

Aspectos de la novísima reforma

de la legislación bancaria

José Muci-Abraham

I

INTRODUCCION

Hacia finales de 1982, se produjo el estrepitoso desplome de un gigante financiero con pies de barro: el Banco de los Trabajadores de Venezuela. Sobrecargado de malas inversiones, obligado a pagar elevados réditos por la avalancha de depósitos recibidos de resultas de una costosa publicidad, y administrado en forma bastante heterodoxa, entró en estado de cesación de sus pagos. En razón de las astronómicas cifras envueltas en ese colosal infortunio económico, la confianza del público en el sistema financiero sufrió un duro revés. Los dineros de muchos depositantes, grandes, medianos y pequeños, quedaron atrapados por la hecatombe. Las gentes pusieron en duda la solidez del sistema bancario y reclamaron una legislación impeditiva de los desafueros cometidos por banqueros empíricos y advenedizos. Desde junio de 1985, cuando se produjo la intervención del Banco de Comercio —otro aciago suceso de nuestro acontecer financiero—, subió el tono de los reclamos en pro del dictado de un nuevo ordenamiento que previniera la comisión del ilícito bancario, y que castigara con severidad a quienes defraudaran la fe pública, al apropiarse indebidamente de los fondos colocados bajo su custodia, o los invirtieron a sabiendas malamente, amparados en la impunidad que les aseguraba una legislación dictada sólo para honestos profesionales de la banca.

Los hechos reseñados sacudieron al país e incitaron a la reforma de la legislación bancaria. En medio de este clímax hace su aparición, en junio de 1985, un Proyecto de Reforma de la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito, presentado por el Ejecutivo al Congreso, gobernado por estas dos líneas maestras: 1) Restricción del crédito bancario a empresas privadas no financieras, en general, y, en particular, a las sociedades mercantiles en las cuales accionistas y administradores de bancos, y personas vinculadas a ellas por lazos patrimoniales, consanguíneos o de afinidad, tuvieran interés económico, directa o indirectamente, y 2) Tipificación del delito bancario o ilícito financiero y establecimiento de sanciones ejemplarizantes para sus autores.

Después de un largo proceso de discusiones, escenificado en la Comisión de Finanzas de la Cámara del Senado, el Proyecto inicial sufrió sensibles alteraciones. El proyecto así modificado no satisfizo ni a tirios ni a troyanos, pues precisaba imperfectamente las limitaciones crediticias, no tipificaba con propiedad los ilícitos bancarios y colocaba sobre el tapete un tema que antes no había estado presente en la mente de los autores del Proyecto primigenio: el incremento desmesurado del crédito bancario al sector público, el cual fue incrementado en setenta y cinco veces.

Con la sorpresa propia de los instrumentos legales que se preparan a hurtadillas, en reducidos cenáculos o en sanedrines, en noviembre de 1987, se propagó la noticia de que la Comisión de Finanzas de la Cámara del Senado se aprestaba a sancionar el Proyecto de Ley General de Bancos, pero desviado de sus líneas maestras originales. El Proyecto, modificado con sigilo, colocaba el centro de gravedad de las reformas en los siguientes puntos:

1) Reemplazo del sistema de banca *especializada* por un sistema de banca *indiferenciada*, lo cual sería ulteriormente desechado. Esta materia parece haber sido incluida en el Proyecto por razones estratégicas, para provocar un debate que sirviera de biombo, a fin de que pasaran inadvertidas las restantes innovaciones. Mientras las gentes se tiraban de las greñas por la "multibanca", pasarían por alto las motivaciones soterradas del Proyecto. Lamentamos reconocer que los estrategas no fallaron en sus meditados cálculos.

2) Transferencia de potestades legislativas al Poder Ejecutivo, acrecentando sin medida la discrecionalidad del funcionario público y reemplazando el orden estable que la norma legal representa por el casuismo, generalmente antojadizo y caprichoso, que suele caracterizar la acción ejecutiva.

3) Consagración legal de instituciones nacidas al margen del derecho común bancario, como el arrendamiento financiero y los fondos del mercado monetario.

4) Enervamiento de las normas legales, mediante la deleznable técnica de consagrar normas generales, susceptibles de ser modificadas luego por el Ejecutivo Nacional.

5) Aseguramiento del acceso del sector público al crédito bancario, y

6) Agregación de sanciones administrativas y penales al elenco que ya traía el Proyecto original.

Dentro de este contexto, e inspirado por estas ideas matrices, se promulgó la novísima Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito, publicado en la *Gaceta Oficial* número 4.121 Extraordinario, del 4 de febrero de 1988. La nueva Ley, al nacer, produce una lesión *formal* al orden constitucional, porque habiendo sido sancionada por el Congreso el 23 de diciembre de 1987, el Presidente de la República, en obediencia a lo dispuesto en el artículo 173 constitucional, debió promulgarla dentro de los diez días siguientes a su recibo, a menos que dentro de ese lapso hubiera solicitado su reconsideración, lo cual no hizo. El Presidente sólo promulgó la Ley 33 días después de su recibo. Ciertamente es que el incumplimiento de la citada norma no tiene sanción alguna, porque se supone que el obligado a cumplirla no dejará de hacerlo.

La nueva Ley fue preparada con enorme precipitación y descuido, lo que constituye explicación de algunos de sus imperdonables errores, como el haber ignorado la reforma parcial experimentada por el Código Civil el 26 de julio de 1982, al fijar la mayoría en 18 años. La nueva Ley de Bancos, en el Parágrafo Tercero de su artículo 19, sigue increíblemente refiriéndose a la posibilidad de que el *menor* de 18 años pueda libremente movilizar cuentas de ahorros.

No hay que olvidar que esta Ley es uno de los "refinados" productos de la "gran zafra legislativa" que tuvo lugar en diciembre de 1987. La paternidad de la expresión es atribuible a un congresista, a quien sacó de su quicio que la Cámara de Diputados, en su sesión del 22 de diciembre de 1987, hubiera "discutido" cinco (5) Proyectos de Leyes: los de la Ley General de Bancos y la Ley de Presupuesto, entre otros.

Según el artículo 136 de la Constitución, es de la competencia del Poder Nacional la legislación sobre bancos y demás instituciones de crédito (ordinal 24), y en conformidad con el artículo 139 *ejusdem*, corresponde al Congreso legislar sobre las materias *de competencia nacional*. Esta competencia es indelegable, porque según el artículo 117 constitucional, la Constitución y las Leyes definen las atribuciones del Poder Público, y a ellas debe sujetarse su ejercicio. No obstante la difianidad y transparencia de las disposiciones constitucionales mencionadas, la nueva Ley General de Bancos, en numerosos puntos, prácticamente ha deferido al Ejecutivo Nacional la facultad de legislar. No otra cosa puede decirse, por ejemplo, en presencia del Parágrafo Tercero del

artículo 175 de la referida Ley, con arreglo al cual "el Ejecutivo Nacional, oída la opinión favorable de la Superintendencia de Bancos y del Banco Central de Venezuela, queda autorizado para aumentar la capacidad de endeudamiento, los límites para contraer obligaciones contingentes y efectuar inversiones previstas en esta Ley". Si las limitaciones a la capacidad de endeudamiento, y las posibilidades de asumir obligaciones contingentes y de realizar inversiones, constituyen materia propia de la "Ley", es decir, de un acto sancionado por las Cámaras como Cuerpos colegisladores (artículo 162 de la Constitución), tales limitaciones y posibilidades no pueden ser variadas, a su capricho y antojo, por el Ejecutivo Nacional, porque tal variación, *sin que de manera alguna se regule la potestad de ejercerla*, equivale a poner en manos del Ejecutivo Nacional una atribución que es de la competencia del Congreso. Esta es una novedosa manera de legislar. De legislar y de no legislar al mismo tiempo. De reglamentar y de permitir que las reglamentaciones sean modificadas por el Ejecutivo Nacional, cuando lo tenga por conveniente. Por supuesto que tal manera de legislar choca abiertamente contra la Constitución, de la cual se proclaman defensores, precisamente, quienes deberían ser celosos guardianes de su cumplimiento.

Examinar todas las reformas experimentadas por la Ley de Bancos es una tarea muy extensa. En este breve estudio que nos hemos propuesto realizar, es imposible —porque deseamos profundizar en los conceptos— analizar todas las modificaciones legales que han tenido lugar. Por eso, escogimos sólo algunos puntos concretos, para reflexionar sobre ellos y someter al buen juicio de quienes saben más y mejor las observaciones que ellas merecen. Los iremos espulgando, uno a uno, en las páginas que siguen.

Vamos a decir lo que pensamos sobre cada uno de los temas que serán objeto de examen, sin tono magistral. Con las leyes acontece lo mismo que con los sucesos y personajes históricos: hay que esperar que el tiempo transcurra, para poder juzgarlos con objetiva ponderación. Esta Ley es muy nueva y habrá de aguardar los resultados de su aplicación, para emitir juicio sobre ella, para sopesar sus bondades e inconveniencias y para acertar en la inteligencia de sus preceptos. Pero algo hay que hacer mientras llega ese momento, y eso es, precisamente, lo que nos proponemos de inmediato, no sin antes poner de relieve que buena parte de la culpa por la ausencia de una legislación bancaria técnicamente concebida, sin tantos gazapos ni despropósitos, es atribuible a los organismos gremiales de la banca, por no haber colaborado activamente en la preparación de un Proyecto de Ley de Bancos que satisfaga las

exigencias de este delicado ámbito de la economía, y que, al propio tiempo, sancione con dureza a los pillastres que ocasionalmente han pervertido el negocio financiero y abusado de la confianza de depositantes indefensos y desprevenidos. La pasividad de la banca frente a la reforma de la legislación bancaria es realmente desconcertante. Se ha limitado a criticar cuanto se le ha propuesto, sin hacer un esfuerzo, integral y sistemático, para colaborar en la mejor reglamentación de sus actividades, y en el adcentamiento de una profesión que debería contarse entre las más dignas y respetables. A ello se debe, en buena parte, el golpetazo que para ella ha representado la promulgación de la nueva e inconsulta Ley General de Bancos de 1988.

II

EL CAPITAL DE LOS BANCOS Y DEMAS INSTITUTOS DE CREDITO DE ACUERDO A LA RECIENTE REFORMA DE LA LEY GENERAL DE BANCOS

A. *Bancos comerciales*

En conformidad con la Ley de Bancos derogada (artículo 26), los bancos comerciales que tuvieran su asiento principal y sus oficinas en el Distrito Federal o en el Distrito Sucre del Estado Miranda, debían tener un capital pagado, en dinero efectivo, no menor de Cuarenta Millones de Bolívares (Bs. 40.000.000,00); o un capital pagado, en dinero efectivo, no menor de Veinte Millones de Bolívares (Bs. 20.000.000,00), si su asiento y sus oficinas se localizaban *exclusivamente* en uno o varios Estados o Territorios Federales de la República. Para establecer oficinas en el exterior o tener participación en el capital de bancos domiciliados en el exterior, los bancos comerciales debían tener, como mínimo, un capital pagado y reserva legal de Sesenta Millones de Bolívares (Bs. 60.000.000,00). La citada Ley contemplaba la posibilidad de que el Ejecutivo Nacional condicionara la apertura de nuevas oficinas de cualquier banco en el país, al aumento de su capital pagado en una cantidad que no podía ser superior a un Millón de Bolívares (Bs. 1.000.000,00) por cada oficina.

La nueva Ley de Bancos (artículo 26) introdujo varias modificaciones al texto de la ley derogada, las cuales pueden puntualizarse así:

1) El capital de los bancos comerciales fue elevado a la cantidad de Ciento Veinte Millones de Bolívares (Bs. 120.000.000,00), lo cual significa que fueron triplicadas las exigencias de la Ley anterior. Esta

modificación tiene su razón de ser, a nuestro juicio, en el deterioro del signo monetario nacional a partir de 1963, y en las crecientes necesidades de crédito, de la clientela de los bancos, para hacer frente a los nuevos y más elevados costos generados por las importaciones y la inflación.

2) Mientras la Ley anterior exigía a los bancos, como mínimo, un capital de Veinte Millones de Bolívares (Bs. 20.000.000,00), cuando su asiento principal y oficinas se hallaban *exclusivamente* en uno o varios Estados o Territorios Federales de la República, lo que comportaba que tales bancos no podían tener oficinas en el Distrito Federal o en el Distrito Sucre del Estado Miranda, la nueva Ley establece una exigencia de capital de Cincuenta Millones de Bolívares (Bs. 50.000.000,00) para los bancos que tengan *su asiento principal* en uno cualquiera de los Estados, Territorios o Dependencias Federales de la República, y permite, dada su redacción, a cualquier banco que tenga su asiento principal en el interior, mantener oficinas en Caracas sin elevar su capital de Cincuenta Millones de Bolívares (Bs. 50.000.000,00) a Ciento Veinte Millones de Bolívares (Bs. 120.000.000,00). Antes, según mi criterio, los bancos que tenían su asiento principal y oficinas en el interior, al instalar una oficina en el Distrito Federal o en el Distrito Sucre del Estado Miranda, tenían que proveerse del capital más elevado exigido por la Ley, lo cual no ocurre ahora. Consideramos razonable la modificación efectuada por la nueva Ley, pues el solo hecho de que un banco, que tenga su asiento en el interior de la República, posea una oficina en la ciudad de Caracas, lo cual hoy por hoy, es casi indispensable, no puede tener la consecuencia de hacer variar la cuantía del capital de una manera tan sensible.

3) La ley derogada, en punto a la cuantía del capital, distinguía entre los bancos que tenían su asiento principal y oficinas en el Distrito Federal o Distrito Sucre del Estado Miranda (como si éstos no pudieran tenerlas en el interior de la República) y los que tenían su asiento y sus oficinas *exclusivamente* en uno o varios Estados o Territorios Federales de la República. La redacción de la nueva Ley supera a la derogada, al colocar el centro de gravedad de la exigencia de capital en el *asiento principal* del banco, es decir, en su domicilio, y no en los sitios de localización de sus oficinas. Además la nueva Ley hace referencia a los bancos que puedan tener su asiento principal y oficinas en las Dependencias Federales de la República, lo cual se adecua a la división territorial prevista en la Constitución, pues según el artículo 9 de ésta "el territorio nacional se divide, para los fines de la organización política de la República, en el de los Estados, el Distrito Federal, los Territorios Fede-

rales y las Dependencias Federales". La antigua Ley ignora las Dependencias Federales, las cuales, como sabemos, son las "porciones del territorio de la República no comprendidas dentro de los Estados, Territorios y Distrito Federal, así como las islas que formen o aparezcan en el mar territorial o en el que cubra la plataforma continental" (artículo 14 *ejusdem*).

4) La nueva Ley trae una innovación, en el sentido de permitir al Ejecutivo Nacional, oída la opinión del Banco Central de Venezuela, elevar hasta en un treinta por ciento (30%) los requerimientos de capital pagado mínimo, cuando las condiciones en que se desenvuelve la economía así lo aconsejen. Esta previsión la consideramos acertada, en razón de que el país vive una situación económica inflacionaria, caracterizada por crecientes exigencias en la demanda crediticia, y resulta obvio que los aumentos de capital vigorizan la posibilidad de atender esos requerimientos.

5) La Ley anterior disponía que el Ejecutivo Nacional podía condicionar la apertura de nuevas oficinas a los bancos, al aumento de su capital pagado en una cantidad que no podía ser superior a un Millón de Bolívares (Bs. 1.000.000,00) por cada oficina. La nueva Ley, con la mente puesta en la nueva coyuntura económica que vive el país, establece un límite mínimo (Bs. 1.000.000,00) y un límite máximo (Bs. 3.000.000,00) al requerimiento de capital adicional que el Ejecutivo Nacional pueda hacer para autorizar la apertura de nuevas oficinas bancarias. Es dudoso si estas cantidades pueden ser o no incrementadas en un treinta por ciento (30%), puesto que la norma que establece la posibilidad de este incremento parecería circunscribirse, en principio, a la cuantía del capital de los bancos comerciales. Sin embargo, nos inclinamos por sostener que ese incremento del treinta por ciento (30%) puede también ser aplicado a los límites inferior y superior de las exigencias de capital adicional para la apertura de nuevas oficinas, porque nos hallamos ante situaciones idénticas, lo cual justifica que las mismas sean sometidas al imperio de la misma norma.

6) La antigua Ley permitía a los bancos —como se dijo— que tuvieran un capital pagado y reserva legal de Sesenta Millones de Bolívares (Bs. 60.000.000,00), establecer oficinas en el exterior o tener participación en el capital de bancos domiciliados en el exterior. La nueva Ley aumenta la exigencia a Doscientos Millones de Bolívares (Bs. 200.000.000,00), lo cual es perfectamente comprensible, pues no se ha hecho otra cosa que tratar de compensar, de manera muy poco severa por cierto, la disminución de poder del signo monetario nacional.

7) La nueva Ley trae la innovación de que cuando las circunstancias lo justifiquen, la Superintendencia de Bancos, oída la opinión favorable del Banco Central, podrá autorizar que en la composición de la estructura patrimonial de un banco figuren *acciones preferidas u obligaciones*, convertibles o no en acciones, previa la emisión correspondiente. Tales emisiones no podrán exceder del veinticinco por ciento (25%) del capital social autorizado y pagado del respectivo banco. En conformidad con esta norma, ya la Ley no exige más, en su artículo 8º, que las acciones representativas del capital de un banco sean *de la misma clase* (artículo 9º), porque pueden no serlo. Ahora podrán tener acciones de dos (2) distintas clases: *comunes y preferidas*.

El legislador ha pensado, seguramente, que en la nueva circunstancia económica que vivimos, los bancos comerciales tienen, sostenidamente, que ampliar su base de capital; que, para lograrlo, no bastarían los esfuerzos de sus accionistas tradicionales; que los bancos comerciales que ya han ocurrido al mercado de capitales para proveerse de mayores fondos estables, deberán tratar de redoblar su participación en esta área tan competida de recursos, y que los rezagados en hacerlo pronto tendrán que tomar la determinación de ir en búsqueda de ese préstamo, sin plazo y sin estipulación de intereses, que es el aumento de capital, y que para facilitar todo ese movimiento que se avecina de intensa captación de nuevos fondos, los bancos deben hallarse habilitados para ofrecer a los potenciales inversionistas un surtido muestrario de títulos susceptibles de adquisición, a fin de colmar así las más diversas pretensiones y expectativas. De allí que a las tradicionales acciones comunes de los bancos, el legislador haya añadido la posibilidad de emisión de acciones preferidas, y obligaciones, convertibles o no en acciones. Se ha ampliado así, significativamente, el universo de títulos de captación del capital bancario.

Como la gama de títulos de crédito que los bancos comerciales pueden ofrecer a sus depositantes casi se reduce a un binomio (certificados de depósitos a plazo fijo, negociables o no, y bonos de ahorro, estos últimos no utilizados hasta el presente), la nueva Ley ha querido compensarlos, permitiéndoles abrir las compuertas de su capital, mediante acciones preferidas y obligaciones convertibles en acciones, para poder recibir fondos que sólo aceptarían ingresar a la masa de capital con algunas preferencias singulares y específicas. La compensación mencionada se complementa con la posibilidad de emitir obligaciones no convertibles, lo cual acrece su capacidad de endeudamiento, y los equipara a las restantes empresas no financieras, que salen al mercado a ofrecer sus títulos de deudas.

La emisión de obligaciones por parte de los bancos comerciales, convertibles o no en acciones, supone la previa autorización de la *Superintendencia de Bancos*, la cual, para expedir aquélla, debe obtener la opinión favorable del Banco Central de Venezuela. Aunque la emisión de obligaciones, convertibles o no en acciones, se traduce evidentemente en un aumento de la capacidad de endeudamiento del respectivo banco emisor, en este caso, lo único que se requiere —como ya se dijo— es la autorización de la Superintendencia de Bancos, en aplicación de una regla *específica* dictada para ese caso, contenida en el ordinal 2º del artículo 9 de la nueva Ley de Bancos. No procedería aplicar, en esta hipótesis, la norma general que rige el aumento de la capacidad de endeudamiento de las instituciones de crédito, muy criticable por cierto, contenida en el Parágrafo 3º del artículo 175 de la nueva Ley, con arreglo a la cual “el Ejecutivo Nacional, oída la opinión favorable de la Superintendencia de Bancos y del Banco Central de Venezuela, queda autorizado para aumentar la capacidad de endeudamiento...” de los institutos en referencia. La autorización para la emisión de obligaciones, convertibles o no en acciones, debe expedirla, de consiguiente, *la Superintendencia de Bancos*, y no el Ejecutivo Nacional. No es fácil descubrir la razón por la cual el aumento de capacidad de endeudamiento de los institutos de crédito, incumba, *por regla general*, al Ejecutivo Nacional, pero que el caso específico de emisión de obligaciones sea de la competencia de la Superintendencia de Bancos, que es una simple dependencia del propio Ejecutivo Nacional. La diferencia radica, a mi juicio, en toda una gran falta de técnica y coordinación de que adolece la nueva Ley, que sin orden ni concierto, unas veces otorga competencias al Ejecutivo Nacional, otras veces al Ministerio de Hacienda y otras veces a la Superintendencia de Bancos. En el caso de la especie, de consiguiente, la diferencia no se halla justificada por ninguna razón valedera y atendible.

A los solos efectos de recordar algunos conceptos de dogmática jurídica relacionados con las innovaciones reseñadas, recordemos que las acciones “preferidas” se denominan así para diferenciarlas de las “comunes”, que son las atributivas de los derechos normales de los accionistas, sin privilegios o preferencias. Las acciones “preferidas”, contrariamente, defieren a su titular algún derecho excepcional, que puede hallarse relacionado a aspectos patrimoniales o a aspectos administrativos de la sociedad. En virtud de que en Venezuela rige, en materia de sociedades, el principio de la autonomía de la voluntad, consagrado, genéricamente, en el artículo 200 del Código de Comercio, y específicamente, en lo atinente a las acciones, en el artículo 292 *iusdem*, puede decirse

que para establecer las características de las acciones "preferidas" en nuestro medio rige una amplitud total; se puede estipular al respecto, en lo que a privilegios o preferencias atañe, lo que se tenga por conveniente. Las preferencias generalmente radican en una prioridad para la recepción de dividendos, fijos o acumulativos; en un derecho a percibir dividendos superiores a los que resultarían de su división entre el mínimo de acciones; en un derecho para recibir, con preferencia a las acciones comunes, los haberes netos resultantes de la liquidación, o en una combinación de varios o de todos los mencionados privilegios.

En lo que atañe a las obligaciones, éstas son instrumentos de captación de recursos financieros. Emitir obligaciones es, en el fondo, colocar un empréstito, a mediano o largo plazo, mediante la emisión de títulos emitidos en masa, negociables públicamente, o mediante operaciones privadas.

En ocasiones, para hacer más atractiva su adquisición, las obligaciones son convertibles en acciones, de la misma sociedad emisora o de alguna sociedad filial de ella, durante el período, por el precio y con las restantes modalidades que se fijen. La posibilidad de conversión comporta la obligación de la sociedad de realizar un aumento de capital, por un monto equivalente a las obligaciones, contraída al tiempo de la emisión de estas últimas.

B. *Bancos Hipotecarios*

El capital pagado mínimo de los bancos hipotecarios era, bajo el imperio de la Ley de Bancos abrogada, la cantidad de Veinte Millones de Bolívares (Bs. 20.000.000,00). La nueva Ley (artículo 33) *triplica* esta exigencia, elevando ese capital a Sesenta Millones de Bolívares (Bs. 60.000.000,00). También con relación al capital pagado mínimo de los bancos hipotecarios, la nueva Ley faculta al Ejecutivo Nacional, oída la opinión del Banco Central de Venezuela, para elevarlo hasta en un treinta por ciento (30%), cuando las condiciones en que se desenvuelve la economía así lo aconsejen".

C. *Sociedades Financieras*

El capital mínimo pagado de las sociedades financieras, que en la Ley de Bancos anterior era de Veinte Millones de Bolívares (Bs. 20.000.000,00), se eleva en la nueva a Sesenta Millones de Bolívares (Bs. 60.000.000,00), es decir, se *triplican* las exigencias de capital. Para las sociedades financieras que se establezcan *fuera del área metro-*

politana de Caracas, "con la finalidad de actuar como intermediarias del desarrollo regional", el capital mínimo pagado se eleva de Diez Millones de Bolívares (Bs. 10.000.000,00) a Treinta Millones de Bolívares (Bs. 30.000.000,00), esto es, se *triplica* igualmente. Obsérvese —desde ya— que mientras la nueva Ley, al referirse a los bancos comerciales, distingue entre los que tengan su asiento principal en el Distrito Federal o en el Estado Miranda, y los que tengan su asiento principal en uno cualquiera de los demás Estados, Territorios o Dependencias Federales, en lo que atañe a las sociedades financieras, la diferenciación se hace entre las que se establezcan en el área o fuera del área metropolitana de Caracas. ¿Qué significa "establecerse"? ¿Equivale a "asiento principal" o el concepto apunta al lugar donde habitualmente se ejerce la actividad financiera?

D. *Sociedad de Capitalización*

El capital mínimo pagado de las sociedades de capitalización, que en la Ley derogada se hallaba fijado en la cantidad de Dos Millones de Bolívares (Bs. 2.000.000,00), fue elevada en la nueva (artículo 77) a Veinte Millones de Bolívares (Bs. 20.000.000,00), lo que significa que fue *decuplicado*. ¿Y a cuál razón obedece este aumento tan significativo del capital de tales sociedades? Parece que ello armoniza con la ampliación del espectro de operaciones activas y pasivas de las sociedades de capitalización. La fisonomía de estas sociedades, en la nueva Ley, experimenta una sensible alteración. Ahora, en determinadas circunstancias, las sociedades de capitalización, pueden abrir cuentas de ahorros, y actuar como fiduciarios, con sujeción a la Ley especial que rige la materia. Además, sin pretender agotar el elenco de nuevas operaciones que les está permitido realizar, pueden invertir los recursos captados de sus clientes en depósitos a la vista, de ahorros o a plazo, en bancos e institutos de crédito; en préstamos hipotecarios destinados a la construcción de viviendas, para familias de pequeños y medianos ingresos; en créditos a los pequeños y medianos productores agrícolas, turísticos, industriales, comerciales; en préstamo al consumo y en créditos cuyo producto se dedique a la financiación de actividades industriales, agrícolas, pecuarias, de pesca, forestales, turísticas y al refinanciamiento de créditos agropecuarios garantizados con prenda o hipoteca. Ampliado como ha sido el marco de operaciones de las sociedades de capitalización, parece justificarse en plenitud el alza brusca de sus bases de capital.

E. *Arrendadoras Financieras*

El arrendamiento financiero, antes de la promulgación de la nueva Ley General de Bancos, se hallaba regulado, como es sabido, por el Decreto N° 1.611, del 4 de septiembre de 1982, publicado en la *Gaceta Oficial* N° 32.554, del 7 de los mismos mes y año. Según este Decreto, el capital mínimo pagado, en dinero efectivo, y *totalmente venezolano*, de las arrendadoras financieras, era de Veinte Millones de Bolívares (Bs. 20.000.000,00). Como se observa, resultaba inadmisibles la participación extranjera en el capital de estas empresas. La nueva Ley de Bancos eleva las exigencias de capital a Treinta Millones de Bolívares (Bs. 30.000.000,00), lo que significa que las incrementa en un cincuenta por ciento (50%), y autoriza la participación extranjera hasta en un veinte por ciento (20%), el cual "deberá estar representado en acciones totalmente pagadas". Las acciones representativas del capital de tales sociedades deben ser nominativas y *de una misma clase*; señalamiento que encuentra su explicación en que la Ley se copió esta expresión del artículo 7 del Decreto N° 1.611, puesto que en la reglamentación de los bancos hipotecarios, de las sociedades financieras y de las sociedades de capitalización no se dice que las acciones representativas de sus capitales deban ser *de una misma clase*, mientras que la permisión de acciones de varias clases ("comunes" y "preferidas") sí aparece en el artículo correspondiente a los bancos comerciales, de lo que se deduce que las acciones de los institutos de crédito deben ser *de una sola clase* si nada se dice al respecto. El señalamiento sobre el punto, en relación con las arrendadoras financieras, era, pues, absolutamente innecesario.

F. *Fondos del mercado monetario*

Antes de la promulgación de la nueva Ley, estos Fondos se hallaban regulados por el Decreto N° 750, del 7 de agosto de 1985, publicado en la *Gaceta Oficial* N° 33.280, de la misma fecha. En este Decreto no se establecían exigencias mínimas de capital para los Fondos del Mercado Monetario, lo cual era perfectamente explicable, porque dichos Fondos preexistieron al Decreto, estaban creados cuando éste dictó. El Decreto sólo vino a reglamentar su funcionamiento. El Decreto sólo contemplaba la obligación, a cargo de las empresas del ramo, a constituir *un fondo de liquidez en efectivo* o en valores emitidos o avalados por la República, equivalente al cinco por ciento (5%) total del monto de los recursos obtenidos del público (artículo 2°).

La nueva Ley exige a los Fondos un capital mínimo pagado, en dinero efectivo, *totalmente venezolano*, de *Veinte Millones de Bolívares*

(Bs. 20.000.000,00), representado en acciones *de una misma clase*. Se utiliza aquí, al señalar que las acciones deben ser *de una misma clase*, la misma técnica empleada al reglamentar las acciones representativas del capital de las arrendadoras financieras, discordante con el empleado en relación con los bancos hipotecarios, las sociedades financieras y las sociedades de capitalización.

La nueva Ley eliminó el *fondo de liquidez* previsto en Decreto N° 750. ¿Sería porque dicha nueva Ley contiene exigencias mínimas de capital, no contempladas en el Decreto? No lo creemos, puesto que el *capital* y el *fondo de liquidez* cumplen distintas funciones. El capital habilita al instituto de crédito *para invertir*, para realizar las actividades que le están permitidas *con fondos propios*, en tanto que el *fondo de liquidez* tiende a garantizarle a quienes invierten en dichas empresas la oportuna y cabal restitución de sus haberes. ¿En cuál razón se sustenta, pues, la supresión del *fondo de liquidez*? Pienso que se trata de inexcusable *lapsus calami* incurrido —como tantos otros— en la redacción de la nueva Ley.

G. Casas de Cambio

Como quiera que la Ley de Bancos la regula, y para no dejar ningún cabo suelto por ahí, dejemos constancia de que en la citada Ley no se establece ninguna exigencia de capital pagado mínimo pagado para las Casas de Cambio, y ello es lógico, porque *las Casas de Cambio no son instituciones de crédito* (como la propia Ley lo proclama), sino establecimientos *comerciales* habilitados sólo para realizar operaciones de compraventa de billetes extranjeros y de cheques de viajeros (artículo 142). La nueva Ley de Bancos contempla la posibilidad de que el Banco Central de Venezuela permita a las Casas de Cambio la realización de *operaciones cambiarias*, de acuerdo a los límites, términos y condiciones que al efecto se dicten, requiriéndose, para el ejercicio de esta actividad, que los participantes en las respectivas empresas sean de nacionalidad venezolana. Las Casas de Cambio requieren, para funcionar, de la autorización del Ejecutivo Nacional, la cual sólo puede ser expedida —de acuerdo a la nueva Ley—, “oída la opinión favorable de la Superintendencia de Bancos”, lo cual, en mi modesto parecer, constituye una verdadera absurdidad, ya que la opinión de una dependencia del Ejecutivo se hace primar sobre el criterio del Ejecutivo mismo.

La caución real o personal mínima a ser constituida por las Casas de Cambio se elevó de Cincuenta Mil Bolívares (Bs. 50.000,00) a Quinientos Mil Bolívares (Bs. 500.000,00), es decir, al *décuplo*. Esta eleva-

ción luce justificada, porque las exigencias de la Ley abrogada eran insuficientes en la materia. Se ha conservado la facultad atribuida a la Superintendencia de Bancos para revisar periódicamente la caución referida, y para pedir, a su juicio, la sustitución de la misma o su ampliación.

H. *Las ocultas motivaciones de la nueva Ley*

¿Por qué las exigencias de capital de los bancos comerciales con asiento principal en el Distrito Federal y Estado Miranda fueron *triplicadas* y las de aquellos que tienen su asiento en uno cualquiera de los demás Estados, o Territorios o Dependencias Federales, sólo fueron incrementadas en un ciento cincuenta por ciento (150%)? ¿Por qué fueron *triplicadas* las exigencias de capital mínimo pagado de las sociedades financieras establecidas o no en el área metropolitana de Caracas, y semejante *proporcionalidad* no fue observada respecto de los bancos comerciales con asiento principal en el Distrito Federal y Estado Miranda o con asiento principal en uno cualquiera de los demás Estados, o Territorios o Dependencias Federales? ¿Por qué, a diferencia de los bancos comerciales con asiento principal en el Distrito Federal y Estado Miranda, de los bancos hipotecarios y de las sociedades financieras, las exigencias de capital pagado mínimo de las arrendadoras financieras sólo fue alzado en un cincuenta por ciento (50%)? ¿Por qué se distingue entre bancos comerciales con asiento principal en el Distrito Federal y Estado Miranda y con asiento principal en uno cualquiera de los demás Estados, Territorios o Dependencias Federales, y en materia de sociedades financieras se consagra otra distinción: entre sociedades financieras establecidas o no en el área metropolitana de Caracas? ¿Por qué en los casos de las arrendadoras financieras y de los fondos del mercado monetario se exige que las acciones sean *de una misma clase* y se guarda silencio sobre la materia cuando se regulan los bancos hipotecarios y las sociedades financieras? ¿Por qué en el caso de los bancos comerciales se habla de *asiento Principal* y en el caso de las sociedades financieras se hace referencia al *lugar de su establecimiento*? ¿Por qué en los casos de los bancos comerciales y de los bancos hipotecarios se facultó al Ejecutivo Nacional, oída la opinión del Banco Central de Venezuela, para aumentar las exigencias del capital mínimo pagado hasta en un treinta por ciento (30%) y con relación a los demás institutos de crédito no se le confirió esa potestad? ¿Por qué antes se negaba toda participación extranjera en el capital de las arrendadoras financieras y ahora se le autoriza en un veinte por ciento (20%)? ¿Por cuál razón fue eliminado el *fondo de liquidez* de las empresas dedicadas a la venta al público de títulos o valores y de participaciones sobre los mismos?

Todas estas preguntas surgen a medida que se van examinando las exigencias de la derogada y de la nueva Ley de Bancos. Pareciera bastante difícil dar respuesta a ellas en forma satisfactoria, con el agravante de que no existen *documentos preparatorios* de la nueva Ley que sirvan de ayuda para alumbrar las ocultas motivaciones explicativas de tales discrepancias. Pareciera que las discordancias anotadas, que las incongruencias puestas de relieve y que la utilización de técnicas dispares en el tratamiento legislativo de los problemas, no fue deliberado. Abochorna conjeturar que las anomalías legislativas puestas de bulto obedecen a descuido en la elaboración de una Ley de tanta trascendencia como la que regula las actividades de los bancos y demás institutos de crédito, y que son producto, en algunos casos, de la precipitación, y en otros del más absoluto desconocimiento de las instituciones tratadas.

1. Régimen transitorio

Como la nueva Ley de Bancos aumentó las exigencias de capital de los bancos y demás instituciones de crédito, era lógico que se previera la adecuación de los capitales existentes a los nuevos y mayores requerimientos establecidos. De allí que la nueva Ley (artículo 207), en una de sus "disposiciones transitorias", dispuso que aquellas instituciones que no tengan el nuevo capital mínimo previsto, "deberán someter a la Superintendencia de Bancos, dentro de un plazo de noventa (90) días hábiles bancarios, contados desde el 4 de febrero de 1988 (fecha de promulgación de la nueva Ley), un plan de ajuste a dichas nuevas exigencias, dentro de un plazo máximo de dos (2) años". Resulta obvio que esta previsión legislativa se justifica en plenitud.

III

ENCAJES

La Ley de Bancos abrogada disponía, en su artículo 20, que los bancos comerciales debían mantener, *como garantía de sus obligaciones*, un encaje mínimo igual a la suma de: 1) El quince por ciento (15%) de los depósitos a la vista y demás obligaciones exigibles a plazo igual o menor de treinta (30) días; 2) El ocho por ciento (8%) de los depósitos a plazo y demás obligaciones exigibles a término mayor de treinta (30) días, y 3) El diez por ciento (10%) de los depósitos de ahorro.

El legislador había mensurado, valga la expresión, el potencial de retiro de las diversas especies de depósitos, y en consonancia con tal evaluación, había fijado las cantidades que los bancos comerciales debían

abstenerse de invertir para poder hacer frente a sus obligaciones normales para con los depositantes. *El encaje se hallaba atado, por así decirlo, a las obligaciones del banco, en el sentido de que el encaje se hacía en función de tales obligaciones.*

Similar concepto se hallaba vertido en el artículo 21 de la Ley de Bancos anterior, el cual disponía que los bancos hipotecarios y los institutos de crédito autorizados para recibir depósitos a plazo y de ahorros, emitir bonos de ahorro o para obtener dinero en préstamo del público, debían mantener un encaje en moneda de curso legal, no inferior al ocho por ciento (8%) *de tales obligaciones*. Como se observa sin esfuerzo, aquí el *encaje* también se halla estrechamente vinculado a las *obligaciones* adquiridas por los bancos hipotecarios y por otros institutos receptores de depósitos, *por consecuencia de los depósitos recibidos*. Las *obligaciones* contraídas con los depositantes eran la *causa* del encaje y su *instrumento de mensura*.

El Banco Central de Venezuela se hallaba facultado, de acuerdo a la misma Ley de Bancos de 1975, para aumentar las proporciones de encaje antes señaladas, en forma global, selectiva o progresiva, de acuerdo con los criterios que determinara al respecto, y para reducirlos nuevamente *hasta los límites fijados*. Dicha Ley autorizaba a la Superintendencia para exigir a los bancos o institutos de crédito, encajes especiales, como garantía de determinadas *obligaciones* contingentes (artículo 25).

Finalmente, de acuerdo con la referida Ley abrogada, los bancos e institutos de crédito debían mantener encajes especiales, globales o selectivos, en relación con determinados *activos crediticios* o *inversiones en valores*, de acuerdo con las proporciones que al efecto estableciera el Banco Central de Venezuela (artículo 163).

¿Cómo ha sido regulada esta materia por la nueva Ley de Bancos? *La Ley ya no fija el encaje mínimo; el encaje mínimo será el que fije el Banco Central de Venezuela*, institución que de manera progresiva ha visto mermada su autonomía, hasta perderla total o irremediablemente en 1987, al ser modificada la Ley que la rige (*Gaceta Oficial*, N° 3.998 Extraordinario), para convertirla en una sumisa dependencia del Ejecutivo Nacional. Al ser borrados de la Ley los porcentajes mínimos de encaje, *ha desaparecido una garantía establecida en favor de los depositantes*.

El Banco Central fija el encaje mínimo "en función de los requerimientos de la política monetaria y crediticia". ¿Y cuáles son los requerimientos de la política monetaria o crediticia en un momento dado? Pues

los que conceptúe de tales, *soberanamente*, el Banco Central de Venezuela, es decir, el Ejecutivo Nacional, de quien el Banco Central depende *totalmente*. Fue cortado, de un sólo tajo, el vínculo que unía a la institución del *encaje* con las obligaciones asumidas por los bancos para con sus depositantes, y a la fijación de un encaje mínimo, *por ministerio de la ley*, ha sucedido un encaje que ni se sabe cuál es, con características de *fijeza y certidumbre*, ni se conoce a cuáles niveles mínimos puede descender, porque antes se sabía, *a ciencia cierta*, que el encaje no podía ser inferior a los porcentajes *establecidos por la ley, en función de los depósitos*. Se ha arrebatado a los depositantes una garantía mínima, para la recuperación de sus haberes, que les aseguraba la Ley. Los conceptos legales, en materia de encaje, han dado un viraje de ciento ochenta grados.

La Ley anterior facultaba al Banco Central *para aumentar* las proporciones de encaje por ella establecidas, lo que significa que habilitaba al Banco Central *para hacer mayores* las garantías que aseguraban a los depositantes el inmediato rescate de sus fondos, y también permitía al Banco reducir nuevamente las proporciones de encaje *hasta los límites fijados* y sólo hasta allí. *Los porcentajes de encaje no podían descender de esos límites*.

Por si no bastaran las ilimitadas facultades conferidas al Banco Central en materia de fijación de encajes, la nueva Ley consagra la posibilidad de que se dispense un *tratamiento especial*, en cuanto al encaje que deben mantener, en función de políticas de desarrollo regional, a los bancos comerciales que tengan su domicilio en el interior de la República o que su función ordinaria la ejerzan mayormente en el interior. Se introduce así, en la Ley, al socaire de un favoritismo dispensable al desarrollo interiorano, un instrumento de *preferencia*, susceptible de ser utilizado ventajosamente en el orden político, para beneficiar más de la cuenta a quien convenga. En una materia altamente técnica, como la relativa al encaje, no son aconsejables ni las preferencias ni las desigualdades, especialmente cuando se hallan en juego los intereses de los depositantes, de cuya fe y confianza en las instituciones de crédito depende la solidez del sistema financiero.

Es cierto que la nueva Ley de Bancos requiere, para la fijación de los porcentajes de encaje, el voto favorable de las dos terceras (2/3) partes de los miembros del Directorio del Banco Central de Venezuela, pero esta institución se encuentra hoy mediatizada y disminuida. Legalmente, se halla identificada con el Ejecutivo Nacional. De ello se encargó la vigente Ley del Banco Central de 21 de agosto de 1987, que le

puso la mortaja a la respetable institución de otrora. Por virtud de esta Ley, ahora, como antes, al Presidente y los 7 Directores del Banco los designa el Presidente de la República, pero las tuercas que aseguran el control total del Ejecutivo han sido ajustadas, con alicate de presión, la más poderosa de todas las llaves, según los mecánicos. Antes, los Directores representativos del sector público tenían que ser escogidos en unos cuantos Ministerios y en unos pocos entes de la Administración. Ahora, la escogencia —para asegurar “lealtades”—, podrá hacerse en el vasto universo “de los Ministerios, Institutos Autónomos y Empresas de los Sectores Económicos o Financieros del Estado”. Antes no existía, y ahora sí, “un Director de la libre escogencia y remoción del Presidente de la República”, algo que equivale a la presencia misma del Jefe del Estado en el Directorio. ¿Y el Presidente del Banco no cumplía esa función? Desde luego que sí, pero es que 2 se controlan recíprocamente; lo que uno de ellos haga o diga fuera de tono, el otro lo informa al Superior común. Antes, los Suplentes podían concurrir al Directorio con derecho a voz. Ahora, sólo cuando sean convocados por ausencia del correspondiente Directorio Principal: menos algarabía y menos número de testigos. Antes, el quórum del Directorio lo formaban el Presidente del Banco y 3 Directores (cualesquiera de ellos). Ahora, el quórum es de 5, pero lo forman el Presidente y, además, 4 Directores, 2 de ellos, necesariamente, representantes del Ejecutivo Nacional: ¡3 contra 2. Votación asegurada! La intervención del Banco Central, en materia de encajes, por lo expuesto, no representa ninguna garantía.

En la Ley de Bancos derogada la exigencia de encajes especiales como garantía de determinadas obligaciones contingentes, *era de la competencia de la Superintendencia de Bancos*. Esta competencia fue transferida por la nueva Ley *al Banco Central de Venezuela*, quien fijará tales encajes con el voto favorable de seis (6) de los miembros de su Directorio. No imaginamos cuál haya sido la razón de la transferencia de tal facultad, pues la Superintendencia le está confiada la inspección, vigilancia y fiscalización de los bancos e institutos de crédito, y nadie se halla mejor informado que él para exigir, con pleno conocimiento de causa, que se hagan encajes *especiales* para garantizar *ciertas* obligaciones contingentes, de cuya existencia se encuentra debidamente enterado, precisamente por razón de sus específicas funciones. Tanto es ello así que la Ley (artículo 142) lo faculta para ordenar, previo análisis de cada caso, la constitución de apartados especiales de contingencia de cartera, tendentes al saneamiento de determinados activos crediticios. *Donde hay igual razón debe existir igual disposición.*

Nuestros legisladores de nuevo cuño, al parecer, se propusieron el extrañamiento del Superintendente del área de los *encajes*, la cual fue íntegramente deferida al Banco Central. Confiaron más en la fidelidad de un organismo colegiado que en la sumisión de un funcionario singular, especialmente en presencia de una nueva situación, caracterizada por la penetración de la política en el ámbito de los *encajes*. Una materia tan esencialmente técnica como ésta, ha sido expuesta a todo género de manipulaciones. El Ejecutivo Nacional, a través del Banco Central, ha querido conservar para sí, de manera exclusiva, la llave inglesa que le permite apretar todas las tuercas del engranaje bancario.

Bien está que la facultad de fijar las proporciones de los encajes —lo cual se efectúa mediante reglamentaciones de carácter general— se defiera al Banco Central de Venezuela, porque, al fin y al cabo, es el organismo más calificado para establecer los requerimientos de la política monetaria y crediticia, pero la de exigir encajes *especiales* como garantía de *determinadas* obligaciones contingentes, debe confiarse al Superintendente, por tratarse de situaciones *subjetivas*, específicas y determinadas, de las cuales este funcionario se percata en el ejercicio de sus funciones de inspección, vigilancia y fiscalización de las instituciones financieras.

La política acaba de penetrar en el ámbito técnico de los encajes bancarios. Aguardemos los resultados de esta audaz intromisión.

IV

ELIMINACION DEL SEGURO CONTRA TERREMOTO

Los terremotos son movimientos vibratorios, más o menos rápidos y violentos, de la superficie terrestre, provocados por perturbaciones endógenas. El punto del interior del globo donde se produce el fenómeno sísmico se denomina *hipocentro*, y el lugar de la superficie de la corteza terrestre situado en la vertical del hipocentro, donde el sismo tiene más intensidad, se denomina *epicentro*. La intensidad de los sismos se determina por los daños producidos y por las deformaciones causadas en la superficie terrestre. Se han empleado numerosas escalas sísmicas que miden la intensidad de los sismos con arreglo a los destrozos que producen. Las escalas más generalmente aceptadas son la de Richter, y la de Mercalli, modificada por Cancani y Sieberg.

Según informaciones recientemente publicadas en la prensa, "entre 1984 y 1987, en Venezuela se han registrado 1.124 temblores, con magnitudes oscilantes entre 0.1 grados y 6 grados en la escala de Richter".

Caracas ha sufrido tres terremotos, en 1812, 1900 y 1967. El primero de ellos se produjo durante la gesta gloriosa de Bolívar; el segundo acaeció durante la Presidencia del General Cipriano Castro, quien se lanzó por uno de los balcones laterales de la Casa Amarilla, para entonces Palacio Presidencial; y del último de ellos, nosotros mismos hemos sido testigos de excepción.

En Venezuela, después del terremoto de 1967, se impuso la observancia, en las construcciones, de severas exigencias, y las instituciones concedentes de crédito a largo plazo, especialmente los bancos hipotecarios, incluyeron entre los requisitos de forzoso cumplimiento, para el otorgamiento de préstamos, el seguro contra terremoto, cuyas bondades, según nuestro conocimiento, nadie, hasta ahora, había puesto en tela de juicio. El importe de la prima anual de dicho seguro había sido del 4.05 por mil del valor asegurado (aproximadamente el doble de la tarifa del seguro de incendio).

Mas la nueva Ley de Bancos —“refinado” producto de la gran “zafra” legislativa que tuvo lugar en diciembre del pasado año—, por razones que ahora probablemente desconocen los mismos que alzaron sus brazos para sancionarla, prohíbe la exigencia del seguro contra terremoto. En efecto, el Parágrafo Unico de su Artículo 137 dispone: “Los bancos hipotecarios sólo podrán exigir adicionalmente al seguro establecido en el encabezamiento de este artículo (al de incendio) y mientras dure la vigencia del crédito otorgado, un seguro particular o colectivo que garantice al banco el cobro del préstamo por fallecimiento del o de los prestatarios y a la familia de éste o de éstos (*sic.*) la liberación del inmueble hipotecario”. ¿Se conoce acaso algún seguro que garantice el pago al banco y que no comporte la liberación del inmueble hipotecado? Esta disposición insensata, redactada por un desconocedor del uso de los pronombres, pues donde se dice *éste* y *éstos*, debió decirse *éstos* y *aquél*, ha proscrito, virtualmente, sin que nadie lo hubiera pedido, el requerimiento del seguro contra terremoto, con todas las consecuencias inherentes a semejante desaguisado. La eliminación de la posibilidad de exigencia del seguro contra terremoto obligará a las instituciones concedentes de préstamos hipotecarios a seguir una política *restrictiva* en materia de créditos, en el sentido de que habrá mayor severidad en la *relación entre crédito y garantía*. Dicho de otro modo: los créditos serán *cuantitativamente* menores, porque los prestamistas no contarán, en la hipótesis de siniestro causado por un sismo, con el resarcimiento representado por el seguro.

Los mayores lesionados por la ausencia del seguro contra terremoto serían los pequeños propietarios, desprovistos de numerario para reparar sus viviendas dañadas. Los propietarios abonados y solventes no confrontarían problema dramático alguno, pues se hallarán habilitados para restaurar sus fincas o podrán utilizar alguna otra que posean y que no haya sido afectada por el siniestro.

La exclusión del derecho a exigir el seguro hará irrealizable el propósito de activar el mercado de cédulas hipotecarias, sumido en el marasmo desde que la inflación, con su poder destructor, empezó a convertir el dinero en cenizas. Es cierto que la nueva Ley General de Bancos declara exentos tanto el capital como los intereses de las cédulas así del impuesto que grava las sucesiones como del que pecha las donaciones, pero el saludable efecto que esta exención tendría en el reflorecimiento del mercado de cédulas se verá contrarrestado por la eliminada exigencia del seguro, que se traduce en una merma del respaldo que la cédula tiene.

¿Quién fue el autor o quiénes fueron los autores de la prohibición de exigencia del seguro contra terremoto? ¿A quién o a quiénes es atribuible semejante norma, que trasunta la mayor falta de sentido común y de razón? Esta pregunta la dejamos flotando en el vacío, en la seguridad de que nadie se dará por aludido, porque —aunque sea doloroso decirlo— *¡tenemos un país sin responsabilidades ni responsables!*

La prohibición de exigencia del seguro contra terremoto constituye una verdadera absurdidad y atenta contra las bases mismas de la banca hipotecaria. Quienes la establecieron deben ser enemigos jurados de la dotación de viviendas a quienes carecen de ella. ¿Cuál mejor solución, para resolver este universal problema, que la venta de viviendas con préstamos hipotecariamente garantizados y amortizables a largo plazo, como los que otorga la banca hipotecaria?

Como ocurre con todas las providencias absurdas, las gentes tratarán de arreglárselas para burlar sus efectos. Toda disposición insensata tiende a ser enervada mediante el fraude a la Ley. Ya se han imaginado soluciones habilidosas para buscarle salida al problema. Alguien ya pensó, con sobrada astucia, que la manera de hacerlo es no conceder préstamos hipotecarios a quien previamente no tenga asegurada su vivienda contra terremoto, mediante un sistema que garantice la permanencia del seguro en el tiempo, lo cual podría lograrse a través de la constitución de un fideicomiso que tenga por único objeto la administración de una cantidad cuyos réditos cubran la prima del seguro. ¡Así se mofa el ingenio de algunos legisladores de pacotilla!

V.

INTERVENCION DE LOS INSTITUTOS DE CREDITO

La Ley de Bancos derogada preveía la hipótesis de que un banco o instituto de crédito confrontara una situación difícil, de la cual pudieran derivarse perjuicios para los depositantes o acreedores o para la solidez del sistema bancario, y también contemplaba la situación del banco o instituto de crédito que incurriera en reiteradas infracciones a las disposiciones legales, a los preceptos de la Ley del Banco Central de Venezuela o a los Reglamentos o Resoluciones o Instrucciones del Ejecutivo Nacional, del Superintendente de Bancos y del Banco Central de Venezuela. En tales casos, disponía que el Ejecutivo Nacional podía autorizar al Superintendente de Bancos, o a otra persona idónea a tales fines, para *intervenir* al correspondiente banco o instituto. Estatuía que el Interventor, en tales supuestos, podía acordar con el Banco Central de Venezuela las medidas susceptibles de ser adoptadas para la recuperación del banco o instituto o para su eventual reorganización o liquidación. Disponía, igualmente, que tales medidas serían obligatorias para el instituto intervenido, y que el Interventor debía, en todo caso, en un plazo no mayor de treinta (30) días, contados desde la fecha de la intervención, informar al Ejecutivo Nacional, en forma amplia y razonada, sobre la procedencia o improcedencia de la intervención (artículo 166).

Los acontecimientos aciagos ocurridos en el mundo de los negocios bancarios durante la última década, y especialmente el colapso sufrido por diversas instituciones de crédito, se encargaron de demostrar que las previsiones del legislador de 1975 eran a todas luces insuficientes. Ante todo, la Ley derogada no distinguía entre medidas *antecedentes* a una intervención directa, capaces de corregir las anomalías incurridas por un instituto de crédito, sin alterar su funcionamiento, y la *intervención propiamente dicha*, sustitutiva de los órganos de dirección y administración previstos en los estatutos de toda institución financiera. La Ley abrogada daba la impresión de no haber contemplado la intervención *preventiva*, sino tan sólo la *definitiva*, lo cual, en ocasiones, condujo al infortunio económico a instituciones susceptibles de recuperación a través de providencias menos radicales.

La antigua Ley, por otra parte, suscitó numerosas dudas en el proceso de su aplicación. ¿Consistía la figura del "Interventor" en una sola persona o podía estar compuesta, colegiadamente, por varias personas? ¿Podían ser Interventores o miembros del cuerpo interventor plural quie-

nes hubieran sido directores o administradores del instituto intervenido? ¿Cuáles eran las facultades del Interventor? ¿Hasta dónde alcanzaban? ¿Cuál era la situación de los órganos sociales de dirección y administración del instituto respectivo con posterioridad a la intervención? ¿Quién o quiénes ejercían sus atribuciones? ¿Desplazaba el Interventor a los órganos sociales? ¿Era la intervención un procedimiento *excluyente* del estado de atraso y de la quiebra? ¿Tenía el instituto intervenido que seguir cumpliendo las disposiciones que le eran aplicables? ¿Debía seguir publicando sus balances? ¿Cuál debía ser el desenlace del proceso de intervención? ¿Era posible practicar medidas preventivas o ejecutivas contra el instituto intervenido? ¿Se podían intentar contra él acciones judiciales para compelerle al pago de sus adeudos?

La nueva Ley, en su artículo 190, responde estas preguntas, y lo hubiera hecho en forma inobjetable si sus proyectistas no hubieran errado precisamente al concebir el encabezamiento del susodicho precepto legal, así redactado: "Cuando un banco o instituto de crédito diere fundados motivos para suponer que pueda incurrir en *atraso o quiebra* o en situaciones agudas de iliquidez, que puedan ocasionar perjuicio para sus depositantes o acreedores o para la solidez del sistema bancario...". Se utilizaron en este encabezamiento dos conceptos que allí jamás debieron figurar: *atraso o quiebra*. En mi modesto parecer, el régimen establecido en el artículo 190 de la nueva Ley tiende, precisamente, a sustraer a los bancos y demás instituciones de crédito de los regímenes propios del *estado de atraso* y de la *quiebra*, y a crear, para ellos, un *régimen especial de liquidación colectiva*. El encabezamiento del precepto, dada la forma como ha sido redactado, hace dudar si un banco o instituto de crédito puede hallarse o no en situación de *atraso o quiebra*, y quedar sujeto, en consecuencia, a los regímenes aplicables a esas situaciones. Tal como fue concebido el precepto, pareciera que el sistema allí previsto rige "cuando un banco o instituto de crédito diere fundados motivos para suponer que pueda incurrir en *atraso o quiebra*...", como si ese sistema de la Ley de Bancos rigiera en una situación *antecedente* a los factores que configuran el estado de atraso o la quiebra. Estas dudas no hubieran surgido si los redactores de la disposición legal hubieran utilizado el concepto de *cesación de pagos*, lo cual, en mi humilde opinión, fue lo que se quiso y no se supo decir. Se mencionaron, paradójicamente, los conceptos que querían soslayarse. El sistema concebido por la nueva Ley *no es aplicable en un estadio precedente al estado de atraso o a la quiebra, sino un régimen sustitutivo y excluyente de los mismos*, pero aplicable tan sólo a los bancos e institutos de crédito, a los cuales, sin graves contratiempos,

no se les puede aplicar el articulado concebido para regular el estado de atraso o la quiebra de cualquier comerciante. Ahí se localiza, precisamente, el busilis de la cuestión. Se erró, pues, al emplear en el encabezamiento de la disposición legal comentada, los conceptos jurídicos de *atraso* y *quiebra*, en lugar de aludir al *hecho* de la *cesación de pagos*. Pese a la equivocación cometida, estimo que este es el ámbito de aplicación y la inteligencia que debe darse al artículo 190 de la nueva Ley de Bancos.

El novísimo ordenamiento distingue entre dos tipos de intervención, una *preventiva*, correctora, correctiva o preliminar, y otra *definitiva*. En presencia de las anomalías señaladas, la intervención preventiva tiende a subsanar las irregularidades o desviaciones detectadas en un banco o instituto de crédito. Tal especie de intervención es dispuesta por la Superintendencia de Bancos, en consulta con el Banco Central de Venezuela y el Fondo de Garantía de Depósitos y Protección Bancaria, y se traduce en una orden dirigida al banco o instituto de crédito de que se trate, para que adopte medidas determinadas para corregir la situación irregular dentro del plazo que indique la Resolución *interna* que al efecto se dicte, sin perjuicio de la aplicación de las sanciones que sean procedentes. El adjetivo *interno* tiende a subrayar la *discreción* de la providencia expedida. El Superintendente puede, en esta primera fase de la situación irregular, adoptar todas las precauciones que considere necesarias, incluida la suspensión de directivos o funcionarios que a su juicio hayan motivado la situación anormal cuya superación se procura. El Superintendente, en este mismo nivel del asunto, podrá designar un funcionario bajo su dependencia "para que vigile la ejecución de las medidas preventivas acordadas y asesore a la Junta Administradora en la gestión operativa del instituto".

Si el banco o instituto de crédito de que se trate no acata las medidas dispuestas o no supera las dificultades que confronta en el plazo que ha sido fijado al efecto, entonces el Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio de Hacienda, "ordenará la intervención del correspondiente banco o instituto de crédito y designará un Interventor o una Junta Interventora". Estamos ya frente a la intervención *definitiva*, abierta, pública, pero aún se desconoce cuál será la suerte de la institución intervenida.

No pueden ser Interventores ni miembros de la Junta Interventora quienes sean directores o administradores del instituto intervenido, ni sus parientes, dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad. El parentesco de consanguinidad como se sabe, puede ser en línea recta o en línea colateral. La línea recta puede ser ascendente o descen-

dente. Los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, en línea ascendente, son los padres, abuelos, bisabuelos y tatarabuelos, y en línea recta descendente los hijos, nietos, biznietos y tataranietos. En línea colateral sólo son parientes los hermanos. En lo tocante al parentesco por afinidad, baste decir que son parientes de cada cónyuge los que sean parientes consanguíneos del otro.

La intervención se dispone mediante una Resolución, en la cual se pueden conferir al Interventor o la Junta de Interventores las más amplias facultades de administración, disposición, control y vigilancia, incluyendo todas las atribuciones que la Ley o los estatutos correspondientes confieren a la asamblea, a la Junta Directiva, al Presidente y demás órganos del ente intervenido. Con esto quiere decirse que *los términos de la Resolución en la cual se dispone la intervención fijan los límites de la competencia del Interventor o de la Junta de Interventores.*

En la precitada Resolución, el Ejecutivo Nacional fijará el régimen al cual se hallará sometido el instituto intervenido, pudiendo eximirlo del cumplimiento de las obligaciones legales y reglamentarias a las cuales en principio se hallaría sometido, como las relativas a encajes, limitaciones y obligaciones relacionadas con el otorgamiento de créditos. El instituto intervenido, hasta tanto no se decida sobre su destino, se hallará dispensado de la obligación de publicar sus balances, pues su cumplimiento, a más de incidir en el agravamiento de su precaria situación, podría tener efectos desfavorables en la totalidad del sistema financiero.

El Interventor o la Junta de Interventores disponen de un término de noventa (90) días hábiles bancarios, contados desde la fecha de la intervención, para presentar al Ejecutivo un Informe sobre la situación del ente intervenido, contentivo de los elementos de juicio necesarios para adoptar una decisión sobre su destino, incluyendo recomendaciones sobre las medidas que pudieran ser adoptadas para su recuperación, reorganización o liquidación. A solicitud del Interventor o de la Junta de Interventores, el plazo para la presentación del Informe podrá ser prorrogado por el Ejecutivo, por igual lapso y por una sola vez.

El Interventor, o la Junta, durante el régimen de intervención, deberán presentar al Ejecutivo Nacional, a la Superintendencia de Bancos, al Fondo de Garantía de Depósitos y Protección Bancaria, y al Banco Central de Venezuela, cuantos informes le sean requeridos sobre la situación del ente intervenido.

El régimen de intervención establecido por la nueva Ley es suficientemente amplio y elástico, como para adaptarse a las disímiles situaciones anómalas que puedan confrontar las instituciones financieras, y del texto de las normas que lo consagran aparece diáfano que *ese régimen suplanta y excluye las disposiciones del estatuto mercantil común sobre el estado de atraso y la quiebra.*

Cuando se comentan las disposiciones de la novísima Ley de Bancos en materia de *intervención* de institutos financieros, no se puede omitir alguna referencia al artículo 201, el cual pena con prisión de dos (2) a seis (6) años, y, concurrentemente, con multa de Diez Mil Bolívares (Bs. 10.000,00) a Cien Mil Bolívares (Bs. 100.000,00), al liquidador de un banco o instituto de crédito *que reparta el activo social entre los accionistas antes de haber pagado a los depositantes o ahorristas del respectivo banco o institución financiera.* Con el establecimiento de esta sanción, parece haberse pretendido satisfacer los clamores de una opinión pública indignada, frente a los desaguizados cometidos por liquidadores de instituciones de crédito cuya gestión ha sido más desastrosa que la cumplida por los propios administradores que lanzaron a tales instituciones por el despeñadero que las condujo a la intervención. Las disposiciones legales no pueden provocar risa y algaraza, por regular hipótesis que jamás llegaron a producirse en la realidad de los hechos. Por eso es criticable, precisamente, la disposición del artículo 201 de la nueva Ley de Bancos. *No se ha dado el caso de ningún liquidador de una institución de crédito intervenida —papel que es cumplido por el Interventor— que haya repartido el activo social entre los accionistas antes de haber pagado a los depositantes o ahorristas.* Lo que sí se ha dado es el caso de liquidadores (Interventores) que en lugar de recuperar la institución intervenida, o de proceder a la honesta liquidación de su patrimonio, la han desfalcado, apropiándose indebidamente de sus haberes o realizando, en provecho propio o de cómplices, actuaciones incompatibles o contrarias con los propósitos de la liquidación. Lo que debió hacerse fue tipificar este delito y sancionarlo con una pena corporal de extrema severidad, porque semejante trato merece quien ha sido llamado para subsanar las irregularidades de alguien que defraudó la confianza pública, y en lugar de corresponder a la fe que en él se puso, se convierte en reo del mismo delito *agravado*, en representación de un Estado y de un orden jurídico a los cuales envilece y desprestigia.

La nueva Ley de Bancos, en el Parágrafo Unico de su artículo 190, dispone, que "durante el régimen de intervención queda suspendida toda medida preventiva o de ejecución contra el banco o instituto de crédito

intervenido y no podrá intentarse ni continuarse ninguna acción de cobro, a menos que ella provenga de hechos posteriores a la intervención". En esta disposición legal no se hace otra cosa que recoger la jurisprudencia sentada sobre dicho asunto por la Corte Suprema de Justicia, primero el 15 de junio de 1977, en el juicio que, por vía ejecutiva, promovieron los doctores Rafael Domingo Moros Guerrero y Guillermo Gómez Guerrero, así como también la firma Constructora Metrovial C.A., contra el Banco Táchira C.A. (*Gaceta Forense* N° 96, págs. 705 y ss.), y luego el día 11 de julio de 1985, en la incidencia de medida preventiva de embargo surgida a propósito de la demanda que por cobro de bolívares intentó la Asociación Civil Sistema de Ahorros para los Trabajadores de la Sociedad Anónima Meneven contra la Sociedad Financiera Agroindustrial S.A. (SOFAIN) (*Gaceta Forense* N° 129, págs. 715 y ss.).

La norma contenida en el citado Parágrafo Unico del artículo 190 de la Ley de Bancos viene a confirmar el criterio que hemos sustentado de que el procedimiento de intervención es, en el ámbito de los institutos de crédito, sustitutivo del procedimiento de atraso y del procedimiento de quiebra. Los institutos de crédito, simplemente, están sujetos a un procedimiento de liquidación colectiva; de allí que no sean admisibles acciones o medidas singulares y aisladas. Este criterio nuestro, sin embargo, choca con ciertas expresiones contenidas en la Ley, que inducirían a pensar lo contrario, como, por ejemplo, el ya citado encabezamiento del artículo 190, que dice "cuando un banco o instituto de crédito diere fundados motivos para suponer que pueda incurrir en atraso o quiebra . . .". Otra de las disposiciones que podría ser citada en contra de nuestra opinión es la norma contenida en el artículo 193 de la Ley anterior, no modificada por la nueva, la cual establece el orden en el cual deberán satisfacerse las obligaciones de un instituto de crédito "en caso de liquidación o quiebra". No obstante tales circunstancias, adversas a nuestro parecer, insistimos en la tesis de que *el régimen de intervención y liquidación previsto en la nueva Ley es sustitutivo, en el ámbito de los institutos de crédito, de los procedimientos de atraso y de quiebra*. La referencia a la quiebra en el artículo 193 no es otra cosa que un resabio de la legislación modificada recientemente, que no fue totalmente puesta a tono con los cambios efectuados.

Por cierto que el texto del artículo 168 mencionado, puede invocarse como una circunstancia justificativa de la imposibilidad de intentar medidas preventivas o ejecutivas contra un instituto de crédito intervenido, ya que, si las obligaciones del instituto en liquidación deben ser pagadas de acuerdo a un determinado orden, no sería posible respetar

ese orden si se permitieran ejecuciones aisladas o singulares. El orden en el cual deben pagarse las obligaciones de un instituto de crédito en liquidación es el siguiente: "1) Las cédulas hipotecarias y los créditos hipotecarios y privilegiados, en el orden y con las preferencias que establezcan las leyes; 2) Las cuentas de ahorro hasta la cantidad de diez mil bolívares (Bs. 10.000,00) por persona y los bonos de ahorro; 3) Las acreencias del Fisco Nacional; 4) Los excesos de las cuentas de ahorro sobre el límite expresado en el ordinal 2 de este artículo, junto con los demás depósitos, y 5) Las demás obligaciones en el orden que establezcan las leyes".

VI

HONORARIOS Y GASTOS DE COBRANZA

Al comentar los aspectos más resaltantes de la reciente reforma de nuestro estatuto bancario, un abogado no puede guardar silencio frente a la insólita disposición del artículo 215 de la nueva Ley, referente a honorarios y gastos de cobranza. Tal disposición, ambigua en ciertos aspectos, disparatada en otros, y puede que razonable en alguno de sus flancos, es divisible, a los efectos de su análisis, en tres partes.

La primera parte de la disposición establece que "los gastos por concepto de honorarios profesionales causados por el otorgamiento de créditos o prestación de servicios financieros... serán de la sola cuenta de los institutos de crédito". ¿Que se ha pretendido con esta norma? Los honorarios profesionales que imagino que pueden causarse con motivo del otorgamiento de créditos son los vinculados a los avalúos de los bienes que puedan afectarse especialmente a la garantía de un crédito, y los relacionados con los servicios prestados por abogados en la redacción de los documentos contentivos de los contratos celebrados entre el instituto de crédito y su cliente. Tales créditos son solicitados por personas abonadas y solventes, en distintos grados y medidas por supuesto, toda vez que según el ordinal 3º del artículo 175 de la nueva Ley "queda prohibido a los bancos e institutos de crédito... otorgar préstamos, descuentos, redescuentos, anticipos o créditos de cualquier clase, sin garantía especial, a personas naturales que no posean un balance o estado financiero suscrito por el interesado, y formulado, a lo más, con un año de antelación. Si se trata de personas jurídicas, los balances o estados financieros deberán ser suscritos por contadores públicos en ejercicio independiente de su profesión. La Superintendencia de Bancos podrá exigir, si se trata de personas naturales, que sus balances o estados financieros sean certificados por contadores públicos en ejercicio independiente

de su profesión cuando el crédito solicitado exceda de Veinte Millones de Bolívars (Bs. 20.000.000,00)". ¿Se ha pretendido acaso, con la disposición en comento proteger a los desposeídos? Por supuesto que no. *Los pobres no forman parte de la clientela de ningún banco.* La disposición, no cabe la menor duda, está orientada a desmejorar la posición de los profesionales para el cobro de sus honorarios, porque ahora tendrán que pasarle la minuta respectiva al Banco o instituto de crédito, al cual, frente al nuevo costo de operación que los honorarios representan, tratará de reducirlos al mínimum, lo que fácilmente logrará, dado el carácter *masivo* de su contratación de servicios. *La disposición apunta sus baterías, pues, contra los profesionales y no contra los institutos de crédito.* ¿Y qué sentido tiene proteger a los profesionales, a los clientes de tales institutos, abonados y solventes de todos ellos, de acuerdo a unos balances de forzosa presentación, porque es de suponer que nadie prestará a quien, de acuerdo a esos documentos, no tenga bienes suficientes o ingresos comprobados con los cuales hacer frente a sus deudos? ¿Por qué tiene el legislador que proteger, frente a los profesionales, *generalmente pertenecientes a la clase media*, a las grandes empresas y a los poseedores de cuantiosas fortunas, para quienes las puertas de las instituciones de crédito se hallan abiertas de par en par? Las respuestas a estas preguntas no pueden esperarse de mí, sino de los autores de semejante despropósito.

La disposición bajo análisis pone a cargo de los bancos e institutos de crédito "los gastos por concepto de honorarios profesionales causados por ... la prestación de servicios financieros". ¿Qué ha querido significarse con la expresión "servicios financieros"? ¿Quiere decir la norma que quien obtiene crédito está dispensado de pagar el valor de los servicios financieros que se le presten en conexión con dicho crédito? Si la respuesta a esta pregunta fuera afirmativa, los ingresos de los institutos de crédito resultarían francamente desmejorados. Nadie, hasta el presente, parece haberle hecho caso a esta ambigua previsión, susceptible de entenderse de varios modos o admitir distintas interpretaciones, y dar motivo, por consiguiente, a dudas, incertidumbre o confusión. Hará falta que alguien la haga valer en su provecho, para que la jurisprudencia se encargue de alumbrar esta zona penumbrosa de una legislación hecha de golpe y porrazo.

La segunda de la disposición establece que serán de la sola cuenta de los institutos de crédito los gastos por concepto de honorarios profesionales causados por la *cobranza extrajudicial*. Esta es una previsión *immoral*, porque protege al deudor *moroso*. Tiene que correr con los

gastos de cobranza extrajudicial no quien incumple al no pagar oportunamente, sino quien resulta perjudicado por el incumplimiento. *Corre con los gastos quien los ha motivado.* ¿Por qué tiene que ver afectado su patrimonio quien ejerce un derecho y no quien lo ha vulnerado? Esta es una disposición o *populista* —sin que sus autores hayan reparado que incurren en mora no sólo los modestos prestatarios, sino también los poseedores de grandes fortunas—, o motivada por el *resentimiento* de algún legislador que una vez incurrió en mora y tuvo que soportar las consecuencias del incumplimiento. Esta segunda parte de la disposición, como la primera, está dirigida, básicamente, contra los profesionales de la abogacía. Como suele ocurrir con todas las providencias *absurdas* —lo cual destacamos al hablar de la prohibida exigencia del seguro contra terremoto—, los teóricos del fraude a la ley se moverán presurosos para contrarrestar los efectos de una *disparatada* preceptiva, que golpea, a un mismo tiempo, al sentido común y a la razón. *Las gestiones extrajudiciales de cobranza no las harán más los acreedores originales, sino sus cesionarios.* Burlados resultarán quienes legislaron bajo el influjo de la retaliación.

La tercera y última parte de la disposición bajo estudio establece que “serán igualmente de la sola cuenta del instituto acreedor los gastos de cobranza judicial, cuando los juicios intentados terminen por convenio o transacción ocurrida antes o en el acto mismo de la contestación de la demanda”. Esta previsión, en lo referente al convenio en el acto de la litis contestación, contradice la regla del derecho procesal común con arreglo a la cual sería el demandado por un instituto de crédito quien habría de pagar las costas —de las cuales forman parte los gastos de cobranza judicial—, por haber dado lugar al procedimiento, al no pagar oportunamente. El pacto que pondría a cargo del demandado —que convino en la demanda en oportunidad distinta al acto de la litis contestación— el pago de las costas, no podría celebrarse, cuando el demandante sea un instituto de crédito, porque la disposición en comento excluye el *pacto en contrario* que el derecho procesal común sí autoriza (artículo 282 del Código de Procedimiento Civil).

En lo referente a la exención de costas del demandado por un instituto de crédito cuando el juicio termine por transacción celebrada antes o en el acto de la litis contestación, no tiene mayor trascendencia. La transacción es un contrato, que el instituto de crédito puede o no celebrar. A sabiendas de que los gastos judiciales de cobranza estarán a su cargo, no transigirá sino después de ponderar que habrá de sufragar tales gastos y de enterarse de su cuantía. En un acto jurídico cuya realización

depende de ambas partes, como la transacción, es inofensivo decir que los gastos de cobranza judicial estarán a cargo del demandante. El actor simplemente, hará sus cálculos, para determinar si la transacción le resulta o no conveniente, y se abstendrá de celebrarla o la celebrará, a conciencia de que tendrá que soportar los gastos de cobranza judicial. Cuando el Código de Procedimiento Civil dispone que "en la transacción no hay lugar a costas, salvo pacto en contrario" (artículo 277), ha querido regular la hipótesis de una transacción celebrada sin alusión alguna al pago de las costas. Cuando se sabe quién habrá de soportarlas —como acontece en la nueva Ley de Bancos—, las reglas del juego ya se encuentran claramente establecidas, y como la transacción es un contrato que requiere el consentimiento de ambas partes, cada quien meditará sobre la conveniencia de celebrarla. La disposición de la Ley de Bancos sólo regirá para el caso de que un instituto de crédito celebre una transacción judicial, antes o en el acto de la litis contestación. Son gastos de cobranza judicial, en mi modesta opinión, *únicamente* los incurridos por el instituto de crédito demandante, y no los realizados por el demandado en su defensa. Repárese, a este respecto, que la Ley de Bancos no habla de *costas*, sino de *gastos de cobranza judicial*, es decir, *de los gastos en que incurre quien cobra*, de los realizados por el sujeto *activo* del cobro y no por el sujeto *pasivo* del mismo.

La norma que alienta o incita al demandado por un instituto de crédito a convenir en la demanda, antes o en el acto de la litis contestación, con la promesa de no costear los gastos de cobranza, puede tener benéficos efectos. Ella podría incluir a los deudores de buena fe a no continuar un pleito a sabiendas de que no les asiste la razón. Aguardemos que el tiempo nos diga si este estímulo resulta útil o servible.

¿Son normas *de orden público* las que hemos comentado anteriormente? La respuesta *afirmativa* parece inevitable. Lo que el legislador ha querido es que el deudor moroso demandado escape al pago de los gastos de cobranza incurridos por el demandante, si se allana totalmente a las pretensiones de aquél (convenimiento) o llega con su contraparte a un acuerdo de mutua conveniencia antes o en el acto de la contestación de la demanda. Así vistas las costas, y tomando en cuenta que tales normas discrepan del derecho procesal común —en los términos que han sido señalados—, no parece sustentable la posibilidad de admitir su relajación o modificación por convenios *interpartes*. De otro modo, resultarían absolutamente *innocuas*.

¿Podrá decirse que las normas de la Ley de Bancos que han sido comentadas chocan con las disposiciones de una Ley *especial* sobre la materia, como lo es el Código de Procedimiento Civil? Me parece que la respuesta debe ser *negativa*. Propiamente no *hay leyes generales ni especiales*, sino *disposiciones legales generales y especiales*, que pueden hallarse diseminadas en leyes de diversa especie. Las disposiciones *especiales* son, en el caso de la especie, a mi manera de ver las cosas, las de la Ley de Bancos y no las del Código de Procedimiento Civil, puesto que aquéllas, son posteriores a las del Código, y se contraen a situaciones muy específicas, que son sacadas de las reglas generales que el Código contiene.