

La Intervención Administrativa de los Bancos o Institutos de Crédito

Gonzalo Pérez Luciani
*Profesor de Derecho Administrativo
en la Universidad Central de Venezuela*

SUMARIO

- I. INTRODUCCION
- II. SITUACION ANTERIOR A LA INTERVENCION
 - A. *Hipótesis*. 1. Situación difícil. 2. Infracción de normas y preceptos. B. *Situación difícil*.
 - C. *Diversos tipos de situación difícil*. 1. Cesación en los pagos. 2. Pérdida de parte del capital.
- III. MECANISMOS DE LA INTERVENCION
- IV. EL ACTO DE INTERVENCION
 - A. *Acto de iniciativa*. B. *Acto ablatorio*. C. *Caracteres del acto ablatorio y sus tipos*.
 - D. *Procedimientos y actos ablatorios personales*. E. *Conclusión*.
- V. ALGUNAS EXPRESIONES DEL DERECHO POSITIVO VENEZOLANO
 - A. *La expresión "informar"*. 1. Control ordinario. 2. Control extraordinario. B. *La expresión "autorizar"*. 1. La medida del acto de control. 2. La designación del interventor.
 - C. *Conclusión*.
- VI. NATURALEZA JURIDICA DE LA FIGURA SUBJETIVA DEL INTERVENTOR
 - A. *Ordenamiento jurídico y figuras subjetivas*. 1. "*Munus*" público y "*Munus*" privado.
 - 2. Representantes legales. 3. "*Munera*" públicos. 4. "*Munera*" públicos accesorios. B. *Poderes del interventor*. 1. Situación subjetiva de "poder". 2. Diferentes niveles de intervención.
 - C. *Límites de los poderes del interventor*. D. *Negocios para-sociales*.

I. INTRODUCCION

Las dificultades y cuestiones complejas que pueden presentarse con motivo de la intervención administrativa de un Banco o Instituto de Crédito de los regidos por la "Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito", tienen su razón de ser en la regulación jurídica que tienen tales entes. En primer lugar, la totalidad de las empresas regidas por aquella Ley revisten la forma de sociedades mercantiles anónimas y, en consecuencia, se encuentran regidas o reguladas por el derecho común, civil y mercantil. En segundo lugar, existe en algunos casos, una normación especial aplicable a los mismos institutos que es la contenida en la "Ley de Mercado de Capitales", la cual norma la constitución y funcionamiento de sociedades anónimas que podrían considerarse como especiales y que se denominan *sociedades anónimas de capital autorizado* y *sociedades anónimas inscritas de capital abierto*. En tercer lugar, existe una regulación especial referente al ordenamiento financiero que en Venezuela está constituida por la ya mencionada "Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito" y la "Ley del Banco Central de Venezuela".

Este régimen complejo y heterogéneo presenta dificultades prácticas en el funcionamiento normal de las empresas a las cuales es aplicable, pero son dificultades que pueden superarse o que originan pequeños incidentes derivados de infracciones, aparentes o reales, y de las sanciones a que éstas dan lugar. Cuando las instituciones financieras regidas por las normas que se han mencionado hacen crisis, los problemas son de una gran complejidad y todavía no han recibido en Venezuela, ningún tratamiento ni doctrinario ni jurisprudencial, lo que da origen a una gran incertidumbre teórica, generadora, a su vez, de grandes dificultades aplicativas o prácticas.

A nuestro modo de ver, el estudio de estas situaciones de crisis y el remedio de la intervención administrativa de un Instituto de Crédito comporta, el estudio de la situación previa a la intervención, el acto mismo de la intervención y la naturaleza jurídica del cargo de interventor, lo que pasamos a estudiar así:

II. SITUACION ANTERIOR A LA INTERVENCION

La disposición o norma que consagra la intervención de un ente crediticio se encuentra en la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito y cuyo texto, en su parte pertinente reza así:

Artículo 166. Cuando un banco o instituto de crédito de los regidos por la presente Ley confrontare una situación difícil, de la cual puedan derivarse perjuicios para sus depositantes o acreedores o para la solidez del sistema bancario, o incurriere en reiteradas infracciones a las disposiciones de esta Ley, de la Ley del Banco Central de Venezuela, de los Reglamentos o de las Resoluciones o instrucciones del Ejecutivo Nacional, del Superintendente de Bancos y del Banco Central de Venezuela, el Ejecutivo Nacional podrá autorizar al Superintendente de Bancos, o a otra persona idónea a tales fines, para intervenir al correspondiente banco o instituto”.

A. Esta norma pone de manifiesto los dos presupuestos¹ en sentido técnico que se presentan al Ejecutivo Nacional para el ejercicio del poder de intervención, a saber:

1. Según las teorías jurídicas recientes, la expresión “presupuesto” o “presupuestos”, es o conforma uno de los elementos del acto administrativo, los cuales se agrupan así: A. ELEMENTOS PROPIOS: 1. voluntad, 2. objeto y 3. la forma o exteriorización. B. ELEMENTOS ASIMILADOS O SEUDO-ELEMENTOS: 1. competencia, 2. la legitimación y 3. el presupuesto o presupuestos. C. COELEMENTOS: la condición. El nombre de “elementos asimilados” o “seudo-elementos” proviene de que todos los mencionados conforman hechos jurídicos externos o exteriores al ejemplar de acto o proveimiento. Estos *seudo-elementos* son equiparados por las normas a los elementos, a fines exclusivamente procesales. Estas teorías definen al “presupuesto”, como todo elemento de un ejemplar jurídico complejo, cuya verificación es necesaria a fin de que pueda obtenerse un elemento sucesivo, tanto desde el punto de vista lógico como cronológico. En sentido específico y en concreto, en la ciencia del derecho administrativo, “presupuesto” es un hecho jurídico cuya verificación o realización permite la adopción del acto o proveimiento administrativo. Por regla general la naturaleza de los presupuestos es la de “hechos permisivos” aunque a veces puedan ser también “constitutivos” de deberes, de intereses legítimos o potestades. Son muy numerosas las clases o categorías de “presupuestos”, pero las más frecuentes son: a) hechos temporales, como son los términos dentro de los cuales o después de los cuales se adoptan o pueden adoptarse los actos o proveimientos administrativos; b) los que comportan calificaciones de cosas, de personas, de acontecimientos, como p. e.: tierra agraria de primera clase o artículo de consumo masivo, persona de constitución robusta, *situación difícil*, etc. Estas últimas calificaciones forman, por regla

1) Que el banco o instituto de crédito, confronte una *situación difícil*, que pueda causar perjuicios a terceros o al sistema bancario.

2) Que el Banco o Instituto de Crédito incurriere en reiteradas infracciones de normas legales o prescripciones administrativas.

B. En estas circunstancias cabría preguntarse sobre el significado de la primera expresión: *situación difícil*. La Ley no da indicaciones sobre lo que deba entenderse por tal cosa y sólo hace referencias a las consecuencias o resultados a que tal situación podría conducir, como son los casos: 1) que puedan derivarse perjuicios para los acreedores, y 2) que puedan derivarse perjuicios para la solidez del sistema bancario.

C. Esta *situación difícil* es posible descomponerla en las hipótesis siguientes:

1. El banco o instituto de crédito llega a encontrarse en la situación prevista en los artículos 898 o 914 del Código de Comercio, esto es, en la necesidad de aplazar o retardar sus pagos o en estado de cesación definitiva en los pagos porque la crisis económica es ya irreversible. La regulación del derecho común concede al comerciante cuyo pasivo excede positivamente a su pasivo el derecho (*rectius*, poder) de solicitar el beneficio de atraso o de excepcionarse en caso de haber sido demandado en quiebra por un acreedor (hipótesis del último aparte del artículo 933), acogiéndose al mencionado beneficio. Caso de no reunir las condiciones para solicitar el beneficio de atraso, el comerciante se encuentra en el deber de hacer la manifestación de encontrarse en estado de quiebra (Artículos 925 C. de C.), deber cuyo incumplimiento está sancionado con la posibilidad de la declaración de la quiebra como culpable (Artículo 917 C. de C.), declaración que a su vez conlleva una sanción penal (Artículo 342 del Código Penal). En todo caso, el procedimiento de quiebra puede ser iniciado por cualquier acreedor por la falta de pago de las obligaciones mercantiles. En estas circunstancias es posible que se planteen algunos conflictos, así:

a) Antes de producirse la gestión del comerciante (banco o instituto de crédito), iniciando el procedimiento de atraso o quiebra, el Ejecutivo Nacional decide intervenir la Institución. En estos casos, ¿estará obligado el Interventor a hacer las gestiones que correspondían a los comerciantes y de no hacerlo cuáles serían las consecuencias?

b) De haberse iniciado las gestiones que dan inicio al atraso o la quiebra, y el Ejecutivo declare la intervención ¿podrá esta medida paralizar el procedimiento ya iniciado?

c) Decretada la intervención de un instituto de crédito, ¿podrá un Tribunal de Comercio admitir y tramitar demandas de quiebra, aun cuando ya se hayan acordado medidas para la recuperación o reorganización del Instituto?

general, verificaciones o constataciones de autoridades diferentes a la que emite o adopta el acto o proveimiento; c) aquellos más propiamente procedimentales, constituidos por los actos necesarios del procedimiento que preceden al acto administrativo final o proveimiento. La circunstancia de que se produzca o verifique el "*presupuesto*" puede, en algunas circunstancias, hacer que el acto proveimiento administrativo sea "*acto debido*", esto es, el "*presupuesto*" genera un deber de emanar o emitir el acto o proveimiento, aunque esto no pueda tomarse como una regla general. Para las nociones aquí expuestas consúltese: Giannini, Massimo Severo: *Diritto amministrativo*, Milano, 1970, Vol. I, pp. 520, 563 y 564. Como puede observarse la noción de "*presupuesto*" es de teoría general del derecho y no puede entenderse como aplicable sólo al derecho administrativo.

d) En todos los casos planteados no existen en Venezuela normas jurídicas que prevean y regulen tales situaciones, y en caso de discrepancia entre la autoridad judicial y la autoridad administrativa sobre la suerte de un instituto de crédito en crisis, nuestra opinión es que la decisión de los Tribunales prevalecería contra la decisión de las autoridades administrativas —caso en el cual el Superintendente de Bancos sólo podría exigir que se le confiaran las funciones que el Código de Comercio atribuye a los Síndicos y Liquidadores, de acuerdo a lo que dispone la “Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito”.

2. El banco o instituto de crédito ha perdido el veinticinco por ciento (25%) de su capital, lo que de acuerdo a la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito ocasionaría de manera automática su liquidación, salvo que los accionistas prefieran reintegrarlo o limitarlo al capital existente. Esta hipótesis prevista en el Artículo 165 de aquella Ley, presenta cierta anfibología en su redacción cuando expresa: *...en ambos casos con la autorización del Ejecutivo Nacional. La frase ambos casos*, puede interpretarse como el que deba ponerse necesariamente en liquidación, que sería uno de los casos y el otro sería el reintegro o la limitación del capital social. Pero también puede interpretarse en el sentido de que uno de los casos estaría constituido por el reintegro del capital social y el otro caso, por la limitación del mismo capital.

Al parecer la interpretación correcta debe hacerse en el sentido de que la ley señala imperativamente que el banco o instituto de crédito *deberá* ponerse en liquidación. Esta expresión carecería de sentido si para cumplir con tal deber se requiriera la autorización del Ejecutivo, de tal modo que esta autorización solo se refiere a las hipótesis de reintegro del capital o la limitación del mismo.

a. La Ley General de Bancos y Otros Institutos de Crédito no señala el procedimiento para producir los resultados de disolución, reintegro o limitación del capital existente. Ahora bien, como la regulación de la Ley mencionada es de derecho especial en el sentido de que en todo lo no previsto en ella debe aplicarse el derecho común, esa regulación es la siguiente:

a'. De acuerdo a lo dispuesto en el Código de Comercio (Artículo 264) cuando los Administradores de una sociedad anónima reconozcan que de acuerdo al inventario y balance, el capital social se ha reducido o disminuido en una proporción determinada, aquellos deben convocar a los socios. Aunque la Ley no lo señala de manera expresa o directa, la convocatoria de los socios es para reunirse en Asamblea Extraordinaria, con el *quorum* y en la forma prevista en el artículo 280 del Código de Comercio.

b'. La Asamblea Extraordinaria reunida en esta forma para conocer de las cuestiones previstas en el Artículo 264 del Código de Comercio se diferencia de las demás Asambleas Ordinarias y Extraordinarias, pero se asemeja en algo a la Asamblea Constitutiva que se menciona en el artículo 257 *ejusdem*, cuya peculiaridad consiste en que, en algunas hipótesis, cada accionista tiene un voto, cualquiera sea el número de acciones que posea.

c'. La Asamblea convocada con ocasión de lo dispuesto en el Artículo 264 del Código de Comercio presenta las siguientes posibles variantes: Si el capital social se ha reducido o disminuido en una tercera parte o más, pero sin alcanzar

las dos terceras partes, los socios pueden optar por alguna de las siguientes soluciones alternativas:

- a') Reintegrar la parte perdida del capital social.
- b') Limitar o reducir el capital a la parte que aún restare.
- c') Liquidar la sociedad, lo que conllevaría necesariamente acordar la disolución anticipada de la misma.
- d') No tomar ninguna decisión, y esperar por una mejora en los negocios o hasta que la pérdida haya consumido los dos terceras partes o más del capital social ².

Es evidente que las alternativas señaladas en las letras a'), b') y c') necesitan ser tomadas en una Asamblea convocada y reunida en la forma prevista en el Artículo 280 del Código de Comercio. La alternativa a') presenta la peculiaridad, además, de que la decisión o voto de la mayoría no obliga a la minoría disidente. El socio o los socios que no convengan en el reintegro, por disponerlo así el Artículo 282 del Código de Comercio, tienen el derecho de separarse, obteniendo el reembolso de sus acciones en proporción al activo social. Esta separación puede conllevar una disminución eventual de capital social, si los demás socios no están dispuestos a cubrir o reponer el valor de las acciones del socio o los socios que se hayan separado. La alternativa b') ofrece también la peculiaridad de que su eficacia (producción o desarrollo de los efectos) queda suspendida por tres meses —según dispone el Artículo 222 del mismo Código— luego de la publicación en el periódico oficial, con la advertencia de que cualquier interesado podrá oponerse a la reducción del capital, y en caso de haber oposición la eficacia quedará suspendida hasta que se desista de la oposición o la misma haya sido declarada sin lugar.

La alternativa d') parece implícita ya que en la hipótesis de que el capital se reduzca en dos tercios, prevista en el único aparte del artículo 264 citado, es cuando la norma utiliza el adverbio *necesariamente*, quedando entonces reducidas las posibilidades a las tres primeras antes mencionadas.

d'. De acuerdo a los términos utilizados por el Código de Comercio, la disolución de la compañía debe producirse *ipso facto* de que la Asamblea expresamente acuerde no reintegrar ni reducir el capital, ya que tal negativa tiene que suponer una decisión afirmativa implícita de disolución de la sociedad, pero, la ausencia de toda decisión expresa de la Asamblea, en el sentido de no producirse ninguna determinación acerca del reintegro o disminución del capital no parece que pudiera tomarse como una decisión positiva implícita de disolución de la sociedad.

Con relación a la Asamblea de Accionistas, y las diversas posibilidades de "decisión", "no-decisión" de las mismas las situaciones que podrían presentarse y sus consecuencias serían: si la Asamblea debidamente convocada se abstiene de tomar una decisión, aunque fuera implícita, esta carencia de decisión, a nuestro modo de ver, releva de responsabilidad a los Administradores, no sólo frente a los accionistas, sino frente a los terceros y a los empleados o trabajadores. El comportamiento de la Asamblea de Accionistas, difícilmente podría generar, en la práctica, alguna respon-

2. Cfr. José Loreto Arismendi, *Tratado de las Sociedades Civiles y Mercantiles*, Caracas, 1950, pp. 329 y 367.

sabilidad, ya que por definición (Artículo 201, ordinal 3º), las obligaciones sociales sólo están garantizadas con el capital, y, los socios no están obligados sino por el monto de su acción. En el caso de las Asambleas convocadas en las situaciones previstas en el artículo 264 del Código de Comercio la situación jurídica de este colegio u órgano de tomar una decisión u otra o de no tomar ninguna, no podría configurarse como un *deber* ya que no hay una responsabilidad derivada de su incumplimiento. Así, pues, no existe un deber de la Asamblea, ni un deber de los titulares del "órgano Asamblea", esto es, de los accionistas. Lo más probable es que se trate de un poder jurídico que tienen tanto la Asamblea como órgano social y un poder de concurrir a formar una decisión, de los accionistas titulares del órgano colegiado Asamblea.

c'. La última hipótesis posible consiste en que los Administradores resuelvan no convocar la Asamblea o de hecho no la convoquen. En esta última hipótesis, es necesario hacer las siguientes consideraciones:

Respecto de los Administradores, el Código de Comercio (Artículo 264) señala que tienen el *deber* de convocar a los socios cuando reconozcan que el capital ha disminuido en determinada proporción. El presupuesto, en el caso concreto, es el hecho jurídico de la disminución del capital social. Este hecho jurídico es constitutivo de un deber de los Administradores de convocar a los socios. La violación o no cumplimiento de este deber de los Administradores puede engendrar la responsabilidad de los mismos de acuerdo a los términos del artículo 266 del Código citado³. Esta responsabilidad no es difícil establecerla, en principio, pero en la práctica no es nada fácil reclamarla o accionarla, ya que los extremos para exigir la reparación del daño o los daños comporta, en derecho privado, la precisión del daño y su cuantía y la relación o nexo causal entre el incumplimiento del deber y el daño efectivamente ocasionado. Los sujetos que podrían verse afectados y que pudieran actuar o accionar (legitimados activos) contra los Administradores serían los socios y los terceros que de alguna manera estuvieran vinculados con la sociedad. Quizás podrían considerarse legitimados para accionar contra los Administradores los trabajadores de la sociedad, los cuales no serían terceros, propiamente, ya que forman parte de la organización societaria.

Esta responsabilidad de los Administradores parecería terminar, cuando constatada la pérdida del capital social, procedan a la convocatoria de los accionistas. La falta de una decisión congruente de la Asamblea convocada quizás colocaría a los Administradores en la situación prevista en el Artículo 268 de que la responsabilidad no se extiende a aquellos casos en los cuales pueden dejar constancia de su no conformidad con la decisión adoptada y dar aviso a los Comisarios.

b. En el caso de los bancos y otros institutos de crédito, las situaciones serían muy similares a las previstas en el Código de Comercio, pero el Ejecutivo Nacional ante la negativa de los Administradores de convocar la Asamblea de Accionistas o la no convocatoria de hecho o la falta de decisión de la Asamblea convocada

3. No está demás precisar que existe una doble secuencia de situaciones jurídicas: una, la responsabilidad del órgano social "Administración" que afectaría a la sociedad; y dos, la responsabilidad de los titulares del órgano "Administración", a quienes la Ley hace personal y solidariamente responsables. Esta solidaridad podría entenderse entre los titulares y entre éstos personalmente y la sociedad, por la violación de un deber cometida por el "órgano social".

podría provocar la intervención del instituto. Esto no origina mayores problemas, pero luego de intervenido el Banco o instituto de crédito en tal situación cabrían plantearse las siguientes hipótesis:

a'. Si los Administradores no han convocado la Asamblea, parece lógico y jurídicamente posible que la convocatoria la haga el Interventor.

b'. Si convocada la Asamblea si la misma repone el capital perdido o lo limita al existente (de ser posible) la intervención podría o no terminar, según las circunstancias de hecho.

c'. Si la Asamblea resuelve la liquidación en forma explícita o implícita o no adopta ninguna determinación, ¿deberá el Interventor proceder a la liquidación? Por el contrario, ¿puede el Interventor intentar la recuperación o reorganización del instituto? La respuesta no parece sencilla y debe quedar como un problema hasta que puedan lograrse algunas interpretaciones. En la práctica producida la Intervención de algunos Institutos, en Venezuela, y habiéndose constatado la pérdida del capital social en límites mayores al límite previsto en la ley, no se ha decretado o producido la disolución automática y consiguiente liquidación.

3. Por último hay que señalar que producida la intervención administrativa de un instituto de crédito, la misma ocasiona y origina automáticamente la paralización de todos los negocios y operaciones sociales y coloca al Instituto intervenido en una situación de quiebra o muy cercana a la misma.

D. El otro presupuesto que trae la Ley General de Bancos y Otros Institutos de Crédito es el haber incurrido el Instituto en reiteradas infracciones de normas legales o prescripciones administrativas. En estos casos la intervención se produce en ejercicio del poder sancionatorio (*ius poenitendi*) de la Administración y la medida administrativa tiene la finalidad de eliminar o sustituir la actividad contraria al derecho o los actos que la originaron, producido lo cual debe cesar la intervención.

III. EL MECANISMO DE LA INTERVENCION

A. Los mecanismos que conducen a la intervención administrativa de un Banco u otro Instituto de Crédito están parcialmente funcionalizados, ya que la Ley se limita a señalar uno que otro acto aislado de procedimiento, particularmente el acto final del procedimiento que resuelve o acuerda la intervención. Algunas normas aisladas de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos podrían ser eventualmente aplicables, en especial las comprendidas entre los artículos 48 y 66. El esquema del procedimiento de intervención puede indicarse así:

B. En vista de la actividad de control que desarrolla la Administración Pública sobre los bancos e institutos de crédito ⁴, se crea entre la autoridad administrativa (Supe-

4. En este estado del desarrollo conviene precisar algunas nociones: La expresión inglesa, "control", está tan utilizada y tan generalizada, que la correlativa y correcta traducción por "fiscalización", tiene en español significados más amplios y connotaciones diferentes. Entendemos por "control" un acto o una actividad que consiste en un juicio de conformidad o no conformidad con relación a unas reglas. Algunos añaden que el "control" comporta, en caso de un juicio de no conformidad una medida que pueda ser represiva, preventiva o rectificativa. Las clasificaciones más frecuentes suelen ser: 1) Control interorgánico y control intersubjetivo, cuya diferenciación presenta pocos problemas, p.ej.: cuando la Contraloría General de la

rintendencia de Bancos) y los bancos e institutos de crédito una relación de control permanente, en la cual las situaciones subjetivas de fondo son una "potestad" en el contralor o controlador y una "sujeción" en el controlado o controlados.

C. En el caso concreto la relación nace de la ley que sujeta a los bancos e institutos de crédito a controles de inspección, de verificación, contables, etc. Pero también en algunos casos la relación de control puede profundizarse a través de ciertos actos administrativos que pueden dar origen a situaciones más intensas.

D. La dogmática jurídica advierte que los mecanismos de control utilizan los procedimientos substanciales. Estos procedimientos substanciales pueden agruparse en tres categorías: procedimientos autorizatorios, procedimientos concesorios y procedimientos ablatorios⁵. La actividad de la Administración Pública respecto de los bancos e institutos de crédito estriba fundamentalmente en una función de control, que se ejerce al inicio mediante autorizaciones constitutivas del derecho de empresa⁶.

-
- República aprueba una orden de pago del Ejecutivo, ejerce un control interorgánico; cuando la misma Contraloría objeta un contrato de un Instituto Autónomo, ejerce un control intersubjetivo. 2) Las partes, en la relación de control, no están necesariamente en relación de supraordinación-subordinación: no puede decirse que un Ministerio del Ejecutivo esté subordinado a la Contraloría General de la República o que la Superintendencia de Protección al Consumidor sea el superior jerárquico de un industrial privado o comerciante. 3) Los controles jurídicos se suelen distinguir en "control de actos" y "control de actividad". El primero tiene por objeto actos singulares; el "control de actividad" mira a una actividad en su complejidad: puede ser actividad pública o privada. 4) Las normas y la doctrina han individualizado algunos tipos de control: a. *Control de legitimidad*, cuando el juicio de conformidad está referido a reglas jurídicas; b. *Control de mérito*, llamado también de tutela (no confundir con el control de tutela de la dogmática francesa, que es un control intersubjetivo) en el cual las reglas son normas de conveniencia administrativa. c. *Control técnico*, que se fundamenta en las reglas de las diversas disciplinas técnicas. d. *Control fiscal*, donde las reglas son de hacienda pública, tributaria, etc. El resultado del juicio que constituye el control es una medida: si el juicio es favorable puede que no se produzca ninguna medida, pero en algunos casos es necesaria, como son las aprobaciones, los vistos, los asentimientos o conformidades, etc. En caso negativo, la medida puede ser la falta de aprobación, el rechazo del visto, la no conformidad, etc. Estas son medidas impeditivas. Puede haber medidas represivas, como las anulaciones; o el evitar que el acto adquiera eficacia, que son medidas preventivas. Puede haber en el control de actividad, medidas sustitutivas: la autoridad controladora adopta el acto, los actos o la actividad que el controlado ha omitido. Puede también ser una medida prescriptiva consistente en una orden de hacer o no hacer. Otras medidas tienen carácter sancionatorio: sanciones pecuniarias, aflictivas, pero pueden también constituir o instituir cargos extraordinarios "a latere" con funciones correctoras, como supervisores, síndicos, controladores, etc. Otras veces consisten en suspensiones temporáneas de los empleos de los titulares de los cargos, en privación de los poderes de tales cargos; en la remoción de los cargos, disolución de consejos de administración, nombramiento de administradores extraordinarios y así, sucesivamente. Hay también los llamados controles indirectos, como es el caso de ciertas autorizaciones, que no están dirigidas al control pero que con ellas puede conseguirse un resultado de control. Se suele distinguir también que las relaciones de control que tienen por una parte a la autoridad y por la otra al particular son de naturaleza operativa, esto es, están en función de policía o de disciplina de la economía; de las relaciones de control que ocurren entre autoridades públicas, que son de naturaleza organizativa. Es muy frecuente, por lo demás, que la doctrina se encuentre un poco desorientada respecto de la sistemática de los controles, ya que la relación de control (controlador-controlado) no puede ser tipificada y emplea los módulos de los procedimientos sustanciales.
5. Sin querer profundizar mucho en los conceptos de "autorización" y "concesión", los mismos tienen un significado corriente que no se distancia o separa mucho de la realidad jurídica. El término "ablación" en castellano tiene el significado de "separación o extirpación de cualquier parte del cuerpo" usado fundamentalmente en cirugía como sinónimo de amputación. El uso traslaticio al derecho, da idea de un acto que suprime, elimina, extingue, reduce, limita, comprime, etc. un derecho, ventaja, facultad, poder, etc.
6. Sobre la naturaleza y clasificación de los procedimientos y clasificación de los procedimientos autorizatorios, en especial, de las llamadas "autorizaciones constitutivas", puede verse en Giannini, *op. cit.*, Vol. II, pp. 1105 y sig.

Se establece luego la relación de control permanente que tiene por objeto una parte importante de la actividad bancaria o crediticia, consistente en procedimientos declarativos que pueden tipificarse como verificaciones, inspecciones, etc., y, como consecuencia o resultado de estos actos, se producen o se originan procedimientos substanciales que por lo general son de tipo autorizatorio o ablatorio. Estructuralmente estos procedimientos son de los tipos mencionados pero funcionalmente tienen naturaleza o finalidad de actos de control, como ya se ha señalado.

IV. EL ACTO DE INTERVENCION

A. El proveimiento o acto administrativo que interviene un banco o instituto de crédito, es el resultado de un acto de iniciativa procesal efectuado por la Superintendencia de Bancos que puede denominarse "requerimiento"⁷. Este "requerimiento" es efectuado por el Superintendente ante el Ejecutivo Nacional, quien adopta el acto o proveimiento administrativo. Es necesario señalar que en la dogmática extranjera, particularmente europea e italiana, la apertura de un procedimiento administrativo mediante un "requerimiento" produce en el órgano o autoridad "requerida" un deber de *proceder* cosa un poco diferente de la opinión, erróneamente difundida, del "deber de decidir" o "deber de proveer". De tal modo, que el acto de iniciativa del Superintendente respecto del Ejecutivo Nacional (Ministerio de Hacienda) no tiene efectos vinculantes, y el Ejecutivo goza, además, de discrecionalidad no sólo en el *an* sino en el *quid* y en el *quomodo* de la intervención⁸. El Ejecutivo Nacional, requerido por el órgano Superintendencia de Bancos, puede tomar la decisión de intervenir o no intervenir el banco o instituto de crédito (discrecionalidad en el *an*), puede tomar la decisión de intervenir en forma pública, privada, parcial, total, algunas operaciones o género de operaciones, etc. (discrecionalidad en el *quid*), puede también el Ejecutivo proceder mediante pasos o etapas, o con ciertos funcionarios o con personal del mismo instituto intervenido, etc. (discrecionalidad en el *quomodo*). Así, la decisión del Ejecutivo Nacional es fuertemente discrecional.

B. El acto del Ejecutivo Nacional que ordena la intervención de un banco o instituto de crédito tiene la estructura de un procedimiento "ablatorio", pero cuya función o finalidad no es otra que el resultado de una función de control, establecida sobre

7. La doctrina y dogmática procesal extranjera como la venezolana no tienen una terminología definida sobre los actos procesales que conforman el procedimiento administrativo. La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos habla de "escritos", "peticiones" y "recursos" (artículo 44) y de "instancias" o "solicitudes" (artículo 48). Una terminología bien reputada como la de la doctrina italiana, distingue: a) las "*demandas*" o "*instancias*" cuando un particular o privado solicita o pide alguna cosa a la autoridad administrativa; b) los "*requerimientos*" cuando una Autoridad Pública, actuando como tal, pide, gestiona, requiere, etc., la actuación de otra Autoridad Pública; y c) procedimientos "*de oficio*" cuando la iniciativa la toma la misma autoridad que ha de emitir el acto administrativo principal.

8. Quizás las expresiones sean poco usuales en la doctrina venezolana. Una discrecionalidad es en esencia una posibilidad de escogencia entre varias soluciones posibles. Esta posibilidad de escogencia puede manifestarse de varias maneras: a) la autoridad administrativa tiene la posibilidad de adoptar o no adoptar un determinado acto o proveimiento (discrecionalidad en el "*an*"); o tiene la posibilidad de modular o adoptar o configurar el contenido del proveimiento (discrecionalidad en el "*quid*") o tiene la posibilidad de elegir varias maneras o modos de adoptar el acto o proveimiento (discrecionalidad en el "*quomodo*").

la actividad bancaria. El procedimiento ablatorio que culmina en un acto o proveimiento ablatorio es definido como aquel en que un poder o autoridad pública, por una ventaja o beneficio de la colectividad, sacrifica el interés de un particular sobre un bien de la vida: este tipo de procedimiento va desde las formas más leves, en las cuales el sacrificio es de una simple facultad (p. ej. no transitar por una calle) hasta las formas más graves en las cuales se impone al particular el pago de un tributo o la prestación de un servicio obligatorio como el servicio militar, o se le expropia un bien, o se lo priva del derecho de empresa.

C. El profesor Giannini, otras veces mencionado, lo explica así: Es una falsa perspectiva la que retiene que la *res* objeto del proveimiento o acto ablatorio deba ser necesariamente un bien tal como se encuentra identificado por el orden de la normativa de las relaciones interprivadas. Respecto del objeto, la normativa publicística es autónoma de la privatística, en el sentido de que la primera puede prescindir y actuar según tramas conceptuales propias. Este resultado para los proveimientos ablatorios se consigue con el empleo de las mismas técnicas de conformación de las estructuras jurídicas de los procedimientos autorizatorios y concesorios: esto es, la separada connotación jurídica de un poder o la separación entre la *res* y una *utilitas* de la *res*. Existen, en consecuencia, procedimientos ablatorios en los cuales un poder o un bien son tomados o asumidos por lo que son jurídicamente en la normativa interprivada, pero también procedimientos ablatorios en los cuales se adaptan las técnicas arriba mencionadas. Así, la fijación autoritaria de precios individualiza y hace una connotación especial entre los poderes jurídicos de un empresario, como es el de establecer el precio del producto: este es un poder que en las relaciones interprivadas de derecho común no es ni siquiera individualizado como una facultad o poder por sí mismo, pero en el caso, viene individualizado y connotado como un poder del cual se ha privado al derecho de empresa. La sistematización de los procedimientos ablatorios ha sido una labor muy difícil para la doctrina. La más sencilla de las sistemáticas posibles es la que fundamenta sobre la clase de pertenencia de las situaciones jurídicas del particular sobre las que incide el procedimiento ablatorio. Las tres más importantes de tales situaciones jurídicas, está conformada por los derechos, los cuales se pueden tomar como fundamento para clasificar los procedimientos en ablatorios que inciden sobre derechos personales, los que inciden sobre derechos reales y los que inciden sobre derechos de obligaciones.

D. Entre los procedimientos ablatorios personales se encuentran las llamadas "órdenes", que se suelen agrupar en órdenes en sentido estricto y prohibiciones. La finalidad o el aspecto funcional de estos procedimientos pueden ser: una finalidad preventiva, represiva o directiva. La primera (finalidad preventiva) está dirigida a permitir un desarrollo ordenado de actividades que interesan la vida colectiva o a impedir peligros. Ejemplos: horarios de ciertos servicios públicos, publicidad de precios de venta, órdenes sanitarias y de seguridad pública como desinfección, vacunación, aislamiento de enfermos contagiosos, eliminación de animales enfermos, destrucción de inmuebles peligrosos, prohibiciones de circulación por vías públicas, etc. Los procedimientos represivos son medidas administrativas para reprimir o eliminar violaciones de normas o de actos. Estas violaciones de normas o de actos no son o no suelen ser calificadas como ilícitas. Uno de los casos típicos es el retiro, suspensión

o revocación de autorizaciones y concesiones otorgadas con anterioridad. Ordenes represivas, pueden ser la destrucción de construcciones realizadas sin permisos, las gestiones coactivas como la disolución de órganos directivos, el nombramiento de Administradores extraordinarios, etc.⁹. Los procedimientos directivos vienen a constituir una especie de subcategoría de reglamentos, y ejemplos de los mismos podrían ser las órdenes generales de las inspectorías de trabajo, regulaciones sanitarias de alimentos y bebidas; regulaciones sobre seguridad industrial, etc.

E. Dentro de este universo de planteamientos el acto de la autoridad administrativa (Ejecutivo Nacional por órgano del Ministerio de Hacienda) de intervenir un banco o instituto de crédito es un proveimiento ablatorio del tipo procedimental de las ablaciones personales, con una función en parte represiva y en parte preventiva. Este acto está tomado dentro de la función de control de una actividad privada que interesa a la colectividad y en virtud de la relación de control que nace del acto autorizatorio por el cual el particular es legitimado a ejercer la actividad crediticia o financiera definida en la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito.

V. ALGUNAS EXPRESIONES DEL DERECHO POSITIVO VENEZOLANO

Este acápite tiene por finalidad hacer una advertencia de tipo terminológico sobre las expresiones utilizadas por la Ley venezolana en los artículos 138 y 166 de la "Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito".

A. En el ordinal 3º del Artículo 138 de la Ley, se señala como atribuciones o deberes del Superintendente de Bancos, la de *informar* al Ministro de Hacienda y al Presidente del Banco Central de Venezuela sobre irregularidades y faltas de carácter grave que advierta en las operaciones de cualquier banco o instituto de crédito y que puedan poner en peligro los intereses de los depositantes acreedores, de los accionistas o la solidez del sistema bancario. Deberá también informar sobre las medidas adoptadas para corregir las irregularidades. En el presente caso nos proponemos examinar el término *informar* subrayado arriba.

1. Como se había aclarado en la nota 4, el acto de control es fundamentalmente un juicio u opinión de conformidad con unas reglas. Este juicio, lógicamente, puede ser de conformidad o de no-conformidad. Para una parte de la doctrina publicista, al juicio de conformidad o no conformidad va unida una medida que puede tener finalidad represiva, preventiva o rectificativa o sustitutiva. Las medidas represivas pueden consistir en sanciones pecuniarias y otras a las que ya se ha hecho referencia.

2. El control de los bancos e institutos de crédito está consagrado en la Ley, pudiera decirse, a dos niveles diferentes.

a) El nivel del control ordinario de los bancos e institutos de crédito que es ejercido por la Superintendencia de Bancos, órgano al cual corresponde tanto la emisión del juicio de conformidad no-conformidad, como la medida subsiguiente, generalmente de tipo represivo, esto es, imposición de sanciones pecuniarias de naturaleza represiva que utilizan el modelo de los actos ablatorios del tipo de procedi-

9. V. Giannini, *op. cit.*, Vol. II, pp. 1181 y sig.

mientos ablatorios personales con funciones sancionatorias. Son las hipótesis previstas en la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito en el Título XVI *Disposiciones Penales* (artículos 169 al 174).

b) El nivel de control que podríamos denominar extraordinario de los bancos e institutos de crédito, que es ejercido por la Superintendencia de Bancos y el Ministerio de Hacienda. Aquí el mecanismo de control se encuentra dividido entre los dos órganos: así a la Superintendencia de Bancos corresponde la emisión del juicio de conformidad no conformidad que la Ley denomina *informar*, y la medida posterior, de mayor gravedad, que es conocida como la intervención que corresponde al Ministerio de Hacienda, según lo dispone en el artículo 166 de la misma Ley. Este tipo de acto que presenta cierta complejidad estructural, es denominado *acto compuesto*, el cual definido como el acto emanado de figuras subjetivas una de las cuales es decidente y la otra sirviente, que ha sido llamado acto cumplido por "sujetos desiguales" o no homogéneos, etc. El acto sirviente presta al acto principal una cualidad del cual este último debe estar provisto, por disposición de una norma, pero que su autor no puede conferirle u otorgarle. Así es el caso del órgano con poder decisorio (Ministerio de Hacienda) unido o coligado a un órgano o cargo auxiliar (Superintendencia de Bancos) que le presta asistencia técnica o documental a aquél¹⁰.

B. En el artículo 166 se expresa que "*el Ejecutivo Nacional podrá autorizar al Superintendente de Bancos o a otra persona idónea a tales fines para intervenir al correspondiente Banco o instituto*". La norma utiliza el verbo *autorizar* pero es evidente que el mismo no corresponde ni siquiera al sentido corriente o vulgar de esta palabra¹¹.

El verdadero sentido de la norma del artículo 166 antes transcrita, corresponde como se ha dicho, a la medida que sigue o completa el juicio de conformidad no conformidad de la actividad o función de control. Pero la expresión *autorizar* envuelve algo más, que es la designación de una persona que desempeñe la titularidad o contitularidad por así decirlo, del "cargo" de interventor. De manera que la decisión del Ministerio de Hacienda, luego del *informe* de la Superintendencia de Bancos, comprende:

1. Una medida que junto con el "informe" del Superintendente constituye o forman ambos la de un acto de control. Esta medida ha sido precisada estructuralmente así como definida su función. La medida de intervención es, como se ha señalado, un acto que culmina un procedimiento del tipo ablatorio, por infracción de normas (Ley General de Bancos, etc.) de actos administrativos preceptivos (Reglamentos) de preveimientos administrativos (Resoluciones del Ejecutivo Nacional) que crean deberes y obligaciones cuya infracción no parece constituir un ilícito.

10. Giannini, *op. y vol. ult. cit.*, p. 830.

11. Ya hemos hecho referencia en la nota 6, a términos tales como "autorización" y "concesión". Para una visión preliminar puede verse: Aldo M. Sandulli, *Diritto Amministrativo*, XIII ediz., Napoli, 1982, Vol. I, p. 554. Asimismo la voz "*Autorizzazione*", en *Enciclopedia del Diritto* a cargo de P. Gasparri, Vol. IV, p. 509. Para una visión más profundizada, véase: Massimo Severo Giannini, *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, Milano, 1981, pp. 310 y sig. Es imposible detenerse a precisar estos conceptos generales.

2. Un acto de naturaleza organizatoria¹² como es la designación del "titular" o del sujeto del ordenamiento que va a desempeñar el papel de la figura subjetiva que ha sido denominada por la doctrina como *munus*¹³, esto es la designación del *interventor*. La ley señala que tal función puede ser desempeñada por el titular del cargo de Superintendente de Bancos, pero también puede desempeñarla cualquier persona *idónea*. Es posible que esta "persona idónea" pueda ser un sujeto jurídico inmaterial o persona jurídica o moral. La designación del Interventor es un acto de naturaleza organizativa, como ya se dijo, similar a la designación del Síndico de una quiebra o a un "depositario" judicial.

3. Es de hacer notar que de las expresiones de la Ley pudiera derivarse una interpretación ambigua o equívoca. La Ley habla de que *el interventor podrá acordar con el Banco Central de Venezuela las medidas que deberán ser adoptadas...* Estas palabras podrían tener las siguientes interpretaciones:

a) Que la titularidad del *munus* de la intervención se encuentra repartida o dividida entre dos co-titulares: el interventor designado y el Banco Central de Venezuela C.A. y que ambos, de común acuerdo, deberán tomar las medidas adecuadas, pero sin que el uno pueda actuar sin el otro. Esta interpretación se advierte mejor cuando se altera el orden de expresión así: *el interventor, con el Banco Central de Venezuela, podrá acordar las medidas...*

b) El término o expresión *podrá*, utilizado por la Ley, era y es generalmente entendido en la forma que a tal expresión le da el Artículo 13 del Código de Procedimiento Civil, esto es, de conceder "arbitrio" al Juez para decidir según lo más equitativo y racional. En este caso, parecería facultativo del Interventor designado, acudir al Banco Central de Venezuela para lograr o *acordar* las medidas necesarias respecto del instituto intervenido. Pero la jurisprudencia de la Sala Político-Administrativa de nuestra Corte Suprema de Justicia ha dictaminado: "El término "podrá" de una norma de carácter estrictamente procesal, cuando es utilizado como parte de un precepto de derecho material, no admite el mismo sentido de discrecionalidad que le acuerda el artículo 13 del Código de Procedimiento Civil". (Sentencia del 7 de junio de 1982). La sentencia no menciona cuál o cuáles son o pueden ser los sentidos del término *podrá*.

c) Que la titularidad del *munus* corresponde a la persona del interventor y que el papel del Banco Central de Venezuela es servir de apoyo a la función del interventor, de acuerdo con los objetos de este Banco, entre los cuales está el de promover la adecuada liquidez y solvencia del sistema bancario. (Art. 2º, ord. 7º).

d) Nosotros nos inclinamos hacia la interpretación de los dos últimos párrafos, esto es, que la posición del Banco Central de Venezuela es la de facilitar las funciones

12. Los actos organizatorios pertenecen a un sector de la actividad de la Administración Pública y que descriptivamente se pueden señalar como aquellos destinados a la creación, a la modificación de entes o personas o sujetos, de cargos, puestos, etc.; a la dotación de los mismos, a la asignación de personal, al empleo de éste y a todo cuanto se refiere a la relación orgánica (dirección, jerarquía, equiordenación, auxiliariedad, vicariedad, etc.). Véase por todos Sandulli, *op. y vol. cit.*, p. 558.

13. Aparte de las precisiones que se harán posteriormente, un diccionario define el término "*munus*"-"*muneris*" (nominativo plural neutro "*munera*") como cargo, oficio, función, empleo, servicio público, deber.

del interventor, en el sentido de servirle de apoyo financiero o inclusive prestarle funciones de asesoramiento bancario o de carácter técnico.

4. Este acto de apariencia única donde se decide intervenir un banco o instituto de crédito e investir a una persona del cargo de *munus* de interventor, se conoce por una parte de la doctrina como un *acto plúrimo*, esto es, el acto en el cual se presentan bajo una sola forma varios actos de un único agente cada uno de los cuales tiene un contenido diverso.

C. En conclusión, puede decirse que el acto de intervención de un banco o instituto de crédito, en los términos que esta operación está regulada en la ley venezolana, es un acto cuya función o finalidad es de control, de carácter extraordinario o excepcional que constituye un *acto compuesto* en cuya formación intervienen dos órganos administrativos como son el Ministerio de Hacienda y la Superintendencia de Bancos y que la fase o etapa de la medida propia de los actos de control adopta la estructura de un acto ablatorio personal en algunos casos del tipo sancionatorio, que a la vez conforma o se exterioriza como un *acto plúrimo* ya que comprende el acto ablatorio antes mencionado más un acto de naturaleza organizatoria de designación del "titular" del *munus* que constituye la figura del interventor.

VI. NATURALEZA DE LA FIGURA SUBJETIVA DEL INTERVENTOR

A. Si definimos un ordenamiento jurídico como un grupo organizado productor de sus propias normas, señalamos las notas, elementos o partes de su definición: plurisubjetividad, organización y normación. Dada la inseparable unión de sus elementos, la normación sobre la plurisubjetividad es la que establece quiénes son los operadores jurídicos en el ordenamiento¹⁴. El operador por excelencia es el *sujeto* del ordenamiento. Los sujetos jurídicos en los ordenamientos jurídicos estatales actuales son fundamentalmente las personas humanas y las llamadas personas morales. Es bien sabido que ni aún hoy todos los sujetos son iguales o que a todos corresponda una misma posición jurídica o posiciones jurídicas. Así tenemos nacionales y extranjeros, ciudadanos y no ciudadanos, etc. Pero aparte de estas diferencias hay otros operadores jurídicos que no son o no llegan a alcanzar la categoría de sujetos. Estos operadores jurídicos fueron llamados por el profesor Giannini, *figuras subjetivas*.

1. Una de tales figuras es la ya mencionada del *munus* o *cargo subjetivo*, el cual es definido descriptivamente como un sujeto del ordenamiento, que en base a las normas del mismo ordenamiento, recibe el encargo de cuidar intereses ajenos.

Como enseña el profesor Giannini el *munus* es siempre un sujeto de derecho común y que en épocas menos recientes era siempre una persona humana, pero re-

14. Sobre las nociones correspondientes a "ordenamiento jurídico" pueden verse: Santi Romano, *L'ordinamento Giuridico*, Firenze, 1962 (Ristampa della II Edizione) y la obra de Giannini, *Diritto Amministrativo*, Vol. I, pp. 92 y sig. Sobre la teoría de las llamadas "*figuras subjetivas*" puede verse: Francesco Messineo, *Contributo alla dottrina della Esecuzione Testamentaria*, Roma, 1923 y el propio Giannini, *op. y vol. cit.*, pp. 115 y sig. Sobre una visión o explicación de estas figuras como "*representantes legales*" o similares términos de la "representación" puede verse: José Iturriaga Romero, *La representación en el Derecho Privado*, Lima, 1974.

cientemente también puede desempeñarlo una persona jurídica. En la actividad de este sujeto puede individualizarse una parte que no es actividad realizada para sí, sino actividad dirigida a un interés que le es ajeno y que le viene encomendado. El interés que se le ha encomendado puede ser de otro sujeto del ordenamiento (sujeto privado) y entonces se tiene la figura de *munus* privado, o el interés puede ser de la colectividad, entonces se tiene el *munus* público.

2. En la doctrina jurídica privada de hace algunos años, se señalaba que estas personas que una parte de su actividad la desarrollan en interés de otro sujeto, de acuerdo a las normas del ordenamiento, eran *representantes legales*. Esto era así respecto del padre con relación al hijo, del tutor con relación al pupilo, etc. Sin embargo en algunos casos la teoría de la "representación legal" llegaba a verdaderos absurdos como el del albacea testamentario. Esta figura del *munus* permite explicar algunos casos como los del "depositario" de bienes embargados, el síndico de una quiebra y figuras similares.

3. Es evidente que todos los *munera* están previstos y regulados por normas del Estado y los *munera* públicos han llegado a ser componentes de los poderes públicos de los cuales algún órgano mantiene vigilancia sobre los mismos. Los *munera* públicos modernos son algunos que ya hemos mencionado, como los "depositarios" judiciales, los síndicos de los atrasos y quiebras, la comisión de vigilancia de las mismas, etc. En algunos casos la asunción del encargo puede ser obligatoria.

4. Es necesario tener en cuenta que los *munera* pueden ser accesorios de actividades profesionales, como el capitán de la nave que actúa como oficial del estado civil o el médico que expide "certificados" de salud para conducir vehículos, etc. Más frecuentemente los *munera* son encomendados por encargo, como los ya mencionados "auxiliares" de justicia y como es el caso del interventor de un banco o de otro instituto de crédito. En el caso de que se designe como "interventor" al propio Superintendente de Bancos, el *munus* sería accesorio del cargo o más propiamente del titular del cargo. Al variar el titular de la Superintendencia, variaría necesariamente la persona del interventor o titular del *munus*¹⁵.

B. La ley venezolana no señala en modo alguno cuáles son los poderes jurídicos de que se encuentra investido el "interventor" de un instituto de crédito. La Ley habla de medidas que se tomarán de acuerdo con el Banco Central de Venezuela, medidas que las medidas adoptadas serán obligatorias para el instituto intervenido. ganización o disolución del instituto intervenido y obligatorias para éste.

1. En términos generales la situación jurídica del *munus* es la de potestad o poder, situación que está expresada claramente en el texto de la Ley cuando señala que las medidas adoptadas serán obligatorias para el instituto intervenido.

2. La intervención de un Instituto de crédito puede realizarse, a nuestro modo de ver, a, dos niveles o profundidades, que podrían considerarse así:

15. Para las nociones expuestas remitimos a la obra de Giannini, citada en la nota anterior. La otra figura subjetiva, es el "cargo objetivo" u *officium* que es definido como el instrumento jurídico mediante el cual actúan grupos o entes de hecho. En nuestro derecho positivo los sindicatos no tienen necesariamente personería jurídica, ni los condominios de la propiedad horizontal, sin embargo ambos entes, sin ser sujetos, actúan por medio de "officia", esto es, la Junta Directiva del Sindicato o el administrador del condominio.

a) Una *intervención radical*, como la producida en los casos del Banco Táchira C.A., el Banco de los Trabajadores de Venezuela, S.A. y algunos otros. En este tipo de intervención el acto ablativo prácticamente reduce o elimina el derecho de empresa y paraliza toda actividad futura, hasta tanto se logre la decisión final de recuperación, reorganización o disolución. En este caso los Administradores, cualquiera que sea la organización que tenga el Instituto intervenido, quedan suspendidos en el ejercicio de sus cargos pudiendo producirse también una separación absoluta de las relaciones del cargo y de las relaciones de servicio y exigibles los derechos patrimoniales que pudieran corresponderles, como serían los derivados de la relación de trabajo. También la Asamblea Ordinaria de Accionistas carece ya de todo sentido, porque no puede utilizar los poderes que le otorga la Ley porque de hecho, carecen de sentido. Estos órganos, compuestos por los Administradores y por la Asamblea Ordinaria de Accionistas son propios del funcionamiento normal y sano de las sociedades anónimas. Respecto de la Asamblea Extraordinaria, algunos poderes podrían considerarse conservados por la misma, como sería el de acordar la disolución anticipada de la sociedad, prorrogar la duración para evitar la disolución automática, reintegrar o aumentar el capital social y la reforma de los Estatutos en esos mismos casos. Es de observar que la llamada Asamblea para considerar el aumento o reintegro del capital social no funciona como un verdadero cuerpo colegiado, sino es una simple reunión de accionistas en donde cada uno individualmente decide comprometer un nuevo capital o dinero para responder de las mismas deudas sociales. La intervención no podría ir tan lejos como para eliminar estos poderes de la Asamblea Extraordinaria. Las demás Asambleas Extraordinarias, diferentes a los que se refiere el artículo 280 del Código de Comercio, se encuentran en la misma situación de hecho que las Asambleas Ordinarias ya mencionadas. En estos casos todos esos poderes de los Administradores y Asambleas pasan al interventor, con las salvedades mencionadas.

b) Una *intervención convenida*, en el sentido de que la institución financiera confronta una situación difícil, pero que se agravaría en caso de producirse una intervención radical. En estos casos el Ejecutivo Nacional podría negociar una intervención que no eliminara la actividad empresarial y conservara la estructura organizativa del ente intervenido. Así, por ejemplo, el Ejecutivo Nacional podría de acuerdo con la entidad financiera designar un contralor interno con poderes para impedir la toma de algunas decisiones, o imponer otras o modificar los ya tomados, etc., interventor que aparentemente o formalmente sería designado por la Administración o Asamblea de Accionistas. Este sería uno de los casos que la doctrina conoce como contratos, o mejor, negocios jurídicos sustitutivos de proveimientos¹⁶.

c) Dentro de estos dos esquemas extremos cabe una serie de soluciones intermedias, negociadas o no.

C. La intervención tiene que limitarse a la actividad del instituto intervenido y comprende la eliminación de los cargos o poderes de los Administradores en la forma que ya se ha expuesto. Pero la intervención en ningún caso puede alcanzar los derechos personales de los socios. Mas claramente así: en las organizaciones públicas

16. Para esta noción, ver: Giannini, *op. cit.*, Vol. I, pp. 752 y sig.

y en algunas privadas como son las sociedades anónimas existen cargos y órganos desempeñados por titulares, en unos casos funcionarios públicos, en otros, empleados o trabajadores privados. Entre los titulares de los cargos u órganos y el ente o persona jurídica a la cual pertenece el cargo, se producen dos tipos de relaciones que se han definido: una, como la relación de servicio y otra, como la relación del cargo. La relación de servicio tiene carácter patrimonial y se refiere a la remuneración económica, ventajas patrimoniales, la carrera, la antigüedad, el título o grado, etc. La relación del cargo es de tipo organizatorio y es la que actúa la imputación a la persona jurídica de los actos realizados por el titular, y de la cual dependen los poderes con los cuales éste actúa. En la relación de servicio una de las partes es la persona material o jurídica concreta que desempeña el cargo. En la relación del cargo, es el titular abstracto el que tiene tales caracteres, o en otras palabras: esta última relación se refiere más a una cualidad jurídica que la norma atribuye al titular del cargo. Regresando a nuestro caso, el accionista, como tal, de una sociedad anónima, pongamos por caso, forma o tiene derecho a formar parte de un órgano colegiado que es la Asamblea. La relación del cargo, corresponde al conjunto de accionistas o Asamblea en sí, la relación de servicio, corresponde a cada accionista particular. Cuando se produce la intervención se eliminan las relaciones de servicio, pero no pueden eliminarse las relaciones de carácter patrimonial que son inseparables de cada accionista. Algo parecido sucede con los Administradores. Según lo expuesto, ellos quedan eliminados o disminuidos como titulares de los cargos, pero sus relaciones de servicio de carácter patrimonial no pueden ser eliminadas. En consecuencia los poderes o deberes de carácter patrimonial de las personas de los Administradores y de los accionistas no son ni pueden ser afectados por la intervención.

D. Es necesario anotar que muchas veces existen negocios entre los propios accionistas de una sociedad anónima que se refieren a la actividad, negocios, resultados, etc., de la sociedad donde ambos son socios. Estos negocios o contratos son denominados contratos o negocios "para-sociales", como la cesión de dividendos, compromisos para votar en las Asambleas, compromisos para dividir los cargos de la Administración social y así sucesivamente.

Puede también presentar negocios entre accionistas que dejan de serlo o disminuyen su porcentaje en la titularidad de acciones y otros accionistas o terceros que se hacen accionistas por compra o negociación de acciones.

Estos derechos derivados de tales negociaciones se ven afectados *de hecho* en caso de producirse una intervención como las previstas en los Institutos de Crédito, pero el Interventor necesariamente quedaría excluido de tales relaciones sin poder intervenir en las mismas en su calidad de interventor. Su función de *munus* es cuidar del interés de la sociedad intervenida y atender, además, al interés público de depositantes, acreedores y estabilidad del sistema bancario. El interés privado de los accionistas pasados o presentes y sus negocios, inclusive los denominados "para-sociales" quedan fuera de la esfera de actuación del Interventor.

Esta materia de la intervención administrativa de institutos de crédito y la liquidación de los mismos debería ser objeto de una regulación más precisa y completa, que separara la regulación forzada de estas empresas del régimen de derecho común, elaborándose al efecto una regulación separada para la liquidación colectiva por la

vía administrativa, más ágil y equitativa que la liquidación mediante los procesos de quiebra, a veces largos y dispendiosos.

Se ha tenido conocimiento que los Tribunales venezolanos han resuelto algunos conflictos de los mencionados en este estudio, pero sin embargo, ha sido imposible obtener la información suficiente debido a la casi nula publicidad de la jurisprudencia venezolana.