

Facultad de Derecho

U.N.A.M.

CEDULAS HIPOTECARIAS

T E S I S

Que para obtener el título de:

LICENCIADO EN DERECHO

presenta:

JOSE ROMANO TOTAH

MEXICO, D. F. 1969



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A MIS PADRES

A MI ESPOSA

A MIS MAESTROS



**BIBLIOTECA
CENTRAL**

I N T R O D U C C I O N

Al elaborar el presente trabajo, lo hago en la consideración de que el Derecho Mercantil, a través de la Historia, ha tenido una importancia definitiva, ya que es palpable que el comercio ha sido el medio, o por lo menos la causa, del crecimiento de los países, o, en última instancia, el instrumento de la interrelación de los pueblos; y el comercio, paralelamente con el desarrollo de las naciones, ha logrado una avanzada gracias a los Títulos de Crédito, que aceleran el tráfico mercantil. De ahí que, si el comercio es definitivo en la vida de los hombres, el Derecho Mercantil, que lo reglamenta, lo es por añadidura, y dentro del Derecho Mercantil, la rama de los Títulos de Crédito ha sido y es fundamental.

Todos los Títulos de Crédito revisten inusitada importancia y considero que ya han sido ampliamente estudiados y comentados; pero, en cuanto a la Cédula Hipotecaria, que ha venido cobrando gran auge en el mundo de las finanzas, es de lamentarse que no haya sido tratada aún en la forma extensa que su interés reclama. Esta es la razón por la cual me aboco al análisis monográfico de esta institución, así como a subrayar la importancia que la misma reviste en la vida económica de varios países, y especialmente del nuestro.

BIBLIOGRAFIA

CODIGO DE COMERCIO.

CERVANTES AHUMADA, Raúl. **Títulos y Operaciones de Crédito**, Editorial Herrero, S. A., México, 1966.

DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS, Sesión de 9 de mayo de 1908.

DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS, Sesión de 3 de abril de 1912.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, Colección de la Biblioteca del Banco de México, S. A.

ESCARRA. **Principes de Droit Commercial**, 1936, VI.

FENECH, M. **Enciclopedia Práctica de Derecho**, Barcelona, 1952.

GONZALEZ, Jerónimo. **Estudios de Derecho Hipotecario**, Madrid, 1924.

INSTITUCIONES DE CREDITO, LEYES Y CIRCULARES RELATIVAS, 3a. Edición Oficial de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, año de 1909.

LEGISLACION BANCARIA. México (Departamento de Gráficas de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público), 1957. V. 1, de 1896 a 1924.

LEY DE NOTARIADO, vigente.

LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE CREDITO Y ORGANIZACIONES AUXILIARES.

LEY GENERAL DE TITULOS Y OPERACIONES DE CREDITO.

MANERO, Antonio. **La Revolución Bancaria en México (1865-1955), una Contribución a la Historia de las Instituciones de Crédito en México**, Talleres Gráficos de la Nación, 1957.

MEMORIA DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO, Tomo I.

MONTELLA, Gay de. Legislación Bancaria Española, Madrid, 1956.

MORINEAU, Oscar. El Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, México, 1953.

NUSSBAUM. Tratado de Derecho Hipotecario Alemán (TRAD. W. RO-CES), Madrid.

PETIT, Eugene. Tratado Elemental de Derecho Romano, Editora Nacional, S. A., México, 1953.

ROCCO, Alfredo. Principios de Derecho Mercantil, Editora Nacional, S. A., México, 1950.

RODRIGUEZ RODRIGUEZ, Joaquín. Derecho Bancario, Editorial Porrúa, S. A., México, 1964.

ROJINA VILLEGAS, Rafael. Derecho Civil Mexicano, Tomo III, Antigua Librería Robredo, México, 1949.

SALANDRA, Vittorio. Curso de Derecho Mercantil (TRAD. JORGE BARRERA GRAF), Editorial Jus, México, 1949.

TENA, Felipe de J. Derecho Mercantil Mexicano, Editorial Porrúa, S. A., México, 1967.

CAPITULO I

CONCEPTO DE CEDULA HIPOTECARIA

1.—COMO TITULO DE CREDITO. a) LITERALIDAD. b) AUTONOMIA. c) INCORPORACION. d) LEGITIMACION, ABSTRACCION O CAUSALIDAD. 2.—CEDULA E INSTITUCION EMISORA. 3.—DERECHO A UNA PARTE ALICUOTA DE UNA HIPOTECA. a) HIPOTECA. b) GARANTIA QUE TIENE UN TITULO DE CREDITO. c) CONCEPTO DE DERECHO REAL Y DERECHO DE PROPIEDAD. 4.—OBLIGACIONES Y DERECHOS DEL TITULAR DE LA CEDULA HIPOTECARIA, DEL EMISOR Y DEL INTERVENTOR.

Las cédulas hipotecarias son, como las obligaciones, títulos de inversión que circulan en el mercado y producen una renta fija.

1.—**Como títulos de crédito.**—Una de las características de los títulos de inversión es la bursatilidad, es decir, la aceptación en el mercado de títulos, para que en un momento dado el tenedor pueda, sin dificultad, convertirlos en numerario. Esta característica la satisfacen plenamente las cédulas hipotecarias, por lo que, desde el punto de vista económico, son títulos de inversión; ahora bien, por su naturaleza quedan encuadradas en el derecho cartular, es decir, como títulos de crédito.

La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito no reglamenta las cédula hipotecaria y la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares la menciona en varias disposiciones; por ejemplo, en su artículo 38 dice: "Las cédulas hipotecarias tendrán el carácter de títulos de crédito a favor de cada tenedor por su participación en el crédito hipotecario de que se trate y conferirán al tenedor respectivo el derecho a deducir individualmente acción en la vía ejecutiva mercantil, contra el deudor o contra la institución que garantice la emisión, para reclamar las cantidades debidas previo protesto levantado, en todo caso, contra la institución garante."

“Las cédulas hipotecarias podrán ser emitidas en plazo máximo de veinte años, expresarán las condiciones de reembolso del crédito a que se refieren, devengarán el interés que se pacte y se someterán, en las condiciones del crédito y de la garantía, a las normas y limitaciones establecidas en el artículo 36 de esta ley.

“Las cédulas y las acciones que de ellas se deriven prescribirán a los tres años, a partir de la fecha del vencimiento, cuando se trate de los cupones de intereses o de intereses y capital representado en el mismo cupón; y a los cinco años, contados desde la fecha de su respectivo vencimiento o desde aquella en que haya sido publicada la lista de las cédulas designadas en el sorteo, cuando se trate de cédulas vendidas o sorteadas”.

Así en cuanto a los títulos de crédito, la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito dice en su artículo 1o. que son cosas mercantiles y en su artículo 5o. que son los documentos necesarios para ejercitar el derecho literal que en ellos se consigna.

Esas cosas mercantiles a que se refiere el artículo 1o. constituyen uno de los más importantes fenómenos de la moderna vida jurídico-comercial. Los títulos de crédito son, como dice Vivante (1), la “masa que circula con leyes propias sobre el inmenso cúmulo de cosas, muebles e inmuebles, que forman la riqueza social”.

Nuestra época, mercantilista por excelencia, ha llegado a convertir la riqueza material en fenómeno ideal, esto es, en conceptos jurídicos incorporados en títulos de crédito, los cuales se constituyen en representativos de la riqueza comercial y facilitan el manejo de ésta.

La práctica comercial ha venido determinando la producción de las diferentes especies de títulos, cuyo nacimiento ha venido a llenar una necesidad comercial. De modo que los títulos no han surgido como creación meditada de los juristas, sino que han sido recogidos a posteriori por la ley escrita, una vez que las necesidades sociales comerciales han determinado su nacimiento, e incluso han ameritado una regulación internacional en vista de que su aplicación se ha generalizado en todo el mundo.

(1) César Vivante. Tratado de Derecho Comercial. Tomo II. Pág. 135.

La tendencia durante el presente siglo ha sido la de elaborar una teoría general de títulos de crédito, y a esa labor se han dedicado juristas de la categoría de César Vivante, Francesco Messineo, Tulio Ascarelli, Vittorio Salandra, Brunner, Flattet, Vicente Gella, y algunos otros.

Nuestra Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, de 1932, ha acogido esta moderna tendencia a la unificación, reduciendo para tal efecto a una categoría unitaria los títulos de crédito, estableciendo normas generales para regular sus características principales y normas especiales para regular cada especie de títulos. Puede decirse que la ley mexicana es de las más adelantadas en esta materia, ya que si bien es cierto varios países han tratado de unificar el Derecho Cambiario, con base en la Convención de Ginebra, no lo han logrado sino en parte, elaborando más bien leyes reguladoras de títulos parcialmente considerados.

El estudio de los títulos de crédito es sumamente importante, pues como dice Vittorio Salandra, el principio fundamental de éstos “consiste en atribuir la calidad de título (de ahí la expresión **título de crédito**) a un documento (que es una cosa corporal) firmado por el mismo deudor para probar su existencia y transmitido al acreedor; es decir, se trata de un fundamento (y no sólo de una prueba) de la atribución del derecho para los efectos de su ejercicio y de su transmisión; y consiste también en aplicar a dicho título los principios que rigen la circulación de las cosas muebles, ya que la adquisición de buena fe hecha por quien aparece como legítimo poseedor del documento, se considera válida y definitiva, aun cuando el derecho escrito en el documento no le pertenezca o le pertenezca en medida más limitada de aquella que resulta del documento.

“El título de crédito cumple la triple exigencia arriba señalada, en cuanto:

“a) Facilita la transmisión de los derechos al reducir sólo a lo necesario las formalidades para la transmisión del documento que los incorpora, según sea el modo particular establecido para su circulación.

“b) Asegura la adquisición de tales derechos, en cuanto para su validez es suficiente que el causadante entre en posesión del documento relativo, de la manera ya indicada.

“c) Facilita su ejercicio, en cuanto sólo exige para tal fin la demostración pertinente de ser el poseedor del documento”. (2)

En lo que se refiere al aspecto económico, los títulos de crédito y en especial las cédulas hipotecarias han tenido gran auge por su aceptación entre el público, como resultado de la conjugación del crédito entre particulares y el crédito bancario, garantizado con un título al portador que en cualquier momento puede hacerse efectivo, teniendo la ventaja de estar garantizado por un bien inmueble o propiedad raíz (que no es común que se devalúe). Por otro lado, con la intervención de una institución de crédito, se avala, para garantía del acreedor, a tal grado que permite una circulación como si fuera dinero. Incluso en la práctica se da el caso de que la institución interventora o representante común de los tenedores de las cédulas las haga efectivas, independientemente de la fecha de su vencimiento, que está sujeta a un sorteo de cédulas para el retiro de la circulación.

La banca, en el momento actual, desempeña un papel muy importante, y así como encauza los ahorros del público, logra mediante las cédulas hipotecarias, controlar adecuadamente las pequeñas o regulares inversiones de los particulares, otorgándoles absoluta garantía y sin complicaciones en el aspecto jurídico.

a) **Literalidad.**—Ya hemos visto que el artículo 5o. de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito define a los títulos de crédito como los documentos necesarios para ejercitar el derecho **literal** que en ellos se consigna. Entonces, “puesto que el documento está destinado a circular formulado de tal manera, y puesto que la adquisición del derecho que él consigna tiene lugar con la adquisición regular del título, a fin de proteger la buena fe del adquirente y para que la circulación del derecho quede asegurada, se considera que frente a aquel el derecho se adquiere en los términos exactos que resulten del título o que se desprendan indirectamente de él. Esta característica es la llamada

(2) Vittorio, Salandra. “Curso de Derecho Mercantil”. Trad. de Jorge Barrera Graf. Edit. Jus, México, 1949, Pág. 116.

literalidad de los derechos cartulares, y es efecto esencial de la incorporación del derecho al documento. . .” (3)

El derecho incorporado en el título es pues **literal**, o sea que tal derecho debe medirse por la letra del documento. A este respecto considera Tena que la literalidad es una nota esencial y privativa de los títulos de crédito (4), posición que no acepta Cervantes Ahumada, en virtud de que “la literalidad, como anota Vicente y Gella (5), es característica también de otros documentos y funciona en el título de crédito solamente con el alcance de una presunción, en el sentido de que la ley presume que la existencia del derecho se condiciona y mide por el texto que consta en el documento mismo; pero la literalidad puede estar contradicha o modificada por elementos extraños al título mismo o por la ley”.

De manera que sí es aceptable la literalidad como una característica de los títulos de crédito, más no como una nota esencial y privativa de los mismos, y dicha literalidad supone las limitaciones señaladas anteriormente, la principal de las cuales es la propia ley; de manera que las cláusulas establecidas en el documento serán literalmente válidas siempre que no se opongan a lo dispuesto por la ley.

b) **Autonomía**.—Vivante califica el derecho literal incorporado en el título, como **autónomo**, en tanto que Cervantes Ahumada objeta tal consideración diciendo que lo que es autónomo (desde el punto de vista activo) es el derecho que cada titular sucesivo va adquiriendo

(3) Vittorio, Salandra. *Op. Cit.*, Pág. 134.

(4) “El derecho documental ostenta siempre ese carácter, el que por otra parte, sólo del derecho documental puede predicarse. . . Para Vivante, es justamente esa literalidad del derecho, a la par de su autonomía, lo que forma el verdadero elemento generador de toda la disciplina jurídica del título de crédito, y precisamente porque deja a un lado tales atributos, reputa defectuosa la siguiente definición de Brunner: “el título de crédito es el documento consignativo de un derecho privado que no puede ejercitarse si no se cuenta con el título”. Felipe Tena, de J. “*Derecho Mercantil Mexicano*”, 5a. Ed., Edit. Porrúa, S. A. México, 1967, Pág. 324.

(5) Vid Cervantes Ahumada. *Op. Cit.*, Pág. 22.
Vicente Gella. “*Los Títulos de Crédito en la Doctrina y en el Derecho Positivo*”. Zaragoza, 1933.

sobre el título y sobre los derechos en él incorporados, de modo que cada persona que va adquiriendo el documento adquiere un derecho propio, autónomo, independiente del derecho que tenía quien le transmitió el título.

A mí me parece que no hay discrepancia de fondo entre la opinión de Vivante y la de Cervantes Ahumada, pues el primero claramente dice que “El derecho es autónomo porque el poseedor de buena fe ejercita un derecho propio, que no puede limitarse o destruirse por relaciones que hayan mediado entre el deudor y los precedentes poseedores”. (6)

Desde el punto de vista pasivo, Cervantes Ahumada considera autónoma la obligación de cada uno de los signatarios de un título de crédito, porque dicha obligación es independiente y diversa de la que tenía o pudo tener el anterior suscriptor del documento, lo cual se desprende de la ley mexicana, en términos generales, porque la misma ley se limita a determinar que a quien adquiriera de buena fe un título de crédito, no pueden oponérsele las excepciones que habrían podido ser opuestas a un anterior tenedor del documento (artículo 80. de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito).

c) **Incorporación.**—El derecho incorporado al título de crédito está íntimamente ligado a éste y su ejercicio está condicionado por la exhibición del documento.

La incorporación, entonces, es la “obpetivación de la realidad jurídica en el papel”, como dice Tena (7), y aunque en general los derechos tienen existencia independientemente del documento que sirve para comprobarlos, tratándose de títulos de crédito el documento es lo principal y el derecho lo accesorio, o sea que cuando el título llega a su fin, se extingue automáticamente el derecho cartular, pues “teniendo los títulos de crédito la función de facilitar el ejercicio y la transmisión de los derechos incorporados a ellos, su circulación no se justifica cuando estos derechos se hayan extinguido”. (8)

(6) Vid Tena, Felipe de J. Op. Cit. Pág. 328.

(7) Vid. Felipe de J. Tena. “*Derecho Mercantil Mexicano*”. Editorial Porrúa, S. A. Pág. 299.—No. 11.

(8) Vittorio Salandra. Op. Cit. Pág. 138.

Por lo tanto, para que pueda constituirse la incorporación se necesitan dos elementos: una relación jurídica y un documento. La primera nace de un hecho jurídico; y si nos encontramos frente a una relación de obligación, como sucede generalmente cuando se trata de hechos documentados por títulos de crédito, la relación deriva de uno de aquellos hechos jurídicos que pueden originar obligaciones, siendo el principal el contrato.

El documento es la representación gráfica de un hecho, dice Carnelutti. La formación o **creación** de un título de crédito tiene lugar mediante la representación, es decir, se imprime en una hoja de papel (generalmente timbrada o sellada) la declaración relativa a la relación jurídica. El documento se formula como una **declaración unilateral** de la existencia de una relación jurídica, haciendo la declaración el que se obliga a consecuencia del título a que éste se haga valer en su contra, a pesar de que la relación jurídica implique obligaciones bilaterales. Desde el punto de vista formal los elementos esenciales para que el documento pueda servir como título de crédito son: 1) La formulación de un derecho frente al sujeto que emite el título, o un representante del mismo; 2) La emisión del título, atribuyendo el derecho escrito a una persona determinada o al portador; 3) El destino del título para la circulación, implícito en la cláusula al portador, expresado con la cláusula a la orden o no expresado si resulta del régimen establecido por la ley para los títulos nominativos, y 4) La firma de quien emite o hace emitir el título, lo cual sirve para probar la procedencia del título. También se prescribe para la mayor parte de los títulos la fecha, así como la indicación del vencimiento de la obligación representada, aunque no se consideran como elementos formales esenciales para la existencia de un título de crédito. (9)

En síntesis, el carácter esencial, común a todos los títulos de crédito, es la unión permanente de una relación jurídica a un documento, lo cual se denomina incorporación del derecho al documento.

d) **Legitimación.**—Es una consecuencia de la incorporación y consiste substancialmente en la posibilidad de que se ejercite el derecho por su tomador cuando el título ha llegado a sus manos conforme

(9) Apuntes de Derecho Mercantil tomados en la cátedra que imparte el maestro Raúl Cervantes Ahumada.

a la ley de circulación que lo rige. La legitimación tiene dos aspectos: activo y pasivo. La legitimación activa consiste en la facultad que tiene el que posee legalmente el documento para exigir al obligado en el título el pago de la prestación que en él se consigna. La legitimación pasiva consiste en que el deudor obligado en el título cumpla su obligación y por lo tanto se libere de ella, cuando paga a quien aparece como titular del documento.

En tales condiciones se dice que está legitimado aquel que puede demandar la prestación consignada en el título, porque ha adquirido el mismo de acuerdo con la ley que rige la transmisión del documento; de esta suerte las formas de legitimarse cuando se es poseedor de un título de crédito son distintas según se trate de títulos nominativos sujetos a inscripción, a la orden o al portador.

e) **Abstracción o causalidad.**—En este inciso habremos de referirnos al hecho de si los títulos de crédito dependen para su validez de la causa que les dio origen, o bien tienen vida propia independientemente de esa causa. Para normar nuestro criterio, deberemos clasificarlos ahora según los efectos de la causa del título sobre la vida del título mismo.

La Abstracción es característica de algunos títulos, pero no de todos; hay títulos de crédito abstracto y títulos concretos o causales.

Los títulos de crédito abstractos son aquellos cuya causa, una vez emitido el título, se desvincula de él, y ningún efecto tiene sobre la validez del título ni sobre su eficacia. Esto no quiere decir que los títulos de crédito abstractos carezcan de causa, ya que siempre se suscribe por algo un documento; en otras palabras, todos los títulos tienen una causa, pero en los títulos abstractos la causa no tiene influencia sobre el título y éste funciona independientemente de aquella.

Un título abstracto es la letra de cambio. La letra puede girarse como consecuencia de un contrato de compra venta, esto es teniendo como causa la compra venta, pero una vez lanzada la letra a la circulación, el contrato que le dio origen no tendrá ninguna influencia sobre el documento, y suponiendo que la compra venta se declare nula, la letra de cambio originada en ella tendrá siempre validez, por estar desvinculada de su causa.

La cédula hipotecaria, por el contrario, es un título causal o concreto. Su causa es el acta constitutiva de hipoteca y emisión. Esa causa circula con el título, influye sobre su vida y su eficacia; al cancelarse la hipoteca, el deudor o emisor de las cédulas se libera de la obligación; de ahí que el tenedor deja de tener acción contra ese deudor, es decir, el título deja de estar garantizado con hipoteca (independientemente de los derechos que resulten de las diversas relaciones entre la institución interventora y los tenedores de cédulas).

Por tanto, respecto a los títulos abstractos, las excepciones derivadas de la causa sólo podrán oponerse como personales contra el actor, cuando tenga este carácter; en tanto que en los títulos concretos las excepciones causales pueden oponerse contra cualquier tenedor.

2.—Cédula e institución emisora.—Una de las más interesantes aplicaciones que los títulos de crédito tienen, la constituyen las cédulas hipotecarias, que han revolucionado el Derecho Hipotecario, dando al derecho real de hipoteca una facilidad de división y una gran modalidad.

La cédula hipotecaria se emite por declaración unilateral de una persona particular, que garantiza su valor con hipoteca en primer lugar, siempre con la intervención de una institución de crédito y con autorización expresa en cada caso de la Comisión Nacional Bancaria.

Como dijimos, las cédulas hipotecarias han tenido un gran auge en la vida económica del país y comercio de valores. Sin embargo, es de lamentarse que no se haya legislado adecuadamente sobre el particular, haciéndose notar que la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito no hace mención de ellas, aunque la Ley General de Instituciones de Crédito sí regula la creación de estos títulos en forma paralela a los bonos hipotecarios. Así por ejemplo el artículo 34 dice:

“Las sociedades que disfruten de concesión para realizar las operaciones de crédito hipotecario, estarán autorizadas para emitir bonos hipotecarios y para garantizar la emisión de cédulas representativas de hipotecas, así como para negociar, adquirir o ceder estas cédulas...”

En vista de que la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito —repetimos— no reglamenta la emisión de cédulas hipotecarias, éstas quedan sujetas a los artículos 36, 37, 38 y 123 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

En cuanto a la institución emisora, cabe decir que en el caso de la cédula hipotecaria la institución bancaria no desempeña el papel de emisora, sino que el emisor es el propio deudor hipotecario, sólo que, dado que tiene facultades conforme al artículo 34 para negociar, adquirir o ceder estas cédulas y en virtud de que ante los tenedores es obligada solidaria del emisor, da la idea de que ella misma es la emisora; en otras palabras, ante los tenedores de cédulas tiene las mismas obligaciones que el deudor para hacerles efectivos los citados títulos. Pero en realidad la institución aludida no es otra cosa que representante común de los tenedores y aval del deudor o emisor.

En virtud de que la cédula está garantizada con una hipoteca que pesa sobre un inmueble del emisor, cabe hacer referencia al derecho o a la parte alicuota que de la hipoteca le corresponde a cada cédula, y en cuanto a las obligaciones y derechos del titular de las cédulas, del emisor y de la institución interventora, nos reservamos para hacer mención de ella al finalizar el capítulo.

3.—Derecho a una parte alicuota de la hipoteca.—Las cédulas hipotecarias son representativas de una parte alicuota de un crédito hipotecario, es decir, por medio de las cédulas el crédito hipotecario se divide en tantas porciones —independientes unas de otras— como cédulas se emiten, y estas porciones del crédito hipotecario circulan independientes, incorporadas en los títulos de las cédulas, sin más formalidad que la requerida por la Ley de Circulación de las Cédulas, que pueden ser nominativas, a la orden o al portador. En la práctica las cédulas siempre se emiten al portador, de ahí su gran mercado.

En cuanto al objeto del contrato, por cuanto el de prenda se concreta a las cosas muebles y la hipoteca a los inmuebles, ya que la excepción que ofrece la hipoteca moval no hace sino confirmar la regla, y lo propio cabe decir respecto a la modalidad en prenda agrícola constituida sobre árboles y frutos pendientes en la tierra.

En cuanto a la hipoteca de muebles se refiere, sólo son susceptibles de hipoteca los muebles debidamente registrados, en el ministerio correspondiente, en el cual se anota el gravamen.

a) **Hipoteca.**—La hipoteca es una garantía real constituida sobre bienes que no se entregan al acreedor, y que da derecho a éste, en caso de incumplimiento de la obligación garantizada, a ser pagado con el valor de los bienes, en el grado de preferencia establecido por la ley (art. 2893 del Código Civil).

Por lo tanto los caracteres esenciales de la hipoteca son:

1o. Ser una garantía real, o sea que una vez afectados los bienes, continúan afectados por el vínculo aún pasando dichos bienes a tercer poseedor, y pueden ser perseguidos por el acreedor hipotecario contra cualquiera que los detente para asegurar el cumplimiento de la obligación que garanticen.

2o. La integridad, ya que la hipoteca subsiste por entero sobre todos los bienes vinculados, sobre cada uno de los mismos y sobre cada una de sus partes (arts. 2911 a 2913).

3o. La especialidad, o sea que recaiga sobre bienes especialmente determinados.

4o. La publicidad, o sea su inscripción en el Registro Público de la Propiedad (arts. 3002 y 3003).

Los bienes susceptibles de hipoteca son por regla general los inmuebles, y más precisamente los que lo son por su naturaleza. Los inmuebles por destino son susceptibles de hipoteca siempre que se afecten conjuntamente con el fundo.

La excepción a la regla general, es que las naves, siendo muebles, pueden ser susceptibles de hipotecarse, pero ello no significa, que todos los bienes sean objeto de hipoteca.

La hipoteca se extiende a las accesiones naturales del bien hipotecado, a las mejoras hechas por el propietario en los bienes gravados, a los objetos muebles incorporados permanentemente por el propieta-

rio a la finca y que no puedan separarse sin menoscabo de ésta o deterioro de esos objetos, y a los nuevos edificios que el propietario construya sobre el terreno hipotecado, así como a los nuevos pisos que levante sobre los edificios hipotecados (art. 2896).

El vínculo hipotecario puede derivarse de la voluntad de las partes o de la ley, y entonces tendremos hipoteca voluntaria e hipoteca necesaria. Es hipoteca voluntaria la convenida entre partes o impuesta por disposición del dueño de los bienes sobre que se constituye (art. 2920) y es hipoteca necesaria la que la ley obliga a constituir a determinadas personas (art. 2931). La constitución de esta última puede pedirse en cualquier tiempo, aunque haya cesado la causa que le diere fundamento, siempre que esté pendiente de cumplimiento la obligación que se debiera haber asegurado (art. 2932) y su duración es la de la obligación que garantiza (2939). La hipoteca voluntaria es la que contractualmente ha sido concedida por el deudor o por un tercero en su lugar al acreedor. Su base es el acuerdo de ambas voluntades, es decir, un contrato o convenio en el que a la voluntad de uno de constituir el vínculo hipotecario sobre los propios bienes corresponde la voluntad del otro de aceptarlo, o bien, la voluntad del dueño de constituirlo por un acto unilateral.

b) Garantía que tiene un título de crédito.—Hay títulos de crédito que están garantizados con la totalidad del patrimonio del deudor y otros cuya garantía se hace consistir en un derecho real como el derecho de hipoteca. A ese efecto es conveniente referirnos más adelante a los derechos reales y personales.

El bono hipotecario y la cédula hipotecaria son por excelencia títulos de crédito que gozan de plena garantía, ya que de ellos se desprende un derecho real. Generalmente cada título es representativo de una parte alícuota de una hipoteca, hecho que da mayor fluidez y mercantilidad a estos títulos, no sucediendo lo mismo con otros como la letra de cambio y el pagaré, que no representan una garantía real, sino que de ellos se desprenden derechos reales para sus beneficiarios.

Las cédulas hipotecarias son representaciones de un préstamo inmobiliario concedido al deudor, verdaderas escrituras hipotecarias con todas las ventajas del préstamo directo, con la garantía adicional

de la institución que las emite, un procedimiento privilegiado de cobro y sin ninguno de los inconvenientes de un crédito directo e inmovilizado.

c) **Concepto de derecho real y derecho de propiedad.**—Para comprender la propiedad como un derecho real, considero conveniente recordar en primer término que los derechos patrimoniales se agrupan fundamentalmente en dos grandes categorías: derechos reales por un lado, y derechos personales, de crédito o de obligación por el otro.

Es muy interesante distinguir entre los derechos reales y los derechos personales, cuya absoluta diferencia propugnan y sostienen las teorías dualistas, a saber, la Teoría de la Escuela de la Exégesis o Clásica, y la Teoría Económica de Bonnecase.

La Escuela de la Exégesis sostiene que el derecho real es poder jurídico que se ejerce directamente sobre un bien para su aprovechamiento parcial o total, siendo este poder oponible a terceros. Los elementos del derecho real entonces, dentro de la Escuela Clásica, son: un poder directo e inmediato ejercido sobre la cosa, el aprovechamiento de esa cosa y el que ese derecho es oponible a terceros.

El derecho personal, dice la Escuela de la Exégesis, es una relación jurídica que faculta al acreedor para exigir al deudor una prestación o una abstención de carácter patrimonial o moral. Los elementos del derecho personal serán entonces: una relación jurídica entre un sujeto activo y uno pasivo y una facultad reconocida al acreedor, y el objeto consistirá en una prestación o en una abstención.

Entonces las diferencias entre el derecho real y el derecho de obligación en la Escuela Clásica serán las siguientes: mientras en el derecho real se ejerce un poder jurídico, un verdadero señorío, en el derecho personal sólo se concede al acreedor la facultad de exigir algo a una persona determinada, es decir, sólo puede exigirse un acto de conducta. En el derecho real el objeto directo es un bien, en cambio en el derecho personal sólo es una prestación o abstención que puede exigirse, y sólo al obligado. El derecho real es un derecho absoluto, es decir, puede hacerse valer contra todos, en tanto que el derecho personal sólo puede hacerse valer contra el deudor; por tanto el derecho personal es un derecho relativo. Además, el derecho real da origen, cuando se es molestado en su ejercicio, a la acción persecutoria ten-

diente a recuperar el goce de la cosa de que había sido privado su legítimo dueño o poseedor, acción que no es concedida a los titulares de derechos personales o de obligación.

La teoría de Bonnacase no es realmente una teoría tendiente a hacer notar las diferencias entre el derecho real y el personal, sino que se preocupa por hallar el por qué de esas diferencias. Así, Bonnacase encuentra que la separación no es sólo desde el punto de vista jurídico, sino desde el punto de vista económico, considerando que los derechos reales y personales responden a dos fenómenos económicos: los derechos reales a la apropiación de la riqueza, del capital, y los derechos personales a la prestación del servicio, o sea el trabajo, por lo que los derechos personales constituyen una organización jurídica del servicio, mientras los derechos reales son la organización jurídica de la apropiación de la riqueza.

Respecto a los derechos reales y los derechos personales existen otras teorías: las monistas, que sostienen que no es posible distinguir claramente a los primeros de los segundos, y las teorías eclécticas, que tratan de concordar a las tesis dualistas y monistas; pero en obvio de tiempo y espacio, así como para no entrar en confusiones previas, partiremos de la concepción exegética de los derechos reales y, aplicando su definición a la propiedad, consideraremos que “ésta se manifiesta en el poder jurídico que una persona ejerce en forma directa e inmediata sobre una cosa para aprovecharla totalmente en sentido jurídico, siendo oponible este poder a un sujeto pasivo universal, por virtud de una relación que se establece entre el titular y dicho sujeto”. (10)

Por tanto, diremos como Enneccerus, Kipp y Wolff, que “La propiedad es el más amplio derecho de señorío que puede tenerse sobre una cosa”. (11)

Antecedentes históricos de la propiedad.—Probablemente las más remotas ideas sobre la propiedad son las que aparecen en el Código de Hammurabi, la primera legislación jurídica que hubo en el mundo. En Mesopotamia, dos mil años antes de Cristo, se ventilaban litigios sobre

(10) Rafael Vid Rojina Villegas. “*Derecho Civil Mexicano*”. Tomo III. 2a. Ed. Antigua Librería Robredo. México, 1994. Pág. 286.

(11) Enneccerus, Kipp y Wolff. T. III. Vol. I. Pág. 297.

la propiedad rural, con previsión de todos los casos posibles. (12) Pero por ser tan antiguo el Código de Hammurabi y por haberse descubierto tan recientemente el original, no es posible sino mencionarlo como breve nota ilustrativa.

Por tanto, es en el Derecho Romano donde iniciaremos este estudio, ya que además de su claridad para tratar las instituciones jurídicas, tiene el enorme mérito de haber podido difundirse e imponerse universalmente.

Respecto al concepto que nos ocupa, dice Eugene Petit: "Los jurisconsultos romanos no definen el derecho de propiedad, que, en efecto, escapa a toda definición por su sencillez y extensión, pues es el derecho más completo que se pueda tener sobre una cosa corporal. Por eso, sólo se limitan a estudiar los diversos beneficios que procura la propiedad. Según un análisis que germina en los textos, pero que ha sido precisado y desarrollado por nuestros autores antiguos, estos beneficios se resumen en el uso, el fruto y el abuso; a) El **jus utendi** o **usus** que es la facultad de servirse de la cosa y de aprovecharse de los servicios que pueda rendir fuera de sus frutos; b) El **jus fruendi** o **fructus**, derecho de recoger todos los productos; c) El **jus abutendi** o **abusus**, es decir, el poder de consumir la cosa, y por extensión, de disponer de ella de una manera definitiva, destruyéndola o enajenándola". (13) A esta propiedad se le denomina **dominium ex jure quiritium** o propiedad quiritaria, y sólo los ciudadanos romanos podían ser titulares de este derecho.

Es conveniente recordar que dentro del Derecho Romano las cosas susceptibles de propiedad particular se dividían en **res Mancipi** y **res**

- (12) El original del Código de Hammurabi fue encontrado en las ruinas de Susa en diciembre de 1901. Se trata de una columna de diorita de 2.25 m. de alto y una circunferencia de 1.90 m. Estaba rota en tres partes. Su superficie, cuidadosamente grabada con escritura semita cuneiforme, contiene 250 artículos de la ley, repartidos en 46 columnas con un total de 3,600 líneas de texto. Por la inscripción, la columna se grabó entre los años 2083 a 2080 A.C., durante el reinado de Hammurabi, el más importante de todos los reyes de los pueblos mesopotámicos. (Arredondo Muñoz Ledo, Benjamín. "Introducción a las Ciencias Sociales". 5a. Ed. México, 1967. Pág. 359.
- (13) Petit, Eugene. "Tratado Elemental de Derecho Romano". Editora Nacional, S. A. México, 1953. Pág. 229.

nec Mancipi. Para transmitir la propiedad de las cosas **Mancipi**, existían formas expresamente determinadas, que en caso de no satisfacerse, al adquirente sólo se le reconocía la posesión de la cosa y el enajenante seguía conservando el **dominium**; a la propiedad del adquirente se le denominó propiedad **bonitaria**. Así tenemos que en un principio existían dos tipos de propiedad, la quiritaria y la bonitaria. Más tarde, durante la época de Justiniano, desapareció la diferencia entre **res Mancipi** y **res nec Mancipi**, y en consecuencia se unificó el concepto de propiedad. Este concepto representa entre los romanos un derecho, con las características transcritas anteriormente, lo que hizo que se le considerara como absoluto y perpetuo, admitiéndose que la ley pudiera imponerle determinadas limitaciones fundadas en el igual derecho de los demás ciudadanos romanos, siendo éstos los únicos que podían ser titulares de la propiedad quiritaria, por lo que presenta la particularidad de desempeñar una función netamente individualista —por su carácter civil— basada en motivos de naturaleza política, que son suprimidos al unificarse el concepto de propiedad en la legislación de Justiniano.

El dominio militar que los romanos ejercieron sobre los demás pueblos de su época, dio lugar a que éstos consideraran en su legislación características romanas del derecho de propiedad. Sin embargo, siguiendo las etapas de desenvolvimiento histórico, durante la Edad Media el concepto de propiedad adquiere rasgos peculiares. En esta época la propiedad de la tierra se atribuyó a los reyes y emperadores en razón de su origen divino, y éstos a su vez la entregaban a los señores feudales considerando los servicios que les habían prestado. De aquí surgieron los conceptos de propiedad originaria y derivada en su forma elemental, los cuales no se desprenden en su función de razones o motivos de carácter político. Los señores feudales podían disponer en forma absoluta de sus propiedades y tenían un imperio por delegación sobre los individuos asentados en las tierras que se les habían dado, y a los que se permitía cultivar y aprovechar las tierras del señor feudal, a quien debían pagar una serie de cargas o gravámenes. En tal situación, dentro de los conceptos de la doctrina, el señor feudal conservaba lo que se llama dominio directo y el vasallo el dominio útil.

Los abusos de los terratenientes feudales se prolongaron hasta fines del siglo XVIII, en que a raíz de las ideas filosóficas que culminaron con la Revolución Francesa de 1789, el concepto de propiedad se

orientó en la legislación hacia la doctrina individualista y se le consideró con el carácter absoluto del Derecho Romano, pero diferenciándose de éste en que se le fundamentó en los principios filosóficos del Derecho Natural.

Es hasta la doctrina actual que al derecho de propiedad se le encauza y fundamenta considerando la función que dentro de la organización social tiene, como derecho en sí y como base de las múltiples relaciones de naturaleza jurídica a que da lugar.

Someramente nos hemos referido a las modalidades que en distintas épocas ha tenido el concepto clásico de propiedad en Derecho Civil, y encontramos que aún en el Derecho moderno existe diversidad de conceptos sobre el derecho de propiedad. Asimismo encontramos que ha sido clásico también dividir los derechos subjetivos en derechos absolutos y derechos relativos y son variadas las teorías que al respecto se han sustentado. De acuerdo con la tesis de Morineau, (14) que nos parece clara, los derechos absolutos pueden definirse como el facultamiento de la propia conducta y los derechos relativos como facultamiento de la conducta ajena, y el fundamento de estos conceptos se encuentra en la regulación bilateral del derecho y el concepto de derecho subjetivo. En efecto, el orden jurídico regula la conducta de los hombres en sociedad, otorgando derechos subjetivos a unos y deberes jurídicos —que son correlativos— a otros, provocando en los sujetos pasivos dos clases de conducta, positiva y negativa.

El derecho subjetivo ha sido definido como la autorización de su conducta hecha por la norma a un sujeto. Al derecho subjetivo corresponde correlativamente un deber jurídico que puede tener por contenido la realización de una conducta positiva o negativa. Cuando el deber correlativo al derecho subjetivo tiene por contenido una conducta negativa o de abstracción respecto de la que se ha autorizado al sujeto activo, se dice que el derecho subjetivo es absoluto, y cuando el contenido del deber jurídico es una conducta positiva, o sea dar o hacer algo en relación con la conducta autorizada, se está ante un derecho subjetivo de carácter relativo.

(14) Oscar Morineau. "El Estudio del Derecho". Editorial Porrúa. México, 1953. Págs. 312 a 346.

Aubryet Rau. T. II. Pág. 190. Curso de Derecho Civil.

Ahora bien, dentro del género de los derechos absolutos y relativos, se han considerado tradicionalmente las especies del llamado derecho real y derecho personal, tomando en consideración el objeto mediato del derecho subjetivo, o sea, que el derecho absoluto autoriza al sujeto activo una determinada conducta, la cual debe ser respetada por el sujeto pasivo en cumplimiento del deber que le ha sido impuesto, omitiendo toda actividad que interfiera el libre ejercicio de la conducta facultada, y cuando el objeto de la conducta autorizada recae en cosa mueble o inmueble, al derecho absoluto se llama singularmente derecho real. Por lo que se refiere a los derechos personales, éstos son los mismos derechos relativos, tanto en contenido como en estructura.

Dentro del género de los derechos absolutos y en la especie de los derechos reales, se ha clasificado proverbialmente, no obstante sus múltiples modalidades, el derecho de propiedad, que con las limitaciones de cada legislación, ha autorizado a su titular para disponer de cosas, muebles o inmuebles, según su propio interés.

Diversos conceptos de propiedad.—El Código Civil francés considera a la propiedad como el derecho de gozar y disponer de las cosas de la manera más absoluta. La opinión de Aubry y Rau al respecto es una fundada crítica a dicha definición, ya que por un lado señala un solo carácter de la propiedad, y por otro dicho carácter no es totalmente exacto, ya que el derecho del propietario a gozar y disponer de la cosa no sólo no es absoluto, sino que incluso supone una serie de restricciones. El otro carácter del derecho de propiedad, que escapa a la definición del Código Civil francés —según la misma opinión— consiste en la “atribución del goce de una cosa a una persona determinada, con exclusión de las demás”, (15) por lo que resulta preferible definir a la propiedad como “El derecho en virtud del cual una cosa se encuentra sometida de una manera absoluta y exclusiva a la acción y voluntad de la persona”. (16) El Código Civil alemán, al contrario del francés, concede al carácter exclusivo de la propiedad una importancia principal.

(15) Rojina Villegas, Rafael. Derecho Civil Mexicano. T. III, Segunda Edición. Op. cit. P.p. 286 y siguientes.

(16) Planiol. Ob. cit. Págs. 138 y 139. Tratado Elemental de Derecho Civil. T. III de la traducción del Lic. José Ma. Cajica.

La propiedad es un derecho real, puesto que ambos pueden definirse como poder jurídico que se ejerce en forma directa e inmediata. Pero no es el único derecho real, porque en ella el poder jurídico se ejerce sólo sobre bienes corporales, y los derechos reales en general pueden recaer sobre cosas incorpóreas. Por otra parte, el derecho de propiedad implica un poder jurídico directo sobre la cosa para aprovecharla totalmente, esto es, usar, disfrutar y disponer de ella, o simplemente tener la posibilidad normativa de ejecutar todos los actos de dominio o de administración, aun cuando nunca se ejecuten. (17) Los otros derechos reales, en cambio, sólo comprenden formas de aprovechamiento parcial. El derecho de propiedad, además, implica una relación jurídica entre el propietario o sujeto activo, y la comunidad como sujeto pasivo universal. En cambio, los otros derechos reales implican, además, una relación jurídica entre el titular y un sujeto pasivo determinado.

Morineau define el derecho de propiedad como "el derecho absoluto, real, originario o fundante que faculta a su titular a actuar sobre objetos exteriores a él". (18)

Analizando este concepto encontramos que:

a) Es un derecho absoluto y real, porque autoriza la conducta del sujeto activo para actuar sobre una cosa;

b) Originario o fundante, en vista de que el derecho de propiedad es necesario para la organización de todo orden jurídico, es decir, que las relaciones que se dan en la vida intersubjetiva tienden a que los sujetos de las mismas actúen sobre las cosas conforme a los derechos de que son titulares, y no siendo ese derecho el de propiedad, tendrán su fundamento en él por ser básico éste en la estructura o regulación de ellos.

Ahora bien, por ser la propiedad un derecho originario o fundante, se pueden apreciar en él las siguientes peculiaridades:

(17) Se trata de un aprovechamiento jurídico y no económico como supone Bonnacase.

(18) Morineau, Oscar. Op. Cit.

1) En ejercicio del derecho de propiedad, su titular puede realizar sobre el objeto de la conducta que le está autorizada todos aquellos actos que no contraríen las limitaciones que el orden jurídico establece, o sean los clásicos beneficios del Derecho Romano para usar, disfrutar y abusar, adaptando estos conceptos a las restricciones y modalidades del ordenamiento jurídico que regula el derecho de propiedad.

2) La propiedad es un derecho estatuido generalmente en beneficio del interés particular, y su titular lo es generalmente por tiempo indefinido, puesto que su derecho lo es de por vida, a no ser que voluntariamente lo transmita a otro.

3) El típico aspecto de la propiedad como un derecho absoluto y real, da lugar a que el titular en ejercicio de su derecho pueda exigir de cualquiera de los sujetos pasivos que cumplan con su deber, ya sea porque éstos estén impidiendo al sujeto activo el libre ejercicio de la conducta que le está autorizada, o bien porque le hayan arrebatado la cosa sobre la cual le ha sido otorgado el derecho de propiedad, y en este caso el titular del derecho de propiedad puede perseguir la entrega de la cosa por quien la tenga en su poder, recurriendo a la autoridad jurisdiccional competente, mediante el ejercicio de la acción reivindicatoria.

La propiedad es un derecho cuyas modalidades son variables según el tiempo y el lugar. Estas modalidades son determinadas en los distintos ordenamientos jurídicos por el grado de interés particular o principalmente social que se ha dado a aquella, por la influencia de las doctrinas económicas y por factores de naturaleza política, y así podemos hablar en forma general de dos sistemas de organización de la propiedad, la propiedad individual y la colectiva, dentro de cuyos extremos se han originado las características secundarias del derecho de propiedad que determinan el sentido que en el grupo social debe darse a ese derecho y la trascendencia de las relaciones que su ejercicio origina.

Concluimos que el derecho de propiedad es un derecho que históricamente, desde el punto de vista jurídico, se regula como necesario, tanto en su naturaleza intrínseca como para poder determinar la naturaleza de las relaciones intersubjetivas que se dan en ejercicio de los derechos que nos autorizan a actuar sobre los objetos a que el Derecho

concede una determinada relevancia y respecto de los cuales es necesario practicar una determinada conducta, evitando de este modo la anarquía y las fricciones que pudieran originarse entre los individuos por la falta de normas jurídicas reguladoras de esas típicas relaciones intersubjetivas. La función del Derecho es normar la conducta externa del hombre en sus relaciones con sus semejantes, y cuando esa conducta recae sobre las cosas, es necesario determinar a quién corresponde el derecho real, definiendo exactamente lo que es el derecho de propiedad y lo que significan los otros derechos reales, señalando los caracteres específicos de cada uno para evitar confusión y las funestas consecuencias que ello acarrearía.

Nuestro Código Civil, en su Título Cuarto, se refiere ampliamente a la propiedad, pero no la define. "El propietario de una cosa —dice el artículo 830— puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes". Sabemos que el concepto es la unidad de significación lógica, que una de las principales operaciones conceptuadoras es la definición y que ésta debe ser tan amplia, clara y precisa como sea necesario para no dejar lugar a dudas. Si decimos que la propiedad es un poder jurídico que se ejerce en forma directa e inmediata sobre un bien corporal para aprovecharlo totalmente, es decir, para usarlo, disfrutarlo y disponer de él, y que el derecho de propiedad implica una relación jurídica entre el propietario o sujeto activo, y la comunidad como sujeto pasivo, habremos enunciado, como lo hace Rojina Villegas, una definición clara y precisa del concepto que nos ocupa, debiendo enumerar en seguida las modalidades que limitan el ejercicio del derecho de propiedad. El artículo 830 nos habla del poder que tiene el propietario de gozar y disponer de la cosa, pero omite otros datos explicativos, creando confusiones que sólo recurriendo a la doctrina se pueden aclarar.

El resto del Título Cuarto es muy claro y a ello colaboran las notas explicativas que permiten el análisis comparativo entre el Código de 1884 y el actual, y facilitan la comprensión de las disposiciones remitiéndonos a los artículos constitucionales y a sus leyes reglamentarias que se hallan en íntima conexión con aquellas, así como advirtiendo el empleo de conceptos diferentes dentro de una misma disposición en la Constitución de 1857 y la actual.

4.—Obligaciones y derechos del titular de la cédula hipotecaria, del emisor y del interventor.—El titular de la cédula hipotecaria tiene el derecho que de la literalidad del título de crédito se desprende y que puede hacerse consistir:

1o. En el pago de la cantidad consignada en el mismo a su vencimiento, es decir, cuando la cédula haya quedado fuera de circulación en virtud de los sorteos estipulados.

2o. Mientras no haya quedado fuera de circulación, tiene derecho el titular de la cédula a un interés por el capital invertido en la misma.

3o. Según el acta constitutiva y la propia literalidad del título, el tenedor de la cédula tiene derecho a exigir los intereses y el pago de la misma en su oportunidad a la institución interventora, que por su solidaridad con el emisor tiene la obligación de cumplir como si ella fuera la propia emisora.

4o. La obligación del titular de la cédula hipotecaria es aceptar la representación que el banco tiene de él mismo como titular con respecto al deudor, ya que por disposición de la ley y de la propia acta constitutiva el banco se convierte en representante común de los tenedores.

El emisor tiene los siguientes derechos y obligaciones:

1o. Pagar a la institución interventora, como representante común de los tenedores, el capital representado por las cédulas puestas en circulación, dentro de un plazo fijado en el acta de emisión e hipoteca y que de acuerdo con la ley no excederá de 20 años. Este pago se hará mediante abonos consecutivos. Así el art. 38 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, en su párrafo segundo, establece: "Las cédulas hipotecarias podrán ser emitidas en plazo máximo de 20 años, expresarán las condiciones de reembolso del crédito a que se refieren, devengarán el interés que se pacte y se someterán a las condiciones del crédito y de la garantía, a las normas y limitaciones establecidas en el artículo 36..."

2o. Tomar por su cuenta, a favor del banco interventor y del propio emisor, una póliza de seguro contra incendio en cualquiera de las sociedades autorizadas para ese efecto y por un valor que garantice cuando menos lo destructible del inmueble.

3o. Cubrir intereses penales al banco en caso de incumplimiento parcial de alguna de las cláusulas.

4o. En caso de que la emisión se haya efectuado para un fin determinado como la construcción de un inmueble, el emisor está obligado a aplicar el producto de la venta de las cédulas en ese objeto y a aceptar la vigilancia de la inversión por parte de la institución que garantiza la emisión.

5o. Otorgar hipoteca en favor de los propios tenedores de las cédulas y del banco interventor para garantizar el importe de las cédulas, los intereses a favor de los tenedores y los derechos, cuotas, comisiones, intereses penales y gastos que se causen a favor del banco por su intervención.

6o. En general todas las obligaciones que se contraigan en el acta de emisión e hipoteca, siempre que no contravengan las disposiciones de orden público.

Los derechos y obligaciones del interventor son los siguientes:

1o. Garantizar en forma solidaria el importe total de la emisión, los intereses convenidos y las obligaciones contraídas por el emisor.

2o. Ser representante común de los tenedores de las cédulas.

3o. Pagar puntualmente los intereses que se estipulen a favor de los tenedores.

4o. Celebrar, con la intervención de la Comisión Nacional Bancaria, sorteos ordinarios o extraordinarios para designar las cédulas que deben ser amortizadas.

5o. Dar a conocer por medio del Diario Oficial de la Federación o por uno de los periódicos de mayor circulación el número y valor de las cédulas sorteadas, y pagar en un lapso corto el importe de las que hayan resultado retiradas de la circulación por virtud del sorteo.

6o. El banco se subrogará en los derechos de los tenedores de las cédulas cuando a éstos les haya pagado el importe de las mismas o de los cupones de intereses, sin que haya recibido de la emisora los fondos para ese efecto.

7o. Debe certificar y tomar todas las precauciones necesarias para que la emisión dé al público, o en su caso a los tenedores de las cédulas, plena garantía como se expresa en las propias cédulas.

8o. El banco está obligado a depositar en el Banco de México, Sociedad Anónima, en cuenta especial, una cantidad suficiente para pagar íntegramente las cédulas o cupones que no se hayan cobrado en la fecha de cancelación y cuyo importe deba ser liquidado por dicha cancelación.

Todas las obligaciones y derechos, tanto del emisor como de la institución interventora, se desprenden esencialmente del artículo 36 y del 37 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

CAPITULO II

ANTECEDENTES EN DERECHO MEXICANO

1.—LEYES BANCARIAS PRE-REVOLUCIONARIAS. EPOCA PORFIRIANA. 2.—LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE CREDITO Y ESTABLECIMIENTOS BANCARIOS, DE 31 DE AGOSTO DE 1926. 3.—LEY DE 1932. 4.— LEY VIGENTE. 5.—CODIGO DE COMERCIO.

1.—LEYES BANCARIAS PRE-REVOLUCIONARIAS. EPOCA PORFIRIANA. En nuestro país el primer banco fue fundado en 1864 (antes de esta fecha no es posible hablar de bancos propiamente dichos) y era una sucursal de cierto banco inglés. Fue registrado cuando la capital de México estaba invadida por fuerzas francesas y durante la vigencia del Código de Comercio de 1854. Este banco tenía facultad de emitir billetes y se le denominó Banco de Londres, México y Sudamérica.

Según datos recabados por Antonio Manero, "La inscripción y matrícula de este banco, conforme a lo dispuesto por el artículo 53 del Código vigente, fue obtenida por su Director Guillermo Newbold en 22 de junio de 1864, y llenó sus modestas funciones bancarias durante el Imperio, continuando sus operaciones al restablecimiento del Gobierno Republicano, en virtud de la Ley de 20 de agosto de 1867, que revalidó las actuaciones judiciales del Imperio". (1)

En 1875 da principio la pluralidad de emisiones. En Chihuahua se fundó un banco local de emisión, y como no había ley alguna de carácter federal que reglamentara las actividades bancarias, dicho banco se creó por leyes del propio Estado en uso de su soberanía, estimulado con el ejemplo del Banco de Londres. Esta nueva institu-

(1) Manero, Antonio. LA REVOLUCION BANCARIA EN MEXICO (1865-1955), UNA CONTRIBUCION A LA HISTORIA DE LAS INSTITUCIONES DE CREDITO EN MEXICO. México, Talleres Gráficos de la Nación, 1957. Pág. 7.

ción fue autorizada al norteamericano Francisco MacManus, en 25 de marzo de 1875, facultándola para la emisión de billetes redimibles en plata con 8% de descuento.

En 8 de marzo de 1878 se creó el Banco Mexicano y en 31 de julio de 1882 el Banco Minero de Chihuahua, también con facultad de emitir billetes. Antes de esta última fecha, en 18 de febrero de 1882, se permitió al señor Eduardo L'Enfer el establecimiento de un Banco Mercantil, Agrícola e Hipotecario, con un capital de \$3.000,000.00 y facultad de emitir billetes hasta el triple de sus existencias, por un plazo de 30 años. El 21 de marzo inició sus operaciones con un Consejo formado por los señores Manuel Ibáñez, Manuel Romano, José Degollado y otros, y en 1884 se fusionó con el Banco Nacional Mexicano.

El Banco de Empleados se estableció en 15 de junio de 1883, mediante un convenio del Gobierno con el señor Francisco Suárez Ibáñez. Esta institución podía emitir billetes hasta por el triple de su capital pagado, siendo el capital autorizado de \$5.000,000.00 (del cual sólo se exhibieron \$64,670.00). En 1886 este banco cambió su denominación por la de Banco Comercial, con facultades para hacer operaciones de descuento y giros, recibir mercancías en depósito sobre certificados y emitir bonos de prenda, limitando su emisión de billetes al duplo de sus existencias de caja.

En 1884 el país atravesó por una crisis financiera, que desde luego afectó a la Hacienda Pública. Los ingresos anuales habían sufrido una considerable disminución y había un déficit acumulado de anteriores ejercicios que ascendía a la suma de veintitrés millones de pesos, más del 87% de las rentas aduanales se habían percibido por anticipado, las casas de moneda se hallaban gravadas a favor de sus arrendatarios en más de \$2.000,000.00 y los bienes raíces nacionales estaban hipotecados por más de un millón. Dicha situación hizo que el Gobierno propiciara la fusión del Banco Nacional Mexicano con el Banco Mercantil, creándose una nueva institución bancaria que mediante concesiones especiales pudiera abrir al Gobierno nuevas perspectivas de recursos. Así nació el Banco Nacional de México. "La fusión se realizó al final del período presidencial del general Manuel González, y el 15 de mayo, el Secretario de Hacienda, General Miguel de la Peña, otorgó al

nuevo banco la concesión, comprendiendo los siguientes términos: la denominación de la institución sería Banco Nacional de México, S. A.; abriría al Gobierno una cuenta corriente hasta por \$8.000,000.00 con interés del 6% anual; como compensación a ese crédito, el Gobierno se obligó a no dar nuevas concesiones de emisión de billetes. . .” (2)

Cuando en 1915 se declaró la caducidad del sistema de pluralidad de emisiones, el Banco Nacional de México reconoció el acierto del Gobierno Revolucionario al tratar de fundar un banco de emisión único contratado por el Estado.

El 20 de abril de 1884 se decretó un Código de Comercio, con el ánimo de fortalecer la política bancaria del Gobierno. Entre sus más importantes disposiciones encontramos las siguientes:

1. Para establecer en el país cualquier clase de bancos, se requería autorización expresa del Gobierno Federal.

2. Ningún banco extranjero o personas extranjeras podrían tener en el país sucursales o agencias que emitieran billetes.

3. Quedaban prohibidas las emisiones de vales, pagarés u obligaciones de cualquier clase que significaran promesas de pago en efectivo al portador y a la vista.

4. Las emisiones de billetes de banco no podrían ser mayores que el capital exhibido y deberían estar garantizadas con depósitos del 33% en efectivo o títulos de deuda pública en la Tesorería Nacional y otro 33% en las arcas del propio banco.

5. Los bancos pagarían un impuesto del 5% sobre sus emisiones y deberían publicar mensualmente sus balances.

La Ley de 1884 sentó las bases para la construcción de un sistema bancario nacional, que aunque imperfecto en su nacimiento, significó un paso decisivo.

(2) Idem. P.p. 10 y 11.

El Código de Comercio de 1884 fue derogado por el de 1889, que significó un nuevo esfuerzo del Gobierno, aunque justo es reconocerlo, originó también nuevos problemas; sin embargo, las necesidades públicas exigían leyes expeditas y había que crearlas a la mayor brevedad posible.

Es importante el artículo 640 del Código de 89, que ordenaba que mientras se expedía una ley de instituciones de crédito, éstas deberían regirse por contratos hechos con el Ejecutivo de la Unión y aprobados por el Congreso; lo cual venía a destruir los privilegios del Banco Nacional y a establecer otro motivo más de dificultad en el sistema entonces existente.

Don Pablo Macedo, que era defensor del Banco Nacional, se mostró conforme con la política del Ministro, señor Dublón, en lo referente a las modificaciones hechas a las concesiones de los bancos de Chihuahua, "pero a lo que no puede hallarse fundamento racional —expresaba el señor Macedo— es a haber erigido en sistema la más completa anarquía en materia tan delicada como la circulación fiduciaria de una nación; y no se hizo otra cosa, al derogar con el Código de Comercio de 1889 el de 1884, omitiendo en aquel todo precepto sobre bancos y al otorgar a diestra y siniestra concesiones para el establecimiento de bancos locales en numerosos Estados de la Federación, sin sujeción siquiera a reglas uniformes". (3)

Y, como lo había previsto don Pablo Macedo, las facultades discretionales que en materia de bancos dio el Código de 1889 al Ejecutivo, aceleraron la formación de gran número de instituciones de crédito en forma incongruente. Cuando don Porfirio Díaz entregó la cartera de Hacienda a don Matías Romero y a don José Yves Limantour, la situación económica del Gobierno era muy difícil. Al abordar el problema de la unificación bancaria por medio de una ley general, el Secretario de Hacienda, Sr. Limantour, definió la situación en los siguientes términos: "Siete bancos estaban funcionando en los Estados cuando se promulgó el decreto de 3 de junio de 1896, y no había dos que tuvieran concesiones idénticas, sino que se diferenciaban todos en varios puntos más o menos substanciales". Así, por ejemplo, una concesión terminaba en cierta fecha y otras en una fecha más lejana; "la

(3) Vid Manero, Antonio. Op. cit. P.p. 14 y 15.

emisión —continúa diciendo Limantour— se regulaba, para unos bancos, por el monto del capital social, y para otros por el triple de dicho capital social: la circulación se garantizaba exigiéndose a unos bancos fianzas, a otros depósitos y a otros ni fianzas ni depósitos, sino una garantía de diverso género. Los fondos de reserva se constituyeron en muy distintas proporciones, según los establecimientos; el derecho de establecer sucursales era ilimitado para ciertos bancos y para otros estaba sujeto a restricciones diversas; el valor de los billetes que podían emitirse era, en algunas ocasiones, el de veinticinco centavos, minimun, mientras que en otras los billetes de menor valor tenían que ser de un peso; había un banco que podía hacer préstamos hasta por doce meses prorrogables, mientras que las operaciones de los demás no debían exceder de seis. Iguales diferencias se notaban en las garantías para los préstamos y descuentos, lo mismo que en las franquicias y exenciones de impuestos y en los demás requisitos fundamentales de las concesiones”. (1)

Era necesario remediar esa situación y en 20 de abril de 1896 se expidió una ley general, solicitando el Ejecutivo autorización del Congreso para promulgar bases generales para el otorgamiento de concesiones bancarias; el decreto relativo fue expedido el 3 de junio de 1896, e incluía las siguientes bases generales:

1a. La ley regirá la vida de las instituciones bancarias en todo el territorio nacional.

2a. No se otorgarán concesiones sin previo depósito de bonos de la Deuda Pública cuyo valor nominal a la par fuera por lo menos del 20% de la suma necesaria para principiar a operar.

3a. El capital mínimo sería de \$500,000.00, con el 50% exhibido en efectivo.

4a. La garantía en metálico nunca sería menor del 50% de los billetes y depósitos sumados; y la emisión nunca mayor que el triple del capital exhibido.

5a. Los billetes serían de curso voluntario y denominaciones mayores de \$5.00.

(4) Vid. Manero, Antonio. Op. cit. P.p. 16 y 17.

6a. El primer banco establecido en cada Estado gozaría de la exención total de impuestos, inclusive uno de 2% sobre un capital que pagarían los demás que se establecieran.

7a. Sólo con autorización especial los bancos podrían tener sucursales en otros Estados, para el canje de sus billetes, y el Gobierno tendría la facultad de vigilar las operaciones del banco, mediante inspectores especiales". (5)

El objetivo principal del Gobierno era por entonces amortiguar las consecuencias que para el país en general y especialmente para el Fisco había acarreado la aguda crisis de los años anteriores, sobre todo de 1892 a 1894. Había que subvenir a las necesidades del presupuesto, estimulando los ramos del ingreso; y por otra parte había que disminuir los gastos de la Administración, suprimiendo los que no fueran absolutamente indispensables. El arreglo de la deuda pública era indispensable como medio de establecer el crédito nacional, pues los continuos trastornos políticos y las contingencias económicas habían hecho de la Deuda Pública un embrollo administrativo. Un problema de grave trascendencia que era necesario solucionar de inmediato antes de realizar otras reformas administrativas, era la absoluta libertad del tráfico interior.

En 1896 se estudió y preparó la reforma fiscal de la supresión de los impuestos alcabalatorios y de las oficinas que los recaudaban, afrontando el descontrol que en los ramos de la actividad nacional tenía que producir la desaparición de un sistema tan antiguo y arraigado.

Era necesario, asimismo, proceder a la preparación de leyes y disposiciones que sirvieran de complemento a la supresión de las alcabalas, facilitando el desarrollo del comercio, de la agricultura y de todo género de industrias, mediante una prudente propagación de las instituciones de crédito. A ese efecto, el 20 de abril de 1896 la Secretaría de Hacienda presentó al Congreso una iniciativa, solicitando autorización para expedir la ley general sobre concesión, establecimiento y operaciones de bancos de emisión, hipotecarios o de otro género, y para

(5) Vid. Manero, Antonio. Op. cit. P.p. 16 y 17.

modificar las concesiones otorgadas a los bancos existentes. La condición que guardaban las instituciones de crédito locales no podía subsistir y las disposiciones del Código de Comercio de 1884 sobre esta materia eran en realidad letra muerta. El texto de la concesión de 24 de mayo de 1884, el de los preceptos relativos del Código de Comercio que regía en esa fecha, las razones aducidas en forma de protesta por el Banco Nacional y, sobre todo, el inconveniente de que los bancos locales quedaran expuestos a las consecuencias que en el porvenir podían resultar de un antagonismo de derecho y de hecho entre estos establecimientos y el banco más poderoso de la República, fueron motivos suficientes para procurar que las situaciones que debían su origen a facultades objetadas por dicho banco, quedasen legitimadas.

Fueron muy laboriosas las negociaciones entabladas con el Banco Nacional en medio de la crisis, pero los obstáculos se fueron allanando, pues el Banco Nacional procuró seguir las indicaciones del Ejecutivo. A principios de 1896 se celebraron los primeros acuerdos y convenios, previas las autorizaciones concedidas por el Congreso al Ejecutivo, y por la Asamblea General de Accionistas del Banco Nacional a su Consejo de Administración. En virtud de dichos convenios, el Banco Nacional hizo varias concesiones, logrando el Gobierno que el Banco reconociera la legalidad del sistema que deseaba implantar y quedando, por lo mismo, libre de obstáculos el establecimiento de nuevos bancos.

El 30 de noviembre de 1896, el Ejecutivo presentó al Congreso el proyecto de Ley General de Instituciones de Crédito, que por primera vez fijó en México una base general para la constitución y funcionamiento de esas instituciones, y que determinó el nacimiento de un nuevo período en la historia bancaria de nuestro país.

El 19 de marzo de 1897, el mundo financiero vio publicada en el "Diario Oficial" de la Federación la Ley General de Instituciones de Crédito, expedida por el Gral. Porfirio Díaz, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de las facultades otorgadas al Ejecutivo de la Unión por la ley del Congreso de 3 de junio de 1896.

El Capítulo I de dicha Ley se refiere a las instituciones de crédito en general y a su constitución. Según el artículo 1o. se consideran como instituciones de crédito los **Bancos de Emisión**, los **Bancos Hipotecarios**, y los **Bancos Refaccionarios**.

“Las instituciones de crédito, dice el artículo 2o., tienen de común el carácter de intermediarias en el uso del crédito y se distinguen entre sí por la naturaleza de los títulos especiales que pone en circulación cada clase de bancos”.

El artículo 4o. define a los **Bancos Hipotecarios**, diciendo que “son aquellos que hacen préstamos con garantía de fincas rústicas o urbanas, y emiten bonos que disfrutan de la propia garantía, causan réditos y son amortizables en circunstancias o fechas determinadas”.

El artículo 7o. dice: “No se autorizará bajo el amparo de una misma concesión, el establecimiento de dos instituciones de crédito distintas, ni tampoco la emisión de diversos títulos de crédito que por su naturaleza y según los artículos anteriores, correspondan a instituciones de diferente género”.

Según el artículo 9o., “Las concesiones para el establecimiento de instituciones de crédito, podrán otorgarse a favor de individuos particulares o de sociedades anónimas; pero la explotación de dichas concesiones sólo podrá hacerse por medio de sociedades anónimas debidamente constituidas en la República”.

Artículo 11: “Las sociedades anónimas que se organicen para la explotación de instituciones de crédito, se sujetarán al Código de Comercio en todo lo que no esté preceptuado en las siguientes bases:

I.—El número de los socios será, cuando menos, de siete.

II.—El capital social nunca será menor de quinientos mil pesos, para los bancos de emisión y los hipotecarios, ni de doscientos mil pesos, para los refaccionarios . . .”

El Capítulo II habla de los Bancos de Emisión en particular. Dice el artículo 15 que “Los Bancos de Emisión pueden establecerse y practicar operaciones en los Estados de la República y en los Territorios Federales, sin más requisitos que los que exige la presente ley. El establecimiento de bancos de emisión en el Distrito Federal seguirá sujeto a los contratos y disposiciones vigentes”.

Artículo 16.—“La emisión de billetes no podrá exceder del triple del capital social efectivamente pagado; ni tampoco podrá, unida al importe de los depósitos reembolsables a la vista o a un plazo no mayor de tres días, exceder del doble de la existencia en caja, en dinero efectivo o en barras de oro o de plata”.

Artículo 19.—“El billete de banco es de circulación enteramente voluntaria, y, por tanto, en ningún caso se considerará como forzosa su admisión por el público”.

Artículo 29.—“Queda prohibido a los Bancos de Emisión:

I.—Hacer operaciones de préstamo y descontar o negociar documentos de crédito, cuando el plazo del vencimiento pase de seis meses;

II.—Descontar pagarés u otros valores de comercio sin dos firmas de responsabilidad, cuando menos, o sin alguna garantía colateral;

III.—Hacer préstamos con garantía hipotecaria, a no ser en los casos previstos en el artículo siguiente; (6)

- (6) Vemos que una de las prevenciones de carácter precautorio es la prohibición a los bancos emisores de hacer préstamos hipotecarios. Sin embargo: este precepto tiene dos excepciones, enunciadas en el artículo 30 de la Ley, que serían causa de trastornos posteriores. Es verdad que varias legislaciones consagraban a la sazón el derecho de los mencionados bancos para aceptar garantía hipotecaria de sus deudores, cuando viniera a menos el crédito de que disfrutasen algunas de las personas que hubieren suscrito las obligaciones relativas que el banco tuviera en cartera; pero muy pocas leyes reconocían a dichos bancos la facultad de hacer préstamos hipotecarios; por otra parte, los países en donde estaban autorizadas estas operaciones se hallaban en condiciones muy diferentes de las nuestros y tenían establecidas ciertas restricciones que disminuían los inconvenientes del sistema. Ahora bien, situándonos en el otro ángulo, esto es, justificando la actitud que el Ejecutivo asumió en aras del desarrollo financiero del país, es de considerarse que su decisión de permitir que los bancos emisores hicieran en ciertos casos, y previa la autorización de la Secretaría de Hacienda, préstamos con garantía hipotecaria, fue tomada después de un serio examen de las condiciones del país, y principalmente de las prácticas de los que se dedicaban en México a las operaciones de préstamo.

Sin duda era objetable el nuevo sistema, pero también es cierto que el rigorismo del principio científico de no confundir las operaciones que eran peculiares de los bancos de emisión con las que correspondían exclusivamente a los bancos

hipotecarios, hubiera equivalido a privar totalmente a los agricultores e industriales de las facilidades inmediatas que podían proporcionarles las instituciones de crédito, a fin de dar impulso a sus fincas y a sus fábricas.

Claro que, para ese objeto, la misma Ley de Instituciones de Crédito autorizaba la creación de bancos hipotecarios y refaccionarios, destinados a servir precisamente a los agricultores e industriales, pero el buen criterio y más tarde la práctica demostrarían que tales instituciones serían de lento desarrollo, pues el espíritu de empresa apenas existía entre los nacionales, dado que las numerosas luchas políticas por las que atravesó el país después de 1810 no habían dejado lugar a ello.

IV.—Dar sus billetes en prenda o depósito, y contraer alguna obligación sobre ellos;

V.—Hipotecar sus propiedades y dar en prenda su cartera”.

Artículo 30.—“Los Bancos de Emisión sólo podrán aceptar garantía hipotecaria:

I.—Cuando venga a menos el crédito de que disfrute alguna de las firmas de responsabilidad que hubiere suscrito las obligaciones descontadas.

II.—Cuando expresamente lo autorice la Secretaría de Hacienda. Esta autorización no podrá darse sino con la condición de que el total monto de las hipotecas a favor del banco, no exceda de la cuarta parte del capital efectivamente pagado, y siempre que las obligaciones garantizadas se venzan en un plazo no mayor de dos años”.

El Capítulo III de la Ley de 1897 se refiere concretamente a los Bancos Hipotecarios:

Artículo 39.—“Los préstamos con garantía hipotecaria que están autorizados a hacer los bancos de que trata este capítulo, son de dos clases:

I.—Préstamos con interés simple pagadero en días fijos, y capital reembolsable en corto plazo.

II.—Préstamos reembolsables en plazo largo, mediante anualidades que comprenden los réditos, la mayor parte de capital que se amortiza y la remuneración del banco”.

Artículo 40.—“Los préstamos de plazo corto, son aquellos que deben pagarse en uno o más abonos, pero siempre en menos de diez años”.

Artículo 41.—“En los préstamos reembolsables en anualidades, el número de éstas no será menor de diez, ni excederá de cuarenta, bien sea que se cubran por medio de pagos trimestrales, semestrales o anuales”.

Artículo 42.—“Los bancos mandarán formar, para conocimiento del público, las tablas de amortización que correspondan a los diversos tipos de operaciones de préstamo que practicaren, y un ejemplar de esas tablas se agregará a las escrituras correspondientes”.

Artículo 43.—“La hipoteca deberá constituirse siempre en primer lugar, ya porque la finca no estuviese aún hipotecada, o porque, en caso de estarlo, la prelación corresponda al nuevo préstamo, por subrogación, o en virtud de consentimiento expreso de los acreedores preferentes, o por cualquier otro medio de los que la Ley autoriza”.

Artículo 44.—“El préstamo hipotecario nunca excederá de la mitad del valor de los bienes dados en garantía; ni la anualidad que corresponda pagar por la operación, en el segundo caso del artículo 39, habrá de ser mayor que el producto del capital que represente la finca, calculando dicho producto al tipo de interés que fijen los estatutos”.

Artículo 45.—“Para los efectos del artículo anterior, el valor de los bienes que se trate de hipotecar será fijado por peritos nombrados por el banco, a no ser que exista un avalúo catastral practicado en toda forma, y que la Secretaría de Hacienda autorice a los bancos para que se atengan a dicho avalúo catastral”.

Artículo 46.—“Sólo se admitirán en garantía hipotecaria las fincas rústicas o urbanas que estén ubicadas en los Estados, Distrito Federal o Territorios donde el banco tenga su establecimiento principal

o sucesales, y siempre que la propiedad de la finca de que se trate esté inscrita en el Registro Público respectivo en favor de la persona que constituya la garantía”.

Artículo 47.—“No se admitirán en garantía las propiedades que estén pro-indiviso, ni aquellas en que la nuda propiedad y el usufructo correspondan a diversas personas, a menos que consientan expresamente en el gravamen todos los copropietarios, y, en su caso, el usufructuario también. Igual requisito es indispensable respecto de todos los interesados, en los demás casos en que el derecho de propiedad esté desmembrado en favor de distintas personas, así como cuando exista pacto de retroventa”.

Artículo 48.—“Tampoco aceptarán los bancos hipoteca de minas, bosques, muebles inmovilizados y templos, ni la de fincas destinadas especialmente a algún servicio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios”.

Artículo 49.—“El límite fijado para los préstamos por el artículo 44 se reducirá al 30 por 100 del valor de los bienes, cuando en el inmueble hipotecado las construcciones representen más de la mitad del valor; salvo que el dueño contraiga la obligación de asegurarlas durante todo el tiempo que dure el préstamo y por un precio superior al monto de la hipoteca. En este último caso el banco podrá, en defecto del deudor y con cargo a éste, pagar el premio y prorrogar el seguro por todo el tiempo necesario.

“El banco tendrá, siempre, derecho preferente al de cualquier otro acreedor sobre el importe del seguro”.

Artículo 50.—“El conjunto de las cantidades prestadas con hipoteca no excederá, en ningún tiempo, de 20 veces el importe del capital efectivamente pagado del banco prestamista, ni los préstamos a una misma persona o sociedad, de la 5a. parte del propio capital”.

Artículo 51.—“Los préstamos hipotecarios son reembolsables, antes del plazo estipulado, siempre que se verifique el pago en las especies convenidas y se llenen las condiciones del contrato relativas al aviso anticipado o a la liquidación de réditos. El reembolso parcial se sujetará a las reglas y limitaciones que contengan los estatutos de cada banco”.

Artículo 52.—“Cuando los inmuebles hipotecados sufran depreciación, de manera que la mitad, o en su caso el 30 por 100 de su valor, no cubran ya el monto del crédito a que estuvieren afectos, el banco acreedor podrá, fundado en el dictamen de dos peritos nombrados, uno por el propio banco, y el otro por el Interventor del Gobierno, pedir que el deudor mejore la hipoteca hasta cubrir la diferencia, o dar por vencido el plazo y exigir el reembolso inmediato del capital insoluto y réditos vencidos. Hecha la notificación al deudor, éste tiene derecho a elegir entre dar la garantía complementaria que sea necesaria o hacer el pago, disponiendo para esa opción de un plazo de tres meses contados desde el día en que hubiere sido notificado”.

Artículo 53.—“Los pagos que por capital o réditos tengan que hacer a un banco sus deudores, no pueden ser objeto, por ningún motivo, de orden de retención, aun cuando para obtenerla se dirijan los interesados a la autoridad judicial en los casos y forma autorizados por las leyes”.

Artículo 54.—“Por la falta de pago de los intereses, o de parte del capital, en la forma y fecha estipuladas, adquiere el banco el derecho de dar por vencido el plazo de la imposición, y de proceder, en consecuencia, al cobro de la parte insoluta de capital o intereses, de conformidad con los artículos 78 y siguientes”.

Artículo 55.—“El valor nominal de los bonos hipotecarios que los bancos están autorizados a emitir, no excederá jamás del importe de los préstamos que hubieren efectuado con garantía de hipotecas”.

Artículo 56.—“Los bonos hipotecarios devengarán intereses cuyo tipo, época de vencimiento y manera de pago serán determinados por los mismos bancos, bien sea en sus estatutos o por resolución de sus directores”.

Artículo 57.—“Los bonos serán de un valor de cien, quinientos y mil pesos respectivamente, y trasmisibles por la simple tradición o por endoso, según sean al portador o nominativos”.

Artículo 58.—“Pueden emitirse bonos hipotecarios sin plazo fijo para su amortización, o exigibles en fecha determinada.

“Los emitidos sin plazo fijo para su pago, serán reembolsables por medio de sorteos”.

Artículo 59.—“Es necesaria la autorización especial de la Secretaría de Hacienda para emitir bonos hipotecarios que den derecho, no sólo al reembolso del capital y pago de réditos, sino también a primas en numerario o en valores”.

Artículo 60.—“En los bonos deberán constar en castellano todas las circunstancias de su emisión y las que sirvan para identificarlos, así como las condiciones relativas a réditos y amortización del capital. Irán firmados por el Interventor del Gobierno, uno de los individuos del consejo de administración del banco y el gerente o cajero, y llevarán en el reverso el texto de los artículos concernientes a los derechos y obligaciones que de dichos bonos se deriven”.

Artículo 61.—“Los sorteos se verificarán, por lo menos, dos veces al año, y en cada uno de ellos deberá amortizarse el número de bonos que fuere necesario para que el valor nominal de los que hayan de quedar en circulación no exceda, en ningún caso, del importe líquido de los créditos hipotecarios que el banco poseyere”.

Artículo 62.—“En el periódico oficial respectivo, y si no lo hubiere, en uno de los periódicos de más circulación del lugar, se anunciarán, con anticipación no menor de 8 días, el lugar, la fecha y la hora en que deban verificarse los sorteos”.

Artículo 63.—“Los sorteos serán públicos y presididos por el Interventor del Gobierno. A ellos asistirá un notario público, quien levantará el acta respectiva y la protocolizará”.

Artículo 64.—“Los bonos designados por la suerte para su amortización dejarán de ganar interés desde la fecha fijada para su cobro, sin que sea menor de un mes el intervalo entre ésta y la del sorteo”.

Artículo 65.—“Además de los sorteos ordinarios, los bancos pueden hacer sorteos extraordinarios siempre que lo consideren conveniente y lo exijan sus estatutos, sujetándose en tal caso a las reglas establecidas por los sorteos ordinarios”.

Artículo 66.—“Los bonos presentados para su reembolso, serán cancelados inmediatamente después de hecho el pago. Periódicamente y en presencia del Interventor del Gobierno, se procederá a la destrucción de dichos bonos con todas las formalidades legales”.

Artículo 67.—“Cuando por reembolso de los préstamos o por otros motivos los bancos recobren bonos emitidos por ellos, estos no se considerarán fuera de la circulación, para los efectos del artículo 61, mientras no sean amortizados en debida forma.

Artículo 68.—“Los bonos hipotecarios se emiten en representación de los créditos que con garantía hipotecaria tenga el banco a su favor por las operaciones de préstamo que efectúe; y en consecuencia, estos bonos con sus intereses y primas, si las hubiere, tendrán la garantía de los expresados créditos hipotecarios, con preferencia absoluta a cualquiera otro derecho de tercero”.

Artículo 69.—“La garantía de que habla el artículo anterior es colectiva:

“El conjunto de las propiedades hipotecadas a favor del banco garantiza la totalidad de los bonos hipotecarios puestos en circulación por el mismo establecimiento; salvo lo dispuesto en la parte final del artículo 76.

“Los tenedores de bonos sólo podrán ejercitar sus acciones en contra del mismo banco”.

Artículo 70.—“En todos los bancos hipotecarios se formará, en dinero en efectivo, un fondo especial de garantía, para el servicio de los bonos hipotecarios. Este fondo será, constantemente, mayor que el importe de un semestre de réditos de los bonos en circulación”.

Artículo 71.—“Disfrutan asimismo los bonos hipotecarios de los siguientes privilegios:

I.—Derecho de preferencia sobre los fondos de reserva y de garantía del banco emisor, así como sobre su capital, ya sea pagado o insoluto.

II.—El capital, réditos y primas de los bonos, cuando son exigibles, producen acción ejecutiva en juicio, previo requerimiento hecho por medio de notario.

III.—El pago del capital y réditos no podrá ser retenido, ni aún por orden judicial, sino en los casos de pérdida o robo de los títulos y previos los requisitos de ley.

IV.—En todos los casos en que por ley o por contrato deban invertirse fondos de corporaciones o incapacitados en contra de fincas o en préstamos con hipoteca, podrán también invertirse esos fondos en la adquisición de bonos hipotecarios”.

Artículo 72.—“No obstante su naturaleza, los bonos hipotecarios deben ser considerados como bienes muebles en todo lo que se relacione con su transmisión; y cuando fueren emitidos a favor de personas determinadas, serán asimilables a los valores de comercio susceptibles de endoso”.

Artículo 73.—“Además de los préstamos con hipoteca y de la emisión de bonos correspondientes, están facultados los bonos hipotecarios, para hacer las siguientes operaciones:

I.—Invertir sus fondos en la adquisición de sus propios bonos hipotecarios, o de otros títulos o valores de primer orden”.

II.—Hacer préstamos a plazo no mayor de seis meses, con garantía de los expresados títulos o valores.

III.—Recibir depósitos en cuenta corriente abonando intereses por ellos o sin interés.

IV.—Girar, comprar, vender y descontar letras de cambio, libranzas, mandatos o cheques, pagaderos en la República, o en el extranjero, en un plazo no mayor de seis meses.

V.—Vender, comprar o cobrar, a título de comisión, directamente o por medio de sus agentes, toda clase de valores.

VI.—Prestar, con las convenientes garantías, los bonos hipotecarios que tengan en cartera, para que quien los reciba otorgue fianza o garantía con ellos.

VII.—Hacer préstamos o anticipos para trabajos y obras de mejoramiento público, celebrando al efecto con el Gobierno Federal, con el de los Estados o con los Ayuntamientos, los contratos respectivos”.

Artículo 74.—“Para invertir los fondos y hacer los préstamos de que hablan las fracciones I y II del artículo anterior, son requisitos indispensables: que los valores no sean mineros, que estén cotizados en algunos de los mercados del país, o en los principales del extranjero, y que hayan producido dividendos o réditos cuyo servicio se haya hecho con toda regularidad, al menos durante los dos años anteriores a la fecha de la operación”.

Artículo 75.—“Los bancos sólo pueden recibir depósitos mientras el total monto de los existentes sea inferior al quintuplo de su capital social efectivamente pagado; y están obligados a tener siempre en numerario, en barras de oro o plata, o en valores inmediatamente realizables, de los comprendidos en las fracciones I y II del artículo 73, una suma igual a las dos tercias partes, o más, del importe de los depósitos”.

Artículo 76.—“El capital y los réditos de los préstamos hechos al Gobierno de cualquier Estado de la Federación o a los Ayuntamientos, para los fines que expresa la fracción VII del artículo 73, deberán asegurarse debidamente, ya sea por medio de una hipoteca de bienes que no estén comprendidos en el artículo 48, o bien con garantía de impuestos afectos especialmente al pago, o, por último, con los mismos títulos o valores que se emitan con motivo de las obras de que se trate.

“En todo caso, debe sujetarse el contrato a la aprobación de la Secretaría de Hacienda, la que determinará si los bonos hipotecarios que emite el banco por el importe de estos préstamos, han de tener los mismos privilegios que todos los demás, o si sólo disfrutarán del derecho de preferencia respecto de los bienes o valores que constituyan la garantía, y no de los demás hipotecados o afectos en favor del banco”.

Artículo 77.—“Queda prohibido a los bancos hipotecarios emitir billetes de banco, o cualquiera otro documento pagadero a la vista y al portador”.

Artículo 78.—“Para hacer efectiva la garantía hipotecaria por falta de pago del capital o de los intereses en los términos estipulados, los bancos tienen, previo requerimiento hecho por Notario con una anticipación de cinco días, o más, el derecho de ocurrir al juez competente y de obtener, con sólo la presentación de la escritura debidamente registrada, la posesión interina de la propiedad hipotecada, o un auto que autorice la intervención. En este último caso, el Interventor será nombrado por el banco acreedor y estará exento de la obligación de dar fianza”.

Artículo 79.—“El auto que decrete la posesión interina o la intervención a favor de un banco, se publicará en el periódico oficial, se inscribirá en el Registro Público correspondiente, y surtirá los mismos efectos legales que a la cédula hipotecaria atribuye la legislación del Distrito Federal. A esta misma legislación se sujetarán las facultades y obligaciones del Interventor”.

Artículo 80.—“Dentro de los ocho días siguientes a la fecha del auto que decrete la posesión interina o la intervención, el deudor será admitido a justificar el pago de lo que se le reclame, o el cumplimiento de las estipulaciones cuya duración haya dado lugar al procedimiento; pero no se admitirá otra prueba que el recibo por escrito del propio banco. Transcurrido dicho plazo sin que se hubiere rendido esa prueba, el juez mandará que se entreguen los autos al banco, para que éste proceda al remate de la propiedad hipotecada”.

Artículo 81.—“Los remates se verificarán siempre en la oficina del banco acreedor, en presencia del Interventor del Gobierno, y con asistencia de un escribano público. Se anunciarán las almonedas en el periódico oficial y en otro de los de mayor circulación en el lugar, con la anticipación que fijen los estatutos del banco, la que en ningún caso será menor de nueve días”.

Artículo 82.—“En los remates será postura admisible la que cubra, ofreciendo el pago al contado, las dos tercias partes del precio que haya servido de base para la almoneda, y, que a la vez, cubra el

crédito del banco por principal, intereses y costas. El avalúo pericial que haya servido para el préstamo, servirá también, salvo pacto en contrario, de base para la almoneda”.

Artículo 83.—“Si no hubiere postor, el banco podrá adjudicarse la finca por las dos tercias partes del precio; pero en caso de que se presente postura que, si bien no fuere admisible por no cubrir el crédito y sus accesorios, sí cubriere las expresadas dos tercias partes del precio, la adjudicación sólo se podrá hacer por el total monto del crédito. El banco tendrá el derecho, en caso de no convenirle la adjudicación, o cuando faltare postor, de proceder a nuevas almonedas, previo el anuncio respectivo, y haciendo en cada una de ellas un descuento de 10 por 100 sobre el precio fijado como base para la anterior. En toda almoneda tendrá el banco el derecho de adjudicación en los términos expresados”.

Artículo 84.—“Para el otorgamiento de la escritura de venta a favor de un postor, o de adjudicación a favor del banco, serán devueltos al juez que conoció del negocio, los autos, acompañados de la copia del acta de la almoneda, certificada por el notario que hubiere asistido a ésta; y el juez pasará dichos documentos al notario que designen el postor o el banco para que extienda la escritura, señalando, al propio tiempo, al deudor un término que no pasará de diez días para que firme la expresada escritura. Si pasado ese término, el deudor no hubiere firmado, lo hará el juez”.

Artículo 85.—“Todos los gastos judiciales, los de intervención y los demás que originen los procedimientos necesarios para hacer efectiva la hipoteca, serán a cargo del deudor. Si éste no objetare en el acto de la almoneda la cuenta de gastos que al efecto deberá estar a la vista y hacerse constar su monto en el acta respectiva, dicha cuenta se reputará consentida, perdiendo el deudor todo derecho a reclamación ulterior. Si la expresada cuenta se objetare, el incidente se resolverá en la vía judicial, sin perjuicio de que se otorgue la escritura, y quedando el banco a las resultas del incidente”.

Artículo 86.—“Los bancos hipotecarios no están obligados a dar fianza en los casos en que las leyes prescriben el otorgamiento previo de esa garantía en materia de procedimientos judiciales”.

Artículo 87.—“No se admitirán tercerías de dominio o de preferencia sobre la propiedad hipotecada a un banco, a no ser que para fundarlas se presenten escrituras registradas en debida forma con anterioridad a las escrituras del banco; ni quedará éste obligado a entrar en concursos hipotecarios para el pago de sus créditos. Los demás acreedores, sean de la clase que fueren, no tendrán más derechos que el de exigir del banco que les entregue el sobrante del precio de los bienes rematados o adjudicados, después de cubierto su crédito íntegramente”.

Antes de la Ley de 1897, el Banco Hipotecario Mexicano, fundado en 1882, era el único en su género. El Gobierno se había obligado a no hacer a otra persona, sociedad o corporación, ninguna concesión para el establecimiento de bancos hipotecarios en la República, durante el término de 20 años, contados desde que el Banco Hipotecario Mexicano dio principio a sus operaciones. Sin embargo, esta obligación no fue absoluta, sino condicionada a que durante esos 20 años el Banco llenara totalmente las necesidades de su institución; pero como no era posible que un solo banco realizara dicho cometido, el Ejecutivo se vio en la necesidad de aceptar el pensamiento de la pluralidad de bancos hipotecarios; o sea que, tratándose sobre todo de la propiedad territorial, era necesario procurar la creación de los bancos locales, que por medio de la venta de títulos apropiados, proporcionarían los recursos suficientes para el mejoramiento de la propiedad agrícola.

La Ley de 1897 nació a raíz del propósito del Gobierno mexicano de robustecer el sistema bancario nacional, tan decantado a la fecha a que nos referimos, y dio impulso a la creación de los bancos hipotecarios con miras a resolver el problema agrícola.

Las operaciones características de los bancos hipotecarios eran, como se ve del articulado transcrito (7), la inversión de fondos en préstamos reembolsables en plazo más o menos largo, y garantizados por hipoteca; y la operación correlativa de emitir bonos por cantidades iguales al importe de los préstamos y que devengaran réditos, siendo amortizables en plazos y condiciones equivalentes a los de aquellos.

(7) LEGISLACION BANCARIA. MEXICO, (Departamento de Gráficas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público), 1957. V. 1, de 1896 a 1924. P.p. 61 y siguientes.

El principio de que el total monto de los bonos que existieran en circulación, debía corresponder exactamente al de los préstamos hipotecarios que el banco tuviera en su favor, ofrecía serias dificultades en la práctica. No era posible que a medida que el banco anticipara fondos a los particulares, o que éstos le reembolsaran total o parcialmente sus préstamos, la circulación de los bonos hipotecarios se ampliara o restringiera instantáneamente, sujetándose en lo absoluto al monto exacto de aquellos créditos.

En otros países era regla general que la emisión de bonos antecediera a los préstamos, siendo ésta la manera común de proporcionarse fondos para verificar dichos préstamos.

El Gobierno mexicano balanceó ambas situaciones y procuró dar alguna flexibilidad al principio antes mencionado, cuidando de insertar las prevenciones necesarias para evitar todo abuso en la práctica.

Se resolvió que los bancos no podrían emitir bonos hipotecarios cuyo valor nominal excediera en su totalidad del importe de los préstamos efectuados con garantía de hipoteca; que al realizarse los sorteos, a lo menos dos veces por año, debería amortizarse el número de bonos que fuera necesario para que el valor nominal de los que permanecieran en circulación no excediese del importe de los créditos hipotecarios que el banco tuviera a su favor; que no podría efectuarse ningún préstamo con dinero que hubiera de obtenerse de una emisión de bonos, a no ser que el préstamo fuera condicional y que su ejecución quedara sujeta a los resultados de la emisión que después se verificara; y que entre dos sorteos podría alterarse la proporción entre el valor de los bonos hipotecarios en circulación y el importe de los créditos insolutos que el banco poseyera, desequilibrio que debería restablecerse en el siguiente sorteo que se verificara.

De esta manera se atenuaba el rigor del principio aludido, pero para asegurar la eficacia de las garantías hipotecarias, se consignó expresamente que los bonos hipotecarios se emitirían en representación de los créditos que con garantía hipotecaria tuviera el banco a su favor por las operaciones de préstamo que efectuara, y que esa garantía era colectiva.

Otra prevención importante y poco común en la legislación bancaria de otros países era la de crear un fondo especial en dinero efectivo, destinado a cubrir lo que importara el servicio de los bonos hipotecarios en un semestre a lo menos. Con ello era posible prevenir a los bancos de una imprevista escasez de dinero que pudiese comprometer el servicio regular de sus bonos.

También resulta de interés la creación, a favor de dichos bonos, de alicientes para que el público los acogiera con beneplácito y los favoreciera con su demanda:

1.—El derecho de preferencia sobre los fondos de reserva y de garantía del banco emisor, así como sobre su capital, pagado o insoluto;

2.—La no retención del pago del capital y de los réditos, ni aún por virtud de orden judicial, salvo las eventualidades de pérdida o robo de los títulos, y previos los requisitos de ley;

3.—La facultad de que en todos los casos en que por ley o contrato debieran invertirse fondos de corporaciones o incapacitados en compra de fincas o en préstamos con hipoteca, pudieran invertirse también esos fondos en la adquisición de bonos hipotecarios.

Tan amplio fue el estudio que sobre estas cuestiones presentó la Comisión, que había razón suficiente para creer que los bonos hipotecarios tendrían gran aceptación. Las condiciones para ello serían solamente que los bancos emisores de bonos hipotecarios se ajustaran siempre a los preceptos de ley, y que conocieran el mercado respecto a rédito del dinero, costumbres del comercio, etc., a fin de que fuera posible la formación de tablas de anualidades, de modo que cada persona del público pudiera escoger cómodamente el tipo de operación que mejor le conviniera.

Resultaba, pues, de suma importancia, que los bancos hipotecarios que fueran creándose, combinaran sus operaciones de tal forma que el bono que saliera a la circulación encontrara un mercado fácil y un precio aproximado al de su valor representativo.

El Capítulo IV de la Ley de 1897 habla de los Bancos Refaccionarios, que fueron creados para dar solución al problema agrícola y minero, pues los bancos emisores y los hipotecarios representaban serios inconvenientes en este importante renglón de la economía nacional.

Los hacendados necesitaban de tiempo en tiempo ser refaccionados para compra de semillas o materias primas y maquinaria, mejoramiento del suelo, etc. Entonces, si solicitaban fondos para dichos fines a un banco de emisión, se exponían a que al vencimiento del plazo, que forzosamente tenía que ser corto, no se les renovara la obligación, estando todavía en la imposibilidad de realizar los frutos de sus fincas para cubrir dicha obligación; y si acudían a un banco hipotecario y gravaban sus fincas por largo tiempo y por cantidad elevada (condiciones ambas que se imponían en los préstamos hipotecarios), corrían el peligro de gastar más de lo que se proponían y de que sus propiedades tendrían mayor gravamen que posteriormente dificultaría la obtención de nuevos préstamos.

Así que había necesidad de crear instituciones bancarias especiales para refaccionar a los hacendados, a fin de que éstos pudieran cubrir los gastos de explotación de sus fincas hasta la época en que se realizara la cosecha. Las operaciones, pues, debían hacerse a plazo no muy corto ni tampoco muy largo.

Ello hizo que la Comisión ideara crear instituciones de crédito que llenaran el vacío entre los bancos de emisión y los hipotecarios. De acuerdo con este proyecto, aprobado por el Ejecutivo, los préstamos podrían extenderse hasta dos años, plazo suficiente para que, si se perdían las cosechas del primer año, vinieran las del segundo a poner al agricultor en aptitud de cumplir con sus compromisos; y como consecuencia de estas operaciones, los bancos tendrían facultad de emitir títulos especiales reembolsables en plazos fijos, tampoco mayores de dos años y que, desde luego, devengarán intereses.

A fin de que los bancos mencionados pudieran trabajar con suficiente seguridad, fue preciso modificar la legislación civil, de modo que la garantía prendaria pudiera constituirse con facilidad y con los debidos privilegios sobre los frutos de la finca, encontrando su

justificación tales privilegios en el hecho de que si los frutos se cosechaban con felicidad, ello se debía en gran parte a los recursos que los préstamos proporcionaban al dueño de la finca. Estas facilidades y estos privilegios y franquicias tengan su precedente en la legislación civil y en la comercial, con motivo de los créditos llamados refaccionarios, nombre que adoptó la Comisión para designar los establecimientos de crédito, objeto de este comentario.

Dichos establecimientos satisfarían también al ramo de la minería, que tan expuesto estaba a contingencias.

Así, los bancos refaccionarios venían a solucionar en gran parte el problema crediticio al que se enfrentaban la agricultura y la minería, sobre todo esta última, cuyos valores no eran aceptados por los bancos de emisión, porque no les convenía; ni por los bancos hipotecarios, porque les estaba prohibido por la ley.

A continuación transcribo algunos artículos del mencionado Capítulo IV, que me parecen de mayor interés:

Artículo 88.—“Competen a los bancos refaccionarios las operaciones siguientes:

I.—Hacer préstamos en numerario, a plazos que no excedan de dos años, a las negociaciones mineras, a las industriales y a las agrícolas.

II.—Prestar su garantía para facilitar el descuento o negociación de pagarés u obligaciones exigibles a un plazo máximo de seis meses.

III.—Emitir bonos de caja con causa de réditos, y reembolsables en plazos que no sean menores de tres meses ni mayores de dos años”.

Artículo 89.—“Los préstamos de que habla la fracción I del artículo anterior, se constituirán en escritura pública, la que se registrará en las oficinas que corresponda, según la ubicación de las propiedades de la negociación mutuataria”.

Artículo 93.—“Cuando los préstamos se hagan a negociaciones industriales o agrícolas, con garantía prendaria de los productos, cosechas, ganados, máquinas, aperos o utensilios de labranza, no es necesario que la prenda se entregue al banco, sino que puede permanecer en poder de la negociación que hubiese obtenido el préstamo”.

Artículo 95.—“Los contratos de préstamo con prenda a que se refiere el artículo 93, se inscribirán en el Registro de Hipotecas que corresponda por razón de la ubicación de la finca, a efecto de que desde la fecha del registro y por lo que a la prenda mira, tenga prelación el préstamo prendario sobre cualquier otro crédito posterior, aun cuando fuere hipotecario”.

Este artículo no deja lugar a dudas respecto a las precauciones tomadas por la Ley respecto a los bancos refaccionarios, del mismo modo que el artículo 43 asegura plenamente a los bancos hipotecarios. Expresadas en diferentes términos, resultan similares las precauciones respecto a los dos tipos de instituciones mencionados anteriormente. Para el efecto comparativo, transcribo parte del artículo 43, que a la letra dice: “La hipoteca deberá constituirse siempre en primer lugar, ya porque la finca no estuviese aún hipotecada, o porque, en caso de estarlo, la prelación corresponda al nuevo préstamo. . .”

Los dos últimos capítulos de la Ley de 1897 se refieren a las disposiciones aplicables a todos los bancos.

En el primero de estos dos capítulos se encuentran las preven- ciones relativas al establecimiento de sucursales y agencias; la prohi- bición de realiz. : algunas operaciones incorrectas para cualquier ins- titución de crédito; las disposiciones que establecen ciertos privilegios en materia de procedimientos y preferencia de derechos en favor de los bancos, y las medidas de vigilancia y de represión para proteger al público del mal manejo que de los fondos y de los créditos pudieran hacer los banqueros.

En el segundo capítulo se habla de las franquicias e impuestos que habrían de regir sobre esta materia. A este respecto el Gobierno opinó que, a fin de facilitar la creación de bancos en la República, debía ser liberal la legislación en materia de impuestos, siguiendo el criterio de

que no se corría peligro de disminuir el rendimiento de las rentas, puesto que se trataba de favorecer operaciones que difícilmente se practicarían sin la existencia de los bancos, y que en cambio por medio de éstos se multiplicarían, al grado de producir, directa o indirectamente, ingresos importantes al Erario.

El artículo 124 del capítulo referente a franquicias e impuestos dice: "Los billetes de banco, los bonos hipotecarios, los certificados de depósito y los bonos de caja que las instituciones de crédito pongan en circulación, así como los cheques que expidan y los que se giren a su cargo, llevarán las estampillas que prevengan las leyes del timbre; pero con las limitaciones de que, sea cual fuere el valor de los expresados títulos o documentos, el de la estampilla nunca excederá de cinco centavos".

Era obvio por todos conceptos (y este artículo lo prueba nuevamente) el propósito del Gobierno mexicano por impulsar las instituciones de crédito, proporcionándoles toda clase de ventajas para que se multiplicaran en el menor plazo posible, dando todo ello al régimen de don Porfirio Díaz el carácter de régimen eminentemente impulsor de las finanzas del país.

Don José Yves Limantour, Secretario de Hacienda en la época referida, resumió la labor emprendida por el Ejecutivo, diciendo: "... que se estudió detenidamente y se expidió la Ley General de Instituciones de Crédito...; que se consiguió celebrar con el Banco Nacional de México un arreglo que consolida la existencia de los bancos locales anteriores, y permite esperar óptimos frutos de la nueva legislación bancaria; que se ha facilitado el desarrollo del otro establecimiento de crédito de la capital, único que con el Banco Nacional de México puede emitir billetes en el Distrito Federal; que se obtuvo la adhesión a la nueva ley (conforme a un mismo tipo de arreglo) de seis bancos de los siete que existían antes de que fuera promulgada dicha ley; que también se obtuvo la del otro banco, en términos muy poco diferentes de los de aquellos; y por último, que se han otorgado en un corto espacio de tiempo seis concesiones nuevas, con entera sujeción a dicha ley, para el establecimiento de bancos de emisión en los Estados de México, San Luis Potosí, Coahuila, Sonora, Sinaloa y Veracruz". Dice asimismo, que el Ejecutivo procuró "llegar a una solución que a la vez

respetase los derechos creados con anterioridad por concesiones heterogéneas, y estableciera un sistema liberal, uniforme y adecuado a las ideas y a las necesidades actuales del país. También está persuadido de que la nueva legislación, fruto de maduros estudios, de cuidadosa observación y del más vivo deseo de infundir entre nosotros el uso sano y prudente del crédito, se presta a que se haga con ella un ensayo provechoso que . . . ha de conducir, al cabo de algunos años, al establecimiento de un sistema más estable que estimule . . . el desarrollo de la riqueza nacional. . ." (8)

En 13 de mayo de 1905, el Gral. Díaz expide el primer decreto que reforma la Ley de Instituciones de Crédito, aclarando los artículos 16 y 17, pues su falsa interpretación por parte de algunos bancos de emisión amenazaba con dar lugar a que se aumentara la circulación de billetes más allá de los límites que permitía la ley:

Artículo 10.—" . . . se consideran como depósitos a la vista o reembolsables con un aviso previo no mayor de tres días, todas las sumas entregadas a un banco para que las tenga, en esas condiciones, a disposición de los interesados, y aún las que procedan de préstamos hechos por el establecimiento y consignados en escrituras, pagarés o cualquier otro documento mercantil, cuando dichas sumas no hayan sido retiradas, en todo o en parte, por los interesados. La circunstancia de que el banco abone intereses sobre dichas sumas, no les quita carácter de depósitos, para los efectos de esta ley".

Otras modificaciones son respecto a la acuñación de la plata y del oro, de las irregularidades en los cortes de caja y en los balances mensuales de cada banco, el aplazamiento de la creación de nuevas instituciones de crédito emisoras de papel fiduciario, etc.

Después de éste, viene una serie de decretos reformativos de la Ley de 1897:

El de 19 de junio de 1908; (9)

- (8) Informe del C. Secretario de Hacienda al Congreso de la Unión, sobre el uso de las autorizaciones que concedió al Ejecutivo en materia de Bancos dicho Poder. Tomo "Instituciones de Crédito, Leyes y Circulares relativas", 3a. Edición Oficial de la Secretaría de Hacienda, año de 1909, páginas 91 y siguientes.
- (9) Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Sesión de 9 de mayo de 1908.

El de 29 de mayo de 1912, cuyo artículo 1o. contiene algunas reformas importantes: "Sin perjuicio de lo que dispone el artículo 30 de la Ley de 19 de marzo de 1897, los bancos de concesión federal podrán aceptar garantía hipotecaria, en el caso a que se refiere el artículo 2o. frac. III, del Convenio de 26 de febrero de 1912, por virtud del cual se reforma la Concesión de la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura, S. A. Los préstamos hipotecarios a que se refiere este artículo deberán sujetarse a las condiciones contenidas en el expresado convenio y a las que en él puedan contenerse en lo venidero por reformas que se le hagan". (10)

Este decreto es el primero, en el ramo de la legislación bancaria, del período del Presidente don Francisco I. Madero.

El de 19 de noviembre de 1912, último decreto del período maderista en este ramo.

El de 20 de diciembre de 1913, que prorroga el plazo para el cumplimiento de las obligaciones de los Bancos de Emisión; este decreto se expidió siendo Victoriano Huerta Presidente Interino de los Estados Unidos Mexicanos.

El de 1o. de enero de 1914, que amplía el plazo establecido para que los Bancos de Emisión cumplan sus obligaciones. Este decreto corresponde también al período de Huerta.

El de 4 de enero de 1914, sobre la circulación fiduciaria de los Bancos de Emisión, expedido por don Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, en la ciudad de Hermosillo, y publicado en "El Constitucionalista" Diario Oficial, el 8 de enero de 1914.

El de 7 de enero de 1914, expedido por Victoriano Huerta como Presidente Interino.

El de 14 de enero de 1914, que amplía el plazo establecido para que los Bancos de Emisión cumplan sus obligaciones (período huertista).

(10) Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Sesión del 3 de abril de 1912.

El de 30 de marzo de 1914, que adiciona la Ley de Instituciones de Crédito; suscrito por Huerta, siendo Secretario de Estado y del Despacho de Hacienda y Crédito Público el Lic. Adolfo de la Lama.

El de 12 de septiembre de 1914, que reforma la Ley de 1897; publicado en "El Constitucionalista", Diario Oficial, el 17 de septiembre de 1914. Lo suscribe don Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado a la sazón del Poder Ejecutivo. En uso de las facultades extraordinarias de que estaba investido, y a fin de hacer más efectiva la vigilancia que el Gobierno ejercía sobre las instituciones de crédito, decretó (artículo 1o.) que se modificara el artículo 113 de la Ley de Instituciones de Crédito de 19 de marzo de 1897 en los siguientes términos: "La vigilancia de todas las instituciones de crédito corresponde a la Secretaría de Hacienda, para que ejerza esta atribución por medio de quince inspectores, a quienes dará las instrucciones que estime conveniente para desempeñar el cargo. Los inspectores no serán adscriptos a determinado banco, sino serán cambiados de una a otra institución cada vez que lo estime conveniente la Secretaría de Hacienda. Si al practicarse los cortes de caja y balances, que previene la ley, no se encontrara ningún inspector en la misma localidad o no pudiera, por cualquier motivo, intervenir y autorizar con su firma dichas operaciones, lo hará en su lugar el Jefe de Hacienda y a falta de éste el Administrador de la Renta del Timbre". (Al Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, Ing. Felicitas F. Villarreal).

El de 29 de septiembre de 1915, sobre la Circulación Fiduciaria de los Bancos de Emisión; publicado en "El Constitucionalista", Diario Oficial, el 1o. de octubre de 1915, en los siguientes términos:

"Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación... Considerando:

I.—Que los bancos de emisión han cesado prácticamente de llenar las funciones económicas que les asigna la Ley General de Instituciones de Crédito;

II.—Que las instituciones mencionadas siguen efectuando operaciones sin estar ajustadas a las prevenciones de la Ley relativa, lo que puede redundar en grave quebranto de los intereses públicos, y

III.—Que ya es tiempo de determinar y fijar claramente la situación económica de los bancos de emisión para proceder a la reorganización definitiva del sistema bancario.

Decreto:

Artículo 1o.—Se fija un plazo de 45 días a partir de la fecha del presente decreto para que los bancos de emisión ajusten su circulación fiduciaria a lo que previene el artículo 16 de la Ley General de Instituciones de Crédito” . . .

Dado en la H. Veracruz, a 29 de septiembre de 1915. Al C. Rafael Nieto, Subsecretario Encargado del Despacho, por ausencia del Secretario de Hacienda y Crédito Público”.

Circular que crea la Comisión Reguladora e Inspectoría de Instituciones de Crédito, dependiente de la Sría. de Hacienda (26 de octubre de 1915, publicada en “El Constitucionalista” el 30 del mismo mes y año).

Decreto que regula el establecimiento de Casas de Cambio, de 5 de enero de 1916, publicado en “El Constitucionalista” tres días después; expedido por Don Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, en uso de las facultades extraordinarias de que estaba investido. Este decreto tenía como finalidad dar término a la especulación inmoderada que con la fluctuación de los valores nacionales realizaban algunas negociaciones, aprovechando la situación del país. Fue dado en la Ciudad de Querétaro.

Decreto que prohíbe las operaciones de cambio (31 de mayo de 1916, publicado en “El Constitucionalista” el 6 de junio siguiente). El señor Carranza, considerando que mientras subsistiera el curso simultáneo de varias especies de moneda de distinto carácter, como tenía que suceder durante todo el mes de junio, hasta que quedara retirado de la circulación el papel de las emisiones de “Gobierno Provisional” y “Ejército Constitucionalista”, se hacía indispensable que el Gobierno pudiera vigilar estrictamente el mercado monetario y de valores al portador, en el cual se sabía por experiencia que la especulación desmedida había contribuido a crear las dificultades consiguientes al

período de transición monetaria por que estaba atravesando el país, dispuso lo siguiente:

Primero.—“A partir del día 1o. de junio próximo, y hasta nueva disposición, queda prohibida la especulación sobre moneda y valores al portador. Por lo tanto, los bancos, casas bancarias, agencias de cambio y en general las empresas mercantiles y los particulares, no podrán efectuar operaciones de compraventa de moneda extranjera, moneda metálica nacional, billetes de banco o papel moneda, ni de acciones y títulos al portador”.

Segundo.—“Se considera como especulación para los efectos del presente decreto, todo cambio de una moneda por otra a un tipo distinto del que fije la Comisión Monetaria”. (Al C. Lic. Luis Cabrera, Secretario de Estado y del Despacho de Hacienda y Crédito Público).

Decreto que autoriza a reanudar las operaciones de cambio y permite la apertura de una Bolsa de Valores; 3 de julio de 1916, publicado en el “Diario Oficial” de la Federación el 18 del mismo mes y año. Consideró Don Venustiano Carranza que ya había pasado el momento más difícil de la crisis ocasionada por la transición de uno a otro papel en la circulación monetaria, y que ya eran innecesarias en parte las prohibiciones establecidas por el decreto de 31 de mayo; pero que sin embargo era preciso que al reanudarse las operaciones de cambio, se hiciera bajo una estrecha vigilancia por parte de la Secretaría de Hacienda, mientras se normalizaban las condiciones financieras del país.

Decreto sobre Liquidación de los Bancos de Emisión (15 de septiembre de 1916, publicado en el “Diario Oficial” seis días después) para cuyo fin se nombran Consejos de Incautación.

Nuevo decreto sobre Liquidación de los Bancos de Emisión (14 de diciembre de 1916, publicado en el “Diario Oficial” cinco días más tarde). Como ya en el anterior decreto se ordenaba el cese de privilegios de las instituciones bancarias sobre emisión de billetes, procedimientos de cobros y exenciones de impuestos, el Presidente Carranza decretó: Artículo 1o.—“Se declara en liquidación a los bancos de emisión que no hayan completado sus reservas en una suma igual al monto de sus emisiones de billetes. . .” (Ciudad de Querétaro).

Decreto que reforma el relativo a la Liquidación de Bancos de Emisión, a fin de que la liquidación se haga administrativamente, evitando así trastornos de orden general. (Expedido el 6 de abril de 1917 y publicado en el Boletín de la Secretaría de Hacienda, Tomo IV, 1917).

Decreto que designa a la Comisión Monetaria para liquidar a los Bancos de Emisión (7 de julio de 1917, publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el siguiente 12 de julio):

"Venustiano Carranza, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, considerando: Que habiéndose decretado con fecha 14 de diciembre del año próximo pasado la liquidación de los bancos de emisión, y fijado con fecha 6 de abril último que esta liquidación fuera administrativa, es necesario, para dar cumplimiento a lo dispuesto, que se autorice alguna institución especial y vigilada por el Gobierno, para que practique las liquidaciones que vayan presentándose. . . Artículo 1o. Se designa a la Comisión Monetaria para hacer la liquidación de los bancos de emisión que deban ser liquidados, de acuerdo con los preceptos del decreto de 14 de diciembre de 1916, debiéndose considerar comprendidos en la referida ley, los bancos refaccionarios". Firman D. V. Carranza y D. Raúl Nieto (Subsecretario de Hda. Enc. del Despacho). Al C. Lic. Manuel Aguirre Berlanga, Subsecretario de Edo., Encargado del Despacho del Interior.

Decreto que deroga el que autorizó a la Comisión Monetaria para liquidar a los Bancos de Emisión; 25 de oct. de 1919, publ. en el "Diario Oficial" el 3 del mes siguiente:

"Venustiano Carranza, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, considerando: Que la liquidación administrativa de los bancos de emisión presenta en la práctica problemas de la mayor trascendencia para el país, decreta que: Artículo 1o.—Se derogue el Decreto de 7 de julio de 1917. Por lo tanto la Comisión Monetaria cesa de tener facultades que le señale el citado Decreto. Artículo 2o.—La Secretaría de Hacienda proveerá, administrativamente, a la tramitación y manejo de los asuntos relacionados con las instituciones de crédito. . ." Firman, en la Ciudad de Querétaro, el Sr. Carranza y D. Luis Cabrera, Srio. de Hda. Al Lic. Manuel Aguirre Berlanga, Srio. de Edo. y del Despacho de Gobernación.

Decreto que reglamenta la liquidación y devolución de bancos de emisión incautados; 31 de enero de 1921, publ. en el "Diario Of." el 25 de febrero del mismo año. Lo firma don Alvaro Obregón, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, y el Srío. de Hda., don Adolfo de la Huerta; al C. Gral. don Plutarco Elías Calles, Srío. de Edo. y del Despacho de Gobernación.

Decreto que regula la inversión de depósitos bancarios; 23 de junio de 1921, publ. en el "Diario Oficial" el 5 de julio. Firma el Presidente Obregón y el Subsecretario de Hda. y Crédito Público, Encargado del Despacho, don Manuel Padrés. Al C. Gral. Calles.

Decreto que reforma el relativo a la liquidación y devolución de Bancos de Emisión; 30 de nov. de 1921, publ. en el "Diario Oficial" el 14 de dic. Firma el Presidente Obregón y el Srío. de Edo. y del Despacho de Hda. y Crédito Público, don Adolfo de la Huerta. Al C. Gral. Calles.

Decreto que concede moratoria a los deudores de Bancos Hipotecarios; 26 de mayo de 1924, publ. el 7 de junio. Firmado por el Gral. Alvaro Obregón y el Srío. de Edo. y del Despacho de Hda. y Créd. Público, Sr. A. J. Pani. Al C. Lic. Enrique Colunga, Srío. de Edo. y del Despacho de Gobernación.

Decreto que levanta la moratoria para los Bancos Refaccionarios; 26 de mayo de 1924, publ. en el "Diario Oficial" el 9 de junio. Firmado por el Gral. Obregón y el Sr. Pani. Al C. Lic. Enrique Colunga.

Decreto que reforma el relativo a liquidación y devolución de Bancos de Emisión; 26 de mayo de 1924, publ. el 15 de julio. Firman el Gral. Obregón y el Sr. Pani. Al C. Lic. Enrique Colunga.

El 14 de agosto de 1924 se promulga la Ley sobre Suspensión de Pagos de Bancos o Establecimientos Bancarios, publicada el 30 de agosto del mismo año. De tiempo atrás habían venido ocurriendo grandes quiebras que demostraban la necesidad de un sistema especial, diferente al establecido por el Código de Comercio para las quiebras en general y el cual se prestaba a demoras y dificultades, debido al enorme número de acreedores de los bancos, a su carácter anónimo y a

que casi todos ellos vivían lejos del lugar de la quiebra, además de que la mayoría representaba sumas tan pequeñas que difícilmente toleraban los gastos del procedimiento ordinario, agregándose a ello que tales sumas constituían los ahorros del público. La nueva Ley vino entonces a establecer un procedimiento especial para las suspensiones de pago, su reanudación, los convenios con los acreedores, la quiebra y rehabilitación de los bancos y establecimientos bancarios. La tendencia de esta Ley consistía en establecer el rápido arreglo del banco con sus acreedores, poner las instituciones en manos de banqueros durante los procedimientos de suspensión y más tarde de quiebra y liquidación, y facilitar los trámites. Las precauciones tomadas en dicha Ley, la vigilancia ejercida sobre las instituciones de crédito y la creación del Banco de México, eran motivos suficientes para esperar que en los años subsiguientes no se presentarían quiebras de bancos o establecimientos bancarios, pero si ello sucediera, con las disposiciones de la nueva Ley, la liquidación y quiebra se despacharían en forma expedita y conveniente, tanto para el banco como para sus acreedores. (11)

La Ley sobre Bancos Refaccionarios aparece un poco después, el 29 de sep. de 1924, y se publica hasta el 12 de nov. del mismo año.

En 24 de diciembre de 1924 se expide una nueva Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, publicada en el "Diario Oficial" de la Federación el 16 de enero de 1925, que viene a abrogar (artículo 4o. transitorio) la Ley General de Instituciones de Crédito de 19 de marzo de 1897 "y cualesquiera otras que se opongan a la presente".

En esa misma fecha, 24 de diciembre de 1924, se expide un importante Decreto que crea la Comisión Nacional Bancaria, inspirado dicho Decreto en la política de mantener una cooperación efectiva entre el Estado y la iniciativa privada, política que se había iniciado en nuestro país desde mucho tiempo antes y que se había tratado de mantener hasta en los años de mayores crisis. Ahora trataba de depurarse el viejo sistema de inspección y vigilancia de las instituciones de crédito, según el cual dicha inspección se llevaba a efecto

(11) Datos tomados de la Exposición de Motivos de la mencionada Ley, Memoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Tomo I, P. 215.

por una oficina puramente administrativa que formaba parte del Ministerio de Hacienda y de la cual dependían los interventores adscritos a cada banco. La experiencia había probado la ineficacia de este sistema burocrático, por lo que el Gobierno consideró que debía inyectar nueva vida a la Inspección Bancaria, depositándola en manos de un organismo en cierta forma independiente y dotado de funciones propias, así como de inspectores que lo obedecieran y representaran, en lugar de estar adscritos dichos inspectores a un banco y remunerados por él, lo cual los convertía en meros instrumentos.

En la Ley General de Instituciones de Crédito se estableció que la Secretaría de Hacienda debía intervenir por medio de inspectores ordinarios y extraordinarios, y para que la inspección fuera real y efectiva, se creaba ahora la Comisión Nacional Bancaria con un personal altamente especializado.

Los sueldos y gastos de los inspectores serían cubiertos por la Secretaría de Hacienda, sin pedir cuota alguna a los bancos o establecimientos bancarios.

La intervención tendría los mismos objetos ya establecidos, a través de muchos años de experiencia, en el Derecho Bancario Mexicano: comprobar el capital, intervenir en los cortes de caja mensuales y en los extraordinarios, comprobar las existencias y los títulos de crédito, autorizar estos últimos y cuidar de que no excedieran de los límites legales, registrarlos y cancelarlos; vigilar en términos generales y cerciorarse de que la ley se cumpliera; rendir informes y tomar medidas represivas en los casos en que las instituciones de crédito violaran la ley en lo referente a la garantía de los títulos que emitieran.

Todas estas funciones serían desempeñadas en adelante por la Comisión Nacional Bancaria, que estaría integrada por cinco miembros nombrados por el Ejecutivo; el Secretario y los empleados serían designados por la Comisión y recibirían de ella sus sueldos. Los miembros de la Comisión durarían cinco años en funciones y serían totalmente independientes de las instituciones de crédito.

Las facultades y obligaciones de la Comisión serían las siguientes (artículo 2o.):

I.—“Vigilar por el exacto cumplimiento de las disposiciones legales relativas a la organización y régimen de los bancos, banqueros, cajas de ahorro, montes de piedad, casas comerciales y de toda clase de sociedades o individuos que reciban depósitos del público, abran cuentas corrientes o cuentas de ahorros, con abonos o no de intereses, o expidan títulos pagaderos en abonos, hagan préstamos con cargo o no de intereses, o que se ocupen de hacer con el público cualquiera otra clase de operaciones de carácter bancario, ya sean dichos establecimientos, sociedades o individuos, nacionales o extranjeros, o bien sucursales o agencias de instituciones extranjeras”.

II.—“Proponer a la Secretaría de Hacienda las providencias o reglamentos que juzgue convenientes para el mayor desarrollo de las operaciones bancarias en la República”.

III.—“Tener a su cargo un cuerpo de inspectores o interventores que la misma Comisión nombrará o removerá libremente”.

IV.—“Dirigir las inspecciones que habrán de hacerse en los bancos y las cuales no se harán en fecha determinada, sino cuando la Comisión lo considere necesario y cuando menos una vez al mes”.

V.—“Determinar la manera cómo deberán hacerse y publicarse los balances y estados de las condiciones de los bancos que operen en la República”.

VI.—“Obtener, recopilar y publicar anualmente las estadísticas bancarias de la República y todos aquellos datos que puedan ser de utilidad para el conocimiento adecuado de la situación bancaria en el país”.

VII.—“Cooperar, con el carácter de cuerpo consultivo, con las comisiones liquidadoras de los bancos que se hayan presentado en estado de suspensión de pagos o quiebra. Con igual carácter cooperarán con los liquidadores de los bancos que se pongan en liquidación y con los funcionarios y otras personas encargadas de la reorganización de algún banco”.

VIII.—“Cuidar de que las operaciones que hagan los bancos no sean extrañas a su objeto”.

IX.—“Vigilar las remesas de los bancos al exterior del país, los depósitos que tuvieran en el extranjero y las inversiones que hicieran en valores extranjeros”.

X.—“Convocar a conferencias, cada vez que lo crea necesario, a los gerentes de los bancos o a los jefes de las casas a quienes se refiere la Ley General de Instituciones de Crédito, los cuales gerentes y jefes, estarán en la obligación de asistir a dichas conferencias y de dar a la Comisión todos los informes que necesitare para el buen desempeño de sus funciones”.

Este Decreto fue publicado en el “Diario Oficial” de la Federación el 31 de diciembre de 1924, y corresponde ya al periodo presidencial del Gral. Don Plutarco Elías Calles.

Otros decretos fueron los siguientes:

El de 22 de abril de 1925, publicado en el “Diario Oficial” el 9 de mayo, que ampliaba el plazo concedido por el artículo III transitorio de la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios.

El de 17 de junio de 1925, publicado en el “Diario Oficial” el 27 del mismo mes y año, que ampliaba nuevamente el plazo concedido por el art. III transitorio de la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios.

El de 5 de agosto de 1925, publicado en el “Diario Oficial” el día 17, que reformaba la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios.

El de 25 de agosto de 1925, publicado el 31, que reformaba nuevamente la Ley Gral. de Inst. de Créd. y Est. Bancarios.

El 30 de junio de 1926 fue expedida la Ley de Bancos de Fideicomiso, y se publicó en el “Diario Oficial” de la Federación el 17 de julio.

El decreto de 25 de agosto de 1926, publicado el 28 de sep., que prorrogaba el plazo dado a los bancos de emisión para el pago de cupones de bonos.

Y el decreto que reforma el relativo a la liquidación y devolución de bancos de emisión; se expide el 30 de agosto de 1926 y se publica en el "Diario Oficial" de la Federación hasta el 4 de enero de 1927.

Al desarrollar el primer inciso del Capítulo II de este trabajo, he procurado hacer una recopilación lo más fiel posible de datos y comentarios, exponiendo además algunas opiniones personales previas al capítulo de Conclusiones.

Mi intención original era la de tratar en forma específica lo relativo a las instituciones bancarias pre-revolucionarias, a partir de la fundación, en 1864, del primer banco registrado en México, haciendo una relación sucinta de los bancos que le siguieron durante el porfiriato, y dando atención principal al Banco Nacional de México por haber significado un paso decisivo del Gobierno para arbitrarse nuevas fuentes de recursos y préstamos, de los que tan necesitado se hallaba sobre todo a raíz de la crisis de 1884.

Otro punto que me parecía necesario tratar era el referente al Código de Comercio de 1889, respecto al cual encontré una amplia información en la obra de Antonio Manero "La Revolución Bancaria en México".

— Y por último me proponía investigar, haciendo hincapié sólo en lo más indispensable para los fines de mi trabajo, acerca de la Ley General de Instituciones de Crédito de 19 de marzo de 1897.

Sin embargo, y ello ocasionó que este inciso se prolongara demasiado, encontré que después de la Ley de 1897 había una serie de decretos relacionados tan estrechamente unos con otros, tanto en los años previos a la Revolución armada como en los subsiguientes, que no me fue posible evitar el mencionarlos siquiera en algunas ocasiones y el tratarlos un poco más ampliamente —cuando el caso lo requería— en otras.

De esta manera, la relación de leyes y decretos me llevó en este inciso hasta antes justamente de la Ley de 31 de agosto de 1926, que corresponde al punto dos del Capítulo que me ocupa.

2.—LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE CREDITO Y ESTABLECIMIENTOS BANCARIOS. Expedida el 31 de agosto de 1926 y publicada en el "Diario Oficial" de la Federación el 29 de noviembre del mismo año. Siendo Presidente de la República el Gral. Don Plutarco Elías Calles, se expidió esta Ley, por la cual quedaron abrogadas: la Ley sobre Almacenes Generales de Depósito, de 16 de febrero de 1900; la Ley sobre Suspensión de Pagos de Bancos y Establecimientos Bancarios, de 14 de agosto de 1924; la Ley sobre Bancos Refaccionarios, de 29 de septiembre de 1924; la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, de 24 de diciembre de 1924; la Ley que creó la Comisión Nacional Bancaria, de la misma fecha; la Ley sobre Compañías de Fianzas, de 11 de marzo de 1925, y la Ley de Bancos de Fideicomiso, de 30 de junio de 1926.

El Título Preliminar de esta Ley contiene Disposiciones Generales, enumerando en su artículo 1o. las instituciones que constituyen su objeto y que por lo tanto quedan sometidas a sus preceptos:

I.—"Las instituciones de crédito;

II.—"Los establecimientos o casas de comercio que tienen por objeto exclusivo, o al menos principal, practicar operaciones bancarias;

III.—"Los establecimientos o casas que se asimilan a los bancarios, por recibir depósitos reembolsables a la vista o a plazo no mayor de 30 días. . ."

El Título Primero se refiere a las Instituciones de Crédito, dando en su Capítulo I disposiciones generales acerca de ellas:

Artículo 4. "Las instituciones de crédito tienen de común, la función de facilitar el uso del crédito y se distinguen entre sí, por la naturaleza de los títulos especiales que ponen en circulación o por la naturaleza de los servicios que prestan al público".

Artículo 5. "Son instituciones de crédito, para los efectos legales:

I.—El Banco Unico de Emisión;

(Aquí ya no se habla de Bancos de Emisión, sino de Banco Unico de Emisión. Durante los últimos años del siglo pasado, el Gobierno mexicano tuvo necesidad de fomentar la creación de instituciones bancarias, debido principalmente a la crisis financiera por la que atravesó el país en esa época. Por eso vimos que en la Ley de 1897 se dieron grandes facilidades para pluralizar los bancos de emisión. Pero una vez salvada la situación emergente que justificó esas disposiciones, la práctica vino a demostrar que no era aconsejable la existencia de varias instituciones de ese tipo).

II.—Los Bancos Hipotecarios;

III.—Los Bancos Refaccionarios, comprendiendo los Industriales y las instituciones de crédito agrícola;

IV.—Los Bancos de Depósito y Descuento;

V.—Los Bancos de Fideicomiso;

VI.—Los Bancos o Cajas de Ahorros;

VII.—Los Almacenes Generales de Depósito;

VIII.—Las Compañías de Fianzas”.

(Es notable la diferencia entre la antigua Ley de 1897 y la de 1926, y es más notable aún el desarrollo que en 29 años tuvo el sistema bancario mexicano, a pesar de haber atravesado el país por la grave crisis política, social y económica que medió entre la larga época porfiriana y la nueva época revolucionaria. No hay duda de que una revolución acarrea males inmediatos, pero propicia el advenimiento de mejores instituciones que gradualmente van resolviendo los problemas de la vieja etapa).

El Capítulo II alude al Banco Unico de Emisión, respecto del cual dice en su artículo 16 que “se regirá por la Ley especial respectiva, y en cuanto en ella no estuviere dispuesto, por los preceptos de la presente”.

(Tal vez no agoté los recursos de investigación, pero en ningún libro ni ejemplar del "Diario Oficial" que corresponden a esas fechas encontré la Ley especial a que se refiere el artículo antes transcrito).

El Capítulo III habla de los Bancos Hipotecarios. Dice el artículo 17 que son aquellos que hacen préstamos con garantía de fincas rústicas y urbanas, emiten bonos que causan réditos y son amortizables en circunstancia o fechas determinadas.

(En la Ley de 1897 no se definía expresamente a los Bancos Hipotecarios).

El artículo 18 está expresado en los mismos términos que el 39 de la Ley de 1897, y lo mismo sucede con el 19 respecto del 40.

El artículo 20 varía un poco respecto al 41 de la Ley del 97; el primero dice: "En los préstamos reembolsables en anualidades, el número de éstas no será menor de diez, ni excederá de treinta..." en tanto que el segundo dice: "...ni excederá de cuarenta..."

Los artículos 21, 22, 23 y 24 de la Ley de 1926 son iguales a los artículos 42, 43, 44 y 45 de la de 1897.

El 25 es más conciso que el 46, pero tiene el mismo sentido.

El 26 dice: "En los municipios donde... pudieren hacer operaciones Bancos Industriales establecidos en la región, los Bancos Hipotecarios no podrán hacer préstamos, sino a plazos mayores de 5 años y por cantidades que excedan de \$10,000.00".

En la Ley del 97 no existía este precepto porque en ella no estaban clasificados expresamente los Bancos Refaccionarios en Industriales y de Crédito Agrícola).

El 27 y el 28 de la Ley de 1926 tienen el mismo espíritu que el 47 y el 48 de la Ley de 1897.

El 29 es igual al 49.

El 30 dice: "El conjunto de las cantidades prestadas con hipoteca no excederá, en ningún tiempo, de veinte veces el importe del capital efectivamente pagado del banco prestamista, ni los préstamos a una misma persona o sociedad, de la décima parte de dicho capital", y el artículo 50 de la Ley del 97 sólo variaba en la última parte: "... ni los préstamos a una misma persona o sociedad, de la quinta parte del propio capital".

El artículo 31 es igual al 51.

El 32 es más concreto, pero en el mismo sentido que el 52.

Los artículos 33 al 39 de la Ley de 1926 son iguales a los artículos 53 al 59 de la Ley de 1897.

El 40 sólo agrega, con respecto al 60 de la Ley de 97, la posibilidad de traducir los bonos hipotecarios a otros idiomas.

El 41 y el 42 son idénticos al 61 y el 62, respectivamente.

El 43 es casi igual al 63; sólo se diferencia en la denominación de la persona que debe presidir los sorteos de bonos hipotecarios. El artículo 43 la llama "Inspector de la Comisión Nacional Bancaria" (Comisión recientemente creada a la fecha de la Ley de 26), en tanto que el artículo 63 la nombra "Interventor del Gobierno".

El 44 y el 45 son iguales, respectivamente, al 64 y 65.

En el 46, con respecto al 66, sucede lo mismo que en el caso del 43 respecto al 63.

El 47 tiene el mismo sentido que el 67, pero es más explícito que éste de la vieja ley:

Artículo 47 de la Ley de 1926.—"Los bonos de su emisión que recobren los Bancos Hipotecarios por reembolsos de préstamos o por otros motivos, se considerarán fuera de la circulación para el efecto de establecer su proporción con el importe de los créditos hipotecarios vigentes, y dichos bonos se amortizarán desde luego".

Artículo 67 de la Ley de 97.—“Cuando por reembolso de los préstamos o por otros motivos los bancos recobren bonos emitidos por ellos, estos bonos no se considerarán fuera de la circulación . . . mientras no sean amortizados en debida forma”.

Los artículos del 48 al 51 son semejantes, respectivamente, a los artículos del 68 al 71.

El 52 sólo agrega, respecto al 72: “. . . siéndoles aplicables a este respecto las disposiciones del Código de Comercio”.

El 53 se vuelve concreto, mientras el 73 de la vieja Ley hace una enumeración exhaustiva de las facultades de los bancos hipotecarios. Dice el 53: “Los Bancos Hipotecarios podrán hacer préstamos o anticipos para trabajos y obras de mejoramiento público, celebrando al efecto los contratos respectivos con el Gobierno Federal, con los de los Estados o con los Ayuntamientos. También podrán practicar, además de las que les son peculiares, las operaciones asignadas a los Bancos de Depósito y Descuento”.

El 55 de la Ley de 26 es igual al 76 de la Ley de 97.

El 56 dice: “Para hacer efectiva la garantía hipotecaria por falta de pago del capital o de los intereses en los términos estipulados, los bancos tendrán el derecho de promover, a su elección, juicio hipotecario, que habrá de seguirse conforme a las reglas establecidas al efecto en el respectivo Código de Procedimientos Civiles, o de proceder en juicio ejecutivo mercantil”. El artículo 78 de la Ley antigua también se refiere al procedimiento para hacer efectiva esa garantía, pero lo plantea de un modo más complicado.

Y el artículo 57 de la Ley de 1926 es igual al 87 de la Ley de 1897.

Sólo me he referido a los más importantes artículos, haciendo un pequeño análisis comparativo entre ambas legislaciones. Intencionalmente no hice alusión especial a la Ley de 1924, por haber encontrado muchas similitudes y pocas diferencias con respecto a la de 1926.

Con posterioridad a esta Ley aparecieron los siguientes decretos:

Decreto que concede moratoria a los Bancos de Emisión, de 26 de enero de 1927, publicado en el "Diario Oficial" de la Federación en 16 de febrero del mismo año.

Decreto que adiciona la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, de 6 de abril de 1927, publicada en el "Diario Oficial" de la Federación el 28 de abril.

Decreto que amplía la moratoria otorgada a los Bancos de Emisión, de 15 de junio de 1927, publicado en el "Diario Oficial" en la misma fecha.

Decreto que reforma la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, de 27 de julio de 1927, publicado en el "Diario Oficial" el 19 de agosto del mismo año.

Decreto que adiciona la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, de 17 de agosto de 1927, publicado el 31 del mismo mes y año.

Decreto que reforma la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios (misma fecha de expedición y publicación).

Decreto que regula la actividad de las casas y agentes de cambio (misma fecha de expedición), publicado el 30 de agosto de 1927.

Decreto que reforma la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, de 20 de agosto de 1927, publicado en el "Diario Oficial" una semana más tarde.

Decreto que faculta al Ejecutivo Federal para legislar sobre Instituciones de Crédito y Moneda, de 13 de enero de 1928, publicado el 10 de febrero siguiente.

Decreto sobre prescripción de obligaciones a favor de los Bancos de Emisión, de 15 de marzo de 1928, publicado el 12 de abril.

Ley que regula la liquidación de los antiguos Bancos de Emisión, de 30 de agosto de 1930, publicada en el "Diario Oficial" de la Federación en la misma fecha.

Decreto que reforma la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, de 16 de mayo de 1928, publicado el 14 de julio del mismo año.

Decreto que reforma la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, de 6 de junio de 1928, publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el 12 de julio siguiente.

Decreto que amplía la moratoria a los bancos hipotecarios, de 13 de junio de 1928, publicado el 9 de julio.

Decreto por el cual se sujetan las Bolsas de Valores a la inspección de la Comisión Nacional Bancaria, de 27 de junio de 1928, publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el 12 del siguiente mes.

Decreto que amplía la moratoria concedida a los Bancos de Emisión, de 17 de julio de 1928, publicado el 15 de agosto.

Decreto que reforma la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, de 25 de agosto de 1928, publicado el 31 del mismo mes.

Decreto que faculta al Ejecutivo para legislar sobre Instituciones de Crédito, de 16 de enero de 1929, publicado el 19 del siguiente mes.

Decreto que reforma la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, de 22 de mayo de 1929, publicado el 11 de junio siguiente.

Decreto por el cual se faculta al Ejecutivo para legislar en materia de Crédito y Moneda, de 20 de enero de 1930, publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el 12 de febrero.

Decreto que deroga el que regula la actividad de las casas y agentes de cambio, de 21 de mayo de 1930, publicado en el "Diario Oficial" el 1o. de julio.

Decreto que faculta al Ejecutivo Federal para legislar en materia de Bancos y Moneda, de 6 de diciembre de 1930, publicado en el "Diario Oficial" el día 17 del mismo mes.

Decreto que reforma la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, de 17 de diciembre de 1930, publicado el 9 de enero de 1931.

Decreto que reforma la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, de 3 de marzo de 1931, publicado en el "Diario Oficial" de la Federación dos días después.

Decreto que modifica la Ley que regula la liquidación de los antiguos Bancos de Emisión, de 21 de enero de 1932, publicado en el "Diario Oficial" el 30 del mismo mes.

Estos fueron los principales decretos expedidos con posterioridad a la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 1926. Cada uno de ellos tuvo como finalidad adicionar o reformar dicha ley en algunas de sus partes, de acuerdo con las necesidades que se fueron presentando a medida que iba siendo más compleja la práctica de las operaciones crediticias.

Cuando una ley va siendo adicionada y reformada por una serie de decretos, llega un momento en que se hace necesario expedir una nueva ley sobre la materia, que recoja y dé unidad a las modificaciones. Así nace la Ley General de Instituciones de Crédito de 28 de junio de 1932, publicada en el "Diario Oficial" de la Federación en 29 del mismo mes y año, y que me corresponde tratar en el inciso 3 de este capítulo.

3.—LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE CREDITO DE 28 DE JUNIO DE 1932. En la Exposición de Motivos, previa al articulado de esta Ley, se habla del Banco de México en su concepción de Banco Central, alejado del mercado directo del crédito, para que en esta forma pueda cumplir eficazmente sus elevadas funciones. Esta orientación ha impuesto la necesidad de una organización total del régimen de crédito del país, tanto para integrar el sistema del Banco mencionado, como para lograr que las operaciones de crédito en general y sus instituciones ofrezcan la indispensable estabilidad de una técnica adecuada y la elasticidad acorde con nuestras necesidades y especiales circunstancias.

“La nueva Ley mantiene, en sus lineamientos esenciales, el bono hipotecario, así como la posibilidad de la operación especial de mutuo, hecha con esa clase de bonos; pero rodea la emisión de tales bonos, de todas las garantías económicas necesarias para hacer de ellos valores fácilmente circulantes y elementos de inversión segura para los capitales que, por su destino especial, como en las empresas de seguros o en la beneficencia, o porque los interesados no deseen correr las contingencias de la empresa mercantil, requieran una colocación firme y de reposo.

“La emisión de bonos de caja e hipotecarios tiene trascendencia social considerable, puesto que, además de ser un medio de concentración de los ahorros públicos, están llamados a constituir esos títulos una de las bases del mercado nacional de valores. Por ello, la emisión de estos documentos queda reservada a las instituciones que obtengan concesión especial al efecto, y a la inversión de los fondos que con la emisión se obtengan, se limita y restringe a aquellas operaciones cuya naturaleza y cuya exigibilidad, coincidan con la exigibilidad de los bonos y presten las garantías de que los bonos deben estar rodeados.

“La nueva Ley mantiene, en principio, la estructura actual de la Comisión Nacional Bancaria; pero aprovechando las enseñanzas de la práctica, ha extendido las facultades de la Comisión en forma que permitan a ésta, sin perjuicios de la libertad de acción que las instituciones de crédito deben tener, estimar el estado de solvencia de los bancos y tomar medidas adecuadas para prevenir o para hacer menos graves las consecuencias de una liquidación. . .

“Gracias a la posibilidad de contar con el servicio de la Comisión Nacional Bancaria, concebido... en la nueva Ley, ha sido posible, sin temor de graves transgresiones, introducir elementos de grande elasticidad para el funcionamiento bancario y hacer, así, factible la conservación de normas jurídicas estrictas, indispensables para la estabilidad del sistema y para garantía del público, y de formas ágiles de operación, adecuadas a las especiales necesidades de México y a las circunstancias propias de su organización económica...”

“Las razones de conveniencia social, que impone al Estado el ineludible deber de procurar que el mecanismo financiero del país aproveche a la comunidad entera y sea accesible a todos los miembros de esa comunidad, dejando de ser patrimonio de grupos cerrados, coinciden exactamente con razones técnicas indiscutibles, para fundar la necesidad de hacer que todo el régimen monetario y de crédito sea susceptible de una orientación racional e inspirada en cada momento en la consideración de la mayor conveniencia para la República...”

La transcripción de una parte del texto de la Exposición de Motivos, la fundamental, nos da idea de los propósitos de la Ley de depurar el sistema bancario mexicano a un grado tal que no ofrezca peligro alguno ni desconfianza acerca de su estabilidad, de dar a la emisión de los bonos hipotecarios las mayores garantías de seguridad, así como las mejores facilidades de circulación, y de mantener la estructura firme de la Comisión Nacional Bancaria, acorde con las normas jurídicas para beneficio del sistema, pero a la vez adecuada a las especiales condiciones de nuestro país.

El artículo 1o. de la Ley enumera, en la siguiente forma, a las Instituciones que constituyen su objeto:

“I.—Instituciones nacionales de crédito;

“II.—Sociedades mexicanas que tengan por objeto exclusivo la práctica de operaciones activas de crédito y la celebración de alguna o algunas de las siguientes:

- (12) La presente exposición de motivos fue publicada en el “Diario Oficial” de la Federación, el día 29 de junio de 1932.

"a) Recibir del público depósitos a la vista, o a plazo, o con previo aviso de menos de 31 días;

"b) Recibir depósitos en cuenta de ahorros;

"c) Expedir bonos de caja;

"d) Emitir bonos hipotecarios;

"e) Actuar como fiduciarias".

Artículo 2o. "Son Instituciones Nacionales de Crédito, las constituidas con intervención del Estado Federal, bien que éste suscriba la mayoría del capital, bien que aún en caso de no hacerlo, el Estado se reserve el derecho de nombrar la mayoría de los miembros del Consejo de Administración o de la Junta Directiva, o de aprobar o vetar las resoluciones que la Asamblea o el Consejo tomen..."

Artículo 3o. "Para el establecimiento de Instituciones de Crédito en los términos de la fracción II del Artículo 1o., se requerirá concesión del Gobierno Federal".

Artículo 5o. "Los bancos y las instituciones bancarias del extranjero, podrán tener en la República establecimientos u oficinas para efectuar operaciones de crédito y de banca, con el carácter de sucursales o agencias, siempre que reúnan los siguientes requisitos:

I.—Cumplir con los preceptos del Código de Comercio sobre Sociedades Extranjeras.

II.—Señalar el capital con que trabajarán sus sucursales o agencias en la República...

III.—Obtener concesión del Gobierno Federal conforme a lo dispuesto en el artículo 13". (13)

Esta Ley no hace mención especial respecto a los Bancos Hipotecarios.

(13) Las disposiciones relativas tienen su origen en el artículo 27 Constitucional.

El artículo 73, de la Sección 5a., dice: "Las instituciones de crédito especialmente autorizadas en su concesión al efecto conforme al artículo 3o., podrán emitir bonos hipotecarios".

Artículo 74.—"Los bonos hipotecarios a que se refiere el artículo anterior, serán títulos de crédito exclusivamente a cargo de la institución emisora, y sólo producirán acción contra ella; quedarán garantizados con prelación a cualquiera otros créditos contra la institución emisora, con el valor conjunto de los créditos inmobiliarios que existan en el activo de ésta y con el valor de los demás bienes que constituyan dicho activo, si la institución se dedica exclusivamente a realizar las operaciones a que se refiere el artículo 1o., fracción II, inciso d de esta Ley, o con el de los bienes que constituyan el patrimonio afectado al Departamento respectivo, en el caso de que la Institución tenga otros Departamentos. . .

Los bonos o sus cupones serán títulos ejecutivos previo requerimiento hecho ante notario.

El pago de capital o réditos no podrá ser retenido, aún por orden judicial, sino en el caso de pérdida o robo de los títulos y previos los requisitos de ley".

Artículo 75.—"Los bonos podrán ser emitidos a la orden, a la orden y con cupones al portador o al portador; . . .serán firmados por un Inspector de la Comisión Nacional Bancaria, por uno de los consejeros y por el Gerente o Contador de la Institución emisora. . . Llevarán impreso un breve resumen aprobado por la Comisión Nacional Bancaria, de las disposiciones relativas de esta ley y del acta de emisión y tendrán anexos los cupones que sean necesarios para el pago de intereses".

Artículo 76.—"Los bonos causarán interés al tipo pactado, pagadero a plazos no mayores de un semestre, y serán amortizables a plazo fijo o mediante sorteos que se efectuarán por lo menos semestralmente. . . Los sorteos serán públicos y presididos por un Inspector de la Comisión Nacional Bancaria; se anunciarán mediante un aviso publicado en el periódico oficial del domicilio de la institución emisora, o en el de mayor circulación de la localidad. . ."

Artículo 77.—“Los bonos designados en sorteo para su amortización, dejarán de ganar interés desde la fecha fijada para su cobro, sin que pueda ser mayor de un mes el término entre la celebración del sorteo y la fecha que se señale para el cobro”.

Artículo 78.—“La institución emisora deberá constituir en depósito en el Banco de México un fondo especial de garantía para el servicio de los bonos...”

Artículo 79.—“La institución emisora estará obligada a pagar los bonos deteriorados, siempre que conserven los datos esenciales para su identificación...”

Artículo 80.—“La emisión de los bonos se efectuará por declaración unilateral de voluntad del banco y haciéndose constar con sus condiciones en acta ante notario, aprobada por la Comisión Nacional Bancaria”.

Artículo 82.—“El importe total de bonos hipotecarios que la institución emita, deberá estar representado precisamente por créditos inmobiliarios en los términos de los artículos siguientes:

Artículo 83.—“En virtud del contrato de crédito inmobiliario, el acreditado queda obligado a invertir el importe del crédito precisamente en la adquisición, fraccionamiento y colonización de tierras; en la construcción o ejecución de obras permanentes de mejoramiento territorial; en la construcción de ferrocarriles; en la construcción de plantas, fábricas o talleres; en la construcción o ejecución de obras o mejoras públicas y, en general, en la adquisición, construcción o mejoramiento de bienes inmuebles, según se haya especificado en el contrato...”

Artículo 84.—“El importe del préstamo inmobiliario no excederá:

I.—Cuando se trate de adquisición de bienes inmuebles, del 50% del valor comprobado de esos bienes.

II.—Cuando se trate de ejecución o construcción de bienes inmuebles o de obras y mejoras, del 80% del costo comprobado de construcción o ejecución, sin que en ningún caso pueda ser mayor del 50% del valor total de las fincas u obras construidas o mejoradas.”



Artículo 85.—“El plazo de los préstamos inmobiliarios no excederá de 30 años, y el pago deberá hacerse mediante el sistema de amortizaciones en términos no mayores de un año...”

Artículo 89.—“Las instituciones de crédito especialmente facultadas al efecto en los términos de ésta ley, podrán otorgar préstamos inmobiliarios en bonos hipotecarios, debiendo ser esos préstamos reembolzables a elección del deudor, en efectivo o en bonos emitidos por la institución acreedora”.

El Título III se refiere a la inspección y vigilancia, y el Capítulo I del propio Título hace referencia a la Comisión Nacional Bancaria.

Dice el artículo 159: “La inspección y vigilancia de las instituciones de crédito y de las auxiliares, queda confiada a la Comisión Nacional Bancaria, en los términos de esta Ley”.

Artículo 162.—“La Comisión celebrará sesión ordinaria por lo menos una vez por semana, y extraordinaria, siempre que sea convocada por el presidente.

Las resoluciones y recomendaciones que la Comisión apruebe, serán comunicadas, después de cada sesión, al Secretario de Hacienda, para su aprobación o rectificación.

Al fin de cada año natural, la Comisión rendirá al Secretario de Hacienda un informe sobre sus labores”.

El Capítulo II es sobre funciones de la Comisión.

Artículo 166.—“Serán facultades y deberes de la Comisión Nacional Bancaria:

I.—Formar su reglamento interior...

II.—Intervenir en la emisión de billetes y en las demás operaciones del Banco de México...

III.—Intervenir en la emisión de títulos o valores, en los sorteos y en la cancelación o incineración de documentos, títulos u obliga-

ciones, en los términos de esta ley, cuidando de que la circulación no exceda de los límites legales”.

Artículo 168.—“Los delegados, visitadores o inspectores de la Comisión Nacional Bancaria tendrán las facultades que ordinariamente competen a los comisarios de sociedades anónimas y podrán, con entera libertad:

I.—Tener acceso y revisar todos los libros, principales y auxiliares, de contabilidad y los demás papeles o correspondencia de las instituciones o establecimientos sometidos a su inspección.

IV.—Comprobar la inversión del capital, de los depósitos y de los demás fondos o valores de las instituciones inspeccionadas. . .

V.—Autorizar los títulos de crédito, asistir a los sorteos, llevar en libros especiales cuenta y razón del número, serie y valor de los títulos emitidos y presenciar y certificar su cancelación, incineración o destrucción en los casos en que la ley lo establezca así. . .”

Los artículos transitorios de mayor interés para el desarrollo de este trabajo son:

Artículo 5o.—“Para la constitución de un Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, se autoriza la aportación de inmuebles urbanos a la sociedad respectiva, hasta por el 50% del capital social, concediéndose a dicho banco un plazo de diez años, a partir de la promulgación de la presente ley, para ajustarse a lo que dispone la fracción X del artículo 21”.

Artículo 6o.—“Las instituciones que actualmente operen en la República y deban asociarse conforme esta ley al Banco de México, adquirirán o suscribirán las acciones correspondientes de la serie “B” de dicho banco, en un plazo de 30 días a partir de la fecha en que la Comisión Nacional Bancaria determine el monto de la suscripción relativa, en los términos del artículo 38 de esta ley”.

Artículo 7o.—“Subsistirá el régimen legal que la Ley de 31 de agosto de 1926 estableció respecto de las Compañías de Fianzas, sin perjuicio de lo prevenido en el artículo 102 de la presente Ley. . .”

“Salvo lo dispuesto en los párrafos que anteceden, se abrogan la Ley de 31 de agosto de 1926, con sus adiciones y reformas, y la Ley de 19 de mayo del corriente año, y se derogan todas las demás disposiciones que se opongan a la presente Ley”.

Con posterioridad a esta Ley de 28 de junio de 1932, se expedieron los siguientes decretos:

Decreto que reforma la Ley General de Instituciones de Crédito, de 26 de agosto de 1932, publicado el 30 del mismo mes.

Decreto que autoriza al Ejecutivo de la Unión para legislar en materia de moneda, instituciones de crédito y sus auxiliares, de 30 de diciembre de 1932, publicado al día siguiente.

Reglamento del artículo 60 de la Ley General de Instituciones de Crédito, de 26 de diciembre de 1932, publicado el día último de ese año.

Decreto que modifica la Ley General de Instituciones de Crédito, de 16 de febrero de 1933, publicado en el “Diario Oficial” de la Federación el 23 del mismo mes.

Decreto que adiciona la Ley General de Instituciones de Crédito, de 6 de marzo de 1933, publicado en el “Diario Oficial” el día 21.

Decreto que modifica la Ley General de Instituciones de Crédito, de 29 de abril de 1933, publicado el 3 de mayo.

Decreto que autoriza la ampliación del plazo a las Instituciones de Crédito para la normalización de sus operaciones.

Decreto que prorroga el moratorio otorgado a los bancos hipotecarios, de 30 de junio de 1933, publicado el 1o. de julio siguiente.

CAPITULO III

DERECHO COMPARADO

1.—INGLATERRA Y ESTADOS UNIDOS. 2.—FRANCIA. 3.—ALEMANIA. 4.—ESPAÑA. 5.—SUDAMERICA.

Es difícil realizar un análisis comparativo de las diversas legislaciones bancarias en un momento determinado. Sin embargo, tratadistas destacados hacen notar que durante los últimos treinta años, países avanzados en esta materia como Alemania, Inglaterra, Estados Unidos, Italia, España y algunos otros principalmente europeos, han mostrado los siguientes rasgos comunes:

1.—Una minuciosa reglamentación de las instituciones de crédito en cuanto a su creación (no libertad de establecimiento);

2.—Existencia de organismos estatales de control;

3.—Regulación de la administración y organización interna de las empresas bancarias;

4.—Minuciosa regulación en materia de capitales mínimos, de proporciones de reservas, de inversión de éstas, etc., para garantizar su seguridad y liquidez;

5.—Reglamentación de las operaciones de crédito para obtener un lineamiento típico de las mismas que apartase la arbitrariedad y la confusión;

6.—Un amplio régimen de publicidad, y

7.—Un estatuto especial en relación con aquellas instituciones de crédito insolventes o en peligro de insolvencia. (1)

(1) Joaquín Rodríguez Rodríguez. *Derecho Bancario*, Edit. Porrúa, S. A., México, 1964, 2a. Ed., P. 32.

1.—**Inglaterra y Estados Unidos.**—Es de hacer notar que el Derecho americano retuvo, aún después de la separación política de las antiguas colonias, el sistema inglés del Common Law. Conviene señalar este antecedente porque este Derecho ha absorbido los principios del Derecho Mercantil o Law Merchant que todavía hoy es aplicable subsidiariamente; sin embargo, la negociabilidad de los instrumentos cambiarios requiere una seguridad en la regulación de sus efectos jurídicos, que la tesis del precedente y de la interpretación judicial del Derecho, inherentes al Common Law, no podían darle. Esta inseguridad, agravada por las peculiaridades jurídicas de los sistemas propios de los 48 Estados representados afirmaron la necesidad de uniformar el Derecho cambiario, por medio de la elaboración de un proyecto de ley uniforme. La redacción de este proyecto fue encargada a John J. Crawford, de New York, quien lo sometió el año siguiente al Congreso que se celebró en Saratoga. Desde entonces esta ley ha sido adoptada por todos los Estados de La Unión (el último, Georgia, en 1924), por el Distrito de Columbia, por los territorios de Alaska y Hawai, y por Puerto Rico y Filipinas.

El proyecto se inspiró fuertemente en la Ley inglesa de 1882, si bien la concepción de Crawford fue más sencilla y asequible que la de Chalmers. La Ley americana pretende consagrar, en lo esencial, el Law Merchant, tal como venía recogido por el Common Law. Sin embargo, las atribuciones excepcionales que el Derecho anglo sajón confiere al Poder Judicial, han hecho posible que los tribunales no se ciñeran totalmente al texto de la ley, aplicando precedentes judiciales anteriores a su promulgación, hasta el extremo de llegar, en algunos casos, a desconocer totalmente el texto legal.

La misma necesidad de unificar el Derecho de los distintos Estados de la Unión, llevó al American Law Institute y a la National Conference of Commissioners on Uniform Commercial Draft Code, llamado el Llewellyn Code, en honor del jurista que dirigió su redacción. Este Código de Comercio está basado en el Common Law en cuanto al concepto, pero en cuanto a la forma y técnica sigue a los modernos Códigos europeos continentales.

Por lo que toca a la emisión de obligaciones, que es el aspecto que me interesa tratar para el desarrollo de este trabajo, priva

en ambos países la idea de colectividad. Específicamente en el Derecho inglés, la emisión de obligaciones (debenture stock), es considerada como un empréstito colectivo. Conviene hacer notar que la misma idea se afirma en la Ley austríaca (artículo 1), de 1874. (2)

2.—**Francia.**—El régimen hipotecario francés moderno, arranca de las reformas revolucionarias: el Código Hipotecario de 9 Messidor del año III, y la Ley de 11 Brumario del año VII. El primero establece las normas de las declaraciones inmobiliarias y la organización hipotecaria y tendía a la movilización de los valores hipotecarios por la creación de CEDULAS TERRITORIALES, que son un antecedente de nuestros bonos hipotecarios. La Ley Brumario significa una rectificación de la anterior. (3)

Las CEDULAS HIPOTECARIAS de esta Legislación son documentos representativos de créditos garantizados hipotecariamente.

Para la EMISION de la CEDULA el propietario de la finca se dirigía al Conservador de Hipotecas, el que inscribía sobre la CEDULA ciertos datos encaminados a hacer conocer la situación hipotecaria del inmueble y a fijar en esta forma al acreedor, el valor de su garantía.

El propietario recibía un instrumento apto para ser transmitido y representar la garantía hipotecaria constituida en el momento en que fuera preciso, para ello entregaba uno de estos títulos "por vía de endoso". Al reverso del título se anotaba una declaración por la cual se transmitían los derechos que certificaban a una persona determinada o a la que constituyera, con la particularidad de que el primer endoso lo firmaba el propietario, que así emitía el título, puesto que en tanto que conservaba en sus manos la cédula, no había acreedores propiamente dichos.

¿Estas CEDULAS HIPOTECARIAS —dice Rodríguez y Rodríguez— son auténticas obligaciones hipotecarias? En el sentido de la palabra NO, puesto que la obligación supone una pluralidad de títulos

(2) Escarra, *Principes de Droit Commercial*, 1936, VI, P. 28.

(3) Jerónimo González, *Estudios de Derecho Hipotecario*, Madrid, 1924, p. 126.

que fraccionan un crédito único, aunque el legislador francés había previsto que las CEDULAS se pudiesen dividir y subdividir en cupones, que se podrían negociar por vía de endoso y que serían como papel moneda con garantía de los bienes que se hubiesen hipotecado. Más bien se trata de un pagaré con garantía hipotecaria, cuya importancia radica en el hecho de haber establecido el principio de la movilización de la hipoteca incorporada a un título valor. (1)

El segundo momento de la evolución legislativa francesa está marcado por la aparición de las llamadas **lettres de gage**, muy semejantes a los actuales bonos hipotecarios del Derecho mexicano.

Las **lettres de gage** francesas son consecuencia de la influencia de la legislación alemana en Francia, pues, pese a algunas tentativas y esbozos anteriores, la difusión de las sociedades de crédito hipotecario (**credit foncier**) arranca de los resultados obtenidos por el sistema de crédito inmobiliario ideado por Büiring.

Las **lettres de gage** se emiten en representación de un préstamo por sociedades de crédito inmobiliario, son negociables por endoso o por tradición, puesto que pueden emitirse como nominativas o al portador. Sólo pueden hacerse en primeras hipotecas y tienen no sólo la garantía general sobre todos los bienes de la sociedad emisora, sino la específica de los créditos hipotecarios de la que aquélla es titular.

La Ley de 28 de febrero de 1852 reglamentó las condiciones para la emisión de las **lettres de gage**, cuyas principales normas son las siguientes:

1a.) El valor de las **lettres de gage** no puede rebasar el monto de los préstamos (artículo 14);

2a.) A todo reembolso anticipado debe responder un retiro de **lettres de gage** proporcional;

3a.) La emisión debe hacerse mediante la intervención del notario;

(4) Joaquín Rodríguez Rodríguez, Op. cit. P. 405.

4a.) La emisión sólo puede hacerse después de la inscripción de la hipoteca;

5a.) El capital de la sociedad no puede ser inferior a la vigésima parte de las **lettres de gage** en circulación (artículo 80. de la Ley de 6 de junio de 1860), y

6a.) Las **lettres de gage** no pueden ser de valor nominal inferior a cien francos.

Desde el punto de vista del crédito concedido por las sociedades de **credit foncier** como base de la emisión de **lettres de gage**, el reembolso debe garantizar con una primera hipoteca, el límite del préstamo es la mitad del valor del inmueble que se hipoteca y el crédito ha de emplearse en un inmueble permanente y de carácter productivo. (5)

Lo anterior nos permite ver en forma resumida un esquema de las condiciones de emisión de los actuales bonos hipotecarios mexicanos.

En los últimos tiempos la doctrina ha admitido totalmente la existencia de obligaciones con garantía hipotecaria, aunque señalando el problema que en teoría significa constituir hipotecas en favor de personas aún no determinadas.

3.—**Alemania.**—Los primeros antecedentes de las obligaciones hipotecarias los encontramos en Prusia en 1767, en los estudios hechos por un comerciante berlinés (Büring), que presentó una exposición a Federico el Grande proponiéndole la creación de unos títulos hipotecarios negociables (**Pfandbriefe**). (6)

El proyecto Büring cayó entonces en el vacío, aunque años más tarde, con modificaciones importantes, sirvió de base, en 1769, a un a ordenanza por la cual se organizó el primer **Landscollegium**, antecedente directo de las **Landschaften**.

(5) J. Rodríguez Rodríguez, Op. cit., P. 406.

(6) Nussbaum, *Tratado de Derecho Hipotecario Alemán* (trad. W. Roces), Madrid, p. 292.

Estas organizaciones, constituidas por propietarios territoriales, emitían documentos con garantía hipotecaria directa sobre una finca. El portador de estas CEDULAS HIPOTECARIAS adquiría un derecho real inmediato sobre el fundo gravado. (7) Estos documentos son antecedentes de las CEDULAS HIPOTECARIAS mexicanas.

Posteriormente, se transformó el **Ldanscollegium** en la **Landschaft** y se sustituyó la emisión de las antiguas CEDULAS HIPOTECARIAS por títulos de características especiales, semejantes a nuestros actuales bonos hipotecarios. Las CEDULAS HIPOTECARIAS de tipo nuevo no gravan ya directamente sobre una finca, sino sobre la **Landschaft** exclusivamente. No conviene, pues, al acreedor, derecho hipotecario alguno sobre el fundo gravado, ni le ponen en relación jurídica directa con su dueño. (8)

La historia de los bonos hipotecarios alemanes modernos es muy reciente, pues arranca de la Ley de 13 de julio de 1899, relativa a los Bancos cuyo objeto es la concesión de créditos hipotecarios sobre fincas y la emisión de obligaciones a base de las hipotecas así adquiridas. (9)

Aparte de algunos intentos sin importancia, la política oficial pretendía la organización del crédito hipotecario en la forma de las tradicionales **Landschaften**; pero el éxito obtenido en Francia hizo que se transplantasen a Alemania los Bancos Hipotecarios organizados con el sistema del **Credit Foncier** francés, pese a la resistencia del gobierno prusiano. Ya en 1863 surgió el primer banco con estas características, que fue rápidamente imitado en diversos Estados alemanes, hasta que la unidad política consagrada después de la guerra francoprusiana propició la unidad legislativa, que en este terreno se manifestó en la Ley sobre Bancos Hipotecarios, en vigor desde el 1o. de enero de 1900, al mismo tiempo que el Código Civil. (10)

(7) Idem, pp. 300 y siguientes.

(8) Nussbaum, Op. cit., p. 301.

(9) Idem, p. 314.

(10) Idem, p. 317.

Las CEDULAS emitidas por los Bancos Hipotecarios modernos se distinguen de las emitidas por la **Lanschaften**, más nominalmente que en substancia, puesto que sigue el mismo régimen que el de éstas, que trata de documentos emitidos con garantía preferente sobre los créditos hipotecarios obtenidos por el emisor; esto es, son bonos hipotecarios, de acuerdo con la terminología de la Ley mexicana. El valor nominal y los intereses de las CEDULAS emitidas deben hallarse precisamente cubiertos por hipotecas, y el límite de emisión de éstas se fija en quince veces la suma a que asciende el capital fundación junto con el fondo de reserva. (11)

4.—**España.**—Al revisar el Código de Comercio de este país, encuentro que menciona en primer término a las Compañías de Crédito, asignándoles las siguientes operaciones:

...f) Venta o dación en garantía de títulos y valores adquiridos por la sociedad;

g) Préstamo con garantía prendaria o hipotecaria y apertura de créditos en cuenta corriente, con garantía de efectos;

h) Cobros o pagos por cuenta de otro, y ejecutar cualquiera otra operación por cuenta ajena;

i) Depósitos de toda clase de valores en papel y metálico, y llevar cuentas corrientes con corporaciones, sociedades o particulares...;

Como puede observarse, en esa enumeración quedan comprendidas la mayor parte de las operaciones bancarias (art. 175 C. Co.).

Independientemente de las citadas Compañías, el Código se refiere a los Bancos de Emisión y Descuento. Las operaciones atribuidas a éstos son:

a) Descuentos, b) Depósitos, c) Cuentas corrientes, d) Cobranzas, e) Préstamos, f) Giros, g) Contratos con el Gobierno o Corporaciones Públicas (artículo 177).

(11) Nussbaum, Op. cit., pp. 326 y siguientes.

También se ocupa de los bancos de crédito territorial y de los bancos agrícolas. Los primeros están ordenados legalmente a efectuar préstamos a plazos sobre inmuebles y a emitir obligaciones y CEDULAS HIPOTECARIAS (artículo 199). Los segundos a prestar en metálico o en especie sobre frutos, cosechas, ganados u otra prenda o garantía especial; a garantizar con su firma pagarés y efectos exigibles al plazo máximo de 90 días, para facilitar su descuento o negociación, y a las demás operaciones que tuvieren por objeto favorecer la roturación y mejora del suelo, la desecación y saneamiento de terrenos y el desarrollo de la agricultura y otras industrias relacionadas con ella (artículo 212).

Banco Hipotecario de España.—Dice Fenech ⁽¹²⁾ que hasta 1947 se vino rigiendo por sus estatutos de 12 de octubre de 1875, después parcialmente reformados para acomodarlos a la Ley de Ordenación Bancaria. Se trata de un establecimiento de crédito territorial, único en su clase y con facultad exclusiva de emitir CEDULAS HIPOTECARIAS. Hasta la aludida reforma, las acciones eran al portador, habiendo sido convertidas en nominativas en virtud de dicha modificación, acentuándose asimismo la intervención estatal en el Banco.

Las mencionadas CEDULAS HIPOTECARIAS son títulos emitidos por el Banco, en representación de los préstamos acordados por el mismo y garantizados con inmuebles hipotecados por aquel. En cuanto se refiere a los intereses y al capital, le corresponde, además, la emisión de obligaciones especiales por los préstamos efectuados al Estado, diputaciones, ayuntamientos y corporaciones debidamente autorizados, a cuyo reembolso sirven de garantía el haber del Banco y las especiales que resulten a favor del mismo sobre los derechos cedidos a cambio de los préstamos que representan.

Los préstamos se hacen a los propietarios de bienes inmuebles, con hipoteca sobre los mismos, a largo o corto plazo. Su reembolso se efectúa en uno o varios plazos, o por anualidades. El valor del inmueble debe ser doble cuando menos al importe del préstamo. Las casas y construcciones de labor, ya sean solas, o dependencias de un

(12) M. Fenech, *Enciclopedia Práctica de Derecho*, Barcelona, 1952. p. 516.

inmueble más considerable, sólo pueden aceptarse a condición de estar debidamente aseguradas contra incendios. Los préstamos sobre viñas, bosques y demás propiedades cuya renta deba su origen a plantaciones, sólo se otorgan por la tercera parte, cuando más, del valor de los bienes que se hipotequen. Los pinares, únicamente por la mitad del valor del terreno, en el supuesto de que desapareciesen aquellas plantaciones. Los edificios industriales no son admitidos sino por el valor que tengan, independientemente del objeto a que se hallen destinados. No son admitidos: las minas y canteras; las propiedades pertenecientes a varios condueños, si todos no consienten la hipoteca; las fincas en las que esté separada la propiedad del usufructo, a no ser que la consientan el nudo propietario y el usufructuario, y los bienes que legalmente no pueden ser hipotecados, estén sujetos a condiciones resolutorias pendientes o a hipotecas tácitas. Como norma general, el Banco no acepta en garantía más que las propiedades cuyos productos sean ciertos y duraderos. Las fincas susceptibles de ser destruidas por el fuego han de estar aseguradas a expensas del deudor. Anualmente, el Banco percibe en metálico de sus deudores hipotecarios una cantidad compuesta de los intereses, la comisión y la amortización, efectuándose el pago por semestres. (13)

El artículo 325 del Código Civil español establece que, para que la compraventa sea mercantil, ha de recaer sobre cosas muebles, o sea, las que se pueden transportar de un punto a otro sin menoscabo de la cosa inmueble a que estuvieren unidas (335 del C.C.e.).

Eludiendo por un momento todo problema doctrinal, es de observarse que la realidad del problema de la vivienda, que con tanta intensidad se siente en España, ha determinado la incorporación de los inmuebles al tráfico de los negocios, dando lugar a que entren definitivamente en las actividades comerciales, "como lógicamente ya debía de ser" —observa Fenech.

Una ley fiscal concedió determinadas exenciones tributarias a las empresas que se dediquen exclusivamente a la adquisición o construcción de fincas urbanas para su explotación en forma de arriendo

(13) M. Fenech, Op. cit., p. 516.

(Ley de 16 de diciembre de 1940) y esto ha servido para que las inmobiliarias adquiriesen un auge extraordinario. Son indiscutiblemente empresas que negocian con inmuebles; no cabe, pues, la menor duda de que éstos son objeto del tráfico comercial y, por consiguiente, no es ya posible dejar de incluirlos entre los elementos objetivos del comercio.

Legislación Española sobre Cédulas Hipotecarias.—Está fundamentalmente contenida en el Código de Comercio de 1885. Sin embargo las prevenciones de este ordenamiento legal quedaron en suspenso, en cuanto se refiere a la libertad de emisión de estos documentos, mientras subsiste el monopolio concedido al Banco Hipotecario de España.

Esta institución fue creada por Ley de 2 de diciembre de 1872; su privilegio de negociar las CEDULAS HIPOTECARIAS arranca del Real Decreto de 2 de julio de 1875; por Decreto Ley de 4 de agosto de 1928 se aprobó el estatuto de dicho Banco y de la Caja para el Fomento de la Pequeña Propiedad, que vino a modificar ligeramente y a completar los estatutos aprobados por Real Decreto de 12 de octubre de 1875.

La legislación reciente marca una amplia intervención del Estado en la administración del Banco y la utilización de éste, en ciertos aspectos, como un instrumento de política social en compensación al privilegio de emisión. (14)

Los preceptos del Código de Comercio español básicos sobre este punto son: El principio de la EMISION DE LAS CEDULAS HIPOTECARIAS sólo por una suma igual al importe total de los préstamos sobre inmuebles (art. 206); estos documentos pueden ser nominativos o al portador, con amortización o sin ella, a corto o a largo plazo, con prima o sin prima, y ellos, sus cupones y las primas producirán acción ejecutiva. Las CEDULAS HIPOTECARIAS, lo mismo que sus intereses o cupones y las primas "tendrán por garantía, con preferencia sobre todo otro acreedor u obligación, los créditos y préstamos al favor del banco o compañía que las haya emitido y en cuya representa-

(14) Gay de Montella, *Legislación Bancaria Española*, Madrid 1956, p. 101.

ción estarán creados, quedando, en consecuencia, afectos especial y singularmente a su pago esos mismos préstamos y créditos" (art. 209 del C. Co. e.). Se trata, por lo expuesto, de auténticos bonos hipotecarios semejantes a los que se encuentran en el Derecho francés, en el alemán y en el mexicano.

5.—**Sudamérica.**—Los Códigos de Comercio de varias Repúblicas de la América del Sur son casi una reproducción literal del Código español de 1829, como Bolivia (Código de 1834), Perú (Código de 1902), Colombia (Código de 1869), Uruguay (Código de 1866); otros países, como el Brasil, toman como modelo el Código de Portugal de 1833; el del Brasil se promulgó en 25 de junio de 1850, y comenzó a regir el 25 de diciembre del mismo año; más adelante se modificó por Decreto de 14 de noviembre de 1880, que a su vez sufrió modificaciones por Ley de 16 de agosto de 1902 y Decreto de 3 de junio de 1903, a los cuales acabó por sustituir la Ley de 17 de diciembre de 1908. Algo original es el Código de Chile, promulgado el 23 de noviembre de 1865, y que comenzó a regir el 1.º de enero de 1867; el de la Argentina de 1889 está adicionado con la Ley de 30 de diciembre de 1902, acerca de la quiebra; el de Venezuela tiene fecha de 17 de diciembre de 1904; Paraguay, en virtud del voto de las Cortes de 5 de octubre de 1903, adoptó el Código de Comercio argentino con cuantas modificaciones se habían hecho en él hasta el 5 de octubre de 1889. (15)

En vista de que los Códigos de las Repúblicas Sudamericanas han seguido los moldes europeos, sus adiciones y modificaciones son congruentes también con dichos modelos. El desarrollo del comercio y las necesidades de este tipo propias de cada país, han ido, no obstante lo anterior, determinando a los estudiosos del Derecho y a los legisladores a buscar nuevas formas de reglamentación. La rama del Derecho bancario va cobrando especial impulso y las actividades comerciales a base del crédito se multiplican, por lo que el sistema de las cédulas hipotecarias se ha popularizado tanto como en México. Nuestros países, históricamente, han venido practicando el crédito a nivel internacional, en vista de su posición como países de escaso

(15) Alfredo Rocco. *Principios de Derecho Mercantil*, Edit. Nal., S. A., México, 1950, p. 31.

poder adquisitivo o en vías de desarrollo económico; pero en los últimos veinte años se ha notado un franco interés hacia la actividad comercial, sobre la base del crédito a nivel nacional, en virtud de que las instituciones bancarias han enfocado su atención en este sentido y han abordado la seria responsabilidad de popularizar el crédito, principalmente el hipotecario.

El sistema de las cédulas hipotecarias ha venido a ser, en nuestro país y en los países sudamericanos, el eslabón que ha hecho posible enlazar a múltiples acreedores hipotecarios con un deudor que ni siquiera los conoce, mediante la actividad de una institución bancaria. De esta manera las operaciones de crédito se realizan con garantía plena para los acreedores, puesto que, como hemos visto en el capítulo I de este trabajo, la institución responde solidariamente con el deudor de la obligación contraída por éste; consecuentemente el sistema de las cédulas hipotecarias adquiere, por la seguridad que representa su tenencia, un grande prestigio, y, por las ganancias que reporta a todos los que intervienen en la operación, una gran popularidad. Y, entre todas sus ventajas, la principal en países como los nuestros que están en vía de desarrollo, es que propicia las inversiones y ello favorece al desarrollo de la industria y el comercio.

CAPITULO IV

IMPORTANCIA Y SOLIDEZ DE LA CEDULA HIPOTECARIA

Dada la etapa actual de nuestra sociedad, en que las necesidades de la población se acrecientan, pero a la vez cobra auge el negocio financiero, la cédula hipotecaria viene a ser un factor importantísimo que facilita el crédito esencialmente para el fomento de la inversión en bienes inmuebles.

Existe un sinnúmero de personas que necesitan crédito para comprar un inmueble, o para reconstruir, mejorar o agrandar el que ya tienen; pero en cambio es muy reducido el número de las personas cuyo capital no invertido es el equivalente al que aquellas personas necesitan. Muchas podrían invertir en bienes raíces cien mil pesos o más si los tuvieran y en cambio hay muy pocas que los tienen y que, además de tenerlos, están en disposición de prestarlos a aquellas.

Sin embargo, vamos a encontrar que son muchas las personas que tienen cinco, diez o veinte mil pesos ociosos, en virtud de que son casi nulos los negocios que pueden emprenderse con tan pequeñas cantidades.

La cédula hipotecaria va a unificar esa pluralidad de pequeños capitales para una inversión adecuada, satisfaciendo a la pluralidad de individuos deseosos del crédito, todo ello gracias a la institución hipotecaria que participa como intermediaria.

La hipoteca, en sí, de ninguna manera podría dar solución a estos problemas, dada su indivisibilidad; pero la cédula hipotecaria viene a dar el carácter divisible a la hipoteca y con ello a evitar esa rigidez que impediría que las operaciones de crédito fuesen fluidas.

Y así tenemos que el crédito hipotecario, mediante la emisión de cédulas, funciona en tanto existen los siguientes elementos: una persona que necesita dinero y una garantía, preferentemente repre-

sentada por un bien inmueble, que sea suficiente. Existiendo estos dos elementos, la institución crediticia proporciona el crédito a las personas y éstas ofrecen en cambio garantías suficientes de que restituirán lo que han recibido y de que cumplirán las demás prestaciones a que se hubieren comprometido.

El sistema de cédulas hipotecarias es muy aconsejable y ofrece múltiples ventajas: por ejemplo, cuando una persona desea liberarse de sus deudas, concentrando su pasivo en una sola, puede hacerlo mediante la emisión de cédulas hipotecarias, simplificando de esa manera sus obligaciones, reduciéndolas a una sola mediante la hipoteca de sus bienes inmuebles, misma hipoteca que puede pagar a plazos y con un interés razonable o equitativo.

Este sistema ha cobrado gran auge porque permite, además, que las relaciones comerciales entre las personas sean más expeditas; la gente compra y vende terrenos, los arrienda, los cultiva, construye fincas, las explota, las repara, etc., gracias al crédito bancario. La condición solamente será el ofrecimiento de una garantía, que el deudor bancario otorga para que a su vez la institución crediticia pueda responder en cualquier momento ante las personas que proporcionan el dinero, esto es, ante los clientes del banco o tenedores de las cédulas.

El emisor o acreditado otorga una garantía suficiente representada por hipotecas, constituidas precisamente a favor de las personas que proporcionan el dinero o adquieren las cédulas, y el banco, como representante común de éstas, se compromete solidariamente con el emisor o acreditado, teniendo los medios suficientes, legales y materiales, para hacer efectivo el crédito, lo que significa una garantía más sólida para los que invierten su dinero en cédulas hipotecarias.

Mediante el mecanismo de la emisión de cédulas hipotecarias unas personas prestan y otras reciben sin conocerse entre ellas; la institución bancaria sólo funge como intermediaria. Esta intermediación proporciona ventajas tanto para los que prestan como para los que reciben, y a la vez el banco, al subrogarse en los derechos de los tenedores en su calidad de representante común, como veremos más adelante, dispone, como ya dijimos, de recursos legales y materiales suficientes para hacer efectivo el crédito.

Los derechos, tanto del banco intermediario como de los tenedores de las cédulas, se encuentran incorporados en las propias cédulas, que no son otra cosa que títulos valor, que a la vez que llevan incorporados los mencionados derechos, contienen asimismo en su literalidad las obligaciones del deudor hipotecario o emisor y del banco, que se ha comprometido solidariamente, y así también, el derecho del propio banco para exigir del deudor el cumplimiento de las obligaciones a que ha dado lugar el crédito.

En una sola operación de emisión de cédulas cabe la participación de muchas personas, puesto que cada cédula representa una fracción del total del crédito concedido. Por otra parte, el tenedor de uno o varios de estos títulos no necesita esperar a que llegue su vencimiento para recuperar el capital que invirtió, ya que, según se trate de títulos nominativos o al portador, puede, por endoso o simple tradición, transmitir su calidad jurídica de acreedor y rescatar su dinero. "La literalización del crédito hipotecario y el fraccionamiento del mismo —dice el maestro Joaquín Rodríguez y Rodríguez— son las características típicas de esta modalidad del crédito hipotecario". (1)

El tenedor de la cédula hipotecaria, al hacer su inversión, tiene, podríamos decir, una doble garantía, o sea la que se desprende de la literalidad del propio documento, en el cual se asienta que el banco se obliga para con los tenedores de las cédulas a cubrir el importe de las mismas. De ahí, podemos deducir, hay el derecho de exigir el pago al banco y otro derecho que en el mismo documento se expresa, o sea la garantía real o garantía hipotecaria; el tenedor de la cédula está garantizado por el banco y éste a la vez tiene plena garantía hipotecaria, ya que el bien o los bienes inmuebles del emisor quedan gravados en favor del banco y de los tenedores.

Cabe hacer notar que de todos los créditos que se otorgan, en el que mayor rigorismo existe es en el crédito hipotecario mediante cédulas. Ha sido éste y lo es cada vez más de tal interés social, que en cada una de las operaciones se da una autorización especial e interviene un representante del Estado (Comisión Nacional Bancaria,

(1) Rodríguez y Rodríguez Joaquín. *Derecho Bancario*. Edit. Porrúa, S. A., México, 1964, (Inciso "B"), p. 437.

organismo desconcentrado), y no podría ser de otra manera, ya que en este tipo de operación se pone en juego un interés colectivo, como es el de los pequeños inversionistas que compran las cédulas, y más todavía, fundamentalmente, el fomento de la construcción, que tiende a resolver el problema habitacional. Tal vez ese rigorismo es lo que ha dado confianza al público y a los mismos bancos hipotecarios que en gran medida han proliferado; esto es, bancos que antes no se dedicaban al préstamo hipotecario, mediante este mecanismo explotan ahora dicho renglón con ganancias satisfactorias y, asimismo, han nacido otros especializados en dicha materia.

Por lo general se cree que el formulismo entorpece el desarrollo de algunas actividades, pero en este caso, ese formulismo tan estricto ha logrado cimentar adecuadamente este tipo de operaciones financieras tal vez porque se da participación a todos los interesados; al ponerse en juego todos los intereses, en cada operación están representados los diversos sectores, protegiendo una institución jurídica financiera muy propia para todos y celosamente se vigila su adecuado desarrollo.

A ese respecto, se antoja insistir en dicho formulismo y decimos que la emisión de cédulas hipotecarias se prepara en la institución de crédito hipotecario, una vez que se ha realizado el estudio del crédito solicitado, que se han valorizado las garantías ofrecidas y la solvencia personal del solicitante. Hecho esto, se está ya en condiciones de firmar la escritura de hipoteca, y a continuación las cédulas, que desde el punto de vista legal son emitidas por el acreditado.

Las disposiciones del derecho común y del derecho mercantil señalan quiénes son capaces para hipotecar en relación con la representación de las sociedades mercantiles.

Cuando se trata de copropietarios se requiere el consentimiento de todos para hipotecar el inmueble de que se trate, a menos que la garantía ofrecida sólo sea sobre la parte que constituye la propiedad del solicitante del crédito.

Si existe un derecho real de usufructo sobre el bien que se va a hipotecar, también se requiere la conformidad del usufructuario.

El artículo 123, fracción I, de la Ley General de Instituciones de Crédito dice: "Serán emitidos mediante declaración unilateral de voluntad de la institución emisora o del deudor en el caso de las cédulas hipotecarias, que se hará constar en escritura pública, la cual deberá contener, además, las condiciones de la emisión que serán aprobadas previamente por la Comisión Nacional Bancaria. Los notarios cuidarán, bajo su responsabilidad, de que las características de la emisión correspondan a las autorizadas por la Comisión Nacional Bancaria y transcribirán en la escritura el oficio aprobatorio relativo", de manera que particular e institución hipotecaria manifiestan su voluntad mediante declaración unilateral conjunta, misma que deberán subscribir ambos.

El artículo 213 de la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito establece que el acta de emisión debe hacerse constar ante notario.

Para hacer el acta deben intervenir: el particular, la institución de crédito hipotecario y un inspector de la Comisión Nacional Bancaria.

El proyecto del acta de emisión debe aprobarlo la Comisión Nacional Bancaria y el acta ya aprobada debe expresar las condiciones en las que se realiza la emisión, conteniendo:

1.—El nombre del emisor. Si se trata de una sociedad, se anotará la denominación, el objeto, el domicilio, el importe de su capital pagado y el acta de asamblea general de accionistas que haya autorizado la emisión, y el nombre de la persona o personas que hayan sido designadas para subscribir la emisión.

2.—Los datos sobre el importe de la emisión, número y valor nominal de las obligaciones, tipo de interés, término fijado para el pago de interés y capital, y plazos de amortización.

3.—Los datos respecto al o a los bienes hipotecados y a la constitución de la hipoteca. El avalúo deberán practicarlo los peritos de la institución.

4.—El destino que se dará al préstamo hipotecario, que siempre debe ser para inversión en bienes inmuebles.

5.—La comprobación, por parte de la institución que garantice la emisión de las cédulas hipotecarias, de la estimación de los bienes que se afecten en garantía de las cédulas; su intervención al determinarse los linderos y especificarse el objeto de la hipoteca; su revisión de títulos y registro de bienes y demás precauciones encaminadas a asegurar la emisión de estos títulos valores en las condiciones prescritas por la ley (artículo 37, fracción I).

6.—Si la institución de crédito lo desea, constará también en el acta de emisión el cobro de derechos, cuotas, comisiones, intereses penales y gastos que cause su intervención, a cuyo efecto tendrán sobre los bienes afectos al pago de las cédulas, garantía hipotecaria de igual grado a la que ampare las cédulas respectivas (artículo 37, Fracción II de la Ley de Instituciones de Crédito).

7.—Asimismo ha de constar en el acta la reserva que haya hecho la institución de crédito hipotecario de que no se arrienden los bienes hipotecados a plazo mayor de un año, si se trata de una finca urbana, o de dos, si se trata de una finca rústica, ni recibir anticipos de renta por más de dos años o seis meses respectivamente, si no es con su autorización.

Es de hacer notar que, de acuerdo con este precepto, existe la posibilidad de emitir cédulas con garantía hipotecaria sobre fincas rústicas.

8.—También puede contener el acta una referencia a la constitución en el Banco de México, S. A., de un depósito en efectivo, en cuenta especial, en la proporción que la misma institución señale, dentro de los límites del 3% y el 10% del importe de las cédulas garantizadas en circulación, el que será invertido en valores que a juicio de dicha institución ofrezcan la mayor seguridad y liquidez (artículo 37, fracción V, Ley de Instituciones de Crédito).

De todo lo anterior se deduce el gran interés que contienen nuestros preceptos legales para garantizar absolutamente la emisión de esta importante rama de obligaciones:

10. Porque los tenedores de las cédulas hipotecarias serán acreedores múltiples a quienes habrá que asegurar su inversión, corres-

pondiendo a la confianza que depositen en la institución de crédito hipotecario.

2o. Porque la institución representa, con las responsabilidades del mandatario, a todos los tenedores de las cédulas para todos los actos y contratos que corresponda ejecutar como acreedor hipotecario, teniendo una posición jurídica que justifica la falta de un representante directo de los obligacionistas, en cuanto es la propia institución de crédito la que asume este papel por disposición de la ley (artículo 37, fracción VI, Ley de Instituciones de Crédito); razón por la cual la propia ley dispone que en el contenido del acta de emisión deben figurar todos aquellos datos que contribuyan a asegurar la posición de la institución crediticia, procurando, mediante la claridad de los preceptos, evitar cualquier interpretación equívoca de los mismos que pudiera repercutir en detrimento de la institución de crédito hipotecario.

A esto hay que agregar que el acta de emisión, como ya se dijo, debe ser integralmente redactada ante Notario, por lo cual la Comisión Nacional Bancaria resolvió, en 15 de abril de 1942, que no se autorice a las instituciones de crédito hipotecario para que una parte de las escrituras de emisión, cuyo texto es común a todas, se agregue impreso para su protocolización solamente, sino que la emisión de cédulas hipotecarias debe hacerse constar en acta notarial. (2)

Ahora bien, la redacción del acta de emisión deberá efectuarse, por recomendación de la Comisión Nacional Bancaria de 30 de junio de 1943, en la población donde radica la oficina matriz o sucursal de la institución de crédito hipotecario de que se trate.

Otra disposición obligatoria en cuanto a la emisión de cédulas hipotecarias es la relativa a su inscripción, la cual deberá hacerse tanto en el Registro de Comercio del domicilio del particular emisor, sea sociedad o comerciante individual, como en el de la Propiedad,

- (2) Según los artículos 53, último párrafo, 73 y 74, fracción VIII de la Ley de Notariado vigente, los actos y contratos deben extenderse en el protocolo notarial y en el apéndice sólo debe incluirse documentos anexos y no estipulaciones obligatorias.

que corresponda según la ubicación de los bienes hipotecados. (Artículos 21, fracción XIV, Código de Comercio, y 213 de la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito).

Cuando se cubre el crédito, total o parcialmente, se entiende que las cédulas hipotecarias se cancelan de la misma manera, al vencerse el plazo previamente señalado, o antes, en caso de sorteo. Para que el pago se efectúe, debe presentarse el documento, que enseguida será cancelado.

Anormalmente se efectúa el pago cuando por ejemplo el acreditado no cumple con la obligación de asegurar los bienes, en cuyo caso se rescinde el crédito y se amortiza anticipadamente la cédula.

O bien sucede que el acreditado no paga capital o intereses, en los plazos convenidos, a la institución garantizadora, lo que ocasiona que ésta tenga que depositar el importe de las cédulas en el Banco de México retirándolas de la circulación, y en ese caso deberá hacerse publicidad del mismo modo que cuando hay amortización por sorteo.

CONCLUSIONES

1.—La cédula hipotecaria viene a marcar una nueva etapa en la institución de la hipoteca.

2.—La cédula hipotecaria viene a dar nuevos derroteros al negocio bancario.

3.—Por medio de la cédula hipotecaria quedan, podríamos decir, plenamente identificados, en una operación bancaria hipotecaria, la persona del inversionista, tenedor de la cédula, y la del emisor o deudor; y la persona del banco solamente como un intermediario.

4.—En la emisión hipotecaria debe notarse plenamente cómo sobre un mismo bien recae una doble hipoteca: una a favor de los tenedores de cédulas y una a favor de la institución o banco intermediario para garantizar a éste sus comisiones y participación como representante común de los tenedores de las cédulas. A la vez los tenedores de las cédulas hipotecarias tienen acción, según la literalidad del documento, tanto contra el propietario del inmueble que constituye hipoteca para garantizar cada una de las cédulas, como para exigir del banco el pago del documento.

Por los puntos expuestos considero que:

1.—La cédula hipotecaria constituye un auténtico título de crédito con garantía real y en ese sentido merece un trato especial en la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito.

2.—La Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares da a las cédulas hipotecarias un trato semejante al de los bonos hipotecarios, pero en realidad tienen características especiales que ameritan un trato por separado.

Desde otro punto de vista tenemos que:

1) La cédula hipotecaria ha cobrado gran auge en el comercio de valores y ha fomentado la industria de la construcción. Por lo tanto ha sido un auxiliar decisivo en el problema de la vivienda.

2) Por el interés social y económico que reviste este tipo de operaciones bancarias, sería de desearse una mayor participación por parte del Estado; pero, dada la experiencia, la banca privada —creo— ha respondido satisfactoriamente.

3) Por el interés social también, se justifica plenamente la participación de la Comisión Nacional Bancaria.

4) No obstante la funcionalidad de este sistema de crédito, legislativamente deja mucho que desear. Por ejemplo, el avalúo para el caso de remate generalmente lo fija el banco interventor en forma arbitraria y es regla, en la práctica, que cuando un deudor se atrasa en sus pagos y sobreviene el juicio hipotecario, el banco se adjudica el inmueble en una cantidad irrisoria, con pingües ganancias, lo cual sugiere nuevamente la necesidad de la intervención estatal.

En cuanto al Derecho comparado es de considerarse que:

España es, en este tipo de operaciones, la Nación más aventajada, ya que tiene un Banco único, de gran trascendencia social, que impulsa la construcción y maneja de cerca los valores en que están invertidos pequeños capitales de la población y garantizados a la vez esos créditos por los mismos particulares.

INDICE

CEDULAS HIPOTECARIAS

INTRODUCCION

Pág.

CAPITULO I

CONCEPTO DE CÉDULA HIPOTECARIA.

5

1.—Como título de crédito.

a) Literalidad.

b) Autonomía.

c) Incorporación.

d) Abstracción o causalidad.

2.—Cédula e Institución Emisora.

3.—Derecho a una parte alicuota de una hipoteca.

a) Hipoteca.

b) Garantía que tiene un título de crédito.

c) Concepto de derecho real y derecho de propiedad.

4.—Obligaciones y derechos del titular de la cédula hipotecaria, del emisor y del interventor.

CAPITULO II

ANTECEDENTES EN DERECHO MEXICANO.

29

1.—Leyes Bancarias prerrevolucionarias: Epoca Porfiriana.

2.—Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, de 31 de agosto de 1926.

3.—Ley General de Instituciones de Crédito de 28 de junio de 1932.

CAPITULO III

DERECHO COMPARADO.	83
1.—Inglaterra y Estados Unidos.	
2.—Francia.	
3.—Alemania.	
4.—España.	
5.—Sudamérica.	

CAPITULO IV

IMPORTANCIA Y SOLIDEZ DE LA CEDULA HIPOTECARIA.	95
CONCLUSIONES	103
BIBLIOGRAFIA	105