

LA BANCA HIPOTECARIA EN LA REPUBLICA DOMINICANA

Por Federico E. Villamil

Introducción

Los orígenes de la banca hipotecaria son inciertos. Algunos afirman que la hipoteca es una de las más remotas-instituciones del derecho y señalan que la misma fue conocida y utilizada en la época de los faraones en el antiguo Egipto. La misma se desarrolla en Roma y fue ampliamente utilizada en la Edad Media.

En el Siglo XVIII se vio la necesidad de organizar el crédito para la propiedad urbana, cuando el capital empezó a retraerse del mercado hipotecario, atraído por la Bolsa. Debido a las frecuentes guerras y a la imposibilidad que confrontaban los agricultores para cumplir con sus obligaciones de crédito se originaron en Europa organizaciones hipotecarias que operaban como intermediarias entre el capital de los prestamistas y la propiedad inmobiliaria, que tenían por finalidad garantizar los préstamos que se concedían.

La tendencia Prusiana fue organizar el crédito inmobiliario bajo la firma de "Landschoften", que viene a representar el tipo más antiguo de institución de crédito emisora de Cédulas Hipotecarias (Nussbaun, Arthur, Tratado de Derecho Hipotecario Alemán). El primer establecimiento de este género surgió en la Provincia de Silesia y tiene su origen en la crisis del crédito inmobiliario que se produce en Prusia después de la llamada Guerra de los Siete Años y a instancias del comerciante berlinés Burning, se introduce la idea de las Cédulas Hipotecarias, idea al parecer de estirpe holandesa.

Estas instituciones se van desarrollando y van aumentando sus actividades, en especial frente a las necesidades de crédito de los propietarios de inmuebles urbanos y rurales para hacer frente a sus negocios, pues, les era de mucha importancia amortizar la suma prestada en pequeñas cuotas y en un número determinado de años.

Otros autores afirman que esas "Landschoften" no eran sino cooperativas hipotecarias que consistían en asociaciones de los grandes propietarios de fincas que respondían solidariamente de las cédulas hipotecarias que ellas emitían y que esas cooperativas hipotecarias disfrutaban de amplios privilegios fiscales, y sus operaciones se van extendiendo hasta establecer negocios bancarios diferentes a aquéllos para los cuales se creaban. De manera general el prestatario recibía las obligaciones que emitía la cooperativa a cambio de consentir una hipoteca a su favor.

Francia estimula el desarrollo de la banca hipotecaria cuando funda la "Société de Crédit Foncier de France" el cual es conocido simplemente como "Crédit Foncier" y su origen es una consecuencia de los problemas que suscitaba el crédito agrícola. Esa institución emitía títulos de créditos los cuales eran garantizados con hipotecas consentidas a favor de la sociedad.

En España se crea en 1872 el Banco Hipotecario de España mediante una ley del 2 de Diciembre, con el derecho de emitir Cédulas Hipotecarias. En 1962 se dispuso su nacionalización pasando a actuar como una entidad de Derecho Público.

En América la Banca Hipotecaria ha tenido un gran desarrollo, en especial México, Chile, Argentina, Uruguay y Colombia con una vieja tradición en este ámbito y en los últimos años en Venezuela este aspecto bancario ha tenido un gran auge.

En nuestro país en el año 1945 se crea el Banco Agrícola e Hipotecario, el cual estaba facultado para otorgar préstamos por un término de hasta 30 años con garantía de hipoteca en primer rango y además estaba autorizado a emitir las llamadas Cédulas Hipotecarias, las cuales tenían la garantía subsidiaria e ilimitada del Estado, el fracaso del Banco Agrícola en su función de banco hipotecario para financiar viviendas a largo plazo se debió a que el sector agrícola demandaba financiamiento prioritario y que además no desarrolló verdaderos mecanismos de captación de recursos del público.

A partir de 1962 se produce en el país un movimiento tendiente a movilizar el ahorro privado y se instalan entidades especializadas tendientes a otorgar créditos a mediano y largo plazo, haciendo énfasis en el destino de dichos créditos: adquisición, construcción o remodelación de la vivienda familiar.

Así surge el Banco Nacional de la Vivienda y sus organismos

colaterales las llamadas Asociaciones de Ahorros y Préstamos para la Vivienda, dando nacimiento al llamado Sistema de Ahorros y Préstamos que tanto ha contribuido al desarrollo de la construcción en la República Dominicana.

En ese mismo año se crea el Instituto Nacional de la Vivienda, agencia estatal destinada a financiar las viviendas sociales de bajo costo.

Nueve años más tarde, precisamente el 7 de junio de 1971 se promulga la Ley No. 171, que constituye la Ley Orgánica de los Bancos Hipotecarios de la construcción, la cual viene a llenar un vacío y se continúan a trazar los lineamientos tendientes a la especialización de la Banca Dominicana.

I. La Ley 171 que regula el funcionamiento de los Bancos Hipotecarios de la Construcción se origina frente a la imperiosa necesidad de buscar nuevas fuentes de financiamiento para desarrollar medianos y grandes proyectos de construcción. Y de manera particular frente a las limitaciones de la Banca Comercial que si bien otorga préstamos con garantía hipotecaria, los mismos no poseen la especialidad contemplada por la Ley 171 y siempre lo son a corto o mediano plazo.

Las Asociaciones de Ahorro y Préstamos para la vivienda suplen en cierta medida las necesidades relativas a la construcción pero por sus propios fines, sus actividades se encuentran restringidas. Se trata de entidades de carácter y naturaleza mutualista, no persiguen fines lucrativos y su principal objeto es promover y financiar la captación del ahorro de los particulares, destinados a otorgar préstamos para la adquisición, construcción, ampliación o remodelación de la vivienda familiar o mixta de carácter económico.

Por el contrario los Bancos Hipotecarios de la Construcción, deben constituirse bajo la forma de compañías por acciones exigiéndose hoy día un capital social autorizado de un millón quinientos mil pesos (RD\$1,500,000.00), (habiéndose señalado originalmente que el capital debía ser de medio millón de pesos) y sus actividades más amplias.

El principal objetivo que se busca con la creación de esta categoría de institución bancaria especializada es la de promover y

fomentar la industria de la construcción que sirva al desarrollo económico del país, financiando a corto, mediano y largo plazo proyectos de urbanizaciones y edificaciones en general y de manera especial la construcción de centros comerciales, edificios para oficinas, condominios, escuelas, hoteles, etc. etc. y viviendas para residencias, ya sean éstas destinadas a uso propio o alquiler.

Pero además, con el fin de alcanzar plenamente sus objetivos, los Bancos Hipotecarios de la Construcción se encuentran facultados para financiar la adquisición de terrenos aptos para la construcción, la compra de edificaciones en general, la ampliación o remodelación de construcciones existentes, así como refinanciar deudas de la construcción y liberación de hipotecas preexistentes.

La misma ley que regula este tipo de Banco, establece una serie de incentivos con la finalidad de que se establezcan estos Bancos Hipotecarios. Entre esos incentivos encontramos los siguientes:

a) Dichos Bancos estarán exentos del Impuesto sobre la Renta o impuestos similares que se establezcan en el futuro, siempre que el monto imponible no exceda de un 15% de su capital pagado y reservas, por una duración de 12 años a partir de la fecha de su constitución.

b) Durante sus primeros 10 años, las utilidades obtenidas por los inversionistas en dichos Bancos estarán exentas del Impuesto sobre la Renta hasta un 50% y de cualquier otra ley similar que la sustituya.

c) Así mismo está exenta del Impuesto sobre la Renta la parte de los beneficios netos que las personas físicas o morales inviertan, en la compra de acciones del capital de los Bancos Hipotecarios hasta un 40% de la renta anual del contribuyente, siempre que no sobrepase los RD\$75,000.00 por una sola vez.

De igual manera, la constitución de los Bancos Hipotecarios de la construcción, así como los contratos de préstamos y otras clases que se otorguen, así como el registro, traspaso o ejecución de los créditos, estarán libres de impuestos, derechos o contribuciones públicas de cualquier clase.

La Ley 171 autoriza a los Bancos Hipotecarios de la construcción a realizar diversas operaciones tanto activas, pasivas como de servicio.

II Operaciones activas que pueden realizar los Bancos Hipotecarios de la construcción.

La misma ley enumera este tipo de operaciones.

a) Realiza préstamos para ser invertidos en la adquisición, construcción, refinanciamiento de deudas o mejoras sobre los bienes inmuebles, que señalamos anteriormente.

b) Otorga préstamos a los diversos sectores de la construcción para fines de fomento y promoción de construcción de urbanizaciones, edificios, etc.

Estos préstamos no podrán exceder de 20 años, exigiéndose siempre que los inmuebles se encuentren dentro del perímetro urbano y siempre que se otorgue hipoteca en primer rango a favor del Banco.

c) Otorga préstamos destinados a la adquisición y desarrollo de terrenos aptos para construir urbanizaciones o edificaciones de cualquier tipo a un plazo no mayor de 3 años.

d) Realizar préstamos a un plazo no mayor de dos años a personas o empresas que se dedican a la ejecución de proyectos para que sean utilizados como capital de trabajo. En este caso se requiere que otra institución financiera o el mismo Banco se comprometan a financiar a largo plazo las urbanizaciones o edificaciones.

En todos los casos se exige el consentimiento de una hipoteca en primer rango sobre los inmuebles financiados.

Salvo casos particulares, todos estos préstamos se encuentran además garantizados con seguros que recaen sobre la vida del deudor y sobre la propiedad hipotecada, en vista a cualquier contingencia.

e) Pueden además hacer préstamos, adelantos o redescuentos, a los sectores que integran la industria de la construcción, con la garantía de letras de cambio, pagarés y otros documentos comprobatorios de deudas con vencimientos que no excedan de un año hasta un monto que no exceda dos veces el capital y reservas del Banco y siempre que no exceda de un 20% de dicho capital y reservas por una sola persona física o moral. Salvo autorización de la Junta Monetaria.

f) Pueden pagar y aceptar, por cuenta de las empresas o

personas financiadas y contra entrega de documentos giros a la vista o a un plazo no mayor de 120 días que provengan de transacciones sobre importación, exportación y tráfico comercial interno del país, siempre que provengan de operaciones relacionadas con productos que se refieran a la industria de la construcción. Siempre atendiendo a las limitaciones que señale la ley o la Junta Monetaria.

g) Pueden participar en el capital de empresas de la construcción y garantizar las obligaciones, bonos y títulos que emitan esas empresas, con las limitaciones legales y

h) Por último se encuentran facultados a mantener depósitos en Bancos del país o del extranjero, pudiendo ser depósitos a la vista, a plazo fijo o indefinido, e invertir la cantidad necesaria para la adquisición de inmuebles destinados a su propio uso.

Es conveniente señalar que la misma ley establece, que para seguridad y reembolso de los préstamos que otorgan, los Bancos Hipotecarios de la Construcción, gozan de los privilegios legales acordados al Banco Agrícola de la República Dominicana, en lo relativo a la ejecución de las hipotecas consentidas a su favor, los cuales consisten en un procedimiento ágil.

III. Operaciones Pasivas

Entre las operaciones pasivas para las cuales expresamente los Bancos Hipotecarios de la construcción están facultados a realizar encontramos los siguientes.

a) Emitir títulos de renta fija o variable con garantías generales o específicas, pudiendo ser bonos, cédulas hipotecarias y otros valores a un plazo no mayor de 20 años. Son precisamente estos títulos que emiten dichos Bancos los que constituyen los instrumentos por excelencia para la captación de ahorros.

b) Contratar créditos con instituciones de crédito, nacionales, extranjeras o internacionales, en forma de préstamos, emisión de valores, con o sin garantía de instituciones públicas o privadas.

c) Recibir depósitos a plazo y para fines de administración, fondos, valores, títulos públicos y privados; y

d) Obtener adelantos, redescuentos y préstamos en el Banco Central de la República Dominicana.

Todos estos recursos de que pueden disponer los Bancos Hipotecarios de la construcción están regulados por normas que al efecto establece la Junta Monetaria, la cual es facultada por la misma ley y es quien determina la tasa de interés que estos Bancos pueden pagar al público.

Los recursos financieros y operacionales de los Bancos Hipotecarios de la construcción, en primer lugar se nutren de su propio capital, el cual está formado por el aporte directo de sus accionistas, pudiendo catalogarse como una actividad directa del Banco cuando utiliza sus propios fondos. Dentro de las operaciones pasivas la más importante, además de la emisión de acciones que componen su capital, es la emisión de títulos de renta fija que se denominan cédulas hipotecarias.

Las Cédulas Hipotecarias son títulos negociables, emitidos al portador, mediante autorización previa de la Junta Monetaria quien está facultada a fijar el monto de las mismas, su garantía, la tasa de interés, así como el plazo y su forma de redención y sus características generales. Esas Cédulas deben ser emitidas a un plazo máximo de 20 años, pudiendo en todo caso la Junta Monetaria reducir dicho plazo.

La misma ley establece y como un incentivo para la inversión en las mismas que esas Cédulas Hipotecarias, así como los intereses que ellas devengan se encuentran exentos del pago de impuestos sobre sucesiones y donaciones, así como del impuesto sobre la Renta o cualquier otro impuesto similar que se establezca en el futuro. Los Bancos podrán además entregar certificados provisionales de Cédulas Hipotecarias, mientras se realiza la impresión de los títulos definitivos, los cuales luego serán canjeados por las Cédulas. Esos certificados provisionales de Cédulas Hipotecarias son nominativos y no negociables.

Las Cédulas Hipotecarias emitidas por este tipo de Bancos, devengan en la actualidad un interés del 8% anual, el cual es liquidable mensualmente. Ese interés, si el cliente lo desea le es entregado personalmente o si él lo requiere le puede ser depositado en cualquier cuenta corriente o de ahorro que el propietario mantenga en otro banco además, si así lo desea y lo permite el Banco que esos intereses sean reinvertidos en nuevos títulos.

Como se trata de títulos emitidos al portador, pues, su finalidad

es de que circulen sin contratiempos y sirvan como títulos fácilmente negociables, que puedan ser vendidos, transferidos o pignorados rápidamente los Bancos pueden ofrecer el llamado servicio de custodia. Así los Bancos mediante ese servicio permiten que dichos valores sean dejados en sus bóvedas protegiendo su seguridad y aseguradas contra deterioro, pérdida, robo o cualquier otra contingencia. Este servicio generalmente es gratuito.

La liquidez inmediata que garanticen sobre sus Cédulas los Bancos Hipotecarios equivale a convertir la inversión de estos títulos en una cuenta de ahorro, con la única diferencia de que el titular de una cuenta de ahorro posee una libreta para demostrar sus depósitos y el propietario de las Cédulas Hipotecarias tiene un contrato en el cual se justifica su inversión. Podría decirse, a manera de comparación, que la inversión en Cédulas Hipotecarias constituye una cuenta de ahorro documentada, con características similares a un depósito de ahorro y/o a plazo fijo.

Las Cédulas Hipotecarias se encuentran respaldadas por la garantía global constituida por los préstamos concedidos por los Bancos Hipotecarios y esos préstamos a su vez se encuentran garantizados con hipotecas en primer rango sobre inmuebles cuyo avalúo representa más del doble del valor de las Cédulas que están en circulación.

Una vez que transcurre el lapso por el que fueron creadas dichas Cédulas, se entrega la totalidad de su valor al poseedor. También existe otra forma de redención de las Cédulas Hipotecarias. Esto es posible mediante los sorteos periódicos que realizan los Bancos Hipotecarios. La suma que representa esas Cédulas agraciadas son entregadas a sus dueños, así como los intereses devengados hasta ese día.

Podemos concluir afirmando que la venta de las Cédulas Hipotecarias significa la captación de ahorros del público, el cual es destinado al sector de la construcción, a través de los préstamos, lo que hace que las operaciones de los Bancos Hipotecarios se conviertan en una actividad sana para la economía, financiando el importante sector de la construcción, contribuyendo, por otra parte, a fomentar el ahorro nacional a través del desarrollo del mercado de valores.

IV. Operaciones de Servicio

Por último los Bancos Hipotecarios de la Construcción están

expresamente facultados para realizar operaciones de servicios, entre las cuales encontramos las siguientes:

- a) Promover y fomentar la creación de las empresas de la construcción, así como cualquier otras empresas afines a la misma;
- b) La asistencia técnica para estudios de viabilidad económica, organización y administración de dichas empresas; y
- c) Actuar como fideicomiso de entidades nacionales, extranjeras e internacionales, a condición de que el mismo se referirá a los objetivos de fomento de la construcción.

A su vez la Ley 171 establece una serie de prohibiciones que vienen a limitar el marco operativo de los Bancos Hipotecarios de la construcción.

- a) No pueden recibir depósitos de dinero en cuentas a la vista, por lo que contra los mismos no pueden ser girados cheques.
- b) No pueden formar parte en sociedades de responsabilidad ilimitada y explotar por su cuenta empresas o actividades, pudiendo en cambio participar hasta un máximo de un 45% del capital social pagado y reservas de las mismas, pudiendo sobrepasar ese límite cuando se trate de empresas organizadas, promovidas o fomentadas por los Bancos Hipotecarios de la construcción.

Y en caso de recibir dichas empresas en pago de préstamos para asegurar los ya concertados, sólo podrán explotarlas por su cuenta por un plazo de 5 años, pudiendo llegar hasta 10 años cuando hayan sido expresamente autorizados por la Junta Monetaria.

c) Conceder créditos directos o indirectos o comprar acciones u otros valores, a cualquier persona natural o jurídica, cuyo monto, incluyendo las garantías que se otorgue en interés de la misma persona, exceda el 10% del capital pagado reservas del capital y fondos obtenidos por préstamos y emisión de valores. Este límite puede sobrepasarse y llegar a un 20% con autorización de la Junta Monetaria.

d) Hacer préstamos con garantía de sus propias acciones, ni adquirirlas a menos que la garantía o adquisición sea necesaria, debiendo ser vendidas en un breve plazo, y

e) Otorgar créditos de cualquier clase a sus Directores sin la expresa autorización de la Junta Monetaria, ni de sus cónyuges parientes dentro del segundo grado de consanguinidad o afinidad.

Es innegable que este tipo de banco, por su misma especialización requiere de una organización interna diferente de la organización de los bancos conocidos por todos ustedes. Así será necesario dentro de su organización interna la existencia de un Departamento encargado de depurar las diferentes solicitudes de préstamos y que a la vez dé asesoría a los solicitantes de los mismos, examinando la viabilidad de los proyectos; un Departamento técnico, el cual deberá estar a cargo de Ingenieros, cuya principal función será la de realizar el avalúo y supervisión de las obras a realizar, debiendo además supervisar periódicamente las diferentes obras que se realizan con financiamiento del banco cuidando siempre de que en las mismas sean observadas todos los requisitos exigidos por el Banco; un Departamento Legal, el cual no sólo tendrá por función la elaboración de los diferentes contratos en los que interviene el banco, sino que también será el encargado de vigilar de que en todos los asuntos se cumplan a cabalidad con los requisitos legales, siendo el encargado de revisar toda la documentación que se presenta y el cual deberá estar en permanente contacto con los Registradores de Títulos de los diferentes Departamentos, dando también asesoría legal a las diferentes dependencias de la institución; un Departamento encargado de las emisiones de la Cédula Hipotecaria, principal recurso de captación de ahorro de estos bancos; otro de colocación de las mismas. así como todos aquellos necesarios y útiles para la consecución de sus fines.

Conclusión

Es al amparo de la Ley 171 de 1971 que comienza a delinearse una verdadera política de la banca hipotecaria dominicana, de acuerdo a los señalamientos ya expuestos. Esta banca especializada y particularmente esbozada en la señalada Ley ya ha dado sus frutos.

Así en el año 1972 se crea el primer banco hipotecario de la construcción, el cual inicia sus operaciones en la ciudad de Santo Domingo. A partir de entonces y siguiendo sus pasos, se han ido constituyendo y han iniciado sus operaciones otros bancos hipotecarios de la construcción.

Para dar una idea del desenvolvimiento del primer banco hipotecario de la construcción que se funda, el Banco Hipotecario,

S.A., hoy denominado Banco Hipotecario Dominicano, S.A., permítaseme señalar algunas cifras indicadoras de su desarrollo:

En el año 1973 el Banco Hipotecario Dominicano, S.A. otorgó la cantidad de 65 préstamos por valor de RD\$4,120,841.00; en 1974, 53 préstamos por valor de RD\$3,126,000.00; en 1975, 138 préstamos por valor de RD\$7,678,700.00; en 1976, 358 préstamos por valor de RD\$13,305,550.00.

Para tener una idea de destino de los préstamos otorgados por el Banco, ofrecemos a continuación la relación de 1976, sobre los 358 préstamos aprobados, por no tener a mano los correspondientes al 1977:

179 préstamos destinados a viviendas unifamiliares; 99 destinados a edificios de apartamentos; 7 a edificios para oficinas; 40 para comercios; 6 para edificios industriales; 3 para urbanizaciones; 17 para solares; 4 para colegios y 3 para otros negocios.

Por su parte las ventas netas de Cédulas Hipotecarias (y se entiende por ventas netas, el total de venta bruta menos la recompra de los clientes) ascienden a la fecha a la suma de RD\$18,999,380.00, de las cuales sólo RD\$7,173,037.00 corresponden al año 1977.

El crecimiento de este primer banco hipotecario de la construcción, el Banco Hipotecario Dominicano, S.A., así como la creación en los últimos tiempos de nuevos bancos en esta misma área, es un ejemplo del desarrollo a grandes pasos de esta banca especializada, la cual por sus propias necesidades demanda de profesionales especializados.

Para implementar sus objetivos, la banca hipotecaria aplica los métodos y sistemas más modernos y por sus objetivos se encuentra en condiciones de financiar todo tipo de proyecto, sin prácticamente limitación alguna.