
EL NUEVO RÉGIMEN DE LIQUIDACIÓN DE BANCOS EN EL URUGUAY

RICARDO OLIVERA GARCÍA

Profesor de Derecho Comercial y Bancario, Universidad de Montevideo.
Decano Emérito, Universidad de Montevideo.

SUMARIO:

I. INTRODUCCIÓN. II. EVOLUCIÓN DE LA NORMATIVA SOBRE LIQUIDACIÓN DE BANCOS. III. EL NUEVO RÉGIMEN DE LA LEY N° 17.613. IV. MANTENIMIENTO DEL RÉGIMEN DE LIQUIDACIÓN ADMINISTRATIVA. V. LIQUIDACIÓN DE LA ENTIDAD DE INTERMEDIACIÓN FINANCIERA Y DE SUS EMPRESAS COLATERALES. VI. CASOS EN QUE PROCEDE LA LIQUIDACIÓN. VII. PROCEDIMIENTO DE LIQUIDACIÓN. VIII. FACULTADES DEL LIQUIDADOR. IX. LA CREACIÓN DE FONDOS DE RECUPERACIÓN DE PATRIMONIOS BANCARIOS. X. VENTA DE CUOTAS PARTES DEL PATRIMONIO BANCARIO. XI. ACUERDOS CON LOS AGREEDORES O CON CATEGORÍAS DE ÉSTOS. XII. LA SITUACIÓN DE LOS BANCOS SUSPENDIDOS.

I. INTRODUCCIÓN.

Durante el año 2002, el sistema bancario uruguayo vivió la más grave crisis de su último siglo de existencia.

Padeció una crisis de liquidez profunda, de carácter sistémico, que dejó inerte al Estado uruguayo, impidiéndole perseverar en la política de sostenimiento de las entidades bancarias en crisis, que había mantenido en forma consistente durante las últimas cuatro décadas ¹.

La crisis se tradujo en una pérdida masiva de depósitos del sistema, los cuales cayeron 43% entre el 31 de diciembre de 2001 y el 31 de julio de 2002, pasando de USD 14.868 millones a USD 8.547 millones. La corrida fue sensiblemente mayor en la banca privada, donde la reducción alcanzó el 48%, mientras que en la banca pública fue sólo del 28%. Se perdieron el 61% de los depósitos de no residentes y el 26% de los depósitos de residentes.

La crisis de liquidez del 2002 afectó, en mayor o menor grado, a todo el sistema financiero uruguayo. Fueron reprogramados por decisión legal los depósitos en moneda extranjera constituidos en los bancos públicos (Banco de la República Oriental del Uruguay y Banco Hipotecario del Uruguay) ², los cuales representaban casi el 33% del total del sistema. Fueron suspendidos y liquidados, o debieron promover procedimientos concursales bancos representativos del 30% del total del sistema ³. Es decir que el 63% del sistema bancario entró en cesación de pagos, en tanto que el resto del mismo debió enfrentar serios problemas de liquidez.

La inminencia de tener que solucionar los problemas de los bancos en crisis a través de un sistema de naturaleza concursal obligó al legislador a rever la escasa e imprecisa legislación nacional en materia de liquidación de bancos, dictada en un contexto económico en el cual no se preveían instancias concretas de aplicación del régimen.

Con la finalidad de crear instrumentos que permitieran enfrentar el proceso de liquidación de bancos en forma más eficiente, así como de ajustar otros aspectos relativos al funcionamiento de estas entidades, con fecha 27 de diciembre de 2002, fue sancionada la ley N° 17.613 (de reestructura del sistema financiero), que será objeto de nuestro comentario en este trabajo.

¹ Vé. OLIVERA GARCÍA, BRAGARD, y LEIZA ZUNINO, *El sistema bancario uruguayo a partir de la crisis*, Punta del Este, 2003, pág. 25 y ss.

² Dispuesta por la ley N° 17.523 de 4 de agosto de 2002 (arts. 3 a 5).

³ Se trató de los bancos Comercial, Montevideo, La Caja Obrera, de Crédito y Galicia, de la Compañía General de Negocios S.A.I.F.E. y de la Cooperativa CAYCU.

No obstante, previo a ingresar en la consideración del nuevo régimen legal, nos parece importante realizar algunas breves reflexiones respecto a la evolución de la normativa en materia de liquidación de bancos, con la finalidad de ubicar la nueva legislación en el contexto de sus precedentes históricos.

II. EVOLUCIÓN DE LA NORMATIVA SOBRE LIQUIDACIÓN DE BANCOS.

Previo a la aprobación de la ley N° 17.613, la liquidación de bancos había estado regulada por escasas normas aisladas o especiales, que debían ser interpretadas en forma armónica con aquéllas que conforman el marco jurídico de los procedimientos concursales.

La evolución de esta regulación puede ser dividida en diferentes etapas, cada una de las cuales presenta características específicas.

A) La aplicación del régimen concursal general.

Hasta 1938 no existió en el Uruguay ninguna disposición que se refiriera específicamente al régimen de liquidación de bancos. Los casos de cesación de pagos de las entidades bancarias estaban sujetos al régimen general en materia de quiebras, previsto por el Código de Comercio para todos los comerciantes y sociedades comerciales.

En 1893, en el marco de la importante crisis bancaria que afectó a nuestro país a fines del siglo XIX, el problema coyuntural enfrentado por el Banco Inglés del Río de la Plata –banco de depósitos, descuentos y emisión– motivó la sanción de la ley N° 2.230 de 2 de junio del mismo año, la cual introdujo en nuestro marco normativo la figura del concordato preventivo y sancionó un régimen especial de ejecución concursal para las sociedades anónimas en estado de cesación de pagos, al cual denominó la ley “liquidación judicial”. A partir de esta norma, generada en el marco de una crisis bancaria profunda, en el Uruguay las sociedades anónimas no quiebran sino que entran en estado de liquidación judicial⁴.

B) La Ley de Bancos de 1938.

La primera solución especial en materia de liquidación de bancos fue incorporada por la ley N° 9.756 de 10 de enero de 1938 que reguló, también por primera vez en forma orgánica, el funcionamiento de las entidades bancarias en el Uruguay.

Esta ley disponía que, cuando procediera la liquidación de una entidad bancaria organizada como sociedad anónima, por mandato judicial o por imperio de la ley, la liquidación debía llevarse a cabo por el Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU)⁵, investido en funciones de liquidador (art. 11)⁶.

Esta norma planteó discrepancias respecto a su armonización con las disposiciones en materia de liquidación judicial. Mientras parte de la doctrina⁷ entendió que el BROU debía sustituir a los síndicos definitivos, en sus funciones de liquidación y reparto de los bienes de la masa, otro sector⁸ sostuvo que, decretada por el Juez la liquidación judicial, el BROU⁹ sustituía en sus funciones a la totalidad

⁴ La calificación del proceso de ejecución concursal de las anónimas como liquidación judicial obedece a la postura de la doctrina francesa de la época. Expresaba MASSÉ (*Doit Commercial*, París, 1874, t. III, n. 1169) que en las sociedades anónimas no existen socios solidarios y, consecuentemente, no existe ningún individuo en el que se personifique la sociedad y al que puedan aplicársele los efectos de la quiebra. Por su parte, decía RENOARD (*Traité de Faillites et de Banqueroutes*, París, 1857, t. I, pág. 261) que una quiebra, con el cambio de estado que provoca la pérdida de los derechos civiles o comerciales a ella vinculados, una quiebra que supone la declaración del nombre de los quebrados, la representación de su persona, su prisión en ciertos casos, me parece un estado imposible si se le quiere aplicar no a personas sino a capitales que son cosas.

⁵ El BROU, creado en 1896 como una empresa de capital mixto pero que nunca llegó a emitir su capital privado, fue el primer banco estatal del país. Desde 1911 tuvo el monopolio para la emisión de papel moneda, en 1931 pasó a tener el control de la actividad cambiaria (ley N° 8.729) y en 1939 la ley reformó su carta orgánica, estructurándolo sobre la base dos unidades: el Departamento Bancario, que cumplía funciones de banca comercial, y el Departamento de Emisión, que cumplía funciones bancocentralistas (ley N° 9.808).

⁶ OLIVERA GARCÍA, *Liquidación de instituciones bancarias*, RDCyE, enero-julio 1980, N° 13-14, pág. 41 y ss.

⁷ PÉREZ FONTANA, *El control de la banca privada en el Uruguay*, Rev. Derecho Comercial, año XXII, n. 206, págs. 47-48.

⁸ CARVALHO, *Posición de los acreedores en la liquidación de bancos privados por el Banco Centra*, RDJA, t. 66, pág. 18 y ss.

de los órganos de la liquidación judicial (síndicos provisorios, síndicos definitivos, junta de acreedores, etc.). Esta última fue la posición sustentada por la jurisprudencia¹⁰ y consolidada por la práctica, con lo cual puede afirmarse que la ley de 1938 consagró un sistema de liquidación de las entidades bancarias en sede administrativa.

C) La crisis de 1965 y las soluciones legislativas especiales.

La crisis bancaria padecida por el sistema bancario uruguayo en el año 1965 dejó en evidencia las limitaciones del régimen resultante de la armonización de la Ley de Bancos de 1938 con las disposiciones generales en materia concursal.

Esto motivó la adopción de varias soluciones legislativas especiales.

La primera de éstas fue la sanción de la ley N° 13.608 de 8 de setiembre de 1967, la cual dispuso que la liquidación de las entidades bancarias tendrá fuero de atracción respecto de sus colaterales, otorgando al Banco Central del Uruguay (BCU) –sucesor del BROU en sus funciones como liquidador- la facultad de determinar dichas empresas colaterales.

Más tarde, a los efectos de desconcentrar del BCU la función liquidatoria de numerosas entidades bancarias, la ley N° 13.892 de 20 de octubre de 1970 creó tres comisiones liquidadoras integradas cada una por tres miembros: el primero designado por el Poder Ejecutivo, el segundo por el BCU y el tercero entre los doce mayores acreedores del banco con mayor pasivo dentro de cada grupo (arts. 474 a 482). Estas comisiones tenían los más amplios poderes de administración y disposición, sin limitación de especie alguna, cometiéndoles igualmente la verificación de créditos, la definición de la masa solvente e insolvente, la conversión de obligaciones en moneda nacional o extranjera, la determinación del orden preferencial de pagos, el prorrateo de los fondos y demás competencias para el logro de sus fines.

El fracaso en el funcionamiento de las comisiones liquidadoras determinó que el decreto-ley N° 14.189 de 30 de abril de 1974 devolviera al BCU el cometido de las mismas. Igual solución fue luego extendida a otros bancos en liquidación, por los decretos-leyes N° 14.332 de 23 de diciembre de 1974 y N° 14.446 de 23 de octubre de 1975¹¹.

D) El régimen de la Ley de Intermediación Financiera

Con fecha 17 de setiembre de 1982 fue aprobado el decreto-ley N° 15.322 (Ley de Intermediación Financiera), el cual constituye –con algunas reformas posteriores- la norma marco que regula el funcionamiento del sistema bancario uruguayo¹².

La Ley de Intermediación Financiera derogó en forma expresa (art. 34) las principales normas anteriores de regulación bancaria, entre las que se encontraba la ley N° 9.756 y, con ella, la norma del artículo 11. Con esta derogación, desapareció formalmente del régimen uruguayo la única norma que establecía un régimen especial de liquidación de entidades bancarias, quedando las mismas estrictamente sujetas al mismo régimen concursal general de las demás entidades comerciales¹³.

Sin perjuicio de la desaparición formal de este régimen, en los casos de liquidación judicial de dos casas bancarias¹⁴ ocurridos en este período, el BCU solicitó y los jueces actuantes hicieron lugar a que las mismas continuaran siendo liquidadas administrativamente por el BCU.

⁹ Con la creación del Banco Central del Uruguay por la Constitución de 1967, el mismo asumió la totalidad de las competencias atribuidas por la ley al Departamento de Emisión del BROU (Vé. DELPIAZZO, *El Banco Central del Uruguay*, 2ª ed., Montevideo, 1998, pág. 43 y ss.)

¹⁰ Sentencia del Juzgado Letrado en lo Civil de 18º Turno de 7 de noviembre de 1967 (RDJA, t. 66, pág. 21 y ss.)

¹¹ Vé. OLIVERA GARCÍA, *Manual de Derecho Bancario Uruguayo*, Montevideo, 1989, págs. 227-229.

¹² Vé. OLIVERA GARCÍA, *Sistema de Intermediación Financiera en el Uruguay*, Montevideo, 1982.

¹³ OLIVERA GARCÍA, *Manual, cit.*, págs. 229-230.

¹⁴ Para el régimen jurídico de las casas bancarias: vé. OLIVERA GARCÍA, *Casas bancarias y apertura financiera*. Montevideo, 1980.

E) La reforma de la Ley de Intermediación Financiera (1992).

A los diez años de su vigencia, la Ley de Intermediación Financiera sufrió una reforma importante, introducida por la ley N° 16.327 de 11 de noviembre de 1992, la cual se caracterizó, entre otras cosas, por un fortalecimiento de los poderes de control del BCU sobre las entidades de intermediación financiera.

Esta norma introdujo nuevamente una disposición especial en materia de liquidación bancaria, otorgando al BCU la calidad de liquidador, en sede administrativa de las empresas integrantes del sistema de intermediación financiera y de sus colaterales (art. 41).

Reproduciendo los cometidos que, para determinadas entidades bancarias particulares, la ley de 1970 había conferido a las comisiones liquidadoras, la reforma de 1992 otorgó al BCU, entre otras, las facultades de: declarar la disolución y el consiguiente estado de liquidación; determinar las empresas que se consideran colaterales; administrar y disponer, sin limitaciones de especie alguna, de los bienes, acciones, derechos y obligaciones de las sociedades o empresas comprendidas en la liquidación; levantar los embargos e interdicciones trabados; verificar los créditos, definir la masa solvente e insolvente; convertir las obligaciones en moneda nacional o extranjera, o en unidades reajustables; determinar el orden de preferencia de sus pagos y prorrateo de los fondos.

Las decisiones del BCU en su calidad de liquidador eran recurribles ante los Tribunales de Apelaciones en lo Civil, por el mismo procedimiento que la ley había previsto para las resoluciones de las comisiones liquidadoras (art. 480, ley N° 13.892).

El alcance de las potestades del BCU emanadas del régimen descrito fueron objeto de controversia en el caso de la liquidación de una institución financiera externa declarada por la justicia. El BCU consideró ilegítima la declaración de liquidación, entendiéndola que la misma era de su resorte privativo, recurriendo la decisión y declarando más tarde la liquidación de la misma en vía administrativa¹⁵.

La evolución planteada revela que, en el Uruguay, desde 1938 la liquidación de bancos constituye un procedimiento de liquidación administrativa, realizado primero por el Departamento de Emisión del BROU y, a partir de su creación, por el BCU. Aún en períodos en los cuales, por un error de técnica legislativa, se derogó la norma que servía de sustento a dicho régimen de liquidación administrativa, el BCU reivindicó y la justicia le concedió continuar con el mismo régimen de liquidación.

Hasta el conflicto planteado con motivo de la liquidación de una institución financiera externa, el procedimiento consistió históricamente en la declaración judicial del estado de liquidación, pasando luego a la autoridad administrativa las restantes etapas del proceso de liquidación. Por su parte, tanto en el régimen de las comisiones liquidadoras de 1970, como de la reforma de 1992, el procedimiento de liquidación administrativa mantuvo una instancia de control judicial, por el mecanismo de apelar las decisiones administrativas ante el Tribunal de Apelaciones en lo Civil.

III. EL NUEVO RÉGIMEN DE LA LEY N° 17.613.

La ley N° 17.613 aprobó una nueva y especial regulación al régimen de liquidación de entidades bancarias en el Derecho uruguayo.

Puede afirmarse, sin lugar a dudas, que es la primera vez en la historia de la legislación bancaria nacional que se adopta un régimen integral para la liquidación de entidades bancarias. Si bien este régimen se ve impregnado por el subjetivismo propio de la necesidad de dar solución al problema concreto de la crisis del 2002, sus normas tienen la generalidad y la abstracción necesarias para realizar una regulación de los principales problemas que la liquidación bancaria plantea.

El régimen establecido por la nueva ley presenta básicamente las siguientes características¹⁶:

¹⁵ En el caso de Compañía General de Negocios S.A.I.F.E., el BCU actuando en su calidad de interventor de la entidad con sustitución de autoridades promovió ante el Juzgado Letrado de Concursos de 1° Turno un procedimiento de moratoria, bajo el régimen establecido por el título XIX del Código de Comercio (arts. 1764 y ss.). El magistrado actuante entendió que no se reunían los requisitos establecidos por la ley para la aplicación de este instituto y decretó la liquidación judicial de esta entidad, por aplicación de lo dispuesto por el art. 1771 del Código (redacción dada por la ley N° 17.292 de 25 de enero de 2001). El BCU recurrió la resolución judicial, por entender que la Justicia carecía de facultades para decretar la liquidación judicial, por ser ésta de competencia exclusiva del BCU. El litigio quedó carente de contenido luego que la ley N° 17.613 interpretó auténticamente que la liquidación de las entidades bancarias se tramitará exclusivamente en vía administrativa y que las normas de la ley N° 17.292 no son aplicables a estas entidades. Paralelamente, el propio BCU dispuso la liquidación administrativa de Compañía General de Negocios S.A.I.F.E. por resolución de 29 de julio de 2002.

¹⁶ OLIVERA GARCÍA, BRAGARD y LEIZA ZUNINO, ob. cit., pág. 58 y ss.

- a) Mantiene el principio de la liquidación administrativa de las entidades por el BCU, siguiendo con la línea normativa marcada desde la Ley de Bancos de 1938.
- b) Elimina todo control judicial, tanto previo como posterior al proceso de liquidación, sustituyéndolo por el régimen general de control jurisdiccional de los actos administrativos.
- c) Consagra un régimen de ejecución concursal del patrimonio de las entidades liquidadas fundado en los principios y reglas de los procedimientos concursales
- d) Introduce nuevas alternativas para llevar adelante el proceso de liquidación, como la creación de fondos de inversión con los activos de las entidades liquidadas o la venta de todo o de cuota partes del patrimonio de la entidad en forma competitiva, como forma de mantener total o parcialmente las entidades liquidadas en funcionamiento.
- e) Prevé la posibilidad de celebración de acuerdos con los acreedores o con grupos de éstos, quebrando el principio del tratamiento general igualitario de los acreedores.

La ley establece disposiciones especiales respecto de las entidades que se hallaban suspendidas a la fecha de aprobación de la ley, adaptando algunas soluciones del régimen general a la situación específica de las mismas.

Dispone además la ley que el BCU ejercerá sus potestades como liquidador “con la finalidad primordial de proteger el ahorro por razones de interés general” (texto dado al art. 41 inc. 2 del decreto-ley N° 15.322 por el art. 13 de la ley N° 17.613).

IV. MANTENIMIENTO DEL RÉGIMEN DE LIQUIDACIÓN ADMINISTRATIVA.

El régimen de la ley N° 17.613 reitera el principio contenido en las leyes anteriores de la naturaleza administrativa del procedimiento de liquidación de entidades bancarias, llevado adelante por el BCU como liquidador. Dispone la ley que “*El Banco Central del Uruguay será liquidador en sede administrativa, de las empresas integrantes del sistema de intermediación financiera y de sus colaterales*” (art. 13).

Este procedimiento abarca todas las etapas de la liquidación de la entidad: desde la propia declaración de liquidación, pasando por la verificación, graduación, administración de la cartera, prorrateo y pago.

La ley dispone que la disolución de sociedades y el consiguiente estado de liquidación serán declarados por el BCU (art. 14 inc. 1). A éste compete, como liquidador, la verificación de los créditos, la definición de la masa solvente e insolvente, la conversión de la moneda de las obligaciones, la determinación del orden de preferencia de los pagos, el prorrateo de los fondos y demás competencias necesarias para el logro de sus fines (art. 14 inc. 2). Confiere además al BCU los más amplios poderes de administración y disposición (art. 15).

Dispone más adelante que las liquidaciones de empresas integrantes del sistema de intermediación financiera se declararán y tramitarán exclusivamente en vía administrativa, bajo el control jurisdiccional previsto para los actos administrativos (art. 41). Esta disposición es establecida por la ley con carácter interpretativo de las normas de la ley N° 17.292, con la finalidad de superar el conflicto judicial en curso, respecto a las facultades de la Justicia de declarar la liquidación judicial de una entidad de intermediación financiera, en caso de rechazo de un pedido de moratoria¹⁷.

La ley elimina todas las etapas de control judicial del proceso de liquidación de las entidades bancarias.

Elimina el control previo, en la medida que el BCU no sólo tiene el poder de declarar administrativamente la liquidación de las entidades respecto de las cuales se verifiquen los supuestos que prevé la ley, sino que esta facultad es de carácter exclusivo, lo cual elimina toda posibilidad de declaración judicial de liquidación.

La ley modifica además el régimen anterior en materia de recursos contra las resoluciones del BCU en materia de liquidación. La reforma a la Ley de Intermediación Financiera introducida por la ley N° 16.327 preveía que contra dichas decisiones podían oponerse los recursos de reposición y, en subsidio, para el caso denegatorio, el de apelación para ante el Tribunal de Apelaciones, los que debían interpo-

¹⁷ Véase el caso de Compañía General de Negocios S.A.I.F.E. en nota 15.

nerse en forma conjunta y debidamente fundados, dentro del plazo de diez días a partir de la notificación (art. 480, ley N° 13.892)¹⁸.

La nueva ley sustituye este sistema recursivo por el régimen general de recursos en sede administrativa y de acción de nulidad frente al Tribunal de lo Contencioso Administrativo que prevé la Constitución de la República (arts. 317 y ss.) para todos los actos administrativos¹⁹.

V. LIQUIDACIÓN DE LA ENTIDAD DE INTERMEDIACIÓN FINANCIERA Y DE SUS EMPRESAS COLATERALES.

La ley N° 17.631 mantiene la redacción del art. 41 del decreto-ley N° 15.322 (texto dado por la ley N° 16.327) estableciendo que el BCU será liquidador en sede administrativa “de las empresas integrantes del sistema de intermediación financiera y de sus respectivas colaterales”.

La ley no realiza distinción alguna respecto a la forma jurídica que adopten las empresas integrantes del sistema de intermediación financiera. En consecuencia, podrá tratarse de entidades organizadas como sociedades anónimas, como sociedades cooperativas o bajo cualquier otra forma societaria²⁰, así como de sucursales en el país de entidades de intermediación financiera constituidas en el exterior²¹.

La competencia del BCU para disponer y realizar la liquidación en sede administrativa será entonces independiente de la forma jurídica que las mismas hubieran adoptado.

La misma norma extiende la potestad liquidadora del BCU a las empresas colaterales, otorgando a este banco la potestad de determinar las empresas que se consideren colaterales.

La extensión de la liquidación bancaria a las colaterales tiene su antecedente en la ley N° 13.608 la cual disponía que “la liquidación de una institución bancaria tendrá fuero de atracción con respecto a la liquidación de sus empresas colaterales, cualesquiera sea la naturaleza jurídica y la índole del giro de éstas” (art. 34 inc. 2). La misma norma facultaba al BCU la determinación de las empresas colaterales de las instituciones bancarias en liquidación (inc. 3).

La ley N° 13.892 de 19 de octubre de 1970 aclaró el concepto de fuero de atracción en el marco de la ley N° 13.608, disponiendo que, para el caso de la liquidación, la institución bancaria y sus colaterales serán consideradas como una sola entidad patrimonial, con prescindencia de su diversidad jurídica (art. 475).

Ninguna de ambas normas fue objeto de derogación expresa. Es más, el decreto-ley N° 15.322 derogó expresamente otros artículos de la ley N° 13.608, pero no el art. 34.

La reforma del decreto-ley N° 15.322 introducida por la ley N° 16.327 prescinde del concepto de “fuero de atracción”, limitándose a disponer que el BCU será liquidador, en sede administrativa, de las empresas integrantes del sistema de intermediación financiera y de sus respectivas colaterales. Agrega que el BCU determinará las empresas que se consideren colaterales (art. 41). El mismo texto fue mantenido por la ley N° 17.613.

Ni las leyes anteriores ni la nueva ley aclaran qué debe entenderse por empresas colaterales, limitándose a otorgar al BCU la facultad de su determinación.

La doctrina ha estudiado el concepto de concentración de empresas, analizando sus diferentes formas y modalidades, tanto económicas como jurídicas²². En el ámbito de las diferentes formas de con-

¹⁸ Este era el régimen de recursos previstos por la ley N° 13.892 de 19 de octubre de 1970 para las Comisiones Liquidadoras creadas para la liquidación de un conjunto de entidades bancarias en particular.

¹⁹ De acuerdo con el art. 317 de la Constitución, los actos administrativos pueden ser impugnados con el recurso de revocación, ante la misma autoridad que los haya cumplido, dentro del término de diez días, a contar del día siguiente de su notificación personal, si correspondiere, o de su publicación en el Diario Oficial. Cuando el acto administrativo haya sido cumplido por una autoridad sometida a jerarquías, podrá ser impugnado, además, con el recurso jerárquico, el que deberá interponerse conjuntamente y en forma subsidiaria, al recurso de revocación. La nulidad del acto administrativo podrá ser demandada ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (art. 309), una vez agotada la vía administrativa (art. 319). Vé. DELPIAZZO, *Régimen jurídico de los recursos administrativos, Análisis de la ley 15.524*. Montevideo, 1984; CAJARVILLE PELUFFO, *Recursos administrativos*, 3° ed., Montevideo, 2000.

²⁰ De acuerdo con la Ley de Intermediación Financiera, los bancos deben preceptivamente organizarse como sociedades anónimas, excepto que sean sucursal de una sociedad extranjera (art. 17). Lo mismo dispone el decreto 381/989 de 16 de agosto de 1989 para las instituciones financieras externas (art. 4). Sin embargo, la ley no establece ningún requerimiento para las restantes modalidades de entidades de intermediación financiera. La única limitación la constituye la norma de la ley N° 16.060, que les prohíbe adoptar la forma de sociedad de responsabilidad limitada (art. 518).

²¹ Sobre los efectos internacionales de los procesos concursales de las entidades bancarias, véase: JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *Efecto de la moratoria acordada a un Banco en el Uruguay con relación a su sucursal en la Argentina*, RDJA, t. 59, pág. 44 y ss.

²² CHAMPAUD, *Los métodos de agrupación de sociedades*, RDCO, año 2, N° 8, pág. 118 y ss.; GUYENOT, *Los grupos de interés económico y el derecho de las sociedades*, Rev. Derecho Comercial, año XXV, N° 224/225, pág. 3 y ss. En el derecho uruguayo, el tema de la

concentración empresarial, el concepto de “empresa colateral” parecería encontrarse entre las formas de concentración por subordinación, en la cual existe una empresa controlante y una empresa controlada.

La ley N° 16.060 dispone que “*Se considerarán sociedades controladas aquellas que, en virtud de participaciones sociales o accionarias o en mérito a especiales vínculos, se encuentran bajo la influencia dominante de otra u otras sociedades*” (art. 49). Antes de la vigencia de la ley, la más prestigiosa doctrina²³ sostenía que existe un fenómeno de contralor de empresas cuando una empresa se encuentra sometida a un vínculo de subordinación o dependencia respecto a otra, en virtud del cual esta última está en condiciones de determinar por medios jurídicos o económicos, con cierta continuidad y permanencia, su propia voluntad e imponerle las normas directrices de su gestión.

En alguna oportunidad²⁴ sostuvimos que el concepto de empresa colateral va más allá que el de empresa controlada. No es suficiente que la institución bancaria esté en condiciones de determinar la voluntad de la sociedad en cuestión; es necesario además que la entidad bancaria se sirva de la sociedad colateral para desarrollar actividades conexas con su giro, existiendo vinculación patrimonial u operativa entre ambos sujetos de derecho. Si bien la entidad colateral puede desarrollar giro no bancario, debería tratarse de una actividad vinculada económicamente con el banco.

VI. CASOS EN QUE PROCEDE LA LIQUIDACIÓN.

La ley N° 17.613 dispone que la disolución de las sociedades y el consiguiente estado de liquidación serán declarados por el BCU, en los casos en que proceda conforme a la legislación vigente en materia de sociedades de intermediación financiera y la demás aplicable a las sociedades anónimas (art. 14)²⁵.

Esta norma resulta imprecisa en cuanto a su alcance.

En el régimen vigente, no existe ninguna causal de disolución específica para las sociedades de intermediación financiera. La disolución de las sociedades constituidas en el país que realizan intermediación financiera se rige por las disposiciones relativas a las sociedades comerciales en general, contenidas en los diferentes numerales del art. 159 de la ley N° 16.060. Por su parte, la disolución de las sociedades constituidas en el exterior se rige por las disposiciones de la ley del lugar de su constitución (art. 192).

Además de las disposiciones legales, la regulación del BCU para las entidades de intermediación financiera prevé un régimen de liquidación privada, por las propias autoridades designadas por la entidad, en el caso de disolución voluntaria de entidades que sean solventes²⁶.

Estrictamente, pueden identificarse tres situaciones diferentes de liquidación de las entidades bancarias:

- a. Liquidación privada, por las propias autoridades de la entidad, en caso de la disolución voluntaria de las entidades solventes.
- b. Liquidación administrativa por el BCU en los casos que proceda que sea declarada la disolución y el consiguiente estado de liquidación, de acuerdo con la legislación vigente.
- c. Liquidación administrativa por el BCU en caso de cesación de pagos de la entidad.

Un tema importante es distinguir entre las causales de disolución de las sociedades comerciales, cuáles darán lugar a una liquidación privada de la entidad por las propias autoridades designadas por la entidad, y cuáles habrán de motivar la liquidación administrativa por el BCU.

Consideramos que el criterio a seguir habrá de depender del juicio que se realice sobre la solvencia de la entidad.

concentración societaria fue estudiado con especial detenimiento por FERRO ASTRAY, *Uniones de Empresas*, Estudios jurídicos en memoria de Eduardo J. Couture, Montevideo, 1957, pág. 227 y ss.; *Participaciones societarias. Sociedades controladas y vinculadas. Joint ventures. Sociedades de sociedades. Legalidad. Personalidad jurídica*, La Información, t. XXXI, N° 544, pág. 469 y ss.; *Apuntes para una estructuración jurídica de la concentración empresarial*, Contratos de Empresa, Montevideo, 1977, pág. 21 y ss.

²³ FERRO ASTRAY, *Empresas controladas*, Buenos Aires, 1961, pág. 13 y ss.

²⁴ OLIVERA GARCÍA, *Liquidación de instituciones bancarias*, cit., pág. 51.

²⁵ El decreto-ley N° 15.322, en la redacción dada por la ley N° 16.327, disponía que la disolución y liquidación serían declaradas por el BCU en los casos en que correspondiera conforme a la ley (art. 41). Por su parte, la ley N° 9.756 preveía la liquidación de los bancos privados por el BROU en caso de liquidación por mandato judicial o por imperio de la ley misma (art. 11).

²⁶ El artículo 5 de la Recopilación de Normas de Regulación y Control del Sistema Financiero dictadas por el BCU (RNRCSF) dispone que “*La disolución voluntaria de una empresa de intermediación financiera privada sólo podrá aplicarse a entidades solventes. La intención de disolver la sociedad comercial deberá comunicarse al Banco Central del Uruguay con una antelación no inferior a noventa días corridos a la fecha de la adopción de la resolución definitiva*”.

En el caso de entidades solventes, en las cuales exista una razonable certeza de los poderes públicos respecto a la posibilidad de cancelación de las obligaciones con el producido de sus activos o con aportes adicionales de los accionistas, no existe dificultad alguna para que la liquidación sea realizada por las propias autoridades designadas por la entidad, en el marco de las normas generales sobre liquidación privada de sociedades comerciales²⁷, aunque bajo el control del BCU²⁸.

En cambio, cuando estamos en presencia de entidades insolventes, aun cuando las mismas no hayan entrado en cesación de pagos, será cometido del BCU proceder a su liquidación en vía administrativa, con la finalidad de proteger el ahorro, asegurando una participación equitativa de los acreedores en el activo a ser liquidado.

De lo expuesto surge que, en los casos de disolución por pérdidas (art. 159 num. 6), imposibilidad de consecución del objeto por revocación de la autorización para funcionar (num. 9), realización continuada de actividades ilícitas o prohibidas (num. 10), o en cualquiera de los restantes situaciones previstas por la ley societaria, el BCU podrá declarar que la entidad de intermediación financiera se encuentra disuelta y proceder a su liquidación administrativa, en la medida que estemos en presencia de entidades insolventes.

Esta liquidación administrativa será de naturaleza concursal. Esto surge de la referencia que realiza la ley a institutos tales como la verificación de créditos, la determinación del orden de preferencias o el prorrateo de los fondos, que son propios de los procedimientos concursales (art. 14 inc. 2).

De más está decir, por aplicación de las normas en materia de liquidación judicial de sociedades anónimas, igual facultad corresponde al BCU en el caso de que la entidad de intermediación financiera se encuentre en estado de cesación de pago de sus obligaciones (art. 15, ley N° 2.230).

Este régimen de liquidación será aplicable a todas las entidades de intermediación financiera, cualquiera sea la forma jurídica que las mismas adopten. Incluso, estarán comprendidas en este régimen las entidades organizadas como sucursales de sociedades constituidas en el exterior.

VII. PROCEDIMIENTO DE LIQUIDACIÓN.

La ley N° 17.613 dispone que *“la liquidación se registrará por las disposiciones de la presente ley, y subsidiariamente y en lo pertinente, por las normas de liquidación de sociedades anónimas”* (art. 14 inc. 1).

Como expresáramos, la liquidación administrativa de las entidades de intermediación financiera es un procedimiento reservado para las entidades insolventes, revistiendo la naturaleza de un procedimiento concursal. Por lo tanto, la remisión de la ley a las normas de liquidación de sociedades anónimas no puede entenderse realizada al régimen de liquidación privada de las sociedades anónimas, sino al régimen de liquidación judicial.

Por otra parte, no existe un régimen especial de liquidación privada de las sociedades anónimas, sino que las mismas se encuentran sometidas al régimen general de liquidación previsto por la ley societaria para todas las sociedades comerciales (art. 167 y ss.).

Sólo es posible concluir que el legislador quiso referirse inequívocamente al régimen concursal específico de las sociedades anónimas, que es la liquidación judicial regulada por la ley N° 2.230.

Por lo tanto, la determinación del procedimiento liquidatorio de las entidades de intermediación financiera habrá de provenir de la adecuada armonización de las normas de la ley N° 17.613 con el régimen general de la ley N° 2.230.

En este sentido, la naturaleza administrativa del procedimiento de liquidación determina que exista una sustitución por parte del BCU no solamente de la figura del juez, sino de los restantes órganos de la liquidación judicial: síndicos provisorios, síndicos definitivos, junta de acreedores, junta de vigilancia.

La legitimación activa para promover el procedimiento de liquidación administrativa corresponderá a los acreedores, a la propia entidad de intermediación financiera o al BCU, de oficio, tanto en los casos de cesación de pagos como cuando se produzca una causal de disolución unida a la situación de insolvencia de la entidad.

²⁷ Arts. 167 a 183 de la ley N° 16.060.

²⁸ De acuerdo con el art. 15 del decreto-ley N° 15.322, las entidades de intermediación financiera están sometidas al control del BCU anterior, concomitante y posterior a su gestión. Los arts. 8 y 9 de la RNRCSF establecen la información inicial y periódica que los liquidadores deberán suministrar al BCU.

Durante el procedimiento de liquidación corresponderá al BCU la composición, conservación y administración de la masa activa, la verificación de los créditos que forman la masa pasiva, la determinación del orden de preferencia en los pagos (graduación), el prorrateo de los fondos, y todas las demás tareas que implican la ejecución concursal del patrimonio de la entidad en liquidación.

La ley se refiere también a la potestad del BCU para declarar la masa solvente o insolvente, la cual era otorgada por la ley N° 2.230 a la junta de acreedores (art. 32). Esta declaración procederá solamente en los casos de liquidación administrativa por cesación de pagos, ya que las restantes hipótesis de liquidación administrativa se encuentran reservadas, según vimos, a las entidades insolventes²⁹.

También prevé la ley la posibilidad de conversión de las obligaciones en moneda nacional o extranjera o en unidades reajustables u otros procedimientos de actualización monetaria.

En todos los casos, la ley N° 17.613 dispone que los actos del BCU previstos precedentemente y sus antecedentes se pondrán de manifiesto por el término de diez días hábiles, a través de edictos publicados en el Diario Oficial y en dos diarios de circulación nacional. Vencido el término de diez días se considerarán notificados a todos los interesados a los efectos de que éstos puedan oponer los recursos contra los actos administrativos, previstos en el art. 317 de la Constitución de la República³⁰.

VIII. FACULTADES DEL LIQUIDADADOR.

La ley N° 17.613 establece que el liquidador dispondrá de los más amplios poderes de administración y disposición, sin limitaciones de especie alguna, sobre los bienes, acciones, derechos y obligaciones de las sociedades o empresas comprendidas en la liquidación, a cuyo efecto podrá levantar los embargos e interdicciones trabados (art. 15 inc. 1). El levantamiento de los embargos trabados contra la entidad no es un efecto jurídico de la declaración de liquidación administrativa, sino una prerrogativa del BCU en el marco del procedimiento de liquidación.

En su carácter de liquidador, el BCU tendrá las facultades necesarias para la mejor gestión y recuperación de los créditos contra terceros, incluyendo la de efectuar quitas y esperas, renovar créditos y celebrar acuerdos de pago referidos a los créditos, mantener operativa las carteras de tarjetas de crédito y similares según la reglamentación que establezca el propio BCU, debiendo adoptar la solución que en cada caso posibilite la mejor recuperación en beneficio de la masa en atención a las circunstancias (art. 15 inc. 2). Además, las resoluciones consentidas y definitivas del BCU, dictadas en su calidad de liquidador, por las cuales se liquiden créditos de las empresas en liquidación contra terceros, constituirán título ejecutivo (art. 15 inc. 3).

Sin perjuicio de las restantes facultades y poderes otorgados al liquidador, la real innovación de la ley N° 17.631 consiste en la inclusión de tres institutos no consagrados en los regímenes de liquidación de bancos anteriores –basados en un sistema concursal tradicional de realización de activos y cancelación de pasivos a prorrata– los cuales buscan poner en manos del BCU herramientas que le permitan una liquidación más eficiente de los patrimonios bancarios. Estas nuevas facultades son:

- a. La creación de fondos de recuperación de patrimonios bancarios.
- b. La venta como universalidades de cuotas partes del patrimonio de la sociedad en liquidación.
- c. La celebración de acuerdos colectivos con los acreedores de la sociedad o con categorías determinadas de ellos.

Se analizarán por su orden estos tres institutos.

²⁹ De acuerdo con el régimen de liquidación judicial de anónimas, la consecuencia de que la masa sea declarada solvente o insolvente habrá de incidir en la posibilidad de que los accionistas puedan nombrar un interventor en la liquidación (art. 52) así como en la forma de venta de los inmuebles que integran la masa (arts. 54 y 55).

³⁰ Dentro del término de diez días previsto en la citada disposición constitucional deberá deducirse cualquier reclamación contra dichos actos, incluso las que deriven de la invocación de nulidad o anulabilidad de actos anteriores de la sociedad en liquidación (art. 14 inc. 3).

IX. LA CREACIÓN DE FONDOS DE RECUPERACIÓN DE PATRIMONIOS BANCARIOS.

La ley N° 17.613 establece que el BCU, en su carácter de liquidador, “*podrá disponer que con activos y pasivos del intermediario en liquidación que a tal efecto determine, se constituyan uno o más fondos de recuperación de patrimonios bancarios, que se regirán en lo pertinente por la Ley N° 16.774 de 27 de setiembre de 1996 y su modificativa N° 17.202, de 24 de setiembre de 1999*” (art. 16 inc. 1).

La figura concursal novedosa introducida por la ley consiste en separar de la entidad de intermediación financiera en liquidación todo o parte de sus activos, con la finalidad de constituir con ellos un patrimonio de afectación, el cual será objeto de un proceso de liquidación independiente.

Ante la ausencia en el derecho uruguayo de una ley de fideicomisos, el legislador acude a la figura de los fondos de inversión, cuya ley consagra una afectación patrimonial de los bienes transferidos al fondo.

La ley N° 16.774 define el fondo de inversión como un patrimonio de afectación independiente, integrado por los aportes de personas físicas o jurídicas bajo el régimen de la ley, para su inversión en valores y otros activos. Carecen de personalidad jurídica y deben ser gestionados por una sociedad administradora de fondos a quien se atribuyen las facultades del dominio sin ser propietaria (art. 1). Los aportantes al fondo de inversión son copropietarios de los bienes que integran el patrimonio del mismo, los que permanecerán en estado de indivisión por todo el plazo de su existencia (art. 3). Las participaciones en el fondo pueden ser representadas por títulos negociables denominados cuotas partes, los cuales se regulan por las estipulaciones específicas de la ley y su reglamentación y, subsidiariamente, por las normas aplicables a los títulos valores (decreto-ley N° 14.701 de 12 de setiembre de 1977) (art. 4).

La alternativa propuesta por la ley consiste en la liquidación total o parcial de la entidad de intermediación financiera a través de la creación de un fondo de inversión especial (fondo de recuperación de patrimonios bancarios), en el cual participen los acreedores de la entidad en calidad de cuotas partes³¹.

Para la adaptación de los fondos de inversión a la función de liquidación de entidades bancarias, la ley N° 17.613 realiza algunos ajustes en su estructura (art. 16):

- Se transferirán al fondo los créditos contra la sociedad en liquidación, invertidos en los créditos de la misma sociedad contra terceros. No regirán a esos efectos los requisitos de homogeneidad o analogía ni de garantía requeridos por la ley para los fondos de inversión cerrados de crédito (art. 30 inc. 1 de la ley N° 16.774, con la redacción dada por la ley N° 17.202).
- Los créditos contra la sociedad (pasivos) se transformarán en aportes al fondo por su importe calculado con valor a la fecha de constitución del fondo de acuerdo a lo pactado originariamente con la sociedad de intermediación.
- Los titulares de los créditos serán considerados cuotas partes del patrimonio de afectación prorratea de ese monto. La ley prevé que podrán emitirse cuotas partes de condominio, de crédito o mixtas, según lo que se establezca en el reglamento respectivo.
- Los cuotas partes podrán recibir por sus cuotas medios de pago o valores, según las disposiciones del reglamento.
- La publicación de la constitución del fondo de recuperación en el Diario Oficial y en dos diarios de circulación nacional tendrá como efecto la transferencia al fondo, de pleno derecho, de todos los derechos y obligaciones, sus títulos y garantías, transferencia que se hará constar expresamente en todas las publicaciones.
- Los patrimonios de los fondos de recuperación de patrimonios bancarios no responderán por las deudas de los cuotas partes, de las sociedades administradoras o depositarias (solución ya comprendida en el régimen de la ley N° 16.774). Tampoco responderán esos patrimonios de afectación por las deudas de la sociedad de intermediación financiera en liquidación.

La expresión legal pretende excluir cualquier responsabilidad solidaria del fondo por los pasivos de la entidad bancaria liquidada, en su carácter de entidad sucesora de aquélla. Esta expresión se

³¹ Esta alternativa de liquidación de las entidades de intermediación financiera y de sus colaterales, que la ley consagra como una facultad del BCU, tiene como excepción el caso de las entidades que, a la fecha de promulgación de la ley, tuviesen sus actividades suspendidas por disposición del BCU (bancos de Montevideo, La Caja Obrera, Comercial y de Crédito). En estos casos, la ley dispuso que la resolución de disolución y liquidación de estas entidades determinará la constitución de pleno derecho de un fondo de recuperación del respectivo patrimonio bancario y la transferencia al fondo de todos los derechos y obligaciones, títulos y garantías, de la sociedad en liquidación.

alineada con la contenida en el art. 38, el cual dispone que *“Las transferencias de universalidades previstas en esta ley no implican sucesión a título universal, sino sólo la sustitución exclusivamente en las situaciones jurídicas activas y pasivas comprendidas en la delimitación de la universalidad que se transmite. Por consiguiente, los bienes incluidos en la universalidad no responderán por obligaciones no comprendidas en su delimitación. No se adoptarán medidas cautelares, provisionales, anticipadas ni de ejecución en protección o para la satisfacción de derechos ajenos a la universalidad transmitida”*.

La administración de esos fondos estará en principio a cargo del BCU, el que podrá también encomendar esa gestión a una institución bancaria o a una de las sociedades de administración de fondos de inversión reguladas por la ley N° 16.774, mediante un procedimiento competitivo. En estos casos, al encomendarle la administración, el BCU determinará las facultades del administrador del fondo para la mejor gestión y recuperación de los créditos contra terceros, pudiendo incluir la de efectuar quitas y esperas, renovar créditos y celebrar acuerdos de pago referidos a los créditos, y vender como universalidades o formando parte de ellas activos o pasivos comprendidos en el fondo que a tal efecto determine. En cada caso, deberá adoptar la solución que posibilite la mejor recuperación en beneficio del fondo en atención a las circunstancias del caso (art. 17).

X. VENTA DE CUOTAS PARTES DEL PATRIMONIO BANCARIO.

La ley N° 17.613 otorga igualmente al BCU, como liquidador bancario, la facultad de enajenar, como universalidad, un conjunto de bienes que integren el patrimonio de la entidad en liquidación (art. 18). Se sustituye el procedimiento concursal tradicional de venta individual de los bienes, por la venta de un conjunto de ellos como una universalidad, con la clara finalidad de que se obtengan mejores resultados económicos en beneficio de la masa.

La ley establece que las ventas de las cuotas partes del patrimonio de las entidades en liquidación se realizarán por el procedimiento competitivo que determine el BCU por razones de buena administración, respetando los principios de igualdad de los interesados y publicidad, y se adjudicarán al oferente que proponga la mejor contraprestación.

Si los activos o pasivos comprendidos en la o las cuotas vendidas se hubieran incluido en un fondo de recuperación de patrimonios bancarios, el BCU, como liquidador, o en su defecto el administrador del fondo, podrán proceder a desglosarlos del mismo y transferirlos al comprador en la forma que corresponda conforme a derecho, siempre que se mantenga razonablemente la proporción entre aportes y activos del fondo existente al momento de su constitución (art. 18 inc. 2).

XI. ACUERDOS CON LOS ACREEDORES O CON CATEGORÍAS DE ÉSTOS.

La ley prevé también que el BCU, como liquidador, pueda celebrar acuerdos con los acreedores de los bancos en liquidación o con categorías determinadas de éstos (art. 19)³².

Esta facultad podrá ser utilizada por el BCU con alguna de las siguientes finalidades:

- Transferir los respectivos pasivos a otros intermediarios financieros;
- Aportar los pasivos para la constitución de un fondo de recuperación de patrimonios bancarios;
- Desglosar esos pasivos de un fondo de recuperación de patrimonios bancarios ya constituido, respetando la proporción entre aportes y activos.

Los acuerdos podrán ser propuestos a los acreedores de la sociedad en liquidación por el BCU, el intermediario financiero destinatario de esa transferencia o, en su caso, el administrador del fondo de recuperación de patrimonios.

Estos acuerdos podrán ser celebrados con los acreedores de la sociedad en liquidación o con categorías determinados de éstos, con lo cual la ley quiebra el principio de la *par conditio creditorum*, que informó tradicionalmente el sistema concursal uruguayo.

³² Esta es la opción escogida por el BCU como administrador del Fondo de Recuperación de Patrimonio Bancario de Banco de Crédito.

Los acuerdos colectivos a ser celebrados con los acreedores podrán tener los siguientes contenidos:

- Sustitución del deudor;
- Quitas o reprogramación de los vencimientos de los créditos con el nuevo deudor;
- Aportación de los créditos a la constitución de fondos de inversión;
- Capitalización de los créditos;
- Las demás soluciones acumulativamente

Las propuestas podrán contemplar soluciones diferenciales en beneficio de ciertas categorías de acreedores o de créditos hasta cierto valor absoluto, respetando la igualdad entre los acreedores de la misma categoría y sin alterar el prorrateo que en definitiva corresponda a todos los acreedores³³. Estas propuestas sólo podrán ser presentadas a los acreedores cuando cuenten con la opinión favorable de la Superintendencia de Instituciones de Intermediación Financiera del BCU, fundada en la viabilidad actual y futura de la entidad destinataria.

El BCU, en su calidad de liquidador, convocará a adherir al acuerdo colectivo a los acreedores destinatarios de la propuesta, mediante publicaciones en el Diario Oficial y en dos diarios de circulación nacional, determinando la forma y el plazo en que los acreedores podrán prestar su consentimiento.

Las mayorías requeridas para la aprobación del acuerdo son las siguientes:

- La adhesión de acreedores alcanzados que representen el 66% de los pasivos afectados por el acuerdo.
- En el caso de acuerdos relativos a la emisión de obligaciones negociables, el consentimiento de tenedores de obligaciones que representen la mayoría del capital circulante.

El acuerdo propuesto, con el consentimiento de las mayorías establecidas, será obligatorio para todos los acreedores alcanzados por el mismo, sean éstos adherentes o no adherentes.

XII. LA SITUACIÓN DE LOS BANCOS SUSPENDIDOS.

Además de consagrar soluciones generales en materia de liquidación de las entidades de intermediación financiera, la ley N° 17.613 estableció también remedios de aplicación inmediata para las entidades bancarias suspendidas a la fecha de su vigencia, de forma de atenuar el fuerte impacto que su paralización generó en la economía uruguaya.

El procedimiento especial aprobado por el legislador pretende mejorar tanto la capacidad de recuperación de los depósitos como la situación de otros actores fuertemente perjudicados: los deudores y funcionarios bancarios.

Para ello se establecen soluciones tendientes a mantener activas las carteras de los bancos suspendidos, dinamizando los mecanismos de liquidación, flexibilizando el accionar del BCU y aislando esos activos de las posibles acciones judiciales que pudieran promoverse. Esta solución, previó además la creación de un nuevo banco, integrado en parte con las estructuras de los bancos suspendidos³⁴.

Este complejo plan se compuso conceptualmente de tres elementos:

- La transferencia de todos los activos de la entidad bancaria suspendida a un Fondo de Recuperación Patrimonial;
- La enajenación mediante proceso competitivo de todos o parte de los activos desde el Fondo a una institución bancaria adquirente; y
- La constitución de una nueva entidad bancaria.

Adicionalmente, se otorgaron al Poder Ejecutivo diversas facultades con clara intención de mejorar la recuperación de los ahorristas.

³³ El establecimiento de soluciones diferenciales para determinados grupos o categorías de acreedores fue propuesta en nuestro proyecto de Ley de Concursos para el Uruguay, presentado por el Poder Ejecutivo al Parlamento el 28 de mayo de 1998. Vé. OLIVERA GARCÍA, *Anteproyecto de Ley de Concursos*, Montevideo, 1999, págs. 330 y 396.

³⁴ Esta opción fue utilizada en el proceso de liquidación de los bancos Comercial, Montevideo y La Caja Obrera.

A) Constitución de pleno derecho del fondo de recuperación patrimonial.

El primer elemento del proceso de liquidación de las entidades suspendidas es la constitución, de pleno derecho y como consecuencia de la decisión de disolución y liquidación, de un Fondo de Recuperación Patrimonial por cada entidad liquidada, administrados por el BCU (art. 24)³⁵.

La ley prevé la utilización de un vehículo especial por cada entidad, independiente del patrimonio del banco suspendido y del BCU, denominado Fondo de Recuperación del Patrimonio Bancario, a través del cual se procesará la liquidación.

Por imperio de la ley, la misma resolución de disolución y liquidación determinó, también de pleno derecho, la transferencia a favor de los fondos de todos los derechos y obligaciones del banco disuelto, sus títulos y garantías, e incluso sus activos líquidos.

De esta forma, los depositantes que originariamente eran acreedores de la entidad bancaria suspendida, vieron modificada su posición jurídica por la de cuotapartistas de cada uno de estos fondos.

B) Enajenación de los activos como universalidad, mediante procedimiento competitivo.

El segundo elemento de este procedimiento es la oferta parcial de sus activos por parte de cada uno de los Fondos, mediante un procedimiento competitivo, a otras entidades de intermediación financiera autorizadas a operar en el país. Esta oferta resulta realizada por el BCU en su carácter de liquidador y administrador de los Fondos (art. 25 inc. 1).

Dispuso la ley que las enajenaciones se realizarían en cada caso como universalidad, por el procedimiento competitivo que determine el BCU por razones de buena administración, respetando los principios de igualdad de los interesados y la publicidad. La adjudicación debía realizarse al oferente que propusiera mejor contraprestación, sobre la base de las dos terceras partes de su valor conforme a las reglas de contabilización y valoración de activos que rigen para las entidades de intermediación financiera, según la normativa bancocentralista y, en su defecto, por las reglas generalmente admitidas, según el estado de situación de la sociedad a la fecha de suspensión de sus actividades, con los ajustes posteriores que determine el BCU como liquidador (art. 25 inc. 2)³⁶.

La enajenación de los activos de cada Fondo es realizada como universalidad, con la particularidad que la transferencia a la institución adquirente no implicará sucesión a título universal sino sólo la sustitución en las situaciones jurídicas activas y pasivas, comprendidas en la universalidad que se determine. Los bienes que se trasmitan no responderán por obligaciones no comprendidas en su delimitación. En consecuencia, no podrán adoptarse medidas cautelares, provisionales, anticipadas ni de ejecución en protección o para la satisfacción de derechos ajenos a la universalidad transmitida (art. 38).

Finalmente, la ley dispone una exoneración genérica de todos los tributos, aún los establecidos por leyes especiales, que pudieran gravar la transferencias de dominio de bienes o de otros derechos como consecuencia de la enajenación como universalidad (art. 39 inc. 2).

³⁵ Con fecha 31 de diciembre de 2002 el BCU dispuso la disolución y liquidación de los Bancos Comercial S.A., de Montevideo S.A. y La Caja Obrera S.A.. Al mismo tiempo, el BCU declaró constituido los Fondos de Recuperación de Patrimonios Bancarios de cada una de esas entidades y aprobó el correspondiente reglamento de funcionamiento. En esa misma fecha se produjo la transferencia a los Fondos constituidos, de todos los derechos y obligaciones, sus títulos y garantías, incluso los activos líquidos.

³⁶ Con fecha 17 de febrero de 2003 se realizó el llamado a oferta de precios para la enajenación de los activos de los Fondos de Recuperación de Patrimonios, subasta mediante, enajenaron sus mejores activos (100% de las carteras categoría 1, 2 y 3; 60% de la cartera categoría 4; y 20% de la cartera categoría 5). El 24 de febrero de 2003 se adjudicó la oferta al Nuevo Banco Comercial S.A., único oferente en el llamado.

C) Creación por el Estado de una nueva sociedad con giro bancario.

El último elemento es la creación de una nueva entidad de intermediación financiera, con el objeto de participar en el proceso competitivo de enajenación de los activos de los Fondos de Recuperación de Patrimonios. Con esta finalidad, la ley autorizó al Estado a constituir una sociedad anónima de giro bancario y ser titular de parte de sus acciones (art. 32). La ley previó que la nueva entidad fuese organizada como persona jurídica de derecho privado, bajo la modalidad de banco comercial, con las más amplias facultades para desarrollar el giro bancario.

Esta entidad será regida por el derecho aplicable a las entidades privadas de intermediación financiera en todos sus aspectos, incluyendo los relativos a su estructura y funcionamiento societarios, a la autorización, habilitación, supervisión y control de su actividad, la enajenación de acciones y a la contratación de cualquier naturaleza con terceros.

En ejercicio de la facultad legal, el 31 de diciembre de 2002, el Poder Ejecutivo creó, por acto único, la nueva entidad de intermediación financiera con la denominación de Nuevo Banco Comercial S.A., realizando la correspondiente integración de capital.

D) Facultad de afectar los recursos correspondientes al Estado en beneficio de los depositantes

Como parte de la política de mejoramiento del porcentaje de recupero por los ahorristas, la ley N° 17.613 había autorizado al Poder Ejecutivo a destinar, en beneficio de los mismos, parte de los recursos en efectivo o en valores que le corresponderían al Estado en los bancos suspendidos (art. 27).

El Estado se transformó en acreedor de las entidades bancarias suspendidas, en función de la transferencia a su favor de los créditos contra estas instituciones correspondientes al BCU y a la Corporación Nacional para el Desarrollo.

La ley no prevé otorgar este beneficio en forma uniforme a todos los depositantes. El mismo se encuentra restringido a los depositantes del sector no financiero, habilitándose al Poder Ejecutivo a beneficiar a categorías de depositantes o de depositantes hasta ciertos montos, dando prioridad a los titulares de cuenta corriente, caja de ahorro y depósitos a plazo fijo, por los primeros USD 100.000, o su equivalente en moneda nacional u otras monedas.

Es decir que se establece un marco normativo para que el Estado proteja el ahorro público, sacrificando su calidad de acreedor de las entidades suspendidas en beneficio de los ahorristas de las mismas.