

Legal |
Opinión | Artículo 2 de 3

Centenario de la legislación bancaria chilena

"...Todavía queda mucho por analizar sobre el futuro de la regulación bancaria, en especial en una época donde la irrupción de la tecnología y el combate contra el crimen organizado deben considerarse para el adecuado funcionamiento del mercado financiero. La CMF, en conjunto con las facultades de Derecho de la UC y de la UAI, han organizado un seminario internacional (...). Será una ocasión propicia para discutir sobre los derroteros actuales y venideros del sector bancario..."

Viernes, 10 de octubre de 2025 a las 17:00



Jaime
Alcalde

Guillermo
Caballero

J. Antonio
Gaspar

Juan Luis
Goldenberg



A⁻ A⁺ Imprimir Enviar

Jaime Alcalde, Guillermo Caballero José Antonio Gaspar y Juan Luis Goldenberg

Este año se celebra el centenario de la Ley General de Bancos, dictada mediante el DL 559, de 1925. Sin embargo, esta historia se remonta a más allá de un siglo.

El primer intento de crear un banco en el país ocurrió en 1811, cuando el secretario del Consulado de Santiago, Anselmo de la Cruz y Bahamonde, sometió a esta corporación una memoria que contenía el proyecto para el establecimiento de una institución "donde el individuo que quiera ponga voluntariamente su dinero al interés del 5 por ciento y el que lo necesite tomar, lo saque al 6 por ciento, según estilo recibido en el comercio". Lamentablemente, la idea no prosperó, por la alta estimación y el reducido margen de beneficios, sumado a la inestabilidad política que entonces se vivía en el contexto de los inicios de la Patria Vieja. Tampoco lo hizo el intento de cuatro

comerciantes de organizar en La Serena una sociedad de préstamo de dinero. El proyecto tropezó con serias dificultades y tuvo corta vida (operando solo de 1827 a 1828, bajo el nombre de Banco de Cordovez), sin continuadores.

Entre 1837 y 1839 las autoridades de la provincia de Coquimbo pusieron en conocimiento del gobierno central que algunas casas comerciales de los distritos mineros habían comenzado a emitir ciertos vales que circulaban como billetes convertibles en moneda legal, con los cuales pagaban los salarios de sus trabajadores y aun algunos impuestos, bajo pretexto de la carencia de moneda oficial. Este requerimiento hizo que el Ministerio de Hacienda dictase el DS 140, de 3 de noviembre de 1839, sobre bancos públicos.

En él se disponía que ninguna persona podía establecer bancos, ni emitir vales o billetes de créditos, sin que previamente solicitase autorización del gobernador y la municipalidad respectiva, expresando la cantidad que deseaba emitir a la circulación, y rindiese fianzas hipotecarias a favor de esas autoridades para asegurar el exacto y puntual pago en moneda corriente de los billetes emitidos. La primera entidad autorizada por el gobierno fue el Banco de Chile de Arcos y Cía., que comenzó sus operaciones en octubre de 1849 y tuvo una cortísima vida. Hubo que esperar todavía hasta 1854 para que se constituyese una empresa bancaria que acabó consolidándose en el tiempo. Correspondió ese honor a la firma Bezanilla, MacClure y Cía.

Ese mismo año, la ley de sociedades anónimas dispuso que las sociedades que se propusiesen establecer bancos de emisión solo podían formarse en virtud de una ley. La primera sociedad anónima de este giro fue el Banco de Valparaíso (Ley de 25 de junio de 1855).

Motivada por los problemas que vivía la economía nacional debido a la escasez de dinero y la falta de regulación en la emisión de circulante, poco tiempo después se promulgó la ley de 23 de julio de 1860 sobre bancos de emisión, que establecía ciertas garantías mínimas relacionadas con la confección de papel moneda en ausencia de un organismo oficial de control, reservando al Presidente de la República la autorización de funcionamiento. Su autoría correspondió casi en su integridad a Jean Gustave Courcelle-Seneuil, con aportes de José Gabriel Ocampo. Debido a una serie de dificultades políticas y económicas posteriores a la Revolución de 1891, la libertad de emisión fue suprimida a partir de 1898 mediante la Ley 1054, que autorizó de nuevo la circulación de billetes fiscales de curso forzoso sin convertibilidad (restablecida en 1895), y del DS 1533, que ordenó la suspensión de pagos en las oficinas de los bancos de emisión, lo que no impidió que continuasen en operaciones 16 bancos, diez de ellos en regiones.

Pese a estas iniciativas, las instituciones bancarias continuaron careciendo de una regulación orgánica hasta el segundo cuarto del siglo XX, cuando por sugerencia de la Misión Kemmerer se publicó la primera Ley General de Bancos que rigió en Chile. Con este nombre se conoce el trabajo de un grupo de consejeros financieros presidido por el economista estadounidense Edwin Walter Kemmerer, profesor de la Universidad de Princeton, que visitó diversos países con el objetivo de ofrecer una serie de propuestas de reforma de sus sistemas monetarios, bancarios y fiscales.

Aunque con distinta composición, la Misión prestó asesoría a los gobiernos de Filipinas, México, Guatemala, Colombia, Sudáfrica, Chile, Polonia, Ecuador, Bolivia, China, Perú y Turquía, y en casi todos ellos recomendó la adopción de tres leyes fundamentales: una ley monetaria, que estabilizaba el valor de la moneda y consagraba (o restablecía para Chile) el patrón oro como unidad monetaria; una ley de Banco Central, que radicaba en este organismo el diseño de la política monetaria y la competencia exclusiva para la emisión de moneda, y una ley general de bancos, que regía esta clase de empresas y establecía un organismo independiente (superintendencia) encargado de su fiscalización y control.

En el caso chileno, la comisión estuvo integrada por ocho especialistas en materias financieras, fiscales y tributarias, y sus sugerencias se materializaron en la creación de un Banco Central (DL 486, de 1925), una Superintendencia de Bancos (DL 559, de 1925), una Contraloría General de la República (DFL 400 bis, de 1927) y una Tesorería General de la República (DS 1708, de 1927, del Ministerio de Hacienda). Ellas tuvieron incidencia asimismo en la ordenación económica y financiera del país a través de, entre otras, una Ley General de bancos (DL 559, de 1925); una Ley monetaria (DL 606, de 1925), con restructuración de la Casa de Moneda (DS 1920 y 2793, ambos de 1927, y del Ministerio de Hacienda), y una Ley

presupuestaria (Ley 4520, de 1929), complementada con el establecimiento de una Oficina de Presupuestos (DS 1924, de 1924, del Ministerio de Hacienda).

La Ley General de Bancos de 1925 rigió prácticamente sin modificaciones hasta 1960. Ese año, y haciendo uso de las facultades extraordinarias que le había concedido la Ley 13.305, el presidente Jorge Alessandri revisó su texto para reordenarlo con el propósito de que tuviese una consistencia más orgánica y adaptada a las necesidades del momento. El fruto de esa revisión fue el DFL 252, que fijó el nuevo texto de la Ley General de Bancos, en vigor por casi cuatro décadas.

A fines de 1974 surgió la idea de que la Superintendencia de Bancos fuese absorbida por el Banco Central, lo que suponía modificar las disposiciones legales del órgano encargado de la política monetaria e insertarlas en un solo texto que habría de regir a la superintendencia. El gobierno acabó desechando esta propuesta y decidió fortalecer la función de la Superintendencia. El DL 1097, de 1975, sancionó la nueva Ley Orgánica de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras. Con esto, la Ley General de Bancos quedó como un texto que comenzaba por el artículo 19, porque el resto del articulado se traspasó a la referida Ley Orgánica.

La Superintendencia estuvo en funcionamiento hasta el 1 de junio de 2019, cuando la Ley 21.130 dispuso su integración con su homónima de Valores y Seguros (DL 3538, de 1981), ya transformada en Comisión para el Mercado Financiero (CMF) en virtud de la Ley 21.000, de 2017. Desde entonces, su competencia quedó radicada en la CMF, que regula y fiscaliza los mercados de valores, seguros, bancos e instituciones financieras en el país. La década de los 80 trajo consigo más cambios. La Constitución reconoció carácter autónomo al Banco Central, aunque este solo se volvería efectivo en 1989 con su nueva ley orgánica (Ley 18.840). Entre 1981 y 1983 el país sufrió la crisis más profunda que haya afectado su sistema bancario y financiero. Ella ocasionó la liquidación de seis bancos, la absorción de otros dos, la fusión del Banco Empresarial de Fomento con dos sociedades financieras para dar origen al Banco del Desarrollo, y la intervención estatal de 14 bancos (entre ellos, dos de los más importantes de la época) y siete instituciones financieras, a la par de una reducción de un 14,3% en el PIB, una tasa de desempleo de 27,3% y una devaluación del peso en un 18%.

La experiencia de esta grave situación sirvió para adecuar el texto de la Ley General de Bancos en 1986, con el objeto de incorporar algunas disposiciones de carácter preventivo, ciertos cambios sustanciales a la regulación y supervisión de las empresas bancarias y financieras, y una delimitación clara de las actividades propias de su giro (Ley 18.576). Sin embargo, todavía hubo que esperar una década para que el texto de la ley fuese reorganizado, eliminando el vacío inicial.

Por esa época, además, la legislación bancaria chilena comenzó a estandarizarse con el resto de los ordenamientos merced a la adopción de los acuerdos emanados del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BCBS), creado en 1975 y conocido como "Comité de Basilea" por su sede, que es la organización mundial que reúne a las autoridades de supervisión bancaria con el objetivo de fortalecer la solidez de los sistemas financieros. Este comité ha aprobado tres acuerdos, conocidos como Reglas de Basilea I, II y III. Las primeras fueron adoptadas en 1988 y contenían un conjunto de recomendaciones para establecer el capital mínimo que debía tener una entidad bancaria en función de los riesgos que afrontaba. Aprobadas en 2004, las segundas se ordenan a la creación de un estándar internacional que sirva de referencia a los reguladores bancarios, con objeto de establecer los requerimientos de capital necesarios para asegurar la protección de los bancos frente a los riesgos financieros y operativos.

Las terceras datan de 2010 y son una respuesta ante la crisis de las hipotecas subprime. A diferencia de Basilea I y Basilea II, ambas centradas principalmente en el nivel de reservas que los bancos deben mantener para absorber pérdidas, Basilea III se basa en el riesgo de corridas bancarias (*bank run*), exigiendo diferentes niveles de capital para las distintas modalidades de depósitos bancarios y préstamos.

El texto actual de la Ley General de Bancos proviene del DFL 3, de 1997, que refundió el DFL 252, de 1960, y el DL 1097, de 1975. Se trata de una regulación que ha sido adecuada para hacerse cargo de los desafíos económicos que presenta el sector a través de distintas reformas parciales (leyes 19.913, 19.934, 20.190, 20.448, 20.679, 20.720, 20.789, 20.818, 20.950, 21.130, 21.572, 21.641, 21.694 y 21.713).

Todavía queda mucho por analizar sobre el futuro de la regulación bancaria, en especial en una época donde la irrupción de la tecnología y el combate contra el crimen organizado deben considerarse para el adecuado funcionamiento del mercado financiero.

La Comisión para el Mercado Financiero, en conjunto con las facultades de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile y de la Universidad Adolfo Ibáñez, organizaron un seminario internacional titulado "Centenario de la legislación bancaria (DL 486 y 559, de 1925). Pasado, presente y futuro del Derecho Bancario", que tuvo lugar entre el 8 y 9 de octubre. En la ocasión, se discutió sobre los derroteros actuales y venideros del sector bancario. El tiempo dirá que nuevos desafíos se suscitan en la materia.

** Jaime Alcalde Silva es profesor asociado de Derecho Privado de la Universidad Católica, Guillermo Caballero Germain es profesor asociado de Derecho Comercial de la Universidad Adolfo Ibáñez, José Antonio Gaspar Candia es director general jurídico de la Comisión para el Mercado Financiero y profesor de Derecho Comercial de la UIC y Juan Luis Goldenberg Serrano es profesor titular de Derecho Privado de la*

EL MERCURIO

Términos y condiciones de la Información © 2002 El Mercurio Online