

**HACIA UNA SUPERVISIÓN BASADA EN RIESGOS: ¿Y QUÉ TAL SI  
APROVECHAMOS ESTA COYUNTURA ECONÓMICA PARA FORTALECER LA  
LEGISLACIÓN FINANCIERA?**

**JUAN MANUEL GUSTALE CARDONI**

**Setiembre 2011**

**Abstracto:** Las crisis financieras son inevitables. Por ello, es necesario diseñar normas que puedan servir para contener un eventual escenario adverso. En líneas generales, la Ley 2334/03 posee la capacidad suficiente para hacer frente a situaciones de esta naturaleza. Los procesos de regularización y de resolución son dos herramientas útiles para dicho efecto. A ello deben sumarse la labor regulatoria que el Banco Central del Paraguay ha venido desarrollando últimamente, en busca de una efectiva supervisión basada en riesgos. No obstante, existen disposiciones legales (v.g. la ley de quiebras) cuya modificación deviene imperativa, ya que –al haber sido dictadas mucho tiempo atrás- difícilmente pudieron haber previsto las innovaciones propias de un dinámico sistema financiero. El crecimiento económico que experimenta el Paraguay crea el ambiente propicio para fomentar las reformas legales que puedan terminar de consolidar aún más los mercados financieros en el Paraguay.

**Abstract:** Financial crises are inevitable. Therefore, it is necessary to implement rules that could serve to contain an eventual adverse scenario. In general, the Law 2334/03 is capable enough to cope with critical situations. Both the regularization and resolution regimes are effective tools for this purpose. In addition, it has to be mentioned that the Central Bank of Paraguay has been issuing regulations to consolidate the supervision based on risks. Nonetheless, there are certain laws (for example, the bankruptcy law) that should be revised, since these laws did not consider the innovations inherent to current financial markets. Economic growth taking place in Paraguay triggers the right scenario to foster legal reforms that might, in turn, help to consolidate a sounder financial system.

Las denominadas “crisis bancarias” son sucesos que –tarde o temprano- terminan golpeando las puertas de prácticamente todos los países del planeta.

En determinadas ocasiones, un simple rumor puede generar una debacle en tiempo récord. Las entidades financieras –si bien solventes en apariencia- muchas veces esconden atrás de esa fachada una estructura sumamente endeble, principalmente debido a que operan con un ínfimo capital propio, a lo que equivale decir que la mayor parte de sus activos pertenece a recursos ajenos e inversiones en activos de alto riesgo.

Esta problemática adquiere especial relevancia en nuestros días, ya que la actividad de intermediación en el mercado de capitales resulta esencial para la buena marcha de la economía de cualquier país.<sup>1</sup>

A decir de TRUFFAT, pocos temas resultan tan complejos como los que se suscitan a partir de la crisis de solvencia de los bancos y entidades financieras y agrega que -en la mayoría de los casos- las liquidaciones llegan a ser traumáticas.<sup>2</sup>

Los recientes acontecimientos suscitados en países como Grecia, Irlanda o Portugal dejan entrever la real gravedad del tema. Si bien estas naciones fueron las más afectadas, no puede obviarse que la situación generó un relativo esparcimiento de la crisis hacia los demás integrantes de la Unión Europea, poniendo en apuros a países de la talla de Italia o España.

Los altísimos niveles de endeudamiento y la escasísima credibilidad en los sistemas financieros hicieron tambalear la divisa europea, lo cual se resiente directamente en las economías del Viejo Continente, visiblemente castigadas.

No obstante, no sería justo afirmar que las economías globales no cuentan con un sinnúmero de herramientas disponibles para contrarrestar un eventual inconveniente de esta naturaleza.

Por sólo nombrar uno de los instrumentos disponibles, podemos referirnos a los llamados “*préstamos de última instancia*” de los Bancos Centrales (figura expresamente contemplada en el art. 66 de la Ley Orgánica del Banco Central del Paraguay, bajo la denominación “Anticipos por Iliquidez Transitoria”).

Durante los últimos años (o mejor dicho, a raíz de las sucesivas crisis financieras mundiales), tanto los gobiernos más poderosos como los organismos rectores de las economías internacionales se mostraron proclives a adoptar teorías tales como las del “*too-big-to-fail-doctrine*”. A esta se suma otra doctrina similar denominada “*too-inter-connected*” que –tal y como su nombre lo indica- valora principalmente las conexiones con las demás

---

<sup>1</sup> JUNYENT BAS, Francisco “Crisis e Insolvencia de Entidades Financieras”, pág. 45. Editorial AbeledoPerrot.Lexis Nexis. Buenos Aires, Argentina, 2008.

<sup>2</sup> TRUFFAT, E. Daniel, prólogo a la obra de Ubeid-Ubeid-Zamar, “Cese de la Actividad Reglada”.

entidades y personas vinculadas, todo lo cual conlleva el riesgo de convertir la crisis primaria en una suerte de *efecto dominó* que termine arrastrando a las demás compañías ligadas.

Así, en materia de insolvencia de entidades financieras, se han desarrollado incontables dispositivos que buscan hacer frente a la problemática.

Estos modelos han adquirido las más diversas formas, tomando como punto de partida diferentes acciones correctivas de urgencia, pasando por esquemas de reestructuración de pasivos, administraciones temporales, creación de fondos de garantía de depósitos (sistema adoptado por nuestra Ley 2334/03), nacionalización de bancos privados, adopción de la figura de los denominados "*bancos puente*" hasta alcanzar doctrinas de "*bailout*" (rescate financiero) más extremistas, como las citadas previamente.

Ahora bien, al margen de los múltiples mecanismos antes enumerados, una ley correctamente estructurada se erige como un factor indudablemente esencial no sólo para afrontar una crisis transitoria, sino también para prevenir, asegurar y consolidar el normal desenvolvimiento del sistema financiero. Ante cualquier escenario crítico, es necesario contar con un marco legal claro y predecible para determinar si la entidad intervenida puede ser reorganizada o liquidada de manera a no socavar la estabilidad financiera. El apropiado diseño de las leyes es importante no solo para el funcionamiento de los mercados financieros, sino particularmente para enfrentar épocas conflictivas.<sup>3</sup>

Si bien es cierto que los parámetros que rigen los mercados se han internacionalizado bastante en los últimos tiempos, no puede desconocerse que se mantiene latente el dominio de la jurisdicción nacional propia de cada país.

Al margen de esto, el Comité de Basilea (*Basel Committee on Banking Supervision*) estandariza los parámetros de supervisión bancaria a nivel mundial, poniendo a consideración de los distintos órganos fiscalizadores una lista de recomendaciones (también llamadas "*buenas prácticas*") que buscan fortalecer la labor de vigilancia. Este Comité reconoce que una economía eficiente no puede dejar de contar con recursos amplios en materia de procedimientos de insolvencia bancaria, factor que forma parte integrante de una supervisión eficaz y se adecua a los patrones internacionales, siempre teniendo en la mira evitar: i) un daño mayor a la imagen del sistema financiero y; ii) las consecuencias derivadas de dicha circunstancia.

El hecho de tener que adecuar la legislación a estándares de escala global hace que la tarea de estructurar nuevas normativas sea particularmente desafiante, atendiendo que, además de distinguir los rasgos característicos de cada país, deben valorarse también principios internacionales básicos.

---

<sup>3</sup> LASTRA, Rose M. "Northern Rock, UK bank insolvency and cross-border bank insolvency", Centre for Commercial Law Studies, Queen Mary University of London. London, UK

Coincidimos totalmente con VILLEGAS en cuanto asevera que las normas reguladoras del mercado monetario y de capitales que estructuran el sistema financiero de los Estados constituyen un tema central en todo ordenamiento jurídico.<sup>4</sup>

De manera a intensificar los controles efectivos de la actividad supervisora, una gran cantidad de naciones europeas se empeñó en reformar sus respectivas legislaciones, lo que no necesariamente redundó en resultados satisfactorios.

En España, por ejemplo, las funciones de disciplina bancaria -ejercidas anteriormente por un Centro Directivo del Ministerio de Hacienda- se atribuyeron luego al Banco de España, que pasó a ejercer el contralor de la actividad. Por otra parte, la legislación francesa data de 1984 y la vigilancia de la profesión bancaria corresponde a la llamada Comisión Bancaria, instrumento clave para la prevención de crisis. Esta Comisión tiene autoridad sobre todo el sistema bancario francés y actúa en el ámbito administrativo del Estado. Con respecto al Reino Unido, la vigilancia y contralor de la actividad bancaria ha estado siempre bajo el poder de policía del Banco de Inglaterra, aún cuando las últimas crisis bancarias llevaron a la modificación de la legislación específica y a la creación del Fondo de Protección de Depósitos. De igual forma, el Banco de Italia es el que se encarga de vigilar el ordenamiento de la circulación bancaria en esa nación europea.<sup>5</sup>

Resulta inevitable advertir que –si bien fueron ingentes los esfuerzos que llevaron adelante muchos de estos países- el desencadenamiento de la crisis financiera europea no pudo ser evitado, cubriendo con un manto de duda el conjunto de normas reguladoras del sistema, cuya incapacidad quedó al descubierto.

Comprobada la falta de idoneidad de las construcciones legales edificadas justamente para prevenir este tipo de caos, nos encontramos quizá habilitados para sostener que la administración de una crisis financiera va más allá del hecho de poseer una ley correctamente estructurada.

En esa inteligencia, LASTRA apunta que el manejo de la crisis bancaria contempla una serie de atribuciones de responsabilidad imputables tanto al sector público como al privado, y se extiende más allá de los procedimientos de insolvencia que, típicamente, se convierten en la única herramienta válida disponible para lidiar con bancarrotas corporativas en otras industrias.<sup>6</sup>

Cualquieras sean las circunstancias en las que se halle inmerso un país (desarrollado o en vías de desarrollo), las autoridades contraloras deberían tener un especial interés en frenar una crisis de esta índole con la mayor celeridad posible, sobre todo previendo el

---

<sup>4</sup> VILLEGAS, Carlos g. “Régimen Legal de los Bancos”, Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1978.

<sup>5</sup> JUNYENT BAS, Francisco “Crisis e Insolvencia de Entidades Financieras”, pág. 9. Editorial AbeledoPerrot.Lexis Nexis. Bs. As. Argentina

<sup>6</sup> LASTRA, Rose M. “Northern Rock, UK bank insolvency and cross-border bank insolvency”, Centre for Commercial Law Studies, Queen Mary University of London. London, UK

riesgo de un potencial contagio, el cual podría alcanzar los nunca deseados “niveles sistémicos”, con los cuales resulta arduo lidiar hasta para las economías más fortalecidas.

Tampoco puede dejar de tenerse presente que –al realizarse la valoración de este tipo de acontecimientos- debe primar siempre el *interés público*, pues lo que está en juego es la estabilidad del sistema financiero y no un mero antojo particular.

De esta manera, se torna necesario que las medidas de ordenación y disciplina a ser tomadas por el órgano de control sean estructuradas siempre en base a políticas que tiendan a restablecer rápidamente las condiciones normales del sistema.

Buscaremos esbozar brevemente una serie de ideas alusivas a las crisis bancarias tomadas desde el punto de vista global, al tiempo de observar como las normativas emitidas por el Órgano Regulador se han ido ajustando a las tendencias internacionales que rigen la materia.

Ello nos conducirá –casi inevitablemente- a concluir que existen algunas disposiciones legales cuya modificación deviene imperativa, atendiendo el desfase existente entre el tiempo en el que fueron emitidas y las circunstancias que actualmente envuelven al mercado financiero.

## **ACERCA DEL SISTEMA FINANCIERO PARAGUAYO**

La actividad financiera, de importancia capital, se inserta en un sistema regulado y controlado por el Estado, en el cual se hace menester contar con una “autorización” para funcionar, pues no se puede “participar empresarialmente de modo libre”<sup>7</sup>. Así, la particular naturaleza de la estructura de una empresa bancaria, como recolectora del ahorro público, ha determinado que sea considerada siempre una cuestión de interés público.<sup>8</sup>

La práctica bancaria, con fuertes matices “mercantiles” y “carácter sistémico”, escapa al derecho comercial *stricto sensu* para ingresar en un “terreno mixto” donde se tutelan no sólo los intereses privados, sino también los públicos.

El “comercio bancario” como se ha denominado, afecta múltiples intereses que en abanico se interrelacionan dinámicamente, no de manera estática. Esta interrelación (o interconexión) de intereses –muchas veces directa, muchas otras indirecta- requiere de una detallada regulación por parte del Estado, en pro de un difícil y ansiado equilibrio, que *case*

---

<sup>7</sup> ESCANDELL, José. “La cesación de pagos en las entidades financieras y sus derivaciones concursales”, p. 234, 1988.

<sup>8</sup> JUNYENT BAS, Francisco “Crisis e Insolvencia de Entidades Financieras”, p. 53. Editorial AbeledoPerrot.Lexis Nexis. Buenos Aires, Argentina. 2008

by case deberá estructurarse teniendo en cuenta los ribetes axiológicos que adornan el sistema<sup>9</sup>

La constitución de nuestro sistema financiero es quizá mínima en comparación a la de los vecinos países, lo cual se impone atendiendo mayormente razones demográficas.

Pese a sus reducidas dimensiones, no ha escapado a la vista de la atención –no sólo regional, sino continental y mundial- que el sistema financiero paraguayo se ha desarrollado considerablemente a lo largo de los últimos años. Y, lo que es más importante, se ha mantenido relativamente estable luego de superar sucesivas crisis (por todos conocidas) en los años noventa y a comienzos de la década pasada.

Definitivamente, el sistema goza a la fecha de buena salud y persigue un rumbo ascendente, mostrándose congruente con el notable crecimiento que ha experimentado la economía paraguaya en los últimos tiempos, llegando incluso a ubicarse como el país con mayor expansión económica en la región durante el año 2010, y ocupando los primeros lugares a nivel mundial en dicho segmento.<sup>10</sup>

Al haber registrado resultados macroeconómicos sumamente favorables a lo largo de los últimos años (si bien existió una reducción temporal del crecimiento a raíz de la recesión económica internacional del 2009), el mercado financiero pudo finalmente recuperarse -de una vez por todas- de las catastróficas secuelas derivadas de las crisis acaecidas entre los años 1995 y 2003.

A modo ilustrativo, nos es de suma utilidad traer a colación una serie de datos estadísticos proporcionados por la reciente misión conjunta del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (*FSAP*, por sus siglas en inglés "**Financial Sector Assessment Program**"<sup>11</sup>), de modo a visualizar panorámicamente como se halla estructurado nuestro sistema financiero:

---

<sup>9</sup> JUNYENT BAS, Francisco "Crisis e Insolvencia de Entidades Financieras", p. 3. Editorial AbeledoPerrot.Lexis Nexis. Buenos Aires, Argentina. 2008

<sup>10</sup> En el año 2010, Paraguay experimentó la mayor expansión económica de la región y la más alta de América Latina, con un crecimiento histórico del PIB del 15%. Sólo en el primer semestre de 2010, el país tuvo un crecimiento económico del 14%.<sup>7</sup> El 49,9% del crecimiento del PIB corresponde a la agricultura; el 9,7% a la industria (incluyendo la construcción y las utilidades públicas); el 34% corresponde a servicios y el 6,1% a las tasas.

<sup>11</sup> La evaluación de la estabilidad del sector financiero se basa en el trabajo realizado por una Misión conjunta del FMI y el Banco Mundial en el marco del Programa de evaluación del sector financiero (PESF), que visitó Asunción, Paraguay, del 10 al 24 de noviembre de 2010. El PESF inicial se realizó en el año 2005. El material fue elaborado por el Departamento de Mercados Monetarios y de Capital y el Departamento del Hemisferio Occidental

En la República del Paraguay, se observa un predominio de los bancos comerciales, de los cuales 15 operan con tenencias de activos equivalentes al 64% de la totalidad de los activos del sistema. A su vez, solamente los cuatro principales bancos congregan el 60% del total de activos bancarios. Además de ello, existen también 12 financieras y 372 cooperativas que son poseedoras de activos equivalentes al 3% del PIB y al 15% del PIB, respectivamente.

La muestra plausible del importante crecimiento del sistema (y de la amplia repercusión que el mismo ejerce en la economía!) se traduce en el hecho de que los activos totales del sistema financiero aumentaron del 61% del PIB en 2005 al 84% del PIB en junio de 2010, debido principalmente al crecimiento de los bancos y las cooperativas.

En nuestro país, la supervisión del sistema financiero (el cual aglutina a entidades bancarias y financieras) se encuentra a cargo del Banco Central del Paraguay, el cual ejerce dicha función a través de la Superintendencia de Bancos.<sup>12</sup>

Examinado el sistema desde otra óptica, puede hablarse también de una suerte de “*sistema dual*” de supervisión, atendiendo que las Cooperativas de Créditos se hallan fuera del espectro de fiscalización del Banco Central del Paraguay, y son controladas por el Instituto Nacional del Cooperativismo (INCOOP).

## **RADIOGRAFÍA DE ALGUNAS DISPOSICIONES LEGALES Y BREVE ANÁLISIS SOBRE SUS VIRTUDES (¡Y DEBILIDADES!)**

La recuperación de la actividad económica después de una década de crisis generó el escenario propicio para identificar las falencias y vulnerabilidades del régimen legal que gobernaba en materia de resolución de entidades financieras.

Sin duda alguna, en la **confianza** reside uno de los principales sostenes de la intermediación financiera. Sin embargo, luego de tantos tragos amargos, recobrar la fe para la población en general era, cuanto menos, dificultoso.

---

<sup>12</sup> Ley Nº 489/95 “Orgánica del Banco Central del Paraguay”.

### **Artículo 4o.- Funciones**

Para el cumplimiento de sus objetivos, el Banco Central del Paraguay ejercerá las siguientes funciones: f) Promover la eficacia, estabilidad y solvencia del sistema financiero, adoptando a través de la Superintendencia de Bancos las medidas de ordenación, supervisión y disciplina de los bancos y demás entidades que en él actúan.

### **Artículo 31.- Funciones de la Superintendencia de Bancos**

Corresponderá en exclusividad al Banco Central del Paraguay, por medio de la Superintendencia de Bancos, fiscalizar el cumplimiento de las leyes de carácter impositivo por parte de los bancos, financieras y demás entidades de crédito y adoptar las medidas de ordenación, vigilancia y disciplina de: a) Los bancos, las financieras y las demás entidades de crédito, públicos o privados, nacionales o extranjeros, que operen en el país; b) Las entidades que sin ser bancos, financieras o entidades de crédito realicen una o varias actividades propias de éstas; c) Las casas de cambios ; y, d) Las personas físicas o jurídicas que correspondan por leyes especiales.

La susceptibilidad reinante en el mercado –la cual devenía razonable, luego de las aparentemente interminables crisis que se sucedieron- fue sin duda un hueso duro de roer no sólo desde el punto de vista del crecimiento comercial, sino también desde la óptica legal: en efecto, la tarea de diseñar una ley apropiada –a la sombra de los nefastos antecedentes- no debió haber sido precisamente sencillo.

La prolongada inestabilidad del pasado tornó evidente la necesidad de armonizar las normas nacionales con los parámetros globalmente aceptados en la materia (condensados en los denominados “Principios de Basilea”).<sup>13</sup>

Dicha tarea se volvió quizás perceptible recién a partir de la sanción de la Ley 2.334/03 “De Garantía de Depósitos y Resolución de Entidades de Intermediación Financiera Sujetos de la Ley General de Bancos, Financieras y Otras Entidades de Crédito”, si bien ésta se vio a su vez precedida por una serie de leyes afines, tales como la 1.420/99 y la 1.947/02.<sup>14</sup>

Remitiéndonos a los hechos concretos, podemos señalar que –luego de que la Ley 2.334/03 entrara en vigencia- solamente dos pequeñas entidades financieras cayeron bajo el Procedimiento de Resolución previsto en dicha disposición legal<sup>15</sup>. Es digno de ser mencionado que ambos procesos se llevaron a cabo ordenadamente y sin atisbos de propagación al sistema financiero.

Justamente, el hecho de que los sendos procesos de resolución dispuestos por el Directorio del Banco Central del Paraguay se hayan desarrollado sin mayores inconvenientes habilita a suponer que –en principio- la Ley 2.334/03 ostenta los elementos necesarios para sortear situaciones de esta envergadura.

A grandes rasgos, puede observarse que –tal como se halla diagramado- el mecanismo de resolución conlleva implícitamente una liquidación extrajudicial de los activos que podrían ser catalogados como “buenos”, labor que se materializa a través de la confección del denominado “balance de exclusión”, de forma tal a que los activos y pasivos de la entidad puedan ser transferidos a otra entidad solvente del sistema.

Retomando nuevamente el análisis sobre las bondades de esta Ley, podríamos sostener que la misma dota al Banco Central del Paraguay de las herramientas elementales para sobrellevar la resolución de una entidad en particular.

---

<sup>13</sup> Es conveniente mencionar que el Comité de Basilea no posee ninguna autoridad de supervisión supranacional formal y sus conclusiones no tienen fuerza legal. Sin embargo, formula amplios estándares y pautas de supervisión y emite declaraciones de mejores prácticas con la expectativa de que las autoridades de supervisión individuales tomen medidas para ponerlas en ejecución con los arreglos que mejor se adapten a cada sistema nacional. De este modo, el Comité anima a una convergencia hacia estándares comunes sin una armonización detallada y busca un respaldo para sus iniciativas más importantes. Para alcanzar ello, el Comité ha publicado una amplia serie de documentos desde 1975.

<sup>14</sup> Ambas leyes establecieron sendos Regímenes Especiales Transitorios para la Estabilización del Sistema Financiero Nacional

<sup>15</sup> En el año 2004, el Directorio del Banco Central del Paraguay dispuso el inicio del Proceso de Resolución de la entidad Financentro S.A. De igual manera, en el mes de diciembre del año 2010, el colegiado de la Banca Matriz ordenó la Resolución de la entidad Agrofinanciera Chaco S.A.



Y no debería ser de otra manera, pues una disposición legal de esta índole debería estar al servicio permanente y absoluto del Órgano Supervisor, coadyuvando en el robustecimiento de su rol de vigilante del sistema financiero, función que le es inherente de conformidad a su propia Carta Orgánica.

Así lo entiende LASTRA al asegurar que “...teniendo en cuenta que la supervisión es un instrumento clave para el mantenimiento de la estabilidad financiera, privar al Banco Central de sus instrumentos dificulta la meta de obtener dicha estabilidad...”.<sup>16</sup>

No pecamos de redundantes al recordar que es la propia Constitución Nacional la que asigna a la Banca Central del Estado la labor de formular las políticas monetaria, crediticia y cambiaria “siendo responsable de su ejecución y desarrollo, y preservando la estabilidad monetaria”<sup>17</sup>

Deviene absolutamente natural que todo ente a cuyo cargo se encuentre el desenvolvimiento regular del sistema pueda contar en todo momento con los dispositivos legales imprescindibles no solo para alcanzar la tan pretendida “estabilidad” sino –lo que es más complejo aún- para *mantenerla y consolidarla* en forma sustentable a lo largo de los años.

En líneas generales, las variadas disposiciones legales y normativas que rigen en materia de supervisión financiera se muestran proclives a conceder amplias facultades al Órgano de Vigilancia. No obstante, aún resta mucho por hacer en materia de reformas, de manera a proporcionar al supervisor instrumentos aún más idóneos y efectivos.

En su artículo 102, la Ley 896/96 “GENERAL DE BANCOS, FINANCIERAS Y OTRAS ENTIDADES DE CRÉDITO” adjudica a la Superintendencia de Bancos las funciones de control, inspección y vigilancia de las entidades que componen el sistema financiero, otorgándole atribuciones para determinar y modificar normas de contabilidad, criterios de valoración y los modelos a los que deberán sujetarse los balances, entre otras cosas.

Inclusive, el Superintendente de Bancos tiene la potestad de obligar a las entidades supervisadas a ajustar el valor de sus activos a su valor comercial, a reconocer sus obligaciones o eliminar partidas dudosas que no representen valores reales y a provisionar operaciones dudosas.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> LASTRA, Rose M. “Northern Rock, UK bank insolvency and cross-border bank insolvency”, Centre for Commercial Law Studies, Queen Mary University of London. London, UK.

<sup>17</sup> CONSTITUCIÓN NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY (1992). ART. 285. DE LA BANCA CENTRAL DEL ESTADO. ARTICULO 285 - DE LA NATURALEZA, DE LOS DEBERES Y DE LAS ATRIBUCIONES. Se establece una Banca Central del Estado, en carácter de organismos técnico. Ella tiene la exclusividad de la emisión monetaria, y conforme con los objetivos de la política económica del Gobierno Nacional, participa con los demás organismos técnicos del Estado, en la formulación de las políticas monetaria, crediticia y cambiaria, siendo responsable de su ejecución y desarrollo, y preservando la estabilidad monetaria.

<sup>18</sup> Artículo 104°.- Estados contables: Las Entidades del Sistema Financiero reflejarán en sus estados contables la situación fidedigna de su patrimonio, su situación financiera y de riesgo y

Yendo todavía más allá en lo que a atribuciones de la Superintendencia de Bancos respecta, puede advertirse que la misma posee también (limitada) *capacidad sancionatoria*, ya que puede imponer una multa (cuyo monto ascendería al cinco por ciento (5%) del capital integrado previsto en la Ley 2334/03), por la omisión en que incurriese una entidad financiera al no informar sobre la necesidad de regularizar sus operaciones (art.7 inc. b)<sup>19</sup>. No obstante lo predicho, a tenor de la Ley, las facultades de imponer sanciones a las entidades supervisadas se concentran en el Directorio del Banco Central del Paraguay, órgano que sí cuenta con amplias atribuciones en ese sentido.

Las disquisiciones hasta aquí expuestas nos conducen a especular que –al menos *a priori*- el marco legal nacional (específicamente considerando el contenido de la Ley 2334/03 “De Garantía de Depósitos y Resolución de Entidades de Intermediación Financiera”) otorga al Banco Central del Paraguay -y por su intermedio la Superintendencia de Bancos- las prerrogativas básicas para realizar su labor de supervisión y aplicar medidas de carácter *preventivo*. Hacemos hincapié en la palabra “*básica*” en el entendimiento de que, a nuestro modesto entender, el otorgamiento de atribuciones al Órgano Supervisor es aún insuficiente.

Al margen del Proceso de Resolución (el cual constituye evidentemente una acción de *última ratio*) la Ley 2334/03 propone igualmente otras opciones de eminente carácter *tutelar*: nos referimos puntualmente al Régimen de Regularización (o normalización) de la entidad financiera, expresamente contemplado en la legislación y cuyo objeto se circunscribe a reencauzar la observancia de parámetros prudenciales y legales por parte de la entidad que atraviesa un clima tormentoso.

Hemos sentenciado en primera instancia que la legislación actual parece ser -al menos parcialmente- idónea en cuanto al otorgamiento de potestades. Ahora bien, ello ha sido objeto de posturas encontradas en los tiempos recientes:

---

**los resultados de su actividad. El Superintendente de Bancos podrá obligar a las entidades del sistema financiero a ajustar el valor de sus activos a su valor comercial, a reconocer debidamente sus obligaciones o eliminar partidas que no representen valores reales y a prever operaciones dudosas. Las previsiones serán de obligada observancia en las condiciones establecidas reglamentariamente por el Banco Central del Paraguay y serán deducibles para el pago del Impuesto a la Renta.**

<sup>19</sup> Ley 2334/03. Artículo 7°.- Iniciación del proceso y procedimiento: b) De Oficio. En caso que la Superintendencia de Bancos detecte la ocurrencia de una o más de las causas de regularización mencionadas en los incisos a), b), c), d), e), f), g), h), i) y j) establecidas en el artículo anterior o haga uso de la facultad prevista en el apartado k) y habiendo omisión del informe a la Superintendencia de Bancos, mencionado en el inciso a) precedente, ésta impondrá solidariamente al Directorio o asimilado, personal y adicionalmente a la sanción que corresponda, una multa por importe igual al cinco por ciento (5%) del capital integrado, sin perjuicio de las sanciones que correspondan a la entidad. La Superintendencia de Bancos convocará al Directorio o asimilado de dicha entidad, para exigirles la presentación del Plan de Regularización. El Directorio de la entidad o asimilado elaborará y presentará el Plan de Regularización en un plazo no mayor a diez días hábiles a la fecha del reporte o notificación.

Fundamentalmente, se pone en tela de juicio la verdadera eficacia de las medidas correctivas aplicadas por el Banco Central del Paraguay, atendiendo la válvula legal que se abre a través del artículo 107 de la propia Carta Orgánica de la Banca Matriz.<sup>20</sup>

Valiéndose de este mecanismo, le basta al particular plantear la acción contencioso-administrativa para lograr así la suspensión de los efectos y dirimir la cuestión en sede judicial, coyuntura que no hace más que limitar sustancialmente la calidad supervisora en el marco de la aplicación de sanciones.

Los instrumentos correctivos que se encuentran al alcance del Banco Central del Paraguay, entre ellos las multas, se hallan subordinados a determinados procedimientos (*comprobación de las faltas a través de sumarios administrativos*). Una vez resuelta la Reconsideración por parte del Directorio del Banco Central del Paraguay, el recurrente tiene la vía expedita para interponer la acción contencioso-administrativa, cuya secuela legal inmediata se traduce en la **suspensión de los efectos** de la resolución dictada por el Órgano.

A ello deben sumarse las restricciones legales de otra naturaleza, originadas principalmente en virtud a la rigidez con la que se hallan redactadas tanto la Ley 489/95 “Orgánica del Banco Central del Paraguay” como la Ley 861/96 “General de Bancos, Financieras y otras Entidades de Crédito”.

Contrariando un tanto lo expresado unas líneas más arriba en cuanto a la aptitud de las leyes que presiden el sistema financiero, no podemos dejar de mencionar que nuestro ordenamiento jurídico exhibe también una serie de falencias e inexactitudes que deben ser remediadas en el corto plazo.

De hecho, las recomendaciones de la última Misión del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial no se mostraron ajenas a esta circunstancia, ya que hicieron especial hincapié en las barreras propias de un sistema legal tan rígidamente concebido como el nuestro.

Precisamente, aquel informe dio cuenta de que “...las leyes son especialmente detalladas y de carácter prescriptivo, y determinan límites cuantitativos, ponderaciones de riesgo e incluso el monto de las multas, por lo que la capacidad delegada al Banco Central del Paraguay es limitada...”<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Ley 489/95. Artículo 107.- Recurso de Reconsideración, Acción Contencioso-Administrativo y sus Efectos Contra las resoluciones dictadas por el Directorio del Banco Central del Paraguay procederá el recurso de reconsideración dentro del término perentorio de 5 (cinco) días hábiles de notificada dicha resolución, debiendo el Directorio del Banco Central del Paraguay expedirse sobre el mismo dentro de los siguientes 10 (diez) días hábiles. Contra esta resolución podrá plantearse la acción contencioso-administrativa, dentro del plazo perentorio de 18 (dieciocho) días hábiles de notificada dicha resolución. Los recursos y la acción contencioso-administrativa tendrán efecto suspensivo, salvo en aquellos casos en que la ley expresamente establezca lo contrario.

<sup>21</sup> La versión completa del Informe de la Misión conjunta del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FSAP “Financial Sector Assessment Program”), se halla disponible en el

Evidentemente, ningún ordenamiento jurídico es perfecto. Siguiendo esa premisa, nuestro sistema está también lejos de serlo.

Básicamente, las tendencias a nivel internacional dejan entrever la importancia de combinar un conjunto preciso de leyes (que posean objetivos bien delimitados) con una serie de facultades discrecionales a ser utilizadas por el Órgano Supervisor.

En apretada síntesis, se puede concluir que la modificación del marco jurídico que regula el sistema financiero debería darse mediante el establecimiento de leyes claras y concretas que establezcan a su vez principios y máximas generales y cedan al Banco Central del Paraguay y a la Superintendencia de Bancos la facultad de determinar los requisitos específicos y detalles técnicos del régimen regulatorio.

Ambas manifestaciones deben ir de la mano, ya que ni una ni otra son autosuficientes. Parafraseando una vez más a LASTRA, queremos poner énfasis en que *“...las facultades discrecionales para disciplinar al sistema financiero no son suficientes. Se impone la necesidad de contar con un sistema legal transparente y bien definido de manera a adoptar medidas de obligada observancia que sin lugar a dudas servirán de guía para las mentes de los directorios de las entidades e influenciarán en la construcción de sus estructuras...”*.<sup>22</sup> Dicho de otro modo, las facultades discrecionales otorgadas a la Banca Matriz no serían suficientes si no se contara con un ordenamiento legal bien constituido, ni éste sería eficaz *per se*, sin que el Órgano de Control pueda ejercer sus potestades en la debida forma.

Si bien hoy en día las diferentes leyes (arriba citadas) otorgan varias facultades tanto al Banco Central del Paraguay como a la Superintendencia de Bancos, queda la sensación de que aún debe mejorarse y consolidarse la implementación de nuevos rumbos a ser forjados en futuras modificaciones legales, incrementando así las facultades discrecionales del Órgano de Vigilancia, buscando apuntalar la denominada *“supervisión basada en riesgos”*, hacia la cual debe apuntar nuestro sistema.

Como hemos mencionado, nuestro país goza actualmente de un relativo bienestar económico que no sólo no se detiene sino que se acrecienta y que ha incidido favorablemente en el sistema financiero y a la vez se ha visto fortalecido por el mismo.

¿Por qué volvemos a realizar un comentario sobre nuestra notable mejoría económica? Pues por el simple motivo de que este clima de bonanza y conexas tranquilidad es probablemente el más ventajoso para formular modificaciones normativas, de manera a aguardar los tiempos difíciles que –dada la naturaleza eminentemente *cíclica* de las economías- sobrevendrán quizás inevitablemente, más tarde o más temprano.

---

sitio web en inglés del “International Monetary Fund” (IMF). Anteriormente de uso confidencial, se decidió ahora hacerla accesible al público en general.

<sup>22</sup> LASTRA, Rose M. “Northern Rock, UK bank insolvency and cross-border bank insolvency”, Centre for Commercial Law Studies, Queen Mary University of London. London, UK

Esta tendencia transformadora fue alentada días pasados por la célebre ex Ministra de Finanzas de Nueva Zelanda, Ruth Richardson<sup>23</sup>, quien –de paso por nuestro país para brindar una magistral conferencia- aseveró que es éste el momento en el cual el Paraguay debe realizar la reingeniería de sus políticas y la revisión de sus normas, aprovechando las condiciones auspiciosas.

En igual sentido se pronuncia la siempre autorizada opinión de LASTRA, quien trae a colación que “...el axioma de asistir en días lluviosos pero sin dejar de monitorear en los días soleados...” debe tenerse siempre presente en materia de supervisión financiera.

En ese afán, el Banco Central del Paraguay ha iniciado una serie de reformas normativas que incluyen el establecimiento de requisitos más estrictos para la concesión de licencias para operar y para cambios de titularidad, y ha impuesto criterios de idoneidad y capacidad para los miembros del directorio ejecutivo y los gerentes de bancos.

Una de las medidas adoptadas por la Banca Matriz fue la de establecer un cambio obligatorio para los accionistas de entidades que se hallen radicados en países considerados como “*paraísos fiscales*” (Resolución N° 2, Acta 26 de fecha 28 de abril de 2011), de modo tal a contar con parámetros de supervisión adecuados a los estándares internacionales.

De igual manera, en los últimos tiempos se reglamentaron cuestiones como “*Aportes Irrevocables a Cuenta de Integración de Capital*” (Resolución N° 1, Acta 30 de fecha 30 de mayo de 2011) y se detallaron las pautas básicas para un buen “*Gobierno Corporativo*” (Resolución N° 65, Acta 72 de fecha 04 de noviembre de 2010). A todo esto debe agregarse que a finales del año pasado se estableció el aumento del capital mínimo de las entidades bancarias y financieras, al tiempo de reglamentarse lo concerniente a los requisitos mínimos para solicitar la apertura de las mismas. (Resolución N° 24, Acta 75 de fecha 11 de noviembre de 2010).

Otra medida de cardinal importancia que fuera adoptada por la Banca Matriz la constituye el hecho de determinar la Composición del Capital Principal y Capital Complementario (Tier 1 y Tier 2 de Basilea), a los efectos del cálculo de la solvencia patrimonial de las entidades supervisadas, disponiendo que la proporción mínima que en todo momento deberá existir entre Capital Principal (Nivel 1) y el importe total de los activos y contingentes de una entidad ponderado por su riesgo, en moneda nacional o extranjera, no podrá ser inferior al 8%, al tiempo de establecer una proporción mínima para el Capital Complementario (Nivel 2) del 12% (Resolución N° 1, Acta 44 de fecha 11 de julio de 2011).

Al margen de las especificaciones –marcadamente técnicas y quizá un tanto difíciles de asimilar- lo que se busca a través de esta normativa es justamente fortalecer el capital propio de los bancos y financieras, de manera a que puedan poseer un cimiento relativamente poderoso en épocas futuras no muy favorables.

---

<sup>23</sup> Ruth Richardson, abogada neozelandesa internacionalmente reconocida por las reformas producidas durante su gestión como Ministra de Finanzas de ese país, brindó una conferencia en el Banco Central del Paraguay en la cual se refirió sobre la coyuntura económica por la cual atraviesa nuestro país.

La supervisión también se ha visto fortalecida mediante la reforma legislativa en materia de lavado de dinero, avance reconocido tanto por el Grupo de Acción Financiera de Sudamérica (GAFISUD) como por el GAFI<sup>24</sup>.

## **EL REGIMEN DE REGULARIZACIÓN COMO MEDIDA PREVIA A LA INSOLVENCIA**

Tomando como punto de partida el trascendental rol que cumplen las medidas previas a la insolvencia, pasaremos ahora a desentrañar el Régimen de Regularización contemplado en nuestra Ley, de manera a visualizar su contenido y permitirnos hacer una somera valoración sobre su idoneidad.

Antes de meternos de lleno en la cuestión, merece ser nuevamente traída al ruedo la discusión en torno a la efectividad de las “acciones correctivas” del Órgano Supervisor.

Habíamos subrayado anteriormente que estas “medidas correctivas” se traducen en sanciones sujetas a una revisión judicial posterior, sanciones cuyos efectos son suspendidos por la mera interposición de la demanda contencioso-administrativa ante el Tribunal de Cuentas, a tenor de los términos del artículo 107 de la Ley 489/95.

Hecha esta salvedad, podemos señalar que el **Plan de Regularización** se erige así como una alternativa interesante para exigir a las entidades el cumplimiento de las acciones correctivas.

En efecto, el mecanismo más significativo (cuando la presión periódica resulta insuficiente) se configura probablemente a través del Régimen de Regularización, el cual puede activarse por diversas razones contempladas en la ley. Dicho sea de paso, la importancia capital de este dispositivo radica en el hecho de que el mismo puede ser utilizado *antes* de que la salud de la entidad supervisada se dañe gravemente. En todos los casos, la distribución de dividendos y la expansión de actividades se suspenden *automáticamente*, pero las demás características específicas del Plan dependerán de cuán amenazante se muestre la situación.

Hacemos nuestras las palabras de JUNYENT en cuanto expresa que la ley debería tener como primer objetivo el de reconocer tempranamente la posible existencia de un deterioro patrimonial.

En pocas palabras, este Régimen puede ser activado en base a una serie de causales taxativamente establecidas en el art. 6° de la Ley 2334. Similar estructura puede ser hallada en la Ley 21.526 de la República Argentina, en la cual la figura se halla proyectada en términos idénticos a los de nuestra legislación.

---

<sup>24</sup> En su reunión de febrero de 2011, el GAFI reconoció los avances logrados por Paraguay. También señaló que aún existen ciertas deficiencias estratégicas y que Paraguay debería continuar con la implementación de su plan de acción (por ejemplo, con respecto a los controles de las transacciones transfronterizas en efectivo).

ESCANDELL hace hincapié en que estos procedimientos de prevención dependen de un adecuado control del Banco Central y de un comportamiento sincero de la entidad en materia de registraciones contables y cumplimiento de normas de funcionamiento, que casi siempre deberán lograr la recuperación operativa de la empresa.<sup>25</sup>

Merece ser resaltado el hecho de que este Plan de Regularización puede ser implementado sin perjuicio de las sanciones que vayan a imponerse a la entidad en el caso de que las causales de regularización supongan infracción de normas que traigan aparejada una pena.

Es importante también recalcar que el Plan de Regularización debe ser presentado “...a satisfacción de la Superintendencia de Bancos...”, con lo cual la Ley otorga una manifiesta facultad discrecional al Órgano Supervisor, a cuya revisión satisfactoria se halla supeditada la aprobación del esquema planteado por la entidad en problemas.

Pero no solamente este Régimen puede ser adoptado por la entidad, sino que el Plan puede ser también implementado “*De oficio*” cuando la Superintendencia de Bancos así lo disponga, luego de detectar el acaecimiento de una o más de las causas de regularización establecidas en la Ley.<sup>26</sup>

Nos atrevemos a expresar nuestra aquiescencia con la redacción de dicho precepto legal, ya que el mismo confiere a la Superintendencia de Bancos la autoridad expresa de proceder directamente ante la configuración de una de las causales enumeradas en la Ley.

Es realmente interesante la facultad otorgada por este artículo al Órgano Supervisor en el sentido de que puede imponer a una entidad supervisada la implementación del Plan de Regularización “...cuando la Superintendencia de Bancos lo disponga mediante resolución fundada por estar realizando la entidad actos que pongan en peligro la seguridad de los depósitos del público o la situación de liquidez y solvencia de la entidad...” (inc. k del art. 6° de la Ley 2334/03). Líneas más adelante, nos abocaremos a analizar *in extenso* esta breve reflexión.

Es cierto que la Ley parece conceder aquí plenas facultades al Órgano. Pero, al mismo tiempo, la disposición emplaza a la Superintendencia de Bancos a que se pronuncie respecto a la viabilidad –o no– del Plan de Regularización, lo cual torna dicha tarea un tanto más espinosa, atendiendo que un esquema de esta naturaleza no es –en principio– sencillo de ser digerido con rapidez, atendiendo sus múltiples aristas.

Vale resumir las derivaciones jurídicas inmediatas que arroja la instauración de este proceso: Durante el mismo, la entidad de intermediación financiera *no podrá distribuir directa o indirectamente sus utilidades o excedentes, ni podrán ser pagados dividendos a cuenta de aquéllas*. Tampoco podrá aceptar fideicomisos, intermediar en líneas de crédito promocionales o incrementar personal. Asimismo, la ejecución del Plan de Regularización trae aparejada la implementación de un *régimen de supervisión intensiva*; esto implica la

---

<sup>25</sup> ESCANDELL, José. “La cesación de pagos”, p. 952.

<sup>26</sup> Ver artículo 7° de la Ley 2334/03.

adopción de medidas de índole eminentemente intervencionista, donde los inspectores autorizados por el Superintendente de Bancos gozan inclusive de la potestad de participar de las sesiones del Directorio o asimilado de la entidad, aunque sin voz ni voto.

Desatado este escenario, la Ley 2.334/03 enumera una lista de medidas (detalladas en forma enunciativa) que la entidad puede hacer suyas a los efectos de remediar las irregularidades y –lo que es más importante- superar la inestabilidad provisoria.

Acciones prudenciales tales como la absorción de pérdidas contra cuentas patrimoniales, la reposición de capital, la ejecución de un programa para la venta de activos improductivos, la remoción de administradores, directores y órganos internos de control, si corresponde, la aplicación de un programa de reestructuración de pasivos o la de un programa de recuperación de la cartera de créditos son sólo algunas de las más importantes y cuya alusión consideramos oportuna en este caso.<sup>27</sup>

No es menos importante señalar que el Directorio del Banco Central del Paraguay tiene la facultad de suspender las operaciones de la entidad que considere pertinentes mientras no se subsanen las deficiencias.<sup>28</sup> Amén de ello, la Superintendencia exigirá a los accionistas que otorguen garantías a fin de asegurar el fiel cumplimiento del Plan de Regularización cuando dicho plan sea requerido por insuficiencia de capital.<sup>29</sup>

Un dato por demás significativo es que la decisión de someter a una entidad al Proceso de Regularización debe mantenerse bajo *estricta reserva*. Es también interesante apuntar que el Directorio del Banco Central del Paraguay podrá decretar la Conclusión del Plan de Regularización solamente cuando se cuente con un dictamen fundado del Superintendente de Bancos, siempre y cuando se compruebe que hayan desaparecido las causales que determinaron su implementación.

### **LA POSIBILIDAD DE ACTIVAR EL PLAN DE REGULARIZACIÓN POR CAUSALES QUE NO PRECISAMENTE SE REFIERAN A LA INSOLVENCIA**

Habíamos puesto especial énfasis en la transcendencia de contar con una herramienta legal como la establecida en el inc. k) del art. 6º de la Ley 2334/03, cuya transcripción nos es necesaria a fin de explayarnos más nítidamente sobre el tema.

En términos sencillos, este precepto asienta que el Órgano Contralor posee la facultad de exigir a la entidad supervisada la presentación de un Plan de Regularización cuando “...la Superintendencia de Bancos lo disponga mediante resolución fundada por estar realizando la entidad actos que pongan en peligro la seguridad de los depósitos del público o la situación de liquidez y solvencia de la entidad...” (inc. k del art. 6º de la Ley 2334/03)

---

<sup>27</sup> La lista completa de medidas se halla en el artículo 7º, num. iii de la Ley 2.334/03.-

<sup>28</sup> Potestad expresamente contemplada en el artículo 7º, num. v de la Ley 2.334/03.-

<sup>29</sup> Ver artículo 9º de la Ley 2.334/03.-



Particularmente, estimamos que dicha redacción es sumamente ventajosa y se adecua plenamente a las exigencias y parámetros requeridos para fortalecer una supervisión eficaz, ya que -a través de este artículo- el Órgano Supervisor tiene a su disposición un instrumento hábil y efectivo para precautelar los intereses de los depositantes, acaso el factor de mayor cuidado para el sistema financiero globalmente concebido.

Enunciaciones de esta índole se alinean decididamente a la tendencia internacional de apuntalar la imagen del supervisor, brindándole los medios necesarios para desempeñar su labor fiscalizadora mediante atribuciones discrecionales y sin impedimentos de orden legal, los cuales muchas veces ponen freno a la aplicación de medidas correctivas.

Desde el momento en el que el cierre de una entidad financiera es de eminente interés general, el Banco Central *debe* contar con una amplia gama de facultades para disponer -sin más- el inicio del Proceso de Resolución, cuando el acaecimiento de irregularidades en la gestión de la entidad así lo amerite.

Dicho sea de paso, la Ley 2.334/03 distingue ciertos supuestos de hecho que eventualmente pueden dar lugar a la intervención de una entidad sin que necesariamente la misma se halle afrontando problemas de iliquidez o de insolvencia.

En otras palabras, una gestión deficiente y la observancia de visos que puedan poner en peligro el derecho de los ahorristas pueden ser apreciadas como causas justificables para que el Órgano Supervisor tome la decisión de activar el Procedimiento.

Nos reafirmamos así en la convicción de que una medida de esta naturaleza es no sólo válida sino además beneficiosa, pues -en caso contrario- se estaría vedando al supervisor de la capacidad de actuar con rapidez y en forma oportuna, previendo una eventual crisis y adelantándose a la misma, a través de acciones preventivas (Plan de Regularización) o directamente a través de medidas más drásticas (Inicio del Proceso de Resolución). ***A no olvidar que siempre debe tenerse como soporte el interés general, traducido en el derecho de los depositantes, en la preservación de la figura del crédito y en la salud del sistema financiero nacional.***

#### **LA NECESIDAD DE CONTAR CON UNA LEY ESPECIAL PARA EL SUPUESTO DE INSOLVENCIA DE LAS ENTIDADES FINANCIERAS.**

Las entidades bancarias y financieras son *especialísimas*, dada su calidad de proveedores de crédito y tomadores de depósitos (es decir, en su rol de intermediarios financieros), todo lo cual pone de manifiesto su notable importancia dentro de la estructura económica nacional.

Las falencias de estas entidades son también singulares, ya que pueden generar efectos adyacentes (contagio a otras entidades) y poner así en riesgo la estabilidad del

sistema y la integridad del sistema de pagos, lo cual hace que su tratamiento sea considerado de marcado “interés público”.<sup>30</sup>

Sin lugar a dudas, los procedimientos de resolución bancaria deberían valorar la naturaleza *distintiva* de las entidades financieras, pues no pueden desconocerse las particularidades propias de dicho segmento de empresas. Dicho de otro modo, numerosas razones nos dan la pauta de que –al menos en lo que respecta a procedimientos de insolvencia- no podría una entidad bancaria o financiera ser asimilada a una compañía común y corriente, cualquiera sea su rubro.

Como bien sabemos, en su concepción genérica, el proceso de quiebra tiene por objeto realizar y liquidar en un procedimiento único los bienes de una persona natural o jurídica.<sup>31</sup> Ambos elementos se complementan con un tercero (¿acaso el más importante?), cual es el de la *distribución*, cuya mención fue obviada por la letra de la ley, omisión ya advertida por Lebrón Boettner en su “Ley de Quiebras N° 154/69 Comentada” (comentario al art. 2°)<sup>32</sup>.

Sentadas las bases teóricas, podemos afirmar que, en el caso de entidades de intermediación financiera, el objeto del proceso de quiebra trasciende la simple enunciación de la liquidación y posterior distribución de los bienes como elementos fundamentales, pues aquí desempeña también un rol fundamental el interés de los ahorristas damnificados en virtud de la insolvencia en la que cayó la entidad.

En efecto, no puede dejar de apreciarse que entre los objetivos primordiales de todo proceso de resolución de entidades financieras siempre estará el de velar por los derechos de los depositantes y asegurar minimizar los efectos de la “caída”, de manera a que ello no repercuta negativamente en el mercado financiero o que –al menos- la incidencia no sea tan representativa; dicho de otro modo, se intenta impedir el llamado “riesgo de contagio”, que siempre aparece como un fantasma muy temido en crisis de esta índole.

---

<sup>30</sup> LASTRA, Rose M. “Northern Rock, UK bank insolvency and cross-border bank insolvency”, Centre for Commercial Law Studies, Queen Mary University of London. London, UK.

<sup>31</sup> Ley 154/69. Art. 2°. El juicio de quiebra tiene por objeto realizar y liquidar en un procedimiento único los bienes de una persona natural o jurídica, sea o no comerciante, que hubiese sido declarada en quiebra. Comprende todos sus bienes, derechos, acciones y obligaciones, salvo aquellos que fueren expresamente exceptuados por la Ley.

<sup>32</sup> Lebrón refiere: “...el artículo se expresa de forma muy impropia cuando establece que el juicio de quiebra tiene por objeto realizar y liquidar los bienes del fallido, omitiendo por completo la mención del objetivo último de la quiebra, que es la distribución de las sumas obtenidas por la liquidación colectiva del activo (art. 148)...” (LEBRON BOETTNER, Horacio. “Ley de Quiebras Comentada”. La Ley, Asunción, Paraguay)

También difiere sustancialmente la Ley de Quiebras en cuanto al sujeto que posee legitimación activa para iniciar el juicio de quiebra. En la generalidad de los casos, la quiebra puede ser solicitada por el propio deudor, por sus herederos o por uno o varios de sus acreedores.<sup>33</sup>

No obstante, en el caso de las entidades de intermediación financiera ***solamente el Banco Central del Paraguay puede solicitar la declaración de quiebra***. Ni la entidad financiera que cayera en insolvencia –ni sus acreedores– poseen capacidad para solicitar la quiebra, circunstancia expresamente contemplada en la Ley 2334/03.

La ineficacia de nuestro obsoleto proceso de quiebras ha sido objeto de ácidas críticas en estos días. Los cuestionamientos obedecen más bien al hecho de que los bienes que alguna vez pertenecieron a las entidades financieras fallidas se depreciaron absurdamente con el tiempo y actualmente son vendidos por precios extremadamente irrisorios.

Numerosas publicaciones periodísticas dan cuenta de este hecho, contribuyendo a poner en evidencia la ineptitud de un sistema visiblemente arcaico para hacer frente a esta situación.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Ley 154/69. Art. 3º. La declaración de quiebra puede ser solicitada por el propio deudor, por sus herederos o por uno o varios de sus acreedores.

<sup>34</sup> En su portada del domingo 14 de agosto de 2011, el Diario Última Hora publica: “El Estado pierde en las quiebras bancarias USD 300 millones”. El artículo, firmado por el periodista Luis Bareiro, detalla que “...De los USD 500 millones que el B.C.P. colocó en entidades hoy en quiebra, la liquidación recuperó solo el 20 %. Se estima que las intermediarias se embolsaron 150 millones. El resto se perdió en las quiebras...” La terrible sangría financiera generada con las ventas y remates de los bienes de bancos y financieras en proceso de quiebra judicial, a precios absurdos, queda al descubierto con la insignificante recuperación registrada hasta ahora del dinero que el Estado paraguayo colocó en ellos. De los casi 500 millones de dólares que el BCP destinó a las empresas financieras que colapsaron entre los años 1995 y 2001, las quiebras judiciales solo recuperaron a la fecha poco más de 93 millones de dólares; esto es menos del 20 por ciento. De acuerdo con las estimaciones del propio Banco Central, cuanto menos unos 150 millones del auxilio financiero público terminaron por cubrir el desfaldo perpetrado al interior de los mismos bancos y financieras. De los 350 millones restantes constituidos por los activos de las entidades financieras (los créditos por cobrar, los inmuebles entregados por los deudores en dación de pago y las propiedades de las empresas) la quiebra solo ha conseguido obtener unos 367 mil millones de guaraníes, poco más de 93 millones de dólares. Esto significa que alrededor de 300 millones de dólares se han perdido en el proceso de quiebra, a cargo del Poder Judicial. La mayor parte de las pérdidas corresponden a las quiebras de los bancos. De los más de 1,6 billón de guaraníes invertidos por el Estado en estas empresas financieras, la liquidación judicial recuperó apenas unos 336 mil millones de guaraníes. El saldo negativo supera ampliamente 1,2 billones de guaraníes, unos 318 millones de dólares...”

Estos acontecimientos dejan entrever que las quiebras o liquidaciones de entidades financieras tramitadas ante el Poder Judicial no solo demoran en exceso (ya sea por el trámite legalmente previsto o por la dilación en la aplicación práctica del proceso), sino que –un tanto a causa del retraso y otro tanto a causa de diversos factores- se produce inexorablemente la intempestiva pérdida del valor de los activos.

Es quizá éste otro motivo válido para analizar la conveniencia de crear *un sistema autónomo de quiebras de entidades financieras*, independiente del de las personas físicas y empresas en general (lo cual implicaría que exista un proceso específico para quiebras de entidades financieras y otro para personas físicas y jurídicas en general), dado el carácter particular que tienen las mismas, el ingente caudal económico que poseen, sus funciones y los efectos que su insolvencia puede generar en la sociedad.

En este sentido, se puede afirmar que las prácticas modernas demuestran que, dada la naturaleza *sui generis* de las entidades financieras, conviene brindar a las mismas de un marco legal especial de insolvencia, incluyendo la posibilidad de tramitar la liquidación en ámbito administrativo, fuera de sede judicial.-

### **CONCLUSIÓN: ES IMPERIOSO APROVECHAR ESTOS “DÍAS SOLEADOS” PARA ALENTAR LA REFORMA DE LA LEGISLACIÓN BANCARIA**

Nuestra Ley de Quiebras podría ser catalogada como *anacrónica*, ya que data del año 1969. Evidentemente, el sólo hecho de que hayan transcurrido más de 40 años desde la promulgación de dicha Ley dice bastante sobre su inaplicabilidad a algunos de los supuestos fácticos actuales.

El día de hoy nos encuentra con un Paraguay globalizado y proclive a crecer a pasos agigantados, proceso dentro del cual el sistema financiero –como no puede ser de otra forma- se convierte en actor principal.

Obviamente, una ley promulgada más de cuarenta años atrás no pudo haber concebido un sistema financiero con las dimensiones actuales, así como tampoco pudo haber previsto una serie de derivados financieros que forman parte integrante del sistema.

Los avances tecnológicos de las últimas décadas transformaron diametralmente la concepción de las operaciones financieras. Es así como hoy en día hablamos de transacciones en tiempo real y de un amplio abanico de operaciones que –si bien un tanto complicadas en apariencia- se tornan sumamente sencillas con la ayuda de la tecnología. Figuras como las del forward, swap, operaciones de reperto y otras de vanguardia mal podrían haber sido siquiera imaginadas a finales de los años sesenta.

Al margen de este razonamiento más ideológico que jurídico, no podemos desconocer que la estructura de las instituciones financieras –y las operaciones que las mismas llevan a cabo- son ciertamente complejas, lo cual deja en evidencia la imperiosa necesidad de revisar y adecuar los marcos legales y normativos a las nuevas realidades.

La intermediación financiera es una actividad de interés público, canalizadora del crédito hacia los sectores tanto vulnerables como de gran capacidad económica.

Ello hace que se erija en un elemento preponderante en lo que al desarrollo de toda sociedad se refiere, motivo por el cual ***el órgano responsable de su estabilidad, eficiencia, eficacia, crecimiento y desarrollo, debe contar con todas las herramientas necesarias para lograrlas***. Esta aseveración no implica que dichos instrumentos se reduzcan a una batería de disposiciones normativas y legales tendientes a instaurar un esquema de sanciones en caso de incumplimiento, sino simplemente significa que debería establecerse un sistema moderno de regulación que contemple los incentivos adecuados para generar – en las entidades supervisadas- una cultura de autorregulación y así iniciar el camino hacia una férrea disciplina de mercado.

En el marco de la tendencia *reformadora*, durante los últimos tiempos se ha venido promoviendo la implementación de una nueva Ley de “*Sistema de Pagos y Liquidación de Valores*”, la cual aún no ha visto la luz. La misma se halla hoy en el Congreso de la Nación, a la espera de ser sancionada. En líneas generales, esta Ley prevé cuestiones como la desmaterialización de títulos, una base legal para el neteo y compensación, operaciones de reporto, una entidad Depositaria Central de Valores, y la denominada “liquidación bruta en tiempo real”. Se pretende además -con el proyecto de Ley- ***evitar los riesgos sistémicos*** que podrían producirse por la utilización de la Cámara de Compensaciones.

Pero no son los anteriormente citados los únicos cuerpos legales que merecen ser reestructurados. Hecha esta salvedad, sería conveniente incluir en este mismo “*combo*” de reformas a las demás leyes que rigen el comercio bancario, aprovechando el inmejorable momento por el que atraviesan tanto la economía paraguaya como su sistema financiero.

Para dicho cometido, es quizá forzosa la instauración de un marco regulatorio capaz de contemplar disposiciones no tan inflexibles en su concepción, de manera a no frenar la capacidad discrecional inherente al Órgano Supervisor, el cual –según indican las corrientes globales- debería respaldarse en normas concretas que determinen principios generales y, a partir de allí, ser el que establezca las reglas de juego que gobiernen al sistema, mediante regulaciones prudenciales que busquen mitigar las consecuencias y prevenirlas con suficiente antelación.

Nos ratificamos en la idea de que existen sí algunos preceptos legales que otorgan interesantes facultades al supervisor (entre otras, la Ley 2.334/03, la cual –al margen de sus imprecisiones y desaciertos- constituyó un enorme avance en el campo de la insolvencia). No obstante, el hecho de contar con algunas herramientas legales innovadoras y eficaces no implica que no deba apuntarse al fortalecimiento de las mismas, adecuándolas más rigurosamente a los estándares internacionales y teniendo en consideración la particularísima naturaleza de las entidades financieras, sobre todo en lo que respecta a supuestos de insolvencia y pre-insolvencia.

Simultáneamente, deben arbitrarse los mecanismos necesarios para desatar al ordenamiento jurídico de algunas de las restricciones impuestas por las propias leyes, las

cuales muchas veces tornan inefectiva o inocua la actuación del regulador, limitando notablemente su capacidad sancionatoria.

El Paraguay ha avanzado notoriamente en cuanto al grado de acatamiento de los denominados Principios de Basilea (pasando de un porcentaje del 17% en el año 2005 a casi un 60% de cumplimiento a finales del año 2010), situación que se ha dado principalmente en base a normativas emitidas por el Banco Central del Paraguay, ya que – como podemos observar- *no han existido alteraciones legales significativas* (v.g. modificación de la Ley de Bancos u otras afines)

Nuestro país ha sabido peregrinar por penosos escenarios financieros a lo largo de los últimos quince años, y quizá son muy pocos los que pueden darse el lujo de afirmar que no se vieron afectados por el colapso del sistema bancario.

Nos hacemos entonces la siguiente interrogante: ¿No sería conveniente valernos de este momento de relativa estabilidad económica para demostrar una tendencia renovadora y alentar la modificación de algunas leyes de contenido *cuasi* arcaico? ¿Acaso no estaríamos acompañando así el ostensible desarrollo que viene experimentando nuestro país en varios segmentos?

Solamente con leyes correctamente estructuradas, tendremos la capacidad de apuntalar la ahora creciente economía paraguaya y asegurar un desenvolvimiento pacífico y sustentable del mercado financiero y de sus innumerables derivados.

Evocando a la ya varias veces citada LASTRA, es quizá este clima de “*días soleados*” el más propicio para fomentar y consolidar -de una vez por todas- la necesaria serie de reformas por las que debe atravesar nuestra legislación bancaria, de manera a que –llegada una eventual “*tormenta*”- la estructura jurídica pueda hacer frente a la misma con la sobriedad necesaria, evitando repercusiones negativas para las entidades y demás actores del sistema.