



ACADEMIA DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

CONSIDERACIONES DE LA ACADEMIA SOBRE LA NECESARIA REVISIÓN DE LA LEGISLACIÓN VENEZOLANA QUE DISCIPLINA LA BANCA, LOS SEGUROS Y EL MERCADO DE CAPITALES

§1. La Academia de Ciencias Políticas y Sociales, en un todo conforme con sus atribuciones legales y reglamentarias, ha adelantado un análisis de las normas reguladoras de las actividades bancarias y de seguros, así como del mercado de valores, con el objeto de determinar sus carencias y proponer las medidas que deberían ser adoptadas por los Poderes Públicos para corregir esos defectos y, consecuentemente, sentar las bases para la existencia de empresas financieras sólidas, capaces de proveer los servicios que la comunidad demanda.

§2. Las medidas que se proponen atienden, primero que nada, a la notoria debilidad institucional de las Administraciones Públicas llamadas a regular y supervisar el sector: el Banco Central de Venezuela, la Superintendencia del Sector Bancario (SUDEBAN), el Fondo de Protección Social de los Depósitos Bancarios (FOGADE), la Superintendencia de la Actividad Aseguradora (SUDESEG) y la Superintendencia Nacional de Valores (SUNAVAL).

§3. Las medidas que se proponen también consideran las siempre crecientes limitaciones legales impuestas a la libertad de gestión, particularmente de las entidades bancarias y de seguros.

§4. Finalmente, estas consideraciones abordan la necesidad de revisar otras normas legales cuya funcionalidad resulta esencial para garantizar el éxito de las reformas a la Ley del Banco Central de Venezuela¹, la Ley Orgánica del Sistema Financiero², la Ley de Instituciones del Sector Bancario³, la Ley de la Actividad Aseguradora⁴ y la Ley del Mercado de Valores⁵, habida cuenta de la relación existente entre esas otras normas legales y la actividad financiera. En este apartado se hace especial referencia a la normativa tributaria, a

¹ *Gaceta Oficial de la República* N° 6.211 Extraordinario, del 30 de diciembre de 2015.

² *Gaceta Oficial de la República* N° 39.578, del 21 de diciembre de 2010.

³ *Gaceta Oficial de la República* N° 40.557, del 8 de diciembre de 2014.

⁴ *Gaceta Oficial de la República* N° 6.220 Extraordinario del 15 de marzo de 2015.

⁵ *Gaceta Oficial de la República* N° 6.211 Extraordinario, del 30 de diciembre de 2015.

las reglas que disciplinan los procesos judiciales y a las normas en materia de inversión extranjera.

§5. La Academia confía en que estas reflexiones serán útiles llegado el momento de iniciar la reconstrucción nacional.

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

§6. La recuperación del sistema financiero pasa por reconocer que la libertad es un valor superior del ordenamiento jurídico venezolano⁶ y que, como tal, debe impregnar todas las normas -legales e infralegales- que integran nuestro ordenamiento y constituir objetivo de la actividad estatal⁷. Pasa también por respetar la libertad para gestionar responsablemente las empresas bancarias, de seguros y del mercado de capitales⁸ y garantizar la libre competencia entre ellas⁹. Si algo demuestra la experiencia de los últimos años es que la imposición de reglas y controles estatales irrazonables -y, por lo ende, abusivos- a las empresas bancarias, de seguros y del mercado de capitales, perjudica grandemente a esas empresas y a la colectividad en general, porque esta última se ve privada de servicios financieros de calidad¹⁰.

§7. Urge rescatar la autonomía del Banco Central de Venezuela, de la Superintendencia de Instituciones del Sector Bancario, del Fondo de Protección Social de los Depósitos Bancarios, de la Superintendencia de la Actividad Aseguradora y de la Superintendencia Nacional de Valores¹¹. Para ello, la regulación, supervisión y control de las empresas bancarias, de seguros y del mercado de capitales debe estar a cargo de Administraciones especializadas, cuyas burocracias estén integradas por profesionales de honorabilidad indiscutible, elegidos mediante procedimientos de concurso transparentes, cuya estabilidad en los cargos impida que puedan ser objeto de presiones que conspiran contra el logro de los objetivos que la ley encomienda a esas Administraciones. El cumplimiento a cabalidad de las funciones técnicas que les son propias y justifican su existencia, demanda que la actuación de esas distintas Administraciones (i) esté siempre al servicio de la ciudadanía, y no al servicio de las personas que circunstancialmente las dirijan, y (ii) sea transparente y en un todo conforme con la Ley y al Derecho¹².

⁶ Artículo 2º de la Constitución.

⁷ *Vid., mutatis mutandis*, Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, Sentencia N° 708, del 10 de mayo de 2001, asunto *Juan Adolfo Guevara et al.*

⁸ Artículo 112 de la Constitución.

⁹ Artículos 2º y 299 de la Constitución.

¹⁰ Artículo 117 de la Constitución.

¹¹ Artículos 318 de la Constitución (*Gaceta Oficial de la República* N° 5.908 Extraordinario, del 19 de febrero de 2009), 153 y 103 de la Ley de Instituciones del Sector Bancario, 5º de la Ley de la Actividad Aseguradora y 94 de la Ley del Mercado de Valores.

¹² Artículo 141 de la Constitución.

§8. Más allá del rescate de la autonomía del Banco Central de Venezuela, de la Superintendencia de Instituciones del Sector Bancario, del Fondo de Protección Social de los Depósitos Bancarios, de la Superintendencia de la Actividad Aseguradora y de la Superintendencia Nacional de Valores, deben introducirse mejoras en la estructura y funcionamiento del Órgano Superior del Sistema Financiero Nacional (OSFIN), para que sea una instancia de coordinación permanente en la que se encuentren representadas y dialoguen entre sí las distintas Administraciones encargadas de la regulación, supervisión y control de las empresas bancarias, de seguros y del mercado de capitales. Teniendo presente los aportes del Consejo Bancario Nacional y la Cámara de Aseguradores, luce conveniente crear foros permanentes en los cuales esas Administraciones y los particulares sujetos a su regulación, supervisión y control puedan discutir los distintos asuntos técnicos relacionados con la materia financiera, incluidas las mejores prácticas cuya autorregulación cabría encomendarle a la propia banca. La existencia y reconocimiento de instancias como esas podría servir para que los particulares brinden su concurso a las acciones que el Gobierno adelante en estas materias.

§9. Debe tenerse presente que la reforma de la legislación del sector financiero tiene que inscribirse dentro de un programa más amplio que incluya, entre otros aspectos, (i) el establecimiento de un marco legal y regulatorio que facilite el ejercicio de la actividad económica en un régimen de libertad individual, condicionado por la garantía del bienestar general; (ii) la formulación y aplicación de una política general de gobierno respetuosa de la propiedad privada y, por ende, favorable a la promoción de la inversión extranjera, incluida la inversión proveniente de entidades oficiales internacionales en el marco de un Programa de Estabilización y Reformas Estructurales que cuente con el apoyo de organismos multilaterales, y al desarrollo de la inversión privada en general; (iii) una política fiscal responsable, que tienda a lograr un equilibrio relativo entre el ingreso y el gasto público; y, (iv) una política monetaria que, atendiendo a las demandas legítimas de liquidez de la economía, mantenga, al mismo tiempo, un control efectivo de la inflación.

§10. Las Administraciones competentes deben revisar y actualizar las normas contables que disciplinan la elaboración de los estados financieros de las empresas sometidas a la Ley de Instituciones del Sector Bancario, la Ley de la Actividad Aseguradora y la Ley del Mercado de Valores, para adaptarla a la normativa contable internacional y, con ello, asegurar la uniformidad e inteligibilidad de la información producida, por una parte, y por la otra, que sean reflejo fiel de la situación financiera de tales empresas.

II. REFORMAS LEGALES E INSTITUCIONALES EN EL ÁMBITO FINANCIERO

A) A LA LEY DEL BANCO CENTRAL DE VENEZUELA

§11. La gestión del Banco Central de Venezuela a lo largo de los últimos años ha demostrado que la designación de su Presidente y Directores por el Presidente de la

República¹³ no puede ser conciliada con la necesaria autonomía de la institución. Para la elección y remoción de las autoridades del Banco Central de Venezuela debe establecerse un procedimiento signado por la transparencia que no dependa única y exclusivamente del Ejecutivo Nacional. La estabilidad de los directivos en sus cargos es fundamental, porque impide que éstos puedan ser objeto de presiones que conspiran contra el logro de los objetivos fundamentales del Banco.

§12. El Instituto Emisor debe retomar las funciones fundamentales de carácter técnico que le son propias: asegurar la estabilidad de los precios y preservar el valor de nuestra moneda¹⁴.

§13. El logro de esas finalidades pasa por:

- a. La prohibición del financiamiento de empresas públicas que tanto daño ha causado a la economía nacional¹⁵. La prohibición, claro está, debe venir acompañada de un plan de amortización de la deuda existente. El Banco Central de Venezuela no está llamado a sustituir a las instituciones de crédito; su rol es el de prestamista de última instancia.
- b. La prohibición -sin matices- de adquisición de acciones en empresas del Estado¹⁶, impidiendo que se repitan operaciones como la pactada con Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA), en virtud de la cual ésta pago sus obligaciones frente al Banco Central de Venezuela con acciones en la Empresa Nacional Aurífera (ENA).
- c. Dimensionar el alcance de los poderes de regulación -siempre técnicos- que la Constitución y la Ley le asignan al Banco Central de Venezuela (i) en materias cambiaria, monetaria, de crédito y tasas de interés, y (ii) por lo que se refiere a la administración de las reservas internacionales del país¹⁷. El ejercicio de esos poderes normativos ha de adelantarse en el marco de los procedimientos (de consulta) exigidos por la Constitución¹⁸. El Banco Central de Venezuela no debe ejercer sus poderes para, *inter alia*:

- i. Regular el encaje legal de manera tal que prive a las instituciones bancarias de la liquidez necesaria para atender las necesidades crediticias de sus clientes.

El poder para regular el encaje legal no puede conducir a la anulación de la capacidad de la banca para otorgar nuevos créditos que le permitan preservar e incrementar el valor real de su patrimonio.

¹³ Artículo 16 de la Ley del Banco Central de Venezuela (*Gaceta Oficial de la República* N° 6.211 Extraordinario, del 30 de diciembre de 2015).

¹⁴ Artículo 318 de la Constitución de la República.

¹⁵ Artículo 37, numeral 2º, de la Ley del Banco Central de Venezuela.

¹⁶ Artículo 37, numeral 10, de la Ley del Banco Central de Venezuela.

¹⁷ Artículo 318 de la Constitución de la República.

¹⁸ Artículo 49 de la Constitución de la República.

- ii. Congelar las tasas de interés y las comisiones, tarifas y recargos que la banca puede cobrar a sus clientes por sus créditos y servicios.

La congelación de esas retribuciones ha impedido a la banca ajustarse a los costos, siempre crecientes, de instituciones cuyos activos monetarios son particularmente vulnerables en tiempos de hiperinflación.

La regulación en materia de tasas de interés activas debe favorecer la competencia entre las instituciones bancarias, corresponderse con los riesgos impuestos a la banca y permitir el crecimiento -y ulterior fortalecimiento- del patrimonio de instituciones bancarias sólidas¹⁹. La revisión de las normas reguladoras de las tasas de interés activas constituye, además, presupuesto indispensable para la ulterior revisión de las normas que disciplinan las tasas de interés que la banca puede saldar a sus clientes por sus depósitos.

Las limitaciones impuestas a la banca en materia de comisiones, tarifas y recargos impiden la innovación y, consecuentemente, tanto la mejoría de los servicios existentes, como el desarrollo de nuevos servicios.

Sin la adecuada remuneración de los fondos y servicios prestados por la banca, esta no podrá realizar las ingentes inversiones tecnológicas que la intermediación bancaria demanda hoy en día.

En adición a todo lo dicho, la revisión de las tasas de interés y de los instrumentos de captación resulta imprescindible para fomentar el ahorro a corto, mediano y largo plazo.

- iii. Imponer reglas cambiarias que nieguen a las instituciones bancarias el derecho a adquirir divisas y que las priven, con ello, de libertad suficiente para gestionar sus activos y sus riesgos, o que conduzcan, como ha ocurrido en tiempos recientes con el mecanismo de intervención cambiaria, a la desnaturalización de las operaciones de compra-venta de divisas.

Deben suprimirse las normas del régimen cambiario que aún hoy en día impiden a la banca adquirir las divisas que ésta puede necesitar para comprar bienes y pagar servicios, particularmente de carácter tecnológico.

§14. En síntesis, la laxitud de las normas de la Ley del Banco Central de Venezuela debe ser revisada, de manera que sus poderes no sean empleados con propósitos ajenos o extraños a los que la Constitución asigna al Instituto Emisor.

§15. Deben también revisarse las normas que disciplinan las relaciones entre el Banco Central de Venezuela y las instituciones bancarias, tanto públicas como privadas, a los fines

¹⁹ Artículo 5º de la Ley de Instituciones del Sector Bancario.

de eliminar cualquier trato preferencial hacia instituciones bancarias públicas que comporte la violación del principio de libre competencia.

§16. Finalmente, de sus ejecutorias y resultados el Banco Central de Venezuela debe rendir cuentas periódicamente a la Asamblea Nacional²⁰ y a la sociedad en general.

B) A LA LEY ORGÁNICA DEL SECTOR FINANCIERO NACIONAL

§17. Resulta necesario revisar la norma que prohíbe a las instituciones que integran el Sistema conformar grupos financieros²¹.

§18. Asimismo, deben revisarse las normas legales que confieren al Órgano Superior del Sistema Financiero Nacional poderes de regulación que rivalizan con los poderes normativos de las Administraciones encargadas de la supervisión y control de las empresas bancarias, de seguros y del mercado de capitales, amén de poderes de regulación sobre tales Administraciones²².

C) A LA LEY DE INSTITUCIONES DEL SECTOR BANCARIO

§19. La Superintendencia de las Instituciones del Sector Bancario debe centrar todos sus esfuerzos en la supervisión -de carácter o naturaleza técnica y, por ende, especializada- de los bancos universales y microfinancieros, así como en la inspección y vigilancia del Banco Central de Venezuela²³. Asuntos como la resolución del sinnúmero de controversias, grandes y pequeñas, que surgen a diario entre las instituciones bancarias y sus clientes²⁴, han de serle encomendadas a otras autoridades, porque su resolución resulta ajena a la especialidad funcional que ha de caracterizar a la Superintendencia.

§20. Debe redimensionarse el alcance de las potestades normativas de la Superintendencia de las Instituciones del Sector Bancario. Ciertamente:

- a. La normativa prudencial²⁵ debe versar sobre asuntos -de carácter o naturaleza técnica- relacionados con la competencia en materia de supervisión y control derivados de la legislación tanto nacional como internacional.
- b. Las decisiones, particularmente las de contenido normativo, deben adoptarse previa tramitación de procedimientos de consulta²⁶ que garanticen la transparencia de la

²⁰ Artículo 319 de la Constitución de la República.

²¹ Artículo 7° de la Ley Orgánica del Sistema Financiero Nacional.

²² *Vid.* artículo 14, numerales 10, 11, 18 y 19 de la Ley Orgánica del Sistema Financiero Nacional.

²³ Artículos 1° de la Ley de Instituciones del Sector Bancario y 318 de la Constitución de la República.

²⁴ Artículo 69 de la Ley de Instituciones del Sector Bancario.

²⁵ Artículo 6 de la Ley de Instituciones del Sector Bancario.

²⁶ Artículo 49 de la Constitución de la República.

actuación administrativa²⁷ y el derecho a la participación de las instituciones reguladas y del público depositante²⁸.

§21. Deben establecerse mecanismos que aseguren una gestión fluida de los asuntos que a la Superintendencia de las Instituciones del Sector Bancario corresponde decidir. Son notorios los retrasos en la aprobación de las asambleas de accionistas de las instituciones controladas por esa Superintendencia, incluidas aquellas celebradas para aumentar -y, por tanto, fortalecer- el capital social. Modalidades de silencio administrativo, interpretado en sentido positivo, siempre y cuando lo planteado no sea manifiestamente contrario a la ley, deben ser evaluadas, porque la relación entre las instituciones y la Superintendencia de las Instituciones del Sector Bancario descansa -no puede ser de otra manera- sobre el principio de la buena fe²⁹.

§22. Deben sentarse las bases que permitan la recapitalización de la banca. Para ello, las actuaciones del Estado deben contribuir a crear certidumbre jurídica por lo que respecta a la creación y aplicación de las leyes y reglamentos. La consulta previa de los proyectos de actos con contenido normativo coadyuva a la existencia de seguridad jurídica, porque permite anticipar los cambios de reglas, así como a la estabilidad de las normas aprobadas, porque el debate que antecede a las normas sirve para depurar la regulación.

§23. La norma de la Ley de Instituciones del Sector Bancario que califica la intermediación bancaria como servicio público debe ser revisada³⁰. En esta materia deben conciliarse (i) la libertad económica reconocida por la Constitución³¹, comprensiva de las libertades para contratar (o dejar de hacerlo) y determinar libremente el contenido de los contratos, por una parte; y por la otra, (ii) los poderes de regulación, supervisión y control del Estado sobre la intermediación bancaria a los fines de proteger al público depositante.

§24. Deben revisarse las normas reguladoras de las carteras crediticias obligatorias³² mediante las cuales el Estado ejerce poderes de dirección sobre la actividad de intermediación bancaria, como si fuera el dueño de las instituciones financieras privadas obligadas, pero sin asumir o compartir los riesgos propios de la misma, porque esas normas desdibujan el derecho a la libre y profesional gestión del negocio bancario. La forzosa o coactiva

²⁷ Artículo 141 de la Constitución de la República.

²⁸ Artículo 62 de la Constitución de la República.

²⁹ Artículos 5º y 24 de la Ley de Simplificación de Trámites (*Gaceta Oficial de la República* N° 40.549, del 26 de noviembre de 2014) y 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública (*Gaceta Oficial de la República* N° 6.147 Extraordinario, del 17 de noviembre de 2014).

³⁰ Artículo 8º de la Ley de Instituciones del Sector Bancario. El antecedente de esta previsión se halla en el artículo 18 de la Ley de Protección al Consumidor y al Usuario (*Gaceta Oficial de la República* N° 37.930, del 4 de mayo de 2004).

³¹ Artículo 112 de la Constitución.

³² Artículo 102 de la Ley de Instituciones del Sector Bancario.

“asignación” de recursos a sectores de la actividad económica, al margen de la experiencia y conocimientos de las instituciones y de las necesidades reales de cada uno de dichos sectores, es incompatible con las mejores prácticas de administración y gestión de riesgos bancarios.

§25. Debe revisarse la norma legal según la cual la banca solo puede invertir en títulos valores emitidos o avalados por la Nación o empresas del Estado³³, no solo porque impide una sana diversificación de los riesgos, sino porque permitiría reactivar el mercado de capitales venezolano.

§26. La libre competencia exige reglas generales que sean luego aplicadas de manera uniforme a todas las instituciones bancarias. Reglas como las que dispensan a la banca pública del deber de costear el funcionamiento del Fondo de Protección Social de los Depósitos Bancarios³⁴ y de la Superintendencia de las Instituciones del Sector Bancario³⁵ deben ser objeto de revisión, porque de las ingentes cargas que ellas contemplan queda exenta o exonerada la banca pública. Otro tanto debe hacerse con las demás normas que le dispensan un trato de favor a la banca pública.

§27. Deben adoptarse las medidas necesarias para garantizar la transparencia del sector, de forma tal que el público depositante cuente con información adecuada. A tales efectos, a la Superintendencia de las Instituciones del Sector Bancario debe exigírsele que analice la información financiera de las distintas empresas que integran el sector y que hecho esto publique periódicamente el resultado de sus análisis.

§28. En materia de microfinanzas, deben sentarse reglas que faciliten la prestación de servicios financieros formales a las personas que no tienen acceso al sistema bancario. La inclusión financiera pasa por:

- a. Facilitar la creación de productos y servicios para quienes tradicionalmente han estado marginados del sistema bancario. Ello supone educar a esta nueva clientela, por una parte, y por la otra, informar las ofertas de servicio de manera transparente.
- b. El creciente empleo de los canales digitales, no solo porque ahorran tiempo y costos, sino porque permiten reducir los costos asociados con los pagos en materias como, *e.g.*, el pago de subsidios y pensiones, la recepción de remesas o el pago de facturas recurrentes. La tenencia de cuentas bancarias producto de la inclusión financiera constituiría mecanismo idóneo para combatir la corrupción asociada al pago subsidios y pensiones en efectivo y la evasión fiscal.

³³ Artículo 5º de la Ley de Instituciones del Sector Bancario.

³⁴ Artículo 121 de la Ley de Instituciones del Sector Bancario.

³⁵ Artículo 168, numeral 1º, de la Ley de Instituciones del Sector Bancario.

§29. Deben revisarse las normas creadoras del Superávit Restringido³⁶, de manera que sean las propias instituciones financieras quienes en lo adelante decidan cuál es el destino que ha de darse a las utilidades producidas por la empresa.

C) A LA LEY DE LA ACTIVIDAD ASEGURADORA

§30. La Superintendencia de la Actividad Aseguradora debe centrar todos sus esfuerzos en la supervisión -de carácter o naturaleza técnica y, por ende, especializada- de las empresas disciplinadas por la Ley de la Actividad Aseguradora.

§31. Deben establecerse mecanismos que aseguren una gestión fluida de los asuntos que a la Superintendencia de la Actividad Aseguradora corresponde decidir. Son notorios los retrasos en la revisión y ulterior aprobación de (i) las asambleas de accionistas en las cuales se modifiquen los estatutos, aumente el capital social, se nombren administradores o se aprueben los estados financieros³⁷; (ii) las pólizas, sus notas técnicas, sus anexos y todos los demás documentos contractuales empleados en la actividad aseguradora³⁸; (iii) las primas que cobran las aseguradoras y las comisiones que éstas pagan a los intermediarios³⁹; (iv) las operaciones que versen sobre acciones de compañías anónimas sujetas a la Ley de la Actividad Aseguradora⁴⁰; (v) la publicidad de las empresas de seguros⁴¹; y (vi) la venta de los vehículos recuperados o de partes de los mismos⁴². Modalidades de silencio administrativo, interpretado en sentido positivo siempre y cuando lo planteado no sea manifiestamente contrario a la ley, deben ser evaluadas, porque la relación entre las empresas reguladas y la Superintendencia descansa sobre el principio de la buena fe.

§32. Además, debe suprimirse la facultad de esa Superintendencia de imponer condicionados únicos y uniformes para los contratos de seguro y para las fianzas⁴³, pues esa uniformidad atenta contra la libre competencia.

§33. Los reclamos de los asegurados al amparo de sus pólizas no deben ser conocidos por la Superintendencia de la Actividad Aseguradora.

§34. Deben revisarse las normas contentivas de prohibiciones legales carentes de sentido. La lista incluye, *e.g.*, (i) la prohibición de emisión de acciones preferidas⁴⁴; (ii) la prohibición

³⁶ Resolución administrativa N° 329-99, aprobada por la Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras el 28 de diciembre de 1999.

³⁷ Artículos 8°, numeral 15, y 71 de la Ley de la Actividad Aseguradora.

³⁸ Artículos 8°, numeral 9°, y artículo 42 de la Ley de la Actividad Aseguradora.

³⁹ Artículos 8°, numerales 10 y 11, 41, numeral 12, y 43 de la Ley de la Actividad Aseguradora.

⁴⁰ Artículos 8°, numeral 5°, y 24 y 25 de la Ley de la Actividad Aseguradora.

⁴¹ Artículos 8°, numeral 16, y 44 de la Ley de la Actividad Aseguradora.

⁴² Artículos 41, numeral 26, de la Ley de la Actividad Aseguradora.

⁴³ Artículo 8°, numeral 9°, de la Ley de la Actividad Aseguradora.

⁴⁴ Artículo 19, numeral 7°, de la Ley de la Actividad Aseguradora.

de que personas expertas en áreas distintas del seguro sean accionistas, directoras o gerentes de las aseguradoras⁴⁵; (iii) la prohibición de invocar enfermedades o condiciones preexistentes para negar la cobertura de las pólizas de salud conforme a éstas⁴⁶; (iv) la prohibición de emitir pólizas de vida en divisas⁴⁷; y, (v) la prohibición de emitir fianzas a primer requerimiento, que no obstante son exigidas por el sector público⁴⁸.

§35. Deben sentarse las bases para la libre competencia⁴⁹ en el sector y la libre gestión de las empresas aseguradoras, permitiendo que cada empresa determine cuáles son los riesgos asegurables que está dispuesta a asumir. Complementariamente, deben suprimirse las normas que imponen a las aseguradoras el deber de otorgar seguros que no cumplen con las exigencias técnicas⁵⁰.

§36. En este orden de ideas, deben revisarse las normas legales que prohíben (i) el financiamiento de pólizas de seguros cuando dicho financiamiento comporta un recargo⁵¹ o se respalda con una cláusula de terminación del contrato de seguro en caso de impago de la prima⁵²; (ii) la contratación de pólizas masivas a través de mecanismos de distribución distintos de la intervención de intermediarios y, por ende, a menores costos⁵³; y (iii) la distribución de pólizas a través de la red de oficinas bancarias (banca-seguros)⁵⁴.

§37. Así mismo, deben revisarse las normas que regulan o disciplinan las inversiones aptas para reservas, pues son muy restrictivas⁵⁵.

§38. Deben suprimirse las normas legales que habilitan a la Superintendencia de la Actividad Aseguradora para producir normas sublegales o infralegales limitativas de los derechos garantizados por la Constitución⁵⁶, y regularse el contrato de seguro mediante

⁴⁵ Artículo 20, numerales 4° (literal a), 5° y 6° de la Ley de la Actividad Aseguradora.

⁴⁶ Artículo 41, numeral 23, de la Ley de la Actividad Aseguradora.

⁴⁷ Normas que establecen las obligaciones en moneda extranjera que puedan asumir las empresas de seguros y de reaseguros en la contratación de seguros, reaseguros, fianzas o reafianzamientos (*Gaceta Oficial de la República* N° 39.958, del 4 de julio de 2012).

⁴⁸ Artículo 73 de la Ley de la Actividad Aseguradora.

⁴⁹ Artículos 2° y 299 de la Constitución.

⁵⁰ Artículos 8°, numerales 8° y 10, y 138 de la Ley de la Actividad Aseguradora.

⁵¹ Artículo 41, numeral 2°, de la Ley de la Actividad Aseguradora.

⁵² Artículo 150, numeral 2°, de la Ley de la Actividad Aseguradora.

⁵³ Artículo 41, numeral 16, de la Ley de la Actividad Aseguradora.

⁵⁴ Artículo 41, numeral 17, de la Ley de la Actividad Aseguradora.

⁵⁵ Artículos 52 y 54 de la Ley de la Actividad Aseguradora.

⁵⁶ Consúltense, *e.g.*, las Normas que Regulan la Relación Contractual en la Actividad Aseguradora (*Gaceta Oficial de la República* N° 40.973, del 24 de agosto de 2016).

normas con rango y fuerza de ley, pues ésta es materia propia de la reserva legal⁵⁷ y no de un reglamento.

§39. Deben revisarse las normas legales de acuerdo con las cuales los accionistas y los integrantes de las juntas directivas de las empresas disciplinadas por la Ley de la Actividad Aseguradora responden personalmente por los pasivos de estas empresas⁵⁸, pues sólo deberían responder de sus acciones y omisiones culposas. La ley debe reconocer y respetar la personalidad jurídica propia de estas empresas.

§40. Deben adoptarse las medidas necesarias para garantizar la transparencia del sector permitiendo que las empresas gobernadas por la Ley de la Actividad Aseguradora publiquen oportunamente sus estados financieros⁵⁹. Al propio tiempo, a la Superintendencia de la Actividad Aseguradora debe exigírsele que publique oportunamente las cifras del mercado con detalle de sus distintos componentes.

§41. Deben revisarse las normas que permiten que las empresas de seguro propiedad del Estado emitan pólizas o aseguren riesgos asumidos por el Estado venezolano.

§42. En materia de seguros, la inclusión financiera pasa por ofrecer coberturas asequibles a la población situada en la base de la pirámide económica, que les permitan reducir los riesgos asociados a una enfermedad, la pérdida de la cosecha o la pérdida de ingresos producto de la muerte de un miembro de la familia, por solo mencionar un puñado de riesgos.

D) A LA LEY DEL MERCADO DE VALORES

§43. Teniendo presentes las amplísimas atribuciones que la Ley de Mercado de Valores confiere a la Superintendencia Nacional de Valores, ese ente debe configurarse no como un ente unipersonal, sino como un ente colegiado, como lo preveían nuestras primeras leyes de mercado de capitales y hace la gran mayoría de las legislaciones extranjeras sobre la materia.

§44. Resulta necesario revisar las atribuciones de la Superintendencia Nacional de Valores. Ciertamente, a ese organismo debe conferírsele el mandato explícito de promover el desarrollo ordenado del mercado de valores, como mecanismo transparente y eficiente para la movilización del ahorro y su canalización hacia la inversión productiva, en lugar de asignársele una función exclusivamente fiscalizadora. En ejercicio de esa misión fundamental, la Superintendencia debe ocuparse de explorar, por iniciativa propia, las posibilidades existentes dentro del marco legal y reglamentario para la introducción de nuevos instrumentos de inversión.

⁵⁷ Artículos 156, numeral 32, y 187 de la Constitución.

⁵⁸ Artículos 56, 61 y 97 de la Ley de la Actividad Aseguradora.

⁵⁹ Artículos 8°, numeral 15, y 71 de la Ley de la Actividad Aseguradora.

§45. La Superintendencia Nacional de Valores debe tutelar a los inversores en valores regidos por la Ley del Mercado de Valores cuando medie violación o incumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias. A ella no le corresponde proteger a los inversionistas de los riesgos inherentes a la decisión de invertir.

§46. Debe dotarse al mercado de valores de mecanismos que permitan conocer con facilidad las características de los valores negociados y los términos de las respectivas ofertas, demandas y operaciones, brindando la necesaria seguridad y transparencia a los negocios jurídicos que en él se verifiquen.

§47. La mayor prioridad debe asignarse al mejoramiento de los sistemas de información, reconociendo que ellos constituyen piedra angular para mantener la transparencia del mercado. Es imperativo crear los mecanismos que procuren la estandarización de la presentación de la información y faciliten su ulterior difusión.

§48. Resulta necesario reexaminar los requisitos que deben cumplir los emisores de valores sujetos a la Ley para acceder al mercado. Se impone una determinación de los supuestos en los que cabe emitir valores sin necesidad de autorización previa, así como los requisitos que con carácter previo deben ser cumplidos por los potenciales emisores.

§49. Es imperativo establecer un régimen orgánico de incentivación fiscal aplicable a las sociedades que hagan oferta pública de sus valores o que adelanten programas de participación de sus trabajadores o del público inversionista en el capital social de la empresa. A tales efectos se requiere incluir en la ley un nuevo Título, denominado “De los Incentivos Fiscales”, contentivo de reglas de estímulo al mercado de valores.

§50. Deben revisarse las normas que regulan las actividades de los intermediarios que actúan en el mercado de valores, incluyendo sus requisitos de capitalización, deberes, derechos, limitaciones y prohibiciones. Así mismo, debe revisarse la exigencia de autorización adicional para los intermediarios interesados en correr o adquirir títulos de deuda pública⁶⁰.

§51. La existencia de la Bolsa Pública de Valores Bicentenario carece de justificación económica. Por lo tanto, debe ser suprimida. Siempre en materia de bolsas de valores, debe definirse el rol asignado a las bolsas de valores en la ordenación del mercado bursátil, así como sus responsabilidades de fiscalización y control de las operaciones que en él se realicen; y acometer una revisión de los reglamentos internos de las bolsas de valores, con particular énfasis en el mejoramiento de la mecánica de la operativa bursátil y los servicios de información a los inversionistas.

⁶⁰ Artículo 4º *in fine* de la Ley del Mercado de Valores.

§52. Debe revisarse y modernizarse el marco legal aplicable a las entidades de inversión colectiva y sus sociedades administradoras⁶¹.

§53. Debe reexaminarse el rol de los agentes de traspaso y eliminar la dualidad en materia de representación de los valores objeto de oferta pública: en físico, mediante títulos, y de manera electrónica, a través de anotaciones en cuenta en las cajas de valores.

§54. Resulta menester evaluar el régimen de protección del accionista minoritario para introducir modificaciones sustantivas y procesales que garanticen su inversión.

§55. Resulta necesario sistematizar criterios para la adopción de un plan contable general en el mercado de valores, inclusivo del régimen de la contabilidad en períodos de inflación, que permita uniformar la información financiera de quienes intervienen en el mercado de valores.

§56. Debe revisarse el régimen de los ilícitos administrativos y penales del mercado de valores, así como las sanciones que acarrear las infracciones relativas a la emisión, oferta pública y negociación de valores. En esta materia la Ley del Mercado de Valores, y otro tanto cabe decir de la Ley de Instituciones del Sector Bancario y de la Ley de la Actividad Aseguradora, remiten al reglamento a los fines de normar los supuestos de hecho en los que cabe imponer sanciones administrativas, desatendiendo la Ley Orgánica de la Administración Pública, de acuerdo con la cual está prohibido tipificar infracciones administrativas -y establecer sanciones- mediante norma reglamentaria⁶².

III. OTRAS MEDIDAS Y REFORMAS LEGALES COMPLEMENTARIAS IMPRESCINDIBLES

A) EN MATERIA DE JUSTICIA ORDINARIA Y CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA Y CONTENCIOSO-TRIBUTARIA

§57. El Estado se halla en el deber de impartir tutela judicial efectiva como manda la Constitución⁶³. Empero, la experiencia demuestra que los procesos judiciales que tienen por objeto la cobranza de deudas bancarias no concluyen con la celeridad debida. Por tanto, deben adelantarse las reformas legales necesarias para asegurar esa celeridad.

§58. Las reformas mencionadas en el apartado anterior pudieran complementarse con otras, que incentiven el empleo de la mediación y el arbitraje institucional entre (i) las instituciones bancarias y sus prestatarios, (ii) las empresas disciplinadas por la Ley de la Actividad Aseguradora y sus clientes, y (iii) los inversionistas y las empresas gobernadas por la Ley del Mercado de Valores. En este sentido, por ser función extraña a la Superintendencia de la Actividad Aseguradora, luce pertinente revisar las reglas legales, así como las previsiones contractuales elaboradas por la Superintendencia de la Actividad Aseguradora,

⁶¹ *Gaceta Oficial de la República* N° 36.027, del 22 de agosto de 1996.

⁶² Artículo 89 (*Gaceta Oficial de la República Extraordinaria* N° 6.147, del 17 de noviembre de 2014).

⁶³ Artículo 26 de la Constitución.

a través de las cuales se impone a esa Superintendencia como árbitro en las disputas entre aseguradores y asegurados⁶⁴.

§59. Deben revisarse las normas impeditivas del ejercicio del derecho de propiedad y defensa⁶⁵, porque sustraen al conocimiento de los tribunales las acciones de condena contra las instituciones bancarias sometidas a régimen de intervención, rehabilitación o liquidación administrativa, sin crear mecanismos de reclamación alternativos compatibles con la Constitución.

§60. Finalmente, deben adoptarse medidas que aseguren el derecho a una justicia imparcial, particularmente en las controversias en las que las instituciones financieras se enfrenten a las Administraciones Públicas.

B) EN MATERIA TRIBUTARIA

§61. Urge revisar la previsión de la Ley de Impuesto sobre la Renta que excluye a los contribuyentes que realicen actividades bancarias, financieras, de seguros, reaseguros, así como a los sujetos pasivos calificados como especiales por la Administración Tributaria, del sistema de ajustes por inflación⁶⁶, porque esa exclusión obliga a esas empresas a tributar más allá de su verdadera capacidad económica⁶⁷.

§62. Así mismo, urge revisar la previsión de la Ley de Impuesto sobre la Renta de acuerdo a la cual los enriquecimientos provenientes de actividades bancarias, financieras, de seguros o reaseguro, obtenidos por personas jurídicas o entidades domiciliadas en el país, se gravarán con un impuesto proporcional del cuarenta por ciento (40%)⁶⁸, pues un gravamen como ese desatiende el principio de progresividad constitucionalmente previsto⁶⁹.

§63. Asimismo, los órganos del Poder Público deben adoptar las medidas necesarias para reconocer la ilegitimidad del anticipo a cuenta del impuesto sobre la renta que deben saldar las instituciones financieras, los bancos y las empresas de seguros y reaseguros, decretado por la Asamblea Nacional Constituyente elegida en fraude a la Constitución.

§64. A las reformas tributarias indicadas con anterioridad se suman las que han de adelantarse para revisar y eventualmente eliminar las múltiples contribuciones parafiscales,

⁶⁴ Artículo 8º, numeral 40, de la Ley de la Actividad Aseguradora.

⁶⁵ Artículos 99 y 49 de la Constitución.

⁶⁶ Artículo 171 de la Ley de Impuesto sobre la Renta (*Gaceta Oficial de la República* Nº 6.210 Extraordinario, del 30 de diciembre de 2015).

⁶⁷ Artículo 317 de la Constitución.

⁶⁸ Artículo 52, Parágrafo Primero, de la Ley de Impuesto sobre la Renta.

⁶⁹ Artículo 317 de la Constitución.

creadas sin orden ni concierto, que gravan a la banca⁷⁰ y demás empresas del sector financiero.

§65. Debe acometerse una revisión de las normas de armonización tributaria de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal⁷¹. Las decisiones adoptadas por diversos Municipios a lo largo de los últimos años, particularmente en lo tocante a la designación de las empresas financieras como agentes de retención, obliga a actualizar la regulación existente para racionalizar (i) el gravamen de esas empresas por parte de las entidades municipales, así como (ii) el traslado de los ingentes costos de administración de los tributos de las entidades locales a los contribuyentes a través del expediente consistente en su designación como agentes de retención de rentas municipales.

§66. Finalmente, los órganos del Poder Público deben adoptar las medidas que resulten necesarias para reconocer la ilegitimidad de la Ley Constitucional que crea el Impuesto a los Grandes Patrimonios⁷², aprobada por la falsa Asamblea Nacional Constituyente que a lo largo de los últimos años ha venido usurpando las potestades legislativas de la Asamblea Nacional⁷³.

Caracas, 7 de octubre de 2019.

⁷⁰ Artículo 46 de la Ley de Instituciones del Sector Bancario.

⁷¹ *Gaceta Oficial de la República* N° 6.015 Extraordinario, del 28 de diciembre de 2010.

⁷² *Gaceta Oficial de la República* N° 41.667, del 3 de julio de 2019.

⁷³ Sobre la ilegitimidad de la Ley puede consultarse el Pronunciamiento de esta Academia del 10 de julio de 2019 en su página web (<http://www.acienpol.org.ve>).