó negativamente por el expediente insalvable de que su capital puede ser, aun hipotéticamente, suscrito minoritariamente por particulares, lo que se actualizó con frecuencia por la colocación en bolsa de los CAPS de dichas instituciones.⁴⁶

Finalmente en este año se publica un decreto importante, complementario del sistema bancario y del crédito, a saber, las disposiciones complementarias de control de cambios.⁴⁷

1989 (Salinas de Gortari):

Hemos dejado deliberadamente al final de ese recuento histórico el breve repaso de dos instituciones que han tenido una influencia determinante en la conformación de nuestro sistema bancario, porque de haber citado cada uno de los que, por categoría, se han publicado y funcionado en México, esta exposición hubiera demandado días; a saber, los fideicomisos públicos y las “reglas generales” y circulares de las autoridades federales con competencia en la materia. Brevemente veremos cuál ha sido la significación de las dos.

Circulares y Reglas. Aun antes de la Ley reglamentaria de 1985 (pero fundamentalmente después de ésta) las disposiciones reglamentarias denominadas por el sistema “reglas generales” han sido las respuestas básicas a las preguntas que los clientes y banqueros se formulan en torno a qué hacer en su conducta diaria, que ni la ley general ni las especiales pueden responder. Entonces no se puede decir que la excesiva utilización de “reglas generales” haya sido un abuso sino más bien una solución, similar además a la que se observa en los países con un sistema bancario tan adelantado como

⁴⁵ Bancos, no tienen autoridad para efectos de amparo. A. en R. 6179; 7ª época, vols. 121-126, I parte, p. 55.

⁴⁶ Cambios, decreto de control generalizado del director general del Banco de México es autoridad ejecutora, séptima época, tercera parte: Informe 1985, 1ª parte, p. 595.

⁴⁷ Puede verse sobre este tema: Rocha Díaz, Salvador y Leonel Perezniño, *Legislación en materia de control de cambios*, México, Harla, 1989.

el nuestro. Pero decíamos que esta proliferación se incrementa (se institucionaliza sería más propio decir), con la Ley de 1985, que como dijimos dispone de 112 artículos, en éstos concede a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público 22 diferentes facultades reglamentarias (artículos 7º, 9º, 12, 13, 15, 16, 21, 34, 35, 38, 62, 67, 68, 69, 70, 74, 76, 81, 84, y 4º y 9º transitorios) mediante un difundido texto legal similar a este: tal o cual contrato, obligación o actividad, se “regirán por las reglas generales que al respecto dicte la SHCP”; es decir, se enuncia dogmáticamente un acto o una hipótesis específicos, pero no se reglamentan ni se estereotipan, sino que tal responsabilidad se declina en favor del ministerio señalado. Dentro de otras complicaciones, e incluso ventajas, que provoca esta peculiar institucionalidad legal de facultades reglamentarias, cuyo análisis supera exhuberantemente las pretensiones de tan modesta plática, se puede señalar su número (cientos) y su dispersión. Pero cabe precisar que la dispersión y consecuente dificultad por determinar la norma que debe ser llamada a solucionar un negocio fue disminuida de manera importante con la expedición, en febrero de este año de 89, del “Prontuario de circulares y oficios circulares” emitido por la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros que, no obstante tener un índice de seis hojas y 170 capítulos que incluyen prácticamente la totalidad de las generalidades de la banca, consigue ser una verdadera recapitulación sinóptica y altamente útil para el conocimiento del sistema bancario y, en consecuencia, su difusión es altamente saludable.

Fideicomisos Públicos. El fideicomiso es, como la *regie* para el derecho público francés o el *department* para el derecho burocrático estadounidense, por sólo mencionar algunos, una figura que sólo existe, y en consecuencia sólo se puede comprender en totalidad, en los términos del derecho mexicano. Además es una institución que sólo pueden efectuar, precisamente, los bancos. Sin abundar en él, sólo diremos que sus ventajas fueron reconocidas por la administración prácticamente de inmediato, no tanto a su primera concepción legal (que como ya vimos fue en 1926) ni de su primera utilización (que como vimos fue en 1935), sino desde que el Estado estuvo lo suficientemente organizado y fuerte en valores financieros (digamos al inicio de la década de los 60), como para compactar en un sólo centro de imputación diferentes recursos monetarios provenientes de diversas fuentes, y destinarlos a varios en ocasiones miles de beneficiarios, limitando la aplicación

de los recursos en un texto tan claro y tan a la medida como un contrato; todo esto, merced a un sólo acto como es justamente el fideicomiso. Dentro de los muchos fideicomisos públicos de los que se ha beneficiado la sociedad mexicana contamos el FOVI, el FOMEX, el FOGAIN, el FOGA, el FOMIN, el FIDEIN, el FONEP, el INFOTEC, el FONATUR,⁴⁸ etcétera, o el FICORCA en actividades tan coyunturales como las que siguieron a la devaluación, e incluso el fideicomiso de creación judicial que el año pasado permitió, en el sector de la aviación comercial, la relocalización de los activos y pasivos de una empresa estatal quebrada.

Este es, pues, el breve recuento de los sucesos de la historia de la banca que nos parecieron más relevantes para el espíritu del coloquio. Para concluir buscaremos enseguida hacer un modesto intento de interpretación general.

II. COMO CONCLUSIÓN: UNA BREVE INTERPRETACIÓN HISTÓRICA

Antes que nada, es fácil constatar que las nueve épocas que la metodología de la historia ha sistematizado concuerdan con los diferentes momentos de la banca; podría pensarse, o bien que ha habido una tremenda interinfluencia entre banca y sociedad, o que contrariamente, los ambientes políticos y sociales han sido determinantes para el tipo de banca que ha operado intermitentemente en el país; desde luego descartamos que sea la banca la que determine el tipo de sociedad, ni mucho menos el tipo de política, que existan en un momento histórico dado.

En efecto, en la primera época (independencia) sufrimos amenazas e invasiones constantes por carecer de identidad nacional, y entonces no había bancos; de la segunda a la cuarta (reforma, imperio y restauración) se esbozó el primer proyecto creíble de país y entonces se formalizan las primeras operaciones de crédito pro-

⁴⁸ FOVI (Fondo de Fomento a la Vivienda de Interés Social, creado en 1963), PAI (Programa de Apoyo Integral a la Industria Mediana y Pequeña, de 1978), FOGAIN (Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña, de 1953), FOMIN (Fondo Nacional de Fomento Industrial de 1972), FIDEIN (Fondo para el Estudio y Fomento de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales de 1970). FONEP (Fondo Nacional de Estudios y Proyectos, de 1967), INFOTEC (Fondo de Información y Documentación para la Industria, de 1975), FONATUR (Fondo Nacional de Fomento al Turismo, de 1974), FICORCA (Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios, de 1982), etc.

piamente bancarias y se instalan en México los primeros bancos operativos; en la quinta (porfiriato) se genera una paz social y política insólitas, y entonces se incrustan y estacionan en México más capitales y bancos extranjeros de los que había casi, en conjunto en toda latinoamérica,⁴⁹ y se generan obras legislativas y de subestructura que perduran más de 50 años; en la sexta época (revolución) el país se convulsiona y al mismo tiempo la banca simplemente quiebra y desaparece; en la séptima época (post-revolución) con la nueva mística derivada de los postulados de la nueva Constitución, principalmente el poder político y el apoyo al campo ejidal, se crean instituciones burocráticas y legales que permiten cohabitar impulsos tan contradictorios como los decididamente capitalistas con otros proteccionistas a ultranza de sectores sociales y geográficos indigentes, que a su vez crean las condiciones propicias para las primeras bancas estatales y las decenas de bancos privados que amasan fortunas en plazos ridículamente cortos; en la octava (consolidación) al igual que sucedió en la mayoría de los países independientes que además de ser económicamente pobres estábamos geográfica y políticamente lejos del conflicto, la Segunda Guerra mundial permitió un desarrollo económico y comercial (por supuesto no buscado) desproporcionado totalmente a las condiciones normales, y entonces la sociedad, y luego la banca, se desarrollan a unos índices que ya no ha sido posible alcanzar; y finalmente la novena época, que si bien se conoce como modernización debiera ser la del cambio y el desarrollo integral, es testigo de un desarrollo bancario que ya no es posible sustraer a los movimientos internacionales de todo tipo. No obstante —y esto tal vez con el tiempo lo analicen los historiadores debidamente— a partir de 1982 es factible hablar de una décima etapa histórica, cuya denominación por supuesto desconozco, y que tiene que ver directamente con el reordenamiento y la redisciplina de una sociedad que, justamente, había perdido orden y disciplina por diferentes motivos, pero es claro que, una vez más, concuerda con el cambio total que nuestro sistema bancario experimentó en ese mismo año.

⁴⁹ En valores históricos: en 1825 existían en México 65 millones de dólares de inversión extranjera; en 1903 existían 676; y en 1911 1 673, de los que 1 058 provenían de E.U. De toda esta inversión la mayoría absoluta se radicó en territorio nacional mediante depósitos bancarios. En los países hispanos de latinoamérica la inversión extranjera bancaria ascendía en 1909 a 3 000 millones de dólares aproximadamente. López Rosado, Diego, *op. cit.*, pp. 391 y ss.

Por supuesto en esta interpretación se corre seriamente el riesgo de caer en el sofisma silogístico de *post hoc, ergo propter hoc* (esto pasa después de aquéllo, luego esto es consecuencia de aquéllo), pero precisamente en la materia bancaria este riesgo pude descartarse *a priori* por una regla de economía política muy clara:⁵⁰ para que haya bancos debe haber ahorro, o cuando menos depósitos, para que existiendo uno, otro o los dos, pueda haber inversión; si no hay ahorro e inversión simultáneamente, no hay bancos. Y ¿dónde se inicia el círculo?; pero ocurre que los motivos del ahorro son diametralmente opuestos a los de la inversión, ya que cada uno lo realizan tanto personas distintas como por motivos diferentes; el ahorro consiste en la abstinencia del gasto con ciertas expectativas, y la inversión es el gasto destinado a crear más capital. Pues bien, partiendo de que nadie puede ahorrar si no tiene dinero, y el que se tenga dinero depende de que los inversionistas inviertan ordenada y atinadamente, se concluye que el círculo se inicia en la inversión. En suma, en nuestra opinión es claro que si por motivos de revolución, catástrofe, inestabilidad política, inestabilidad social o razones equivalentes no hay inversión, la actividad bancaria se reducirá en forma más o menos proporcional. Argumento que, cuando menos en este breve recuento histórico del caso de México, parece ser válido.

Como algunas modestas conclusiones:

Con la sola excepción de disposiciones en extremo generales (artículos 640 y 75, XIV), el derecho bancario nunca perteneció a la gran codificación de 1898; pero es igual de claro que su operatividad descansa en múltiples cuerpos legales que se generaron en él.

De pensar en una “recodificación” de todo el material mercantil disperso, la inclusión del derecho bancario en él significaría, por tanto, una novedad, que cuando menos en esta materia y a diferencia de otras, no presenta ventajas formidables por el hecho de que, con toda su perfección y su imperfección, siempre ha estado localizado en leyes autónomas.

Es incuestionable que el derecho bancario mexicano es otro a partir de 1982. Se trató de un movimiento de cuyas causas, a la luz estrictamente del derecho mercantil, faltan todavía algunas justificaciones.

⁵⁰ Véanse Samuelson, P. *Curso de economía moderna*, Madrid, Aguilar, pp. 228 y ss., entre otros.

Los puntos de contacto por excelencia entre banco y público, los títulos y los contratos, en el nuevo régimen bancario siguen siendo los mismos que en el anterior, en cuanto que su fondo y su forma continúan las mismas, por cuanto que así lo señala con claridad la Ley del 85 en sus múltiples sistemas de supletoriedad.

En consecuencia, en este sentido podría hablarse de dos diferentes “manifestaciones” del derecho bancario: 1. una, la de la creación, dirección y vigilancia de los bancos, luego una orgánica y estructural decididamente vinculada a las políticas y administraciones generales del Estado, y 2. otra, la de los contratos y los títulos, que sigue teniendo la misma naturaleza cambiaria y contractual irreversiblemente privadas, y susceptible de modificarse sólo por la fuerza de la oferta y la demanda es decir, por la evolución propia del comercio en él mismo. Dicho con otras palabras, el sistema bancario cambió en todo, excepto en los instrumentos que utiliza para recibir y prestar dinero y servicios.

Finalmente, si tomamos como propia la definición de codificación, según la cual un Código es la consideración exhaustiva de todas las hipótesis legales destinadas a organizar un fenómeno razonablemente independiente, que se hace por razones de facilidad en su consulta, una posible codificación, tal vez aun más que en otras materias asimiladas al derecho mercantil, resultaría en el bancario altamente recomendable, por dos motivos: con el paso de los años esa labor, no obstante por otras causas, ya se realizó con la proliferación de reglas generales, circulares y reglamentos que en efecto permiten pensar que el tratamiento ya es finalmente exhaustivo; y porque en la actualidad esa proliferación demanda una tortuosa búsqueda para conocer el dispositivo idóneamente aplicable que un código bancario suprimiría, supresión que algunos consideran la más formidable de las ventajas de la codificación.⁵¹ Esta opinión la emitimos simplemente porque tenemos la convicción de que facilitando los medios, los derechos y las obligaciones se desahogan con mejor calidad y cantidad; y esa labor de facilitación corresponde tanto al Legislativo como al Ejecutivo.

⁵¹ Véanse, entre otros, Barrera Graf, Jorge, “El contenido del derecho mercantil mexicano”, en *Estudios de derecho mercantil*, México, Ed. Porrúa, 1958, p. 223; y Oppetit, Bruno, “L’expérience française de la codification en matiere commerciale”.