

COMENTARIO ACERCA DE LA REFORMA BANCARIA

*Luis Morand V.**

1. *Antecedentes de la Reforma Bancaria*

La modificación de la estructura bancaria emprendida por la Junta de Gobierno, a partir desde el año 1973, tiene características muy diferentes de las reformas sistemáticas que en diversas ocasiones se han introducido en un esquema jurídico determinado. En general, las reformas legales de cualquier especie se efectúan por un motivo dogmático, doctrinario o de política general.

Nuestra reforma bancaria del último año tuvo su origen directo en las condiciones que el Gobierno de la Unidad Popular había creado en los bancos comerciales con el objeto de conducir a éstos a un sistema de banca única estatal.

Al momento de asumir la Junta de Gobierno, había dieciocho bancos comerciales nacionales y una sucursal de banco extranjero estatal. De los dieciocho, en trece de ellos la Corporación de Fomento y sus filiales era dueña de más del 51% de las acciones y en muchos el porcentaje llegaba a más de un 90%. De los cinco restantes, el Banco de Chile tenía casi el 48% de sus acciones en poder de CORFO y filiales y sólo quedaban en poder de particulares el Banco de Crédito e Inversiones, empresa importante, y tres pequeños bancos regionales. De estos bancos que CORFO no había adquirido en porcentaje significativo, sólo uno se encontraba sin interventor designado por el Gobierno durante el régimen de la Unidad Popular.

La verdad es que, desde aquel 30 de diciembre de 1970 en que el Presidente de la época anunció en un discurso la compra de las acciones bancarias por el Estado y el próximo envío de un proyecto de ley para regularizar dicha compra, el régimen de Unidad Popular avanzó rápidamente en la adquisición y control del sistema bancario y, si bien jamás envió el proyecto de ley con el objeto indicado, se compraron de hecho las acciones de los bancos más importantes sin otro inconveniente que el creado por una denuncia a la Comisión Antimonopolios que aún no se falla en definitiva.

En aquel entonces, los bancos comerciales quedaron sujetos a un sistema centralizado y dirigido por el Banco Central, quien era práctica-

* Asesor Jurídico, Superintendencia de Bancos. Las opiniones vertidas en el artículo son de exclusiva responsabilidad del autor y no reflejan, necesariamente, el pensamiento de la Superintendencia de Bancos.

mente el que obtenía y repartía las líneas de crédito del exterior e imponía, además, el otorgamiento de los créditos internos que, en su mayor volumen, iban a la llamada "área social", la que comprendía desde las empresas jurídicamente estatales hasta las requisadas, intervenidas, ocupadas o tomadas.

Este cuadro sucintamente esbozado y que podría dar lugar a interesantes análisis en un enfoque histórico, basta para comprender la actitud de la Junta de Gobierno luego del Pronunciamiento de septiembre de 1973. Lo primero que hubo necesidad de hacer fue sustituir todas las autoridades de la banca "estatizada" y sólo quedaron unos pocos bancos en que era posible que existieran autoridades legítimas elegidas por los accionistas. Pero, como ya se ha dicho, esos mismos bancos que, por excepción, no habían pasado a CORFO no estaban administrados en ese momento por sus directorios, atendidas las intervenciones decretadas por el régimen anterior. Se optó, pues, por aplicar una medida pareja y se designaron delegados de la Superintendencia de Bancos en todos los bancos, incluso en la única sucursal de banco extranjero que existía, esto es, la del Banco do Brasil.

Estas designaciones tuvieron su confirmación legal en el primer Decreto Ley que se dictó sobre materias generales bancarias, el n° 231, de 31 diciembre de 1973.

El sistema ha de continuar hasta que se designen las legítimas autoridades en cada banco, conforme a las normas de la reforma bancaria de que estamos tratando.

2. *El Decreto Ley N° 231 de 1973*

Este texto legal, el primero que se dictó sobre bancos en el nuevo régimen, tuvo como principal finalidad proporcionar las herramientas necesarias para regularizar la situación heredada del régimen de la Unidad Popular, hasta que se dictaran los nuevos decretos leyes que determinasen en definitiva la solución que se daría al sistema bancario. El DL n° 231, en realidad no contiene innovaciones trascendentales sino pequeñas medidas indispensables para el reordenamiento. Contempla en su artículo 1° la prohibición de establecer bancos nuevos por el plazo de un año y la prohibición redactada como definitiva de establecer sucursales de bancos extranjeros que no fueran estatales en su país de origen. Esto, que en la época de la dictación del DL 231 concordaba con la Decisión 24 del Acuerdo de Cartagena, fue más tarde modificado por el DL N° 818, a que se hará referencia más adelante.

Como se prohibía el establecimiento de sucursales bancarias extranjeras, salvo la excepción citada, se estableció como alternativa la posibilidad de que las representaciones de bancos extranjeros que existían en

el país o que en lo futuro se establecieran pudieran efectuar algunas operaciones que les fueran autorizadas por la Superintendencia de Bancos, con la sola limitación de no poder recibir depósitos ni conceder préstamos en moneda nacional. Esta disposición continúa vigente; pero no ha tenido aplicación hasta la fecha y es posible que no la tenga jamás, atendido que, como se ha dicho, el DL N° 818 ha autorizado a los bancos extranjeros para abrir sucursales en Chile.

El artículo 19 de este Decreto Ley reviste gran importancia, porque entrega a la Superintendencia de Bancos la fiscalización de todos los bancos del país, incluidos el Banco Central de Chile y el Banco del Estado de Chile, e innova sobre lo que había estatuido el Decreto Ley N° 38 que entregaba en estas materias cierta ingerencia a la Contraloría General de la República.

Las demás normas del DL N° 231 son de simple ordenamiento, como ya se dijo, y, entre ellas pueden citarse las que alzan determinados límites de la Ley General de Bancos y de la Ley Orgánica del Banco Central por el año 1974, lo que fue más tarde extendido al año 1975 por el DL N° 749; las que confirman la designación de delegados y suspensión de directores por la Superintendencia; las que autorizan a transigir determinados juicios y a condonar ciertas multas y también la que radicó en la Caja Autónoma de Amortización de la Deuda Pública la representación de todas las acciones del sector bancario que poseyeran las instituciones públicas y sus filiales.

Mención especial merece el artículo 9° que declaró extinguidas todas las acciones judiciales de los bancos o de sus accionistas en contra del Fisco u organismos del Estado o paraestatales, derivadas de la compra de acciones o de activos y pasivos de las empresas bancarias, que tiendan a dejar sin efecto por la vía de la nulidad, resolución o por cualquiera otra causa, dichos actos o contratos, si no eran ejercitadas dentro del plazo de treinta días contado desde la publicación de ese Decreto Ley. Este precepto fue criticado, ya que se le consideró como una invitación a demandar. Cierto es que se iniciaron cerca de veinte juicios dentro del plazo que se señaló para tal efecto. Sin embargo, parece que hubiera sido más inconveniente no señalar plazo alguno para iniciar estos juicios, especialmente si se considera que el hecho de no conocer quienes pudieran demandar la nulidad o resolución de la venta de acciones a CORFO podría haber frenado la aplicación del DL N° 818, dictado con posterioridad, que dispuso una nueva venta de tales títulos a los particulares.

También cabe considerar a este respecto que por lo menos tres de los juicios iniciados en conformidad al artículo que se comenta y quizás

de los que tenían mayor importancia económica, han terminado por desistimiento de los demandantes.

El resumen del contenido del Decreto Ley N° 231 está claramente expresado en su primer considerando: "Que entretanto se legisla definitivamente sobre el sistema bancario con el objeto de darle una estructura segura y estable, es necesario dictar normas de naturaleza transitoria que permitan el funcionamiento del sistema y la transición de éste al que fije la ley permanente. Conviene, asimismo, que mientras se dicta un nuevo cuerpo legal sobre la materia, no se formen nuevos bancos".

3. *Preparación de los Decretos Leyes 749 y 818*

Desde el tiempo en que se gestó la dictación del Decreto Ley N° 231, esto es, a fines del año 1973, se encontraba ya funcionando una Comisión con el objeto de estudiar el sistema definitivo que adoptarían los bancos comerciales, las fusiones que era aconsejable efectuar entre ellos, la posibilidad de funcionamiento de bancos extranjeros y las modificaciones que sería necesario introducir a la legislación sobre bancos de fomento para permitir el funcionamiento de estas empresas. A la vez, se pretendía ya entonces efectuar una codificación de todas las normas sobre instituciones financieras.

En esta Comisión figuraron personeros de ODEPLAN, del Banco Central, del Comité Asesor de la Junta y de la Superintendencia de Bancos. La presidencia de ella la asumió el Superintendente de Bancos.

Casi desde un primer momento hubo acuerdo en que había dos órdenes de problemas que afrontar en un futuro inmediato: la necesidad de contar con bancos comerciales consolidados y de mediana importancia y la de traspasar las acciones de estas empresas al Sector Privado.

En cuanto al primer punto se consideró siempre que no era posible señalar en la ley qué fusiones debían producirse para alcanzar el mejor rendimiento del sistema bancario; pero sí que era indispensable fijar pautas en la especie más o menos fijas y entregar la aplicación definitiva de ellas a la Superintendencia de Bancos.

El segundo punto era naturalmente el más complicado, por cuanto el traspaso de las acciones de los bancos al Sector Privado traía consigo la difícil tarea de controlar a los grupos económicos que se habían identificado con estas empresas en otros tiempos y que, además, habían entregado los bancos al gobierno anterior sin ejercitar mayor defensa.

Por eso, se aprobó en definitiva por la Junta la idea de legislar de inmediato sobre fusiones y regionalización de los bancos y se postergaron los estudios sobre el sistema definitivo de propiedad de las empresas. No obstante, en vista de diversas razones que demoraron el despacho del Decreto Ley sobre fusiones y que, en cambio, apresuraron la dictación

de aquél que trata sobre la propiedad de los bancos, ambos fueron publicados en el Diario Oficial con menos de mes y medio de diferencia.

Sirva en todo caso la explicación anterior para entender la razón de haber dictado dos Decretos Leyes sobre materias tan conexas y afines que, seguramente, hubieran quedado tratadas con mejor orden en un solo texto legal.

Las posibilidades que se plantearon para establecer sistemas de propiedad de los bancos fueron fundamentalmente dos, cada una de ellas con una variante:

(a) Mantener el sistema estatal o convertirlo en mixto, mediante una disposición legal que estableciera su funcionamiento. La verdad es que no se justifica mantener los bancos como estatales o mixtos, ya que ello, por lógica, debe conducir en definitiva al sistema de banca única que propiciaba la Unidad Popular. Se apoyaban quienes defendían este sistema en la organización bancaria francesa, que ha seguido desde 1946 con cuatro grandes bancos nacionalizados y estatizados; pero al efecto debe considerarse que, por grandes que estos bancos sean, existen en Francia numerosos otros en el Sector Privado y, en cambio, de adoptarse esta fórmula en Chile habrían quedado prácticamente todos en el sector estatal o mixto. La variante consistía en mantener la propiedad estatal de los bancos, pero establecer una cooperativa de trabajo que los administraría y les aseguraría un rendimiento. Este sistema que, al parecer se habría adoptado en Yugoslavia, significaría que el Banco Central debería continuar contratando y adjudicando las líneas de crédito exteriores de los bancos como lo hizo en tiempos de la Unidad Popular, pues no se ve qué bancos extranjeros concederían líneas a tales cooperativas de trabajo. Lo anterior, sin considerar todos los demás inconvenientes que presenta un sistema tan híbrido y rebuscado.

(b) Volver al sistema de sociedad anónima que es el más usado en todos los países de Europa Occidental, de América, e incluso en Japón e India. Esto significaba, sin embargo, caer nuevamente en los peligros de los clanes o grupos económicos que, como se ha dicho, habían producido problemas en tiempos pasados y también recientemente al asumir la Unidad Popular. Por ello, se impuso la variante que consistió en mantener el sistema de sociedad anónima que la ley vigente señalaba y del cual ni siquiera la Unidad Popular pudo apartarse; pero establecer normas concretas sobre posesión de acciones bancarias, de tal manera que nadie por sí solo o a través de parientes cercanos o sociedades pudiera manejar un banco. Si se eligió bien, sólo el tiempo podrá decirlo; si las normas sobre control del poderío de un determinado accionista cubren gran parte de los riesgos, es temprano para afirmarlo; pero al menos parece haberse hecho el esfuerzo de imaginación necesario para evitar incurrir en los

males ya probados tanto en el sistema privado como en el sistema estatal bancario. En todo caso, baste adelantar por ahora que la Ley contempla la posibilidad de enjuiciar por la Comisión Antimonopolios a quienes busquen resquicios para burlar las normas sobre posesión de las acciones bancarias, lo que puede calificarse de efectivo tanto porque la Comisión aprecia la prueba en conciencia, como porque entre sus facultades están las de aplicar fuertes multas e incluso penas corporales.

4. *El Decreto Ley N° 749: Fusión y Regionalización de Bancos*

Este Decreto Ley publicado en el Diario Oficial de 13 de noviembre de 1974, contiene las normas sobre fusión y regionalización de bancos, sin entrar todavía a señalar cuál es el sistema de propiedad de estas empresas. Como se indicó anteriormente, este Decreto Ley estuvo primeramente concebido como un solo cuerpo con el de propiedad de las empresas, por lo que, para una cabal comprensión de sus disposiciones, es necesario estudiarlo en estrecha relación con el que lleva el N° 818 y que fue publicado el 27 de diciembre del mismo año.

(a) *Capitales mínimos y fusiones*

La norma inicial del Decreto Ley N° 749, consiste en fijar un monto de capital y reservas mínimo para los bancos, a una fecha determinada, el 30 de junio de 1974, sin el cual no pueden funcionar. Las cantidades exigidas son de E° 4.000.000.000 para los bancos con domicilio social ubicado en Santiago o Valparaíso y de E° 1.000.000.000 para las empresas cuyas casas matrices se encuentren en otras ciudades.

Como el Decreto Ley fue publicado en noviembre, vino a tomar una fotografía retrospectiva y se supo de inmediato qué bancos cumplían al 30 de junio de 1974 con mantener el capital y reservas mínimos y cuáles debían completarlo para subsistir. Dos bancos de Santiago y varios bancos de provincia resultaron con capital y reservas inferiores al exigido.

A estas empresas, la ley les da dos oportunidades antes de obligar a que se decrete su disolución y liquidación: pueden completar su capital y reservas mínimos mediante la emisión de acciones pagaderas en dinero efectivo o bien mediante la fusión con otros bancos.

El aumento de capital pagadero en dinero efectivo es un sistema perfectamente claro de completar el capital mínimo. En cuanto a la fusión, sólo en un caso sirve para completar dicho capital: cuando el banco que no lo tiene absorbe a otro; en el caso contrario o en el de la integración de dos empresas bancarias en una nueva, no se completa el capital mínimo en el o los bancos que no lo tenían sino en el que lo ha absorbido o en la nueva empresa formada por los dos bancos fusionados.

Cualquiera que sea el camino que se elija, lo cierto es que el nuevo banco resultante de la fusión va a tener un capital y reservas mayor que el mínimo y se va a cumplir el objetivo de la ley expresado en su considerando 2º: "que es indispensable adoptar, desde luego, las medidas que conduzcan a fortalecer la capacidad competitiva y económica de las empresas bancarias, en general, y la de los bancos regionales, de modo que éstos constituyan instrumentos útiles para sus respectivas regiones".

La iniciativa, tanto para la fusión de estas empresas que no poseían el capital mínimo a la fecha indicada como para las de otros bancos que sea necesario integrar, se entrega por la ley a la Superintendencia de Bancos, a quien le señala una indicación programática en plena concordancia con el considerando transcrito: "La Superintendencia de Bancos propenderá a la fusión e integración de las empresas bancarias actualmente existentes, de modo que ellas tengan la suficiente capacidad competitiva y económica para actuar con la mayor eficiencia en el desarrollo económico del país".

Se le confieren al Superintendente facultades expresas para citar a las juntas de accionistas con tal objeto, lo que puede hacer por sí o por medio de delegados. La ley rebaja para estas juntas todos los quórum especiales que fijan los estatutos y les permite constituirse con los accionistas que asistan y acordar, por simple mayoría de las acciones presentes y representadas, aumentos de capital, modificaciones de estatutos, fusiones y compra de acciones, adquisiciones y transferencias parciales o totales de activos y pasivos, cambios de nombres o de domicilios sociales, disoluciones anticipadas, liquidaciones, etc.

La misma ley señala el procedimiento para la representación del Sector Público en estas juntas, cuando expresa que quien represente a éste (la Caja Autónoma de Amortización, según el art. 14 del DL N° 231), deberá actuar de acuerdo con las instrucciones que le impartan conjuntamente los Ministros de Economía, Fomento y Reconstrucción y de Hacienda. Se explica la intervención del Ministro de Economía si se considera que la mayor parte de las acciones del Sector Público pertenecen a la Corporación de Fomento de la Producción y la del Ministro de Hacienda porque la Caja Autónoma de Amortización es Servicio dependiente de Hacienda.

Complementando estas disposiciones y con el objeto de facilitar los procedimientos de fusión y consolidación de empresas bancarias, los artículos 5º y 6º del DL. 749 establecen, por una parte, ciertos derechos para los trabajadores de la empresa fusionada, principalmente su inamovilidad, sin causales específicas, por dieciocho meses y, por la otra, facilidades tributarias para los actos mismos de fusión y consolidación y sus

consecuencias en algunos aspectos del Impuesto a la Renta. Una disposición transitoria extiende estas facilidades tributarias a las fusiones realizadas con anterioridad a la vigencia de la ley. En verdad, no existió ninguna fusión llevada a cabo antes de su vigencia, pues la única que se acordó antes —la del Banco Sur de Chile que fue absorbido por el Banco Osorno y La Unión— sólo se materializó por escritura de 30 de noviembre de 1974, entrando, por lo tanto, a regirse por las disposiciones permanentes del Decreto Ley N° 749 que, como se ha visto, fue publicado algunos días antes.

(b) *Regionalización*

Las normas sobre esta materia quedaron distribuidas entre el DL N° 749 y el N° 818, lo que se explica por lo ya comentado, esto es, que en una primera ideación ambos textos fueron concebidos y elaborados como uno solo y por circunstancias prácticas fue necesario separarlos.

Fundamentalmente, el artículo 6°, letra e) del DL N° 818 sustituye al N° 2 del artículo 64 de la Ley General de Bancos que trataba de las menciones que los estatutos de un banco deben contener y en su nueva redacción señala que ellos deben indicar la ciudad de la República en que se instalará la casa matriz u oficina principal que constituirá su domicilio social, sin perjuicio de las sucursales o agencias que establezca en conformidad a la ley. Agrega que en dicha ciudad deberán funcionar el Directorio y la gerencia general de la empresa.

Este precepto viene a resolver una antigua discusión en el sentido de que un banco, al parecer, podía en la antigua legislación tener dos casas matrices con lo cual algunos bancos de provincia mantenían su directorio y gerencia general en Santiago o hacían funcionar al primero indistintamente en provincia o en la capital.

Con la disposición citada, en lo futuro los bancos que tengan domicilio en provincia deberán mantener su directorio y su gerencia general en su casa matriz, lo que no impide que puedan abrir o conservar sus oficinas en Santiago o en cualquier otra ciudad de la República.

Explicado lo anterior, se comprenden plenamente las disposiciones que sobre la materia contiene el DL N° 749:

El artículo 2° expresa que los bancos cuyo nombre contenga la designación de una ciudad, provincia o región de la República, deberán tener su domicilio social en la región que corresponda a dicho nombre. Este precepto rige desde la fecha que fije el Superintendente de Bancos y, desde el momento en que un banco deba establecer su casa matriz o domicilio social en la ciudad, provincia o región cuyo nombre lleva, ahí tendrá también que instalar el directorio y la gerencia general de la empresa.

El Art. 3º, por su parte, establece la obligación para todos los bancos que mantengan sucursales en distintas regiones del país de crear consejos locales para la resolución de las operaciones de las respectivas regiones. Estos consejos estarán formados por el jefe de la oficina respectiva y por dos consejeros designados por el banco de entre personas relacionadas por cuentas corrientes o depósitos con las oficinas de la región respectiva y que tengan su residencia en los lugares en que opere el consejo. La Superintendencia de Bancos debe dictar normas generales para el funcionamiento de tales consejos.

Resumiendo, la ley no quiso hacer distinciones fundamentales entre bancos regionales y bancos de Santiago o Valparaíso, salvo en el monto del capital mínimo que se fijó en una proporción de 1 a 4 entre los primeros y los últimos. Sin embargo, otra disposición obliga a los bancos regionales a igualar en el plazo de cinco años su capital con el mínimo de Santiago si abren oficina en esta ciudad o en Valparaíso (Art. 6º DL 818). Todos los bancos del país, pues, pueden tener sucursales u oficinas en las demás regiones o en Santiago y Valparaíso; pero deben cumplir con el requisito de obtener la autorización pertinente de la Superintendencia de Bancos.

Los bancos regionales deben tener su casa matriz y domicilio social en su región y allí deben funcionar su directorio y gerencia general y, tanto los bancos regionales como los de Santiago o Valparaíso, si mantienen oficinas o sucursales en otras regiones deben designar un consejo local en cada región para la resolución de las operaciones respectivas.

5. *El Decreto Ley N° 818*

(a) *Propiedad de los bancos y limitación en la tenencia de acciones: normas permanentes*

El Decreto Ley citado, que apareció en el Diario Oficial de 27 de diciembre de 1974, contiene fundamentalmente las normas permanentes sobre propiedad de acciones bancarias, la limitación cuantitativa en la tenencia de las mismas y las reglas transitorias indispensables para adaptar la organización actual de la banca al nuevo sistema. Innova también este texto legal en el sistema de administración de los bancos comerciales.

Este mismo Decreto Ley contiene algunas disposiciones modificatorias de la Ley General de Bancos que serán objeto de comentario conjuntamente con otras normas contenidas en el Decreto Ley N° 749, ya que, según se ha dicho anteriormente, ambos se complementan y pudieron perfectamente constituir un solo conjunto de preceptos.

Las dos normas fundamentales sobre propiedad de los bancos y tenencia de acciones que contiene el DL N° 818 son:

(a) La que prohíbe la tenencia de acciones bancarias por parte del Fisco y Servicios o Empresas estatales o paraestatales (Art. 6°, letra j, que agrega un N° 17 al Art. N° 65 de la Ley General de Bancos) y

(b) La que limita a las demás personas naturales o jurídicas la posibilidad de poseer acciones bancarias a un 1,5% del capital del respectivo banco si se trata de personas naturales y a un 3% si se trata de personas jurídicas. Esto se concuerda con el Art. 65 N° 4 de la Ley General de Bancos. (Ver Art. 6°, letra g, del DL 818).

Las limitaciones al 1,5% y 3% se complementan con normas sobre cómputo. Las personas naturales deben incluir, además de las acciones propias, las que pertenezcan a su cónyuge no divorciado perpetuamente y a sus hijos menores sujetos a su patria potestad. Por otra parte, tanto las personas naturales como las jurídicas deben computar como propias las acciones que pertenezcan a sociedades de cualquiera naturaleza de las que fueren socios o accionistas en proporción a su participación en el haber social y esta norma se extiende también a las sociedades de que sean socias o accionistas las personas jurídicas que fueron primeramente incluidas. De manera que la limitación alcanza en cuanto a sociedades podríamos decir a dos generaciones de éstas. Ej: don Juan Pérez tiene el 50% de Pérez y Cía. y Pérez y Cía., que tiene, a su vez, el 30% de Almacenes Tudor CPA. Suponiendo que las tres personas sean accionistas del Banco de Chile, a don Juan Pérez se le computan sus propias acciones, el 50% de las que posee Pérez y Cía., y un 15% de las registradas a nombre de Almacenes Tudor CPA, y a Pérez y Cía, a su vez, se le suman a las propias el 30% de las que tiene a su nombre Almacenes Tudor CPA.

Estas reglas sobre cómputo sólo admiten como excepción las sociedades anónimas y las cooperativas que reúnan dos requisitos copulativos: que tengan más de cincuenta accionistas o socios y que la persona de que se trate no posea más del 25% de su capital. Se ha querido así, exceptuar de la norma a las sociedades anónimas o las cooperativas con numerosos socios y en que el capital, en el caso de las anónimas, no se encuentre concentrado en pocos socios. Dicho en otras palabras, que sean verdaderamente anónimas.

Como ya se adelantara al tratar del sistema general de tenencia de acciones que se estableció, el Decreto Ley N° 818 sanciona drásticamente cualquier arbitrio o acto de cualquiera naturaleza encaminado a eludir estas limitaciones o sus efectos. Los considera comprendidos en los actos monopólicos y los somete a las disposiciones y sanciones establecidas en el DL N° 211 sobre dichas materias. Pueden, por lo tanto, ser

investigados y sancionados por la Comisión Antimonopolios, la que está facultada para aplicar incluso penas corporales. Parece ésta la mejor garantía del respeto a las limitaciones que la ley establece, máxime si, como ya se dijo, la referida Comisión aprecia la prueba en conciencia.

La norma legal contempla otros medios eficaces para imponer la obediencia a su contenido. En primer término, en caso de que una persona adquiera a cualquier título acciones por sobre los límites fijados, como podría ocurrir si en una herencia figuran acciones que sumadas a las del heredero excedan del 1,5% del capital de un banco, debe enajenar el exceso dentro del plazo de un año contado desde su inscripción en el Registro de Accionistas. Si así no lo hiciere, el Superintendente de Bancos puede venderlas en remate en bolsa por cuenta y representación del dueño y está facultado para pedir un nuevo título si no dispusiere del original.

Tanto o más importante es que las acciones que se poseen en exceso del límite correspondiente, por cualquier causa no dan nunca derecho a voto en las juntas de accionistas. La conclusión práctica es que no se consigue nada con adquirir acciones en exceso del límite ya que no servirán en caso alguno para intervenir en la elección de directores de la empresa.

Hay una norma práctica final a este respecto que consiste en establecer que si se incurre en un exceso, la persona que con la última adquisición haya ocasionado éste deberá enajenar las acciones correspondientes a él. En caso de duda, resolverá el Superintendente de Bancos.

Consecuente con la orden de vender todas las acciones bancarias que pertenecen al Sector Público, el Art. 5° declara desde ya que todos los bancos comerciales deben registrarse por las normas aplicables al Sector Privado, cualquiera que sea la proporción de su capital que pertenezca a instituciones o entidades del Estado.

(b) *Normas transitorias*

Siguiendo las mismas pautas permanentes ya reseñadas, el Decreto Ley que se comenta establece en su título III la forma cómo se han de transferir las acciones bancarias que hoy poseen el Fisco, sus Servicios, Instituciones, Empresas, etc., a las cuales les ha quedado prohibido mantenerlas; y también la forma cómo se deberán desprender del exceso de acciones las personas naturales y jurídicas del Sector Privado que actualmente poseen acciones bancarias en porcentajes superiores a los que la nueva norma legal señala.

El sistema que fija el Art. 1° transitorio es gradual y debe quedar terminado antes del 31 de diciembre de 1977. Dicho en otros términos, la ley señaló un plazo de prácticamente tres años para que el Fisco y

los entes estatales y paraestatales queden sin acciones bancarias y para que las personas del Sector Privado queden encuadradas en los límites que la ley fija.

La cantidad mínima de acciones de cada banco que deberán ser transferidas en un determinado período será fijada por el Superintendente de Bancos.

Las acciones del Sector Público han de venderse en las condiciones que establezca el consejo o autoridad respectivo. Como la gran mayoría de estas acciones pertenecen actualmente a Corfo y filiales, será el Consejo de Corfo quien deberá determinar tales condiciones. La ley deja amplia libertad para esta venta, la que puede hacerse en forma directa, por propuesta o licitación, o en bolsas de valores. Existe siempre la posibilidad, dentro de estas normas amplias, de otorgar alguna preferencia de compra hasta determinada cantidad a sectores íntimamente relacionados con cada empresa bancaria, como ocurre con sus empleados, cuentacorrentistas o depositantes y accionistas que le permanecieron fieles y no vendieron sus acciones en tiempo de la Unidad Popular.

Las acciones que las personas naturales o jurídicas del Sector Privado posean en exceso de los nuevos límites que señala la ley, se transferirán en la forma que resuelvan los interesados, en las cantidades y dentro de los plazos que señale el Superintendente de Bancos.

Para las acciones que no se transfieran dentro de los plazos que se les señalen, pertenezcan al Sector Público o al Privado, se contemplan iguales medidas a las que se establecen en el sistema permanente para las acciones que se posean en exceso, esto es, que no dan derecho a voto en las juntas de accionistas y deben ser vendidas en remate en bolsa por el Superintendente de Bancos.

La ley, en el Art. 2° transitorio, establece una norma de excepción para facilitar los acuerdos de fusión o de aumentos de capital destinados a dar cumplimiento a lo dispuesto por el DL N° 749, ya que permite en tales casos la adquisición de acciones sin sujeción a límites; pero impone a los adquirentes la obligación de venderlas gradualmente en la misma forma que las demás que posean por sobre las limitaciones legales.

Conviene, a este respecto, comentar finalmente el Art. 2° permanente del Decreto Ley N° 818 que fue objeto de discusión y se prestó a críticas fundadas durante la gestación del proyecto. La referida disposición, con el objeto de facilitar la formación de bancos nuevos, no hace aplicables a éstos durante el plazo de cinco años desde su autorización de existencia, los límites de propiedad de acciones que fija el Art. 1°.

La disposición está concebida en forma de que esta excepción solamente opere en el caso de bancos efectivamente nuevos ya que excluye

de este concepto a los que se formen mediante adquisición o aporte de todo o parte del activo de un banco actualmente existente o que provengan de la fusión o consolidación de empresas bancarias establecidas a la fecha de vigencia del DL N° 818.

Así y todo, como ya se dijo, la disposición fue criticada porque aparecía en contradicción con todo el sistema que ponía en ejecución el Decreto Ley N° 818. Daba la impresión que el legislador no tenía confianza en ese sistema y que los límites fijados constituían una valla insalvable para la formación de nuevos bancos.

Sin embargo, las razones prácticas prevalecieron y se fijó así un procedimiento para que la excepción en caso alguno pudiera sobrepasar los cinco años. En efecto, se hizo aplicable a los tenedores de acciones de los nuevos bancos que se formen la obligación de desprenderse de las acciones que posean en exceso de los límites generales a partir del tercer año de funcionamiento y de encontrarse enteramente encuadrados en ellos al finalizar el quinto año, contado desde la autorización de existencia.

Sólo el tiempo podrá decir si el sistema híbrido que se estableció con el objeto de facilitar la creación de nuevos bancos va a ser suficiente para conseguir el objetivo perseguido.

(c) *Administración de los bancos comerciales*

El Art. 3° del DL N° 818 modifica para los bancos comerciales las normas sobre administración de empresas bancarias que contiene la Ley General de Bancos.

Desde luego, establece un número fijo de siete directores por banco, de los cuales seis son elegidos por los accionistas y uno por los trabajadores de la empresa. Además, les asigna una duración también fija de tres años.

Las normas para el director representante de los trabajadores son sencillas, ya que la ley sólo establece que tendrá un suplente y que si el titular cesare en el cargo, será reemplazado por aquél; entrega al Reglamento, que aún no se ha dictado, las normas a que se sujetará la elección y señala, en todo caso, que habrá votación directa y secreta de todos los trabajadores del banco.

Tanto el titular como el suplente gozan del mismo fuero de los dirigentes sindicales.

Debe concordarse esta disposición, con la letra h) del Art. 6°, que modificó el Art. 65, N° 12 de la Ley General de Bancos, y estableció que la incompatibilidad para ser a la vez director y empleado del mismo banco que dicha disposición contiene no se aplica al director representante de los trabajadores. En cambio, expresa que este director no

podrá ser dirigente sindical o delegado del personal del mismo banco.

Por su parte, la letra i) del mismo Art. 6° reemplazó al N° 13 del Art. 65 de la Ley General de Bancos, que prohibía a los directores y empleados de una empresa bancaria representar a otros accionistas en juntas, lo que pasa a estar permitido. Se aclara en el mismo precepto que en caso de poderes en blanco éstos se reparten entre los directores representantes de los accionistas, sin que tenga participación en ello el director representante de los trabajadores.

Por su parte, la letra f) del artículo citado concuerda la Ley General de Bancos con el nuevo sistema de administración de los bancos comerciales, al aclarar que los estatutos de una nueva empresa deben contener los nombres de los integrantes del directorio provisional que corresponda designar a los accionistas, de modo que no pueda entenderse que éstos están facultados para designar al representante provisional de los trabajadores.

Conviene, también, hacer referencia en esta materia al nuevo N° 16 que se agrega al Art. 65 de la Ley General de Bancos por la letra j) del Art. 6°. En él se establece una excepción a la inhabilidad que contiene el DFL N° 251, de 1931, sobre sociedades anónimas, modificado por la Ley N° 17.308, para que un director de banco pueda ser director de sociedad anónima. La excepción no se establece en forma general sino solamente para los directores y consejeros locales que ejerzan funciones fuera de las provincias de Santiago y Valparaíso. En todo caso, a estas personas se les computa el cargo de director o consejero local de banco dentro de los tres cargos de director de sociedad anónima que, como máximo, puede ocupar una persona en conformidad a la legislación sobre la materia. Dicho en otras palabras, un director o consejero local de banco que desempeñe sus funciones en Santiago o Valparaíso, sea que el banco correspondiente tenga su casa matriz en esas ciudades o en otras del país, no puede ser director de sociedad anónima. Si ocupa análogos cargos fuera de Santiago o Valparaíso, independientemente de la ubicación de la casa matriz de la empresa, podrá ocupar hasta dos cargos de director de sociedad anónima. La solución parece discutible y sólo está inspirada en razones prácticas, pues se ha dicho que en provincias es difícil encontrar personas idóneas para ocupar tales cargos que no tengan a la vez la calidad de director de alguna sociedad anónima regional. La realidad dice que en nuestro país, especialmente por razones tributarias, las sociedades anónimas han proliferado tanto que gran parte de ellas son sólo sociedades de personas con ropaje legal de anónimas. Ante este fenómeno, parecería preferible tratar al director o consejero local de banco como un director más de sociedad anónima, cualquiera que sea el lugar en que ejerza sus funcio-

nes, esto es, aplicar la nueva norma a todos los directores o consejeros locales.

La modificación que hemos comentado en cuanto al alzamiento de la inhabilidad, por estar ubicada en una modificación a la Ley General de Bancos, no sólo se aplica a los bancos comerciales sino también a los de fomento e hipotecarios.

Finalmente, el Art. 3º transitorio establece la oportunidad en que se entregará la administración de los bancos comerciales, que actualmente se encuentra en poder de delegados de la Superintendencia de Bancos, a los directores que en definitiva se elijan. La norma es simple: una vez que el 67% a lo menos de las acciones de un banco se encuentren distribuidas dentro de los límites del 1,5% o 3%, según corresponda, se elegirán los nuevos directorios, los cuales se harán cargo de la administración de la respectiva empresa. Desde esa fecha cesarán en sus funciones los delegados designados. Al primer directorio se le fija un plazo más breve que el señalado en la disposición permanente, ya que sólo durará hasta que se celebre la primera junta ordinaria de accionistas que tenga lugar después de transcurrido un año desde su elección.

(d) *Capitales mínimos de los bancos comerciales: actualización periódica*

Con el objeto de concordar la Ley General de Bancos con los capitales y reservas mínimos señalados por el DL N° 749 para los efectos de que los bancos pudieran subsistir, se modificaron los Arts. 66 y 68 de la Ley General de Bancos por las letras k) y l) del Art. 6º del Decreto Ley N° 818.

La disposición que se modificó de la antigua Ley, DFL N° 252, de 1960, establecía una cantidad fija, lo que había hecho que su monto actual fuera absurdo. En Santiago o Valparaíso el capital mínimo era E° 2.000.000 y en provincias, E° 500.000.

La nueva norma señala, al igual que el DL N° 749, que el capital y reservas mínimo de un banco con domicilio en las provincias de Santiago o Valparaíso es de E° 4.000.000.000 y fuera de éstas, de E° 1.000.000.000.

La misma disposición obliga a reajustar periódicamente estas cantidades por resolución que dicte el Superintendente de Bancos en el mes de enero de cada año, tomando en consideración especialmente las variaciones del Índice de Precios al Consumidor a partir del 30 de junio de 1974. En obediencia de ese precepto se fijó en enero de 1975, E° 8.000.000.000 para los bancos de Santiago o Valparaíso y E° 2.000.000.000 para los que tengan su casa matriz en otras provincias.

Se complementa este precepto con el que establece que si el capital y las reservas de un banco se redujeran de hecho a una cantidad in-

ferior al mínimo, estará obligado a completarlo dentro de un año, plazo que podrá ser ampliado por el Superintendente de Bancos, por motivos calificados, hasta por otro año. La sanción para el caso de no completarse oportunamente, consiste en que se revoca la autorización para funcionar.

También está relacionada con esta materia la disposición que declara que un banco puede abrir oficina en las provincias de Santiago o Valparaíso sin que sea necesario para ello que tenga el capital y las reservas mínimos exigidos a los bancos con domicilio en esas provincias; pero que en tal caso deberán completarse dichos capital y reservas mínimos dentro del plazo de cinco años, contados desde la apertura y, en caso contrario deberá el banco proceder al cierre de la sucursal. El Art. 4º transitorio del DL 818 establece que el plazo de cinco años se contará desde la fecha de su vigencia para los bancos que actualmente tengan oficina en Santiago o Valparaíso y su matriz fuera de dichas provincias.

(e) *Bancos extranjeros: posibilidad de establecer sucursales en Chile*

Conviene recordar que el DL 231, de 31 de diciembre de 1973, había prohibido, sin limitación de plazo, la apertura de sucursales en Chile de bancos extranjeros que no fueran estatales en su país de origen.

La razón que, seguramente, se tuvo en vista en el tiempo de la dictación de ese Decreto Ley fue la existencia de la Decisión 24 del Acuerdo de Cartagena, que había sido promulgada en Chile por el Decreto Supremo N° 482, del Ministerio de Relaciones Exteriores, de 25 de junio de 1971. Cabe hacer presente que la promulgación de este complemento del Acuerdo de Cartagena fue objetada por la Contraloría General de la República, la que sostuvo que requería de aprobación del Congreso y por ello se efectuó por decreto de insistencia.

El Art. 42 de la referida Decisión 24 dispone que "no se admitirá nueva inversión extranjera directa en el sector de los seguros, banca comercial y demás instituciones financieras". Pese a lo terminante de la prohibición, se había ya entendido que ello no afectaba a los bancos estatales en su país de origen, por lo que esta excepción se contempló en el DL N° 231.

Pero, además, ocurre que el Art. 44 de la misma Decisión 24 expresa que "cuando a juicio del país receptor existan circunstancias especiales, dicho país podrá aplicar normas diferentes a las previstas en los Arts. 40 a 43 inclusive", entre los que se encuentra, como es obvio, el 42.

Otros países del Pacto Andino, regidos por el Acuerdo de Cartagena, por su parte, habían dictado normas de excepción, entre los que puede citarse a Colombia, que lo hizo por simple decreto del Poder Ejecutivo.

Por ello, luego de un estudio más acabado de la materia, el Decreto Ley 818 innovó sobre lo expresado en el DL N° 231, derogó el inciso segundo del Art. 1° de éste que prohibía la apertura de sucursales de bancos extranjeros e hizo declaración expresa sobre la admisión de inversión extranjera en bancos comerciales e instituciones financieras. A este respecto, existía ya un precedente en el DL N° 748, publicado el 12 de noviembre de 1974, que había hecho análoga declaración con respecto a la inversión extranjera en bancos de fomento y que será objeto de comentario más adelante.

Los considerandos del DL N° 818 expresan muy claramente las razones que han movido al Gobierno para aceptar el establecimiento de bancos extranjeros. En efecto, atribuye a razones doctrinarias y políticas del Gobierno anterior de la República, que el actual no comparte, el éxodo de bancos extranjeros que vendieron el activo y pasivo de sus empresas en Chile; agrega que el Gobierno actual estima necesaria la existencia de bancos extranjeros en el país con dos objetivos principales: promover su comercio exterior e incorporar técnicas más avanzadas en el sistema bancario; y dentro del primero, insiste en que son un medio indispensable para estimular el desarrollo económico del país a través del incremento de las líneas de crédito del sistema bancario y agrega que este criterio lo han adoptado otros países signatarios, al igual que Chile, del Acuerdo de Cartagena.

De lo anterior, desprendió el legislador que existían las circunstancias especiales a que se refiere el Art. 44 de la Decisión 24 del Acuerdo de Cartagena y por ello dictó el Art. 4° del DL N° 818 que excluye de la aplicación del Art. 42 de la mencionada Decisión 24 a las inversiones extranjeras directas en bancos comerciales e instituciones financieras. Expresa, además, que a estas inversiones extranjeras se les aplicarán las normas legales y reglamentarias pertinentes.

En concordancia con lo dicho, el Art. 6°, letra b) del mismo Decreto Ley modifica el Art. 30 de la Ley General de Bancos y establece, en forma terminante, que los bancos extranjeros que operen en Chile deben asignar a su sucursal en el país un capital y reservas efectivamente internado y convertido a moneda nacional en conformidad con las normas del Decreto Ley N° 600, Estatuto del Inversionista, e igual tratamiento tendrán los aumentos de capital o reservas que no provengan de capitalización de otras reservas. Esta norma se consideró fundamental para evitar abusos que se cometieron en el pasado mediante el aporte meramente nominal de capitales o reservas por parte de empresas extranjeras.

Consecuente con lo anterior, la letra d), del mismo artículo, modifica el Art. 47 de la Ley General de Bancos y establece que las remesas de utilidades líquidas que obtengan las empresas bancarias extranjeras se harán previa autorización de la Superintendencia de Bancos y con sujeción al Decreto Ley N° 600, Estatuto del Inversionista, y a las demás disposiciones que rigen la materia.

Con estas dos modificaciones, la primera sin duda importante y la segunda de mero ordenamiento, han quedado nuevamente los bancos extranjeros privados en situación de abrir sucursal en Chile, razón por la cual, como se dijo anteriormente, no existiría motivo hoy día para permitir el funcionamiento de las representaciones de bancos extranjeros como instituciones operativas, pues ese procedimiento era solamente un paliativo que se había buscado para los efectos de la prohibición del establecimiento de sucursales.

6. *Actualización de Sanciones de la Ley General de Bancos y Modificaciones varias a esta Ley*

Los Decretos Leyes N° 749 y N° 818 modificaron diversas disposiciones sobre multas de la Ley General de Bancos, en general, para actualizar los valores contenidos en la ley primitiva que estaban expresados en escudos de 1960 y ya no tenían significación alguna.

La multa por infracciones no especialmente sancionadas que estaba expresada en diez mil escudos como máximo, se elevó a ciento cincuenta sueldos vitales anuales de la provincia de Santiago y se aclaró en la misma disposición que, en caso de infracciones reiteradas de la misma naturaleza, podía aplicarse una multa de hasta cinco veces el monto máximo (Art. 15 DL N° 749). Esto último había sido objeto de discusión durante la vigencia de la ley primitiva, pues se había sostenido por la Superintendencia de Bancos que podía sancionarse cada infracción separadamente con el máximo.

Otras multas de la Ley General de Bancos contenidas en los artículos 15 y 45 que sancionan la falta de presentación o presentación tardía de estados, se expresaron simplemente en vitales mensuales de la provincia de Santiago, previa actualización del valor primitivo (Art. 6° letras a) y c) del DL N° 818).

Finalmente, la sanción por déficit de encaje se modificó sustancialmente, en el sentido de no aplicar ya un porcentaje fijo de multa, sino uno relacionado con la tasa máxima de interés bancario vigente. La razón de este cambio radica en que si se desea que la sanción sea efectiva debe existir un absoluto desinterés del banco comercial por colocar en préstamos su encaje obligado. Si la rentabilidad del préstamo es supe-

rior a la multa, al banco le conviene económicamente incurrir en ella. Esta situación no puede evitarse si hay una tasa fija de multa, atendido que la tasa de interés bancario es muy variable, especialmente en épocas de gran inflación. La solución, pues, consistió en establecer como porcentaje de multa una proporción de la tasa de interés máximo bancario. Se aprovechó también de fijar definitivamente períodos mensuales de encaje, ya que la ley primitiva establecía períodos quincenales y en la modificación del año 1960 se había contemplado ya la posibilidad de hacerlos mensuales mediante decretos supremos periódicos. En la práctica, desde 1960 los períodos de encaje fueron siempre mensuales, situación que se hace permanente con esta modificación del artículo 80 de la Ley General de Bancos prevista por el Art. 16 del DL N° 749.

Hay en estos decretos leyes algunas otras modificaciones de detalle que conviene tener presentes:

(a) Se facultó al Superintendente de Bancos para fijar la remuneración de los delegados designados para la administración de los bancos (Art. 8° DL N° 749).

(b) Se suprimió el requisito que regía para los bancos de una calificación del Presidente de la República para adquirir debentures dentro del porcentaje de capital y reservas que la ley fija para tales efectos (Art. 13 DL N° 749).

(c) Se aclaró que los bancos pueden adquirir y enajenar pagarés de tesorería sin limitaciones y que pueden hacer lo mismo con debentures con las solas limitaciones cuantitativas señaladas por la Ley General de Bancos; pero se facultó también a la Superintendencia de Bancos y al Banco Central para señalar normas a estas operaciones (Art. 14 DL N° 749).

(d) Se precisaron dos disposiciones aplicables a los bancos hipotecarios en el sentido de que estas empresas sólo están facultadas para recibir dinero en carácter transitorio cuando esta recepción esté ligada con la compra o venta de bonos y, por otra parte, que no tienen facultad para actuar como mandatarios a nombre propio (Art. 6° letras m) y n) DL 818).

(e) Se derogó la posibilidad que tenía la Caja Autónoma de Amortización de dividir su votación en las juntas de accionistas de los bancos comerciales en que el Estado o sus instituciones tuvieran acciones (Art. 9° DL N° 818).

7. *Modificaciones introducidas a la Ley sobre Bancos de Fomento*

Un Decreto Ley especial, el N° 748, publicado el 12 de noviembre de 1974, modificó la Ley N° 16.253 sobre bancos de fomento, lo que también hicieron en menor escala los Decretos Leyes N° 749 y N° 818.

La verdad es que hasta hace pocos meses, la Ley sobre Bancos de Fomento, gestada durante el período presidencial del Sr. Jorge Alessandri y promulgada por el Sr. Eduardo Frei, no había tenido aplicación práctica alguna. Hubo largas discusiones, inmediatamente después de promulgada, acerca de si se autorizarían bancos privados de fomento, o si deberían ser mixtos o estatales; pero en definitiva no se formó ninguno. Obviamente, durante el período de la Unidad Popular ni se habló siquiera de la posibilidad de establecer un banco de esta especie.

Con la política económica que ha puesto en aplicación la Junta de Gobierno, ha renacido la expectativa de que funcionen con éxito bancos de esta naturaleza, que prestan a mediano y largo plazo para proyectos concretos de inversión y obtienen recursos en el exterior de instituciones internacionales que no están al alcance de otras instituciones financieras. No hay que olvidar que fue el Banco Mundial quien incentivó la formación de estos bancos en diversos países, entre otros, en el nuestro. En varias naciones ya llevan varios años de funcionamiento con muy buenas realizaciones.

Ocurrió, pues, que cuando existió efectivo interés en formar bancos de fomento, a fines de 1973 y comienzos de 1974, se examinó la Ley N° 16.253, que nunca había tenido aplicación, y aparecieron algunos puntos que era conveniente rever ya fuera para adaptarla a la realidad actual, ya para solucionar problemas prácticos que se presentaban en la formación o funcionamiento de estas empresas.

Hay un primer aspecto que fue necesario solucionar en el Decreto Ley N° 748 y que era fundamental para recibir inversión extranjera en estos bancos, lo que estaba expresamente reconocido en la Ley N° 16.253, siempre que el aporte extranjero no excediera del 49% del capital del banco, pero que había quedado excluido por la Decisión 24 del Acuerdo de Cartagena a que se ha hecho referencia al tratar de los bancos comerciales. El artículo 3° del Decreto Ley N° 748, en uso de la facultad conferida al estado receptor por el artículo 44 de la Decisión 24, declaró que se aceptaba inversión extranjera directa en bancos de fomento.

Relacionada íntimamente con este problema de la inversión extranjera se encontraba la prohibición que siempre ha existido en bancos comerciales de tener más de una serie de acciones, esto es, que no puedan existir acciones privilegiadas de ninguna clase. Esto era aplicable a los bancos de fomento; pero si había de existir inversión extranjera en ellos, era lógico que se diera posibilidad a la minoría foránea de asegurarse un

número determinado de directores también de minoría, pero que no quedaran expuestos a las contingencias eleccionarias en concurrencia con accionistas nacionales. Por ello, el artículo 1º, letra b) del DL N° 748 excluyó a los bancos de fomento de la aplicación de las limitaciones que sobre estas materias rigen para los bancos comerciales. Con ello, en los bancos de fomento podrán existir dos o más series de acciones; cada serie podrá elegir separadamente los directores que les reconozcan los estatutos y establecer requisitos de nacionalidad para los directores.

Otra modificación fundamental en materia de bancos de fomento fue la que introdujo el artículo 7º del Decreto Ley N° 818. El antecedente de este cambio tiene su origen en una antigua discusión doctrinaria que ha existido en el propio Banco Mundial. En un primer tiempo se sostuvo que los bancos de fomento sólo debían financiar proyectos de inversión de capital en la industria, agricultura, minería, etc. y que el capital de explotación debía obtenerlo la empresa financiada de sus propios recursos o de otras instituciones financieras. Sólo se aceptaba que un banco de fomento inyectara capital de explotación a una empresa tomando interés en ella a través de la suscripción de acciones o de aportes de capital. Así fue concebida la Ley N° 16.253 y eso era lo vigente.

Sin embargo, en los últimos diez años la tesis anterior fue modificada y el Banco Mundial y sus instituciones dependientes estimaron que era también conveniente que los bancos de fomento financiaran directamente capital de explotación. Se modificaron, así, los artículos 1º, 4º y 5º de la Ley N° 16.253 y se aceptó que los bancos de fomento financien capital de explotación, para lo cual podrá la Superintendencia de Bancos impartir las normas necesarias. En concordancia con ello, se rebajó el plazo mínimo de préstamo de los bancos de fomento de tres años que contemplaba la ley primitiva a un año.

Las demás normas sobre bancos de fomento que contiene la legislación dictada recientemente, pueden calificarse de disposiciones de índole práctica que tienen por objeto solucionar problemas inmediatos. Hagamos un resumen de ellas:

(a) El artículo 1º letra a) del DL N° 748 establece que para la formación de bancos de fomento deben los organizadores presentar un estudio de factibilidad, lo que la ley primitiva no exigía, pero que siempre era facultad de la Superintendencia de Bancos exigir. Se permite también que los fondos que reciban los organizadores en pago de la suscripción de acciones se empleen en inversiones reajustables, lo que es de primera importancia en época de fuerte inflación.

(b) El artículo 1º letra c) del mismo Decreto Ley amplía las facultades de determinadas personas jurídicas para organizar y formar parte de bancos de fomento dentro de las limitaciones generales y para adqui-

rir títulos de crédito emitidos o garantizados por los referidos bancos;

(c) El artículo 2º del DL N° 748 modifica la Ley General de Bancos y permite que los organizadores de bancos comerciales o de fomento puedan efectuar sus depósitos de garantía en cualquier banco o en asociaciones de ahorro y préstamo. Hasta ahora debía constituirse un depósito a la vista en el Banco Central, lo que no se ajusta a un período de inflación;

(d) Se dan ciertas normas transitorias para los bancos de fomento que se formen durante los años 1974 y 1975, rebajando sustancialmente la garantía de los organizadores o suprimiéndola para el organizador que sea institución estatal o el Estado mismo (artículo transitorio DL N° 748) y permitiendo elevar los límites de tenencia de acciones de cada accionista de un banco de fomento hasta el 31 de diciembre de 1975 (artículo 11 del DL N° 749).

8. *Sociedades Financieras*

Aunque esta materia, por su novedad en nuestra legislación, requeriría seguramente de un comentario extenso y profundo, creemos necesario hacer una breve referencia a ella en este artículo por la íntima relación que guarda con el sistema bancario y su reforma.

En Chile existían desde hace ya algunos años sociedades con el nombre de financieras o con un giro de tales, que revestían las más variadas formas jurídicas. Nunca, sin embargo, se había legislado sobre ellas. Durante los últimos años del período presidencial del Sr Frei proliferaron especialmente las financieras automotrices y algunas que efectuaban préstamos a la industria o a la agricultura o garantizaban documentos que se transferían entre personas que disponían de dinero y otras que lo requerían. En esa época se intentó legislar sobre la materia y hubo un artículo delegatorio de facultades que fue aprobado en primer trámite constitucional; pero que en definitiva no prosperó.

En el período de la Unidad Popular, algunas financieras automotrices tuvieron dificultades económicas de cierta consideración y las otras, entre las cuales se contaban las financieras de operaciones más generales, simplemente no ejercieron su giro.

Apenas asumió la Junta de Gobierno y se comenzó a debatir el establecimiento efectivo de un mercado de capitales, comenzaron a aflorar nuevamente algunas sociedades financieras, las que, como se ha dicho, no estaban sujetas a ningún estatuto. Ello tuvo impulso muy especial con la puesta en marcha por la Tesorería General de la República de la emisión de pagarés de tesorería, a mediados de 1974. Pero lo más fundamental fue la dictación del Decreto Ley N° 455, que definió las operaciones de crédito de dinero, liberó las tasas de intereses y fijó el marco para el

funcionamiento de un mercado de capitales libre. Referimos en detalle a este Decreto Ley, sería también tema para otro artículo. Pero lo importante en la materia que tratamos es que el artículo 3º transitorio de este Decreto Ley obligó a las sociedades financieras, y no solamente a ellas, sino también a los particulares que se dediquen habitualmente a operaciones de crédito de dinero, a ajustar su organización y funcionamiento a las normas que al efecto establezca la Superintendencia de Bancos. El mismo precepto concede a este organismo las atribuciones de fiscalización y sanción que establece la Ley General de Bancos y le permite, incluso, suspender las actividades de esas financieras o de dichos particulares.

La Superintendencia de Bancos, en uso de estas facultades, implantó en primer término un registro de financieras, llamando a inscripción a todos los que ejercieran este giro; notificó, además, a todos los interesados en formar financieras que, en adelante, sólo podrían funcionar como tales las que se constituyeran como sociedades anónimas; dictó instrucciones diversas sobre contabilización de determinadas operaciones; efectuó visitas de inspección a las que estaban funcionando en escala importante y, como resultado de la experiencia recogida, dictó las normas por las cuales se han de regir estas financieras mientras no se legisle en definitiva. Estas normas están contenidas en la Resolución N° 26, de 5 de diciembre de 1974, publicada en el Diario Oficial de 10 del mismo mes.

En ella se define el giro de estas empresas, que puede consistir solamente en las operaciones que expresamente se les autorizan y que son bastante amplias, siempre dentro de la idea de la intermediación financiera. Se les prohíbe expresamente recibir habitualmente dinero del público, esto es, ejercer la operación más fundamental del giro bancario, lo que no es otra cosa que aplicar a estas financieras la prohibición contenida en el artículo 34 de la Ley General de Bancos.

Se les señala la forma de sociedad anónima como obligatoria; se les fijan capitales mínimos, una proporción entre sus obligaciones y su capital y reservas y una reserva técnica, además de que se establecen las disposiciones transitorias necesarias para pasar del régimen no reglado que existía al sistema normado que se señala. Baste decir al respecto que al 30 de noviembre de 1975, esto es, prácticamente al transcurrir un año después de dictada la resolución, todas las financieras deberán encontrarse ajustadas a las normas que se dictaron.

Finalmente, sobre esta materia conviene dejar constancia de que el artículo 8º del DL N° 818 prohíbe a los bancos comerciales, hipotecarios o de fomento hacer aportes o tener participación en sociedades financieras, lo que tiene como contrapeso el artículo 5º, letra d) de la Resolución N° 26, que establece una prohibición para que una financiera haga aportes en bancos o en otras financieras.