

LA ASOCIACION BANCARIA VENEZOLANA Y EL CONSEJO BANCARIO NACIONAL

Tomás Polanco Alcántara
*Profesor de Derecho Administrativo
de la Universidad Central de Venezuela*

SUMARIO

- I. EL CONSEJO BANCARIO NACIONAL
- II. LA ASOCIACION BANCARIA DE VENEZUELA
- III. CONCLUSION

Actualmente existen en Venezuela dos entidades diferentes y que se denominan:

1. El Consejo Bancario Nacional, regido por el Título XIV de la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito (Arts. 146-152); y,
2. La Asociación Bancaria de Venezuela, cuya acta constitutiva está inscrita el 20 de agosto de 1950, bajo el N° 53, folio 152, Protocolo 1º, Tomo 6, en la Oficina Subalterna del Segundo Circuito de Registro del Departamento Libertador del Distrito Federal.

Ha parecido interesante establecer las distinciones, relaciones y semejanzas que puedan existir entre la Asociación Bancaria de Venezuela y el Consejo Bancario Nacional. Con tal objeto formularé las consideraciones siguientes:

I. EL CONSEJO BANCARIO NACIONAL

El año de 1939 el Estado venezolano, dentro de las reformas políticas y jurídicas originadas en 1936, adoptó la reforma de la legislación bancaria y que, fundamentalmente, consistió en la creación del Banco Central de Venezuela y en una nueva orientación de la inspección y vigilancia de la actividad bancaria privada por parte del Estado.

Todo llevó a la Ley de Bancos del 24 de enero de 1940, en la cual, entre otras previsiones, se creó el Consejo Bancario Nacional (Título IX, Arts. 46-51).

De la Exposición de Motivos de la Ley citada quiero destacar sobre el particular lo siguiente:

“La necesidad de una coordinación en la política de los Bancos que funcionan en Venezuela, de un sentido de solidaridad no sólo en cuanto concierne al bien público sino también para la defensa y fomento de sus propios intereses, ha sido sentida y expresada muchas veces.

Creemos que el Consejo Bancario Nacional, cuya creación propugnamos, puede satisfacer la referida necesidad, señalada también por el Dr. Constantine E. Mc. Guire en su importante informe publicado en el N° 5 de la Revista Hacienda. La enunciación formulada de las atribuciones del Consejo no ha sido, en ab-

soluto, con miras limitativas; y no podemos siquiera decir que las enunciadas vayan a ser sus funciones principales. Más que anhelo, tenemos la convicción de que han de ser muchos los beneficios que se deriven de tan necesario organismo: beneficios que, sin duda alguna, han de encauzar en una sola corriente las actividades bancarias del país, llenando así la necesidad de que esta importante rama de nuestra economía constituya una verdadera masa y, con unidad de acción, preste eficiente y adecuadamente todos los útiles servicios que está llamada a desempeñar.

No dudamos de dicho resultado, puesto que el nuevo organismo brinda la oportunidad de estudiar los múltiples problemas de la banca en forma coordinada, que permite llegar a conclusiones que hoy por hoy no se pueden lograr, por falta de cooperación entre las distintas entidades bancarias.

En los Estados Unidos, la Junta de Gobernadores del Sistema de Reserva Federal, cuenta con un cuerpo consultivo, denominado «Federal Advisory Council», compuesto de elementos directivos de los bancos; también el Superintendente de Bancos del Estado de Nueva York dispone de semejante cooperación consultiva. Ambos cuerpos han dado excelentes resultados, ya que siempre han brindado la posibilidad de conocer una opinión verdaderamente técnica”.

Allí se destaca que el Consejo Bancario Nacional fue ideado, inicialmente, a modo de un organismo consultivo del Estado para facilitar en general la actividad bancaria.

El Consejo Bancario Nacional permaneció en forma idéntica hasta la reforma bancaria, que tuvo lugar conforme a la Ley del 13 de febrero de 1961, que ofrece algunas reformas a la estructura que le fue dada en la Ley de 1940.

En la legislación actualmente vigente (Ley del 22 de abril de 1975) se hicieron otras variantes que no alteran sino precisan la naturaleza del Consejo.

El referido Consejo es, por tanto, un organismo oficial que tiene, en principio, el carácter fundamental de cuerpo consultivo del Ejecutivo Nacional y de órgano de estudio de la situación bancaria y económica del país.

Así lo dije expresamente en mi libro *Derecho Administrativo* (pág. 231, edición 1959 de los Cursos de la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela).

En mi otro libro, *La Administración Pública* (publicado en 1952), había hecho el análisis de ese Instituto conforme a la legislación entonces vigente y en él destacué lo siguiente:

“a) *Objeto*: El Consejo Bancario Nacional debe estudiar las condiciones bancarias y económicas del país y hacer recomendaciones o sugerencias pertinentes al Ejecutivo Federal, a la Superintendencia de Bancos y a los Bancos; debe además estudiar la práctica bancaria y procurar su coordinación y mejoramiento; elegir a los Directores y Suplentes que le corresponda para el Banco Central de Venezuela. En tales funciones no actúa, como puede verse, en calidad de órgano consultivo, sino de organismo meramente técnico. Sí lo hace en la calidad que nos interesa cuando responde a las consultas que le formule la Superintendencia de Bancos y el Banco Central.

b) *Finalidad*: Este organismo parece tener como finalidad la de lograr una acción armónica en la actividad bancaria nacional bajo la suprema vigilancia del Estado a través de la Superintendencia de Bancos".

Puedo por lo tanto afirmar que hasta la reforma de 1961 el Consejo Bancario Nacional era sólo un organismo que tenía a la vez funciones consultivas y técnicas.

Las primeras las ejerce como respaldo al Banco Central y a la Superintendencia de Bancos y las segundas con respecto a las actividades bancarias en general, en cuanto se refiere al estudio de las condiciones bancarias del país y para facilitar las labores, tan importantes en la banca, de conocer y utilizar las costumbres y prácticas bancarias y facilitar y hacer cumplir el efecto previsto en el Art. 9 del Código de Comercio.

La transformación legislativa habida en 1961 y en 1975 y que debemos examinar en forma integral, repetimos que no ha cambiado la naturaleza original del Consejo Bancario que sigue siendo, como ya lo dije en 1959 en mi mencionada obra, "un organismo que tiene a la vez carácter técnico y carácter consultivo".

Sin embargo se han precisado y añadido algunas características que quiero mencionar:

1) El Consejo Bancario no es un organismo privado sino público, de carácter administrativo, que tiene fundamentalmente como interés el beneficio del bien público, como lo demuestra su competencia para estudiar en general las condiciones económicas del país y para hacer sus recomendaciones sobre el particular a las autoridades públicas. Está concebido por lo tanto en función de intereses generales y no del interés de ningún sector de la vida nacional.

2) El Consejo Bancario Nacional debe reflejar en sus decisiones la opinión sólo de los institutos bancarios privados, ya que los institutos bancarios oficiales o mixtos, salvo el Banco Central de Venezuela, no tienen derecho a voto en las deliberaciones.

En ese sentido el Consejo Bancario cumple las funciones previstas en el Art. 109 de la Constitución sobre la existencia de cuerpos consultivos, establecidos por la Ley para "oír la opinión de sectores económicos privados en asuntos que interesan a la vida económica".

3) El Consejo Bancario Nacional tiene algunas facultades administrativas de decisión que están limitadas a la elección de la terna prevista en el parágrafo 1º del Art. 20 de la Ley del Banco Central.

4) El Consejo Bancario ha mantenido sus facultades relativas a las costumbres mercantiles y prácticas bancarias respecto a las cuales tiene la potestad de identificación, recopilación, estudio, coordinación y mejora, así como velar por su observancia.

Esta facultad es, en cierto modo, reguladora de la actividad bancaria y podría afirmarse que constituye una potestad administrativa reglamentaria cuyos efectos jurídicos no están suficientemente determinados como para hacer afirmaciones absolutamente categóricas.

5) La Ley vigente atribuye además al Consejo Bancario dos potestades importantes contempladas en los numerales 7 y 4 del Art. 152.

La primera de ellas se refiere a los estudios para la cabal ejecución de las disposiciones y medidas que dicten el Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Ve-

nezuela, de conformidad con el Art. 1º de la mencionada Ley; y la segunda, la de desempeñar las demás funciones "cónsonas con su naturaleza" y ejercer las otras atribuciones que le señalen las leyes y sus reglamentos.

6) La Ley vigente ha establecido que las relaciones entre el Ejecutivo Nacional y los institutos representados en el Consejo Bancario se deben efectuar necesariamente a través de ese Consejo.

Las características que se acaban de destacar constituyen actualmente la esencia misma del Instituto: a su carácter inicial de cuerpo consultivo y técnico, el legislador ha querido añadir facultades reguladoras y representativas.

Las facultades reguladoras tienen índole especial. Quizás ellas deben dividirse en dos tipos: el primero se refiere a las costumbres y prácticas mercantiles bancarias y las otras a la ejecución de las disposiciones y medidas que dicten las autoridades nacionales competentes en materia bancaria.

En cuanto a las costumbres mercantiles y prácticas bancarias las facultades del Consejo Bancario Nacional lo llevan a ser una especie de legislador supletorio cuando puede precisar e identificar, en un momento determinado, que existe una costumbre bancaria, que regirá en silencio de la Ley si es uniforme, pública y generalmente ejecutada. Parecida función tiene respecto a las prácticas mercantiles por cuya observancia debe velar.

De esa manera el Consejo Bancario tiene competencia para ser, repetimos que en cierto modo, un regulador supletorio de la Ley en lo que a costumbres y prácticas se refiere.

Tema diferente es el referente a la ejecución de las disposiciones de las autoridades competentes. Nos encontramos, no ante el silencio de la Ley, como sí sucede respecto a las costumbres y prácticas mercantiles, sino ante la presencia de una norma, que tiene carácter sub-legal y que ha emanado del Ejecutivo Nacional o del Banco Central.

Esa norma referida a materias bancarias debe ser ejecutada con carácter obligatorio por los Institutos a quienes rige la Ley bancaria (Art. 1º de la Ley General de Bancos y Otros Institutos de Créditos). Allí entra la facultad del Consejo, para estudiar las disposiciones referidas y lograr "su cabal ejecución".

"Cabal" significa cumplida, exacta, acabada y justa.

Al ejercer esa facultad el Consejo Bancario determina, con esas notas, la forma como se debe ejecutar lo que, en materia bancaria, haya dispuesto la actividad administrativa competente.

Esta facultad debe, por lo tanto, entenderse como una potestad interpretativa que podrá llegar a considerarse como de carácter "auténtico", es decir, indiscutible por parte de a quienes corresponde recibir y ejecutar la medida o disposición adoptada.

No se debe dejar de afirmar que el ejercicio de las facultades del Consejo Bancario no puede ser arbitrario sino que está sujeto a las limitaciones constitucionales de no apartarse del espíritu, propósito y razón de la norma. De allí que los actos del Consejo, ejecutados conforme a las facultades referidas, son susceptibles del recurso por ilegalidad.

La potestad representativa del Consejo, impuesta por la Ley, no se refiere a ningún banco en particular, sino al "sector bancario" privado en su conjunto; tampoco

se refiere a cualquier tipo de representación sino exclusivamente a las que corresponden para regular las relaciones entre el Ejecutivo Nacional y dicho sector bancario.

El carácter público del Consejo Bancario determina, por último, que la pertenencia al mismo no sea voluntaria sino de pleno derecho y no renunciabile. Un instituto cualquiera, regido por la Ley de Bancos y Otros Institutos de Créditos, necesariamente pertenece al Consejo Bancario, independiente de su voluntad y por expresa disposición de la Ley.

II. LA ASOCIACION BANCARIA DE VENEZUELA

La Asociación Bancaria fue constituida como una sociedad civil sin fines de lucro, según el documento cuyos datos de registro arriba se han citado.

Sin entrar en el análisis de las diferentes reformas que han sufrido su acto constitutivo y estatutos y limitándonos a los vigentes, advertimos en ella lo siguiente:

La Asociación Bancaria de Venezuela es una institución privada, que fue constituida inicialmente en forma de sociedad civil y a la que luego se le dio carácter de asociación.

No se trata, bien se sabe, de una simple distinción teórica, sino que importa mucho desde un punto de vista estrictamente jurídico: las "Asociaciones", que están previstas en el numeral 3 del Art. 19 del Código Civil, pueden tener todo objetivo lícito que interese a los asociados. La sociedad tiene en cambio una modalidad diferente en cuanto persigue un fin económico, común a los socios (Art. 1649. Código Civil). La finalidad de una asociación no tiene que ser necesariamente económica mientras que la de una sociedad sí debe serlo. Los Estatutos actuales dan a la Asociación Bancaria el carácter de asociación civil.

Por el carácter privado que tiene la Asociación Bancaria, ella no agrupa, necesariamente, a la totalidad de los institutos regidos por la Ley General de Bancos y Otros Institutos de Créditos sino únicamente a los bancos fundadores y a los que en el futuro se incorporen a ella, tal como lo dicen su acta constitutiva y el Art. 5 de sus Estatutos.

El carácter privado de la Asociación limita, por lo tanto, su actividad a sus intereses propios y a los de los institutos que la constituyen. Su existencia y funcionamiento no tiene por lo tanto carácter ni interés público.

Debe notarse expresamente que la definición, defensa y sostenimiento de intereses privados no es contraria a la de los intereses públicos sino simplemente diferente.

La Asociación Bancaria precisamente por su carácter privado puede excluir a alguno de sus miembros (Art. 9 de los Estatutos), cuando alguna de las actividades de un banco asociado sea considerada en contradicción con los intereses de los demás. No nos interesa establecer el procedimiento de la exclusión sino únicamente la posibilidad de la misma.

Nótese por lo tanto que la pertenencia a la Asociación no es de pleno derecho sino voluntaria.

La Asociación tiene determinados objetivos que están indicados en el Art. 2 de sus Estatutos y que con un carácter general se refieren "a la defensa de los intereses de sus miembros" y de "la actividad económica y privada en general".

En tal sentido, las actividades de la Asociación Bancaria pueden clasificarse así:

1) Colaboración con los organismos bancarios nacionales; 2) interés en la economía general del país; 3) interés en la actividad bancaria en particular; 4) interés en las cuestiones propias de la sociedad; 5) interés en las cuestiones específicas de sus socios.

La colaboración con los entes públicos tiene dos sentidos distintos: uno, el referido a las prácticas bancarias respecto a las cuales la Asociación debe procurar que se mejoren y coordinen colaborando a tal fin con el Consejo Bancario Nacional y el otro referido a la cooperación con los Poderes Públicos y con el propio Consejo Bancario para la mejor actividad bancaria mediante la sugerencia de reformas legales o de cualquier otra índole.

Por tanto, la relación de la Asociación Bancaria con las actividades públicas puede ser mediante colaboración, cooperación y sugerencias.

Nótese que “colaborar” es “trabajar con otras personas en obras de ingenio”, mientras que “cooperar” es “obrar conjuntamente con otros para un mismo fin”, términos que si bien aparecen como parecidos, tienen, sin embargo, matices diferenciales de orden conceptual.

La Asociación como tal no tiene carácter ni potestad normativa para el sector bancario y se limita a sugerir medidas o a cooperar con la ejecución de las que sean adoptadas.

Como organismo destinado a la defensa de los derechos e intereses de sus miembros, la Asociación Bancaria tiene, a nombre de sus miembros, una serie de potestades encaminadas a:

- 1) Resolver los problemas que surjan entre sus miembros (letra C, Art. 2).
- 2) Colaborar para que el sector financiero tenga la debida proyección por su transcendental función social (“L”, Art. 2) y, en consecuencia, hacer esfuerzo para que la imagen del sistema tenga un alto nivel ajustado a la realidad (“J”, Art. 2).
- 3) La Asociación tiene otro objeto importante relativo al análisis de los problemas de orden interno y técnico de la banca, a los que se refieren la obtención del personal capacitado y especializado que la banca necesita y a las relaciones laborales del sector con sus trabajadores.
- 4) La Asociación tiene una función representativa exterior frente a organismos internacionales económicos relacionados con la actividad bancaria y una función representativa interna dentro de las federaciones y organismos del sector privado.

Todo ese conjunto diseña la imagen de la Asociación Bancaria como una entidad destinada a favorecer y defender los legítimos intereses de sus asociados en tanto en cuanto integran un sector de la vida privada nacional.

Esos intereses deben verse ante las autoridades, frente a la opinión pública y a los demás sectores de la vida privada y dentro de sí misma.

Cada una de las actividades de la Asociación tiene características propias en sus distintas modalidades de acción.

No entramos a analizar la forma de administración interna de la Asociación.

III. CONCLUSION

Es evidente que, al comparar la Asociación Bancaria de Venezuela y el Consejo Bancario Nacional se concluye que se está ante dos instituciones completamente diferentes:

- 1) Una tiene carácter público y la otra privado.
- 2) La pertenencia al Consejo Bancario es de pleno derecho para los bancos e institutos de crédito, mientras que la pertenencia a la Asociación Bancaria es voluntaria.
- 3) El Consejo Bancario cuida intereses públicos; la Asociación atiende a intereses privados.
- 4) El Consejo Bancario tiene carácter, en cierto modo, normativo general; la Asociación Bancaria sólo actúa dentro de su propio ámbito.
- 5) El Consejo Bancario es organismo representativo del sector bancario ante el Ejecutivo Nacional; la Asociación representa a sus propios miembros sólo ante organismos privados, nacionales e internacionales.
- 6) El Consejo Bancario atiende a medidas de carácter general, mientras que la Asociación Bancaria se ocupa de intereses específicos propios del sector bancario como tal.
- 7) Nótese que la Asociación Bancaria de Venezuela es una persona jurídica mientras que el Consejo Bancario es un organismo administrativo que carece de personalidad jurídica. En consecuencia, la Asociación tiene "objetivos" mientras que el Consejo tiene "funciones".

Hay que hacer notar que, tanto el Consejo Bancario como la Asociación, tienen establecido en sus cuerpos normativos, respecto a la Asociación, que realizará las demás actividades que resulten cónsonas con su objetivo (Letra "O", Art. 2, Estatutos de la Asociación Bancaria) y respecto al Consejo Bancario, que desempeñará "las funciones cónsonas con su naturaleza" (numeral 7 del Art. 152 de la Ley Bancaria), situación que indica, por la coincidencia de redacción, que en ambas entidades se quiso dejar una amplitud de acción que permita desarrollar labores o actividades que se deriven de sus propios objetivos concretos e inmediatos. No quiere decir que cada uno de ellos pueda hacer todo cuanto le parezca sino únicamente aquello que aunque no esté expresamente consagrado en la previsión estatutaria o legal sí está directamente derivado de sus propios objetivos o funciones.

Las características señaladas determinan que las dos instituciones si bien son diferentes, no son entre sí ni contrarias ni contradictorias y que pueden perfectamente actuar en determinados campos con posible acuerdo, por ejemplo, en lo referente a las costumbres y prácticas mercantiles y en la ejecución de las medidas que dicten las autoridades administrativas.

No debe dejarse tomar en cuenta que su participación en ese acuerdo es posible, pero no necesaria, ya que bien puede la Asociación presentar criterios diferentes a los del Consejo.