

## Aspectos negativos de la Ley de Cajas de Ahorro de Venezuela

Alberto García Müller

Universidad de los Andes, Mérida – Venezuela.

E-mail: [amuller@ula.ve](mailto:amuller@ula.ve)



### RESUMEN

En Venezuela, las cajas de ahorro son el sistema de entidades de propiedad y gestión de sus propios asociados más utilizado por los trabajadores asalariados (profesionales, técnicos, empleados y obreros calificados) donde ahorran parte de sus

remuneraciones periódicas, con los cuales crean un modesto capital y respaldan préstamos personales para enfrentar necesidades ordinarias y extraordinarias de su existencia (mobiliario, educación, recreación, vivienda). Los préstamos son concedidos sin exigirse requisitos especiales y a unas tasas de interés muy beneficiosas para los asociados.

Sin desconocer los indudables efectos positivos que sobre las mismas ha tenido la Ley de Cajas de Ahorro, Fondos de Ahorro y Asociaciones de Ahorro Similares de Venezuela que las regula, este trabajo se limita a señalar algunas de las normas que producen efectos negativos sobre las mismas. Ello se hace con el ánimo de contribuir a su perfeccionamiento en una futura y necesaria reforma legal.

**Palabras clave:** ley, caja, fondo, asociación, ahorro, préstamo, previsión, social, previsión, cooperativa, mutual

### 1. Aspectos generales

#### 5.1. Visión histórica

Las cajas de Ahorro de Venezuela nacieron al amparo de las corrientes doctrinarias procedentes de Europa que difundieron los principios cooperativos en el país a mediados del siglo XIX (la primera fue la Caja de Ahorros de Caracas en 1842, seguida por la de Valencia en 1843, Maracaibo y La Guaira en 1845, Mérida y Cumaná en 1847). La suerte de las Cajas de Ahorro fue la misma de las cooperativas a lo largo de la mayor parte del siglo XX. A un inicial desarrollo en los años 40, siguió su casi total desaparición en los 50, para resurgir con los albores de la democracia representativa en el transcurso de los 60, y tomar un fuerte impulso en los últimos años, superando, incluso, a las propias cooperativas de ahorro y crédito.

En los años 60 se inicia un proceso de creación de numerosas Cajas de Ahorro en las Empresas industriales y de servicios, nacidas al calor de la política de

sustitución de importaciones, y su extensión al sector de los funcionarios públicos, producto de las convenciones de trabajo celebradas entre los empleados públicos y los entes estatales, sobre todo a nivel nacional.

### 5.2. *Análisis cuantitativo*

Las Cajas de Ahorro en Venezuela han experimentado un importante crecimiento cuantitativo en los últimos años, al punto que en la actualidad, aún cuando no hay estadísticas oficiales creíbles, se puede estimar que se trata de cerca de 3.000 instituciones (unas 2.000 registradas en la Superintendencia de Cajas de Ahorro –entidad que ejerce el control público sobre las mismas-, y las no registradas, unas 1.000, más o menos 2 por cada 5 registradas).

Están diseminadas en todo el territorio nacional, aunque siguiendo a la concentración de la población y de la actividad económica nacional, más de la mitad de las mismas funcionan en la zona capital y central del país; cuentan con más de dos millones de asociados, un capital social que, según algunas estimaciones, podría estar por encima los mil millones de dólares USA y un crecimiento interanual en su capital superior a un 30%.

Normalmente están bien administradas por personal profesional, son dirigidas por asociados electos por los propios asociados de base, y son un tanto ajenas a los avatares políticos. Las Cajas de Ahorro representan aproximadamente la mitad de los asociados del Sector de Economía Social del país (fundamentalmente cooperativas e institutos de previsión social: especie de mutuales no democráticas) y el sub-sector económico y financieramente más fuerte del mismo. La casi totalidad de los trabajadores del sector público, así como la mayoría de los trabajadores formales del sector privado, estén o no sindicalizados, forman parte de nuestras Cajas de Ahorro, y en ellas tienen la parte sustancial de sus ahorros familiares.

### 1.3. *Evolución legal:*

Desde 1966 y hasta el año 2001, las cajas de ahorro y similares se regían por la Ley General de Asociaciones Cooperativas en lo que fuere aplicable, lo que producía una fuerte inseguridad jurídica al dejarse al criterio de la Superintendencia de Cajas de Ahorro la decisión respectiva. De hecho, muchas veces se produjeron decisiones administrativas diferentes frente a problemáticas similares. Entre el 2 de junio y el 9 de noviembre de 2001, las cajas estuvieron sin norma especial que las regulase, por cuanto en junio se derogó la ley de cooperativas sin que se hubiere previsto la extensión temporal de su aplicación a las cajas y fondos (artículo 69), hasta el dictado de la ley especial, cosa que sólo ocurrió en noviembre de ese año.

El 27 de noviembre de 2001, el Presidente de la República dictó el Decreto número 1.523 con Fuerza de Ley de Cajas de Ahorro y Fondos de Ahorro. Fue la primera vez que en el país una ley reguló en forma especial y específica todo lo relativo a las Cajas de ahorro, fondos de empleados y similares. El 12 de diciembre de 2002 fue dictada por la Asamblea Nacional y publicada el 16 de enero de 2003 la Ley de Cajas de Ahorro y Fondos de Ahorro que reformó el Decreto del 2001. Tuvo por única finalidad separar las Cajas de Ahorro del sector militar del sistema democrático de elección de los directivos. La vigente Ley constituye una reforma parcial de la Ley de 2003. Fue sancionada por la Asamblea Nacional el 1 de septiembre de 2005, promulgada por el Presidente de la República el 4 de octubre y publicada en la Gaceta Oficial N. 38.286 del 4 de octubre de 2005.

### 1.4. *Sujeción a la ley:*

La ley no impone un plazo de ajuste obligatorio de los estatutos de las cajas, fondos y asociaciones de ahorro similares a ella, pero la Disposición Transitoria Única las obliga a inscribirse en la Superintendencia de Cajas de Ahorro en un plazo de noventa días desde la publicación de la Ley, bajo pena de sujeción a vigilancia de administración controlada, hasta tanto se realice el registro, plazo que nos

parece muy corto y que no ha producido el efecto deseado. Como ya es costumbre en el país, la ley entra en vigencia inmediatamente después de su publicación, sin acordarse una *vacatio legis* suficientemente amplia, que permita asimilar gradualmente sus preceptos novedosos.

## 6. Concepto

### 6.1. Objeto y principios

Las cajas de ahorro tienen por objeto recibir, administrar e invertir los aportes de sus asociados; conceder préstamos exclusivamente a sus asociados, realizar proyectos sociales en beneficio exclusivo de sus asociados, y demás operaciones establecidas en la Ley, estándoles expresamente prohibido desarrollar actividades distintas de las que la Ley les permite. Las cajas, fondos y asociaciones similares de ahorro se rigen por los principios de libre acceso y adhesión voluntaria, así como el control democrático que comporta la igualdad de derechos y obligaciones de todos los asociados, sin poder conceder ventajas o privilegios a algunos de ellos, ni a los trabajadores y ni a los gerentes de las mismas.

### 6.2. Relaciones con las cooperativas

Las cajas de ahorro son entidades similares a las cooperativas, en particular las de ahorro y crédito, ya que participan de los mismos principios fundamentales que las animan (libertad de ingreso, control democrático, retorno de los excedentes a sus asociados, ayuda mutua, neutralidad); tienen una estructura organizativa interna similar (Asamblea General, Consejo de Administración y Consejo de Vigilancia) y el régimen de participación de los asociados en la administración y los servicios en ambas instituciones es semejante; captan el ahorro sistemático de sus asociados y les ofertan préstamos en condiciones especialmente ventajosas.

Sin embargo, se diferencian de las cooperativas de ahorro y crédito, sustancialmente en que se trata de entidades de vínculo cerrado; esto es, solo pueden ser asociados las personas que prestan sus servicios en determinada empresa (o grupo de empresas) a quienes normalmente el patrono les hace un aporte económico periódico equivalente a su ahorro personal, o sus integrantes son personas que tienen una misma calificación profesional; los aportes económicos de los asociados (haber) están constituidos por los ahorros de los mismos más el aporte patronal equivalente, y no están representados por certificados como en las cooperativas, sino en cuentas individuales que reseña sus haber; distribuyen la casi totalidad de los excedentes (denominados intereses, utilidades o dividendos) obtenidos durante el ejercicio anual, en proporción a los haberes económicos que tuvieron los miembros al momento del cierre del mismo; tienen la particularidad (y, quizás, debilidad a largo plazo que debería ser superada) de no constituir fondos para educación y para capitalización social colectiva (Fondo de Educación y Fondo de Patrimonio Social Irrepartible); en caso de liquidación distribuyen entre los asociados subsistentes la totalidad de los bienes de la Caja de Ahorro y los fondos irrepartibles, con lo cual se privilegia a estos últimos (generalmente los liquidadores).

### 2.3. Tipos

La ley establece diversos tipos de asociaciones de ahorro, a saber:

a) Las *cajas de ahorro* como asociaciones civiles sin fines de lucro, creadas, promovidas y dirigidas por sus asociados, destinadas a fomentar el ahorro, recibiendo, administrando e invirtiendo los aportes acordados;

b) Los *fondos de ahorro* que son asociaciones civiles sin fines de lucro, creadas por las empresas o instituciones "privadas", conjuntamente con los trabajadores, en beneficio exclusivo de éstos, recibiendo, administrando e invirtiendo los aportes acordados. Pareciera que la ley acepta los fondos de empleados solamente en el sector privado ya que, además, exige para su

inscripción el acta constitutiva, estatutos y acta de reunión de la empresa o institución donde se acuerda su constitución;

c) *Asociaciones de ahorro similares*, las asociaciones civiles sin fines de lucro que tienen por finalidad establecer mecanismos para incentivar el ahorro que reciben, administran e invierten el aporte sistemático y no sistemático convenido por el asociado, el empleador u otros asociados pertenecientes a organizaciones de la sociedad en general, que propendan al mejoramiento de la economía familiar de sus asociados. Al igual que los fondos de empleados, sólo se pueden constituir en el sector privado. Entre ellas, la ley contempla: los institutos de previsión social, los planes de ahorro y las asociaciones de ahorro similares, como el ahorro programado y los fondos de ahorro individual para actividades específicas.

d) Las *asociaciones de carácter comunitario* que fortalecen el ahorro con sus ingresos propios y de la autogestión de la economía popular, pero sin constituir un ahorro regular;

e) Las *cajas rurales*: aquellas asociaciones propiedad de los asociados de la comunidad que tienen por misión captar recursos de fuentes internas o externas, de organismos públicos o privados, nacionales o internacionales, para conceder créditos e incentivar el ahorro entre sus asociados.

### 2.3. Regulación:

No se entiende por qué razones algunas asociaciones son reguladas por la Ley y están sujetas al estricto control de la Superintendencia, y otras no. En efecto, las cajas de ahorro, los fondos de ahorro y las asociaciones de ahorro similares lo son, y las asociaciones de carácter comunitario y las cajas rurales no, quedando bajo la regulación exclusiva de sus estatuto, financiada la promoción y el desenvolvimiento de las últimas por el Banco Interamericano de Desarrollo). La regulación de los fondos de ahorro es absolutamente deficiente. Pensamos que, dada sus características particulares, debiera establecerse un capítulo expreso la normativa propia de ellos.

Por otra parte, nos parece desproporcionadamente pobre el tratamiento que se hace de los Institutos de Previsión Social que tan altas dimensiones han alcanzado en el país en cuanto a la cobertura de la previsión social de profesionales universitarios y que merecían un tratamiento especializado. Es más, la naturaleza de los mismos es más cercana a las "Asociaciones Mutuales" que a las cajas de ahorro y su tratamiento legal refleja la más crasa ignorancia de este fenómeno asociativo.

### 2.4. Concepción

La concepción que tiene la ley de las cajas es la de pequeñas entidades o asociaciones de ahorro y préstamo manejadas por sus propios asociados, de carácter voluntario (el ejercicio de sus actividades no puede ser transmitida a terceros) que sirvan de mecanismos de captación del ahorro de los trabajadores para su colocación en la banca privada o en instrumentos financieros de entidades públicas. Con ello desconoce la complejidad y envergadura que han alcanzado muchas de ellas como instrumentos de autoprotección social de sus asociados. Jurídicamente las considera como "asociaciones" sin capital (aporte económico de sus miembros) con los que las hace inviables financieramente.

### 2.5. Autonomía

Aún cuando la ley proclama su autonomía, en la práctica la autonomía de las Cajas de ahorro desaparece por estar sujetas a un férreo control de tutela por parte de la Administración pública. Impide el desarrollo de un sector financiero propio de los trabajadores al no visualizar la integración de las cajas ni permitir que las mismas realicen operaciones con los demás sectores de la economía social. Además, violenta el derecho al libre desenvolvimiento -consagrado constitucionalmente- al prohibirles realizar todo tipo de operaciones que no

hubieren sido autorizadas expresamente por la autoridad administrativa de aplicación, como si se tratase de entidades de naturaleza pública.

### *2.6. Responsabilidad*

La responsabilidad patrimonial de las cajas queda en entredicho por el hecho de poder imputarse la totalidad de la reserva legal a cubrir pérdidas del ejercicio. Igualmente, presentan dificultades para contratar con terceros por la potestad que se otorga a la Superintendencia de "suspensión" de las decisiones de los órganos con poder de decisión de las cajas, así como por las amplísimas medidas "precautelativas" que la misma puede adoptar.

Por otra parte, como los ahorros de los asociados se consideran inembargables, se podría sostener que los mismos no responderían frente a las demandas de los acreedores sociales con la subsiguiente inseguridad jurídica.

### *2.7. Fuentes*

El sistema normativo que regula las cajas es tan profuso, detallado e imperativo, y se encuentra en instrumentos tan diferentes e imprecisos que constituye una trama absolutamente compleja que impide organizarse en forma racional, además que incrementa los costos de funcionamiento administrativo. Ello son: la Ley y su Reglamento, así como las normas que dicte la Superintendencia de Cajas de Ahorro (diferenciadas en Providencias, Normas operativas o de funcionamiento y Circulares, dictadas por ella en años anteriores (sin haber tenido potestad reglamentaria, con lo que invadió con ello competencias del Ministerio de adscripción).

### *2.8. Integración*

La Ley no contempla la integración de las cajas entre sí ni con el resto de la economía social o con empresas de otro tipo jurídico, cuando fuere conveniente para el cumplimiento de su objeto social. Con ello, restringe al máximo las potencialidades de su crecimiento y desarrollo como un conjunto integrado de organizaciones económicas de los trabajadores.

Además, no permite efectuar depósitos e inversiones de recursos financieros sino en Bancos e Instituciones Financieras reguladas por la Ley de la materia, impidiendo crear circuitos financieros propios de los trabajadores (piénsese los resultados si pudiese hacerlo en cooperativas financieras o en proyectos cooperativos productivos autónomos), e incorporándolas –definitivamente- a la bancarización del sector social impulsado en toda América Latina (y resistido por las cajas populares de México), y debe decirse, por el cooperativismo alemán y canadiense, en cumplimiento de los acuerdos internacionales bancarios conocidos como Basilea II.

## **7. Proceso de constitución**

### *3.1. Promoción*

Nada dispone la Ley sobre la etapa promocional o inicial de estas instituciones, ni siquiera hace mención acerca de la responsabilidad jurídica de quienes actúan por ellas durante este período, así como la extensión y cesación de la misma, lo que deja desprotegidas de eventuales "picaros" a los trabajadores que –ingenuamente- intentan organizar cajas en sus centros de trabajo para mejorar un poco su precaria situación económica. Sin embargo, la ley permite el funcionamiento de las asociaciones de ahorro similares, que son formas previas y sencillas, constituidas por entre 5 y 20 trabajadores de empresas, organismos o instituciones de carácter "privado", que aportan a la misma (y eventualmente del empleador) que pueden afiliarse a una caja o fondo de ahorro afin al ente jurídico donde se desenvuelven.

### *3.2. Constitución*

Las cajas y fondos de ahorro son asociaciones civiles con un mínimo de 20 asociados fundadores que no le hagan competencia ruinosa a otra caja, dotadas de personería jurídica que obtienen mediante la protocolización del acta constitutiva en el Registro Subalterno de su domicilio.

La ley establece un proceso que demora y complica el proceso de constitución de nuevas cajas de ahorro y las sujeta a la discrecionalidad de la autoridad pública, la que puede hacer observaciones al acta de constitución y estatuto, de obligatorio acatamiento (sin posibilidad legal expresa de disenso).

El ordenamiento legal somete a las cajas de ahorro a un doble control de legalidad, el primero por parte del Registro público y el segundo, inútil por superfluo, por parte de la Superintendencia, lo que –además- incrementa sus costos de instalación.

### *3.3. Publicidad*

El registro administrativo diseñado para las cajas y fondos de ahorro carece del realce jurídico que debiera tener, dada su naturaleza propiamente administrativa, y no establece los principios, normas sustantivas y procedimientos mínimos que regulan la materia de registro, en particular, el de la publicidad de los asientos.

## **4. Miembros**

### *4.1. Requisitos:*

Para ser asociado de una caja de ahorros se requiere tener la condición de trabajador (sin diferenciar si lo es a tiempo determinado o indeterminado, del sector público o privado, si es funcionario, empleado u obrero, no dependiente, jubilado o pensionado) independientemente de su capacidad contributiva, condición social, actividad laboral, medio de desenvolvimiento, salario, ingreso o renta. Pero, los fondos y de las asociaciones similares de ahorro se constituyen solamente con trabajadores del sector privado.

### *4.2. Pérdida de la condición:*

Son causales de extinción de la condición de miembro la terminación de la relación de trabajo con el empleador, salvo por jubilación o pensión; la separación voluntaria cuando el asociado lo estime conveniente, dando cumplimiento a las condiciones señaladas en el estatuto; el fallecimiento del miembro y su exclusión por la asamblea, por causas graves;

Parece una ligereza extraordinaria de la ley establecer como causal de exclusión de asociados el “infringir cualquiera de las disposiciones de la Ley, su Reglamento y estatutos”, lo que abre –por genérica y contraria a la técnica jurídica sancionatoria- la oportunidad a arbitrariedades en su aplicación.

La ley no establece plazo preciso para que la Superintendencia decida en caso de apelación por vicios en el procedimiento de exclusión.

### *4.3. Reintegro de haberes*

La Ley no establece en forma expresa la importante figura de la compensación de deudas u obligaciones recíprocas caja-asociado que garantice el cumplimiento de las obligaciones pendientes por el asociado al momento de su retiro de la caja. Sólo pareciera permitirla con los préstamos insolutos en caso de exclusión, lo que atenta contra la estabilidad financiera de las mismas y obliga a acudir a la Notaría para autenticar documentos que garanticen el pago de préstamos, con el subsiguiente encarecimiento por el pago de los cada vez mas elevados emolumentos.

### *4.4. Responsabilidad:*

Pareciera que los asociados no son patrimonialmente responsables frente a los acreedores sociales ya que sus haberes son inembargables, salvo alimentos y, en caso de pérdidas, sólo se prevé la cobertura de las mismas mediante la afectación de la reserva de emergencia del ejercicio, y, o su traslado a los ejercicios siguientes.

## **5. Organización**

### *5.1. Sistema organizativo:*

La ley prevé para todas las cajas de ahorro, fondos y asociaciones similares de ahorro (sin considerar su tipo, tamaño, características, ubicación, servicios, antigüedad o complejidad) la misma e idéntica estructura organizativa, la que es regulada por similares y rígidas normas de funcionamiento, y que está compuesta por la asamblea, el consejo de administración, el consejo de vigilancia, la comisión electoral, las comisiones y los comités de trabajo que señale el estatuto.

### *5.2. Directivos*

La ley desalienta el ejercicio de la función directiva por parte de los asociados, puesto que exigir requisitos muy pesados sin permitir compensaciones económicas significativas: presentación de balance, declaración jurada de patrimonio -como si fueran funcionarios públicos que, por cierto, no lo son- y solvencia económica.

Además, consagra una evidente discriminación sindical y militar. En efecto, hace incompatible el ejercicio de cargos sindicales con la función de directivo de las cajas, y sustrae de los procedimientos democráticos de elección de directivos a las cajas que funcionan en el sector militar.

Por otra parte, la ley establece incompatibilidades para el ejercicio de los cargos directivos que sólo tienen sentido en el ejercicio de la función pública, como el haber sido destituido de un cargo público como medida disciplinaria.

Contrasta comparar una responsabilidad civil atenuada de los directivos (solo por dolo o culpa grave) con una responsabilidad administrativa muy alta, y la continuación en el ejercicio de funciones directivas aún después de dejar los cargos, mientras la Autoridad "autoriza" los cambios de directivos (firmas en bancos, por ejemplo).

Complica y encarece el sistema de elección de los directivos que tradicionalmente se hacía en asamblea, sustituyéndolo por un complejo y costoso sistema electoral (diseñado para organizaciones de alto número de miembros) que no tiene sentido en la mayoría de las cajas del país, que son organizaciones de reducido número de miembros.

### *5.3. Asamblea*

La ley hace engorrosa la figura de la asamblea de asociados por reiterativa. En efecto, contempla los siguientes tipos de asamblea: ordinaria, extraordinaria, de elección de la comisión electoral y de apelación de exclusión de miembros. Además, obliga (la inútil) lectura del acta anterior, exige la notificación a la Superintendencia y que las actas de las asambleas parciales sean firmadas por todos los asistentes a las mismas.

De la interpretación sistemática de la ley se desprende que las competencias de la asamblea pueden ser diferenciadas en propias, son aquellas que la asamblea ejerce por sí misma sin la concurrencia de una autoridad externa. De acuerdo a la Ley, son las decisiones de menor envergadura: elección, suplencias y remoción de directivos, fijación de dietas, suspensión y exclusión de asociados, aprobación de reglamentos internos, aprobación de memorias, estados financieros planes y presupuestos; reparto de beneficios y otras sin importancia; y aprobadas por la Superintendencia: formación de reservas facultativas; reforma de estatutos,

disolución, liquidación, fusión y escisión; reclamos de los asociados contra actos de los órganos internos; inversiones que excedan de la simple administración, contrataciones de carácter social, compraventa de inmuebles; aprobación del presupuesto de ingresos, gastos y de inversión.

Además, la asamblea de delegados NO discute el orden del día sino se limita a cuantificar los resultados de las actas de las asambleas parciales realizadas, por cada punto del orden del día (aprobado o improbad) siendo la su decisión la que obtuvo mayoría en la sumatoria de las actas. Con ello se pretende evitar desviaciones de los delegados del acuerdo de su asamblea, pero impide tener una visión general de la entidad, así como enriquecer la decisión final. En la práctica, no se efectúan las asambleas parciales, siendo sustituidas por la firma -por parte de los asociados- de un "acta" de una pretendida asamblea parcial.

#### *5.4. Órganos directivo y de control*

a) Consejo de Administración: la ley ignora la diversidad de complejidad de las cajas que funcionan en Venezuela al exigir el mismo número de 5 integrantes del consejo para todo tipo de ellas, con lo que, además de focalizar decisiones administrativas importantes en un círculo extremadamente reducido de personas, perturba la generación de procesos de autogestión participativa. Se desconoce la naturaleza propia del órgano directivo al imponerle –en todos los casos- asumir funciones de gestión diaria y de administración directa de la caja, lo que es materia de naturaleza ejecutiva, y que sólo pudiera ser asumido en cajas de muy reducidas dimensiones.

b) Consejo de Vigilancia: se reduce el campo de actividad del consejo de vigilancia al despojarlo del poder que tenía de convocar la asamblea en caso de irregularidades y de objeción de actos del consejo de administración, dejándolo en el triste papel de mero denunciante ante la Superintendencia, con lo que –por otra parte- se elimina la autonomía de las cajas.

#### *5.5. Comisión electoral*

La ley impone en todos los casos la existencia de una comisión electoral encargada de realizar el proceso electoral, la que está facultada para tomar cualquier medida y emitir las decisiones que considere convenientes. Sus integrantes (5), son electos –en forma uninominal- por una asamblea extraordinaria ad hoc y pueden ser removidos por la asamblea. Con ello se demuestra el absoluto desconocimiento de la variada tipología que tienen las cajas en el país.

#### *5.6. Gerencia*

La ley obstaculiza la operatividad del órgano ejecutivo puesto que no le reconoce un campo de acción específico, actividad que otorga al consejo de administración; no delimita sus funciones, ni sus relaciones con el órgano directivo, lo mismo que no prevé el desarrollo de una carrera administrativa para los miles de profesionales universitarios y técnicos superiores (economistas, administradores, contadores, ingenieros, abogados, etc.) que en el país se desempeñan en tan importantes funciones.

Es importante advertir que el diseño del personal directivo-gerencial de las cajas, fondos y asociaciones similares de ahorro en la ley es inadecuado por cuanto, por una parte, no contempla la figura de la gerencia profesional permanente y remunerada, otorgando la administración al consejo respectivo, mientras que, por otra parte, no permite la remuneración de ninguno de los integrantes del mismo. Ello atenta gravemente contra el desarrollo y consolidación de estas entidades, dejándolas en manos de directivos la mayor parte de las veces, incompetentes en la materia (pero con las mejores de las intenciones) y carentes de experiencia gerencial (administrativa, organizacional, financiera, legal).

## **6. Funcionamiento**

### *6.1. Colocaciones*

Limitadas exclusivamente a las que le están permitidas en la Ley y bajo la autorización previa de la Superintendencia que, incluso, puede suspender y revocar, y la que, además, se permite a las cajas, fondos y asociaciones similares de ahorro, pueden colocar sus recursos líquidos exclusivamente en bancos e instituciones financieras, o en títulos valores seguros que generen rendimiento económico de fácil realización emitidos o garantizados por la República, por el Banco Central de Venezuela y de otros entes que tengan el carácter de instituciones financieras. Además, deben depositar el dinero de la reserva de emergencia en ese mismo tipo de institución, que sólo pueden tener cuentas o efectuar depósitos en los bancos e instituciones financieras.

### *6.2. Inversiones*

En seguridad social (sin precisarse nada más al respecto) y en títulos valores emitidos o garantizados igual al punto anterior, o emitidos conforme a la ley que regula el mercado de capitales, siendo competencia de la asamblea autorizar las inversiones y contrataciones de carácter social. Con la ley se produce la pérdida de la autonomía de las cajas para decidir sobre colocaciones e inversiones y de oportunidades de negocios por tener que esperar la necesaria autorización administrativa, una vez la Superintendencia "evalúe la incidencia de la inversión en el patrimonio de la asociación", para lo cual se puede tener dudas razonables acerca de su capacidad técnica para hacerlo. Además, ello puede servir para dirigir las inversiones hacia determinadas instituciones u oportunidades mediante la discrecional "autorización, procedente de una adecuada evaluación" por parte de la burocracia administrativa.

### *6.3. Compra-venta*

Se pierden los atributos del derecho de propiedad de las cajas en relación con la compra-venta de inmuebles, al requerirse la "autorización", es decir, la aceptación previa por parte de la burocracia oficial, de la operación que se vaya a realizar sobre un bien inmueble de propiedad de la caja.

### *6.4. Financiamiento*

La ley sólo permite a las cajas que puedan obtener financiamiento de órganos y de entes públicos de financiamiento para obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Requieren, además, de la aprobación del Ministerio de Finanzas y de la reglamentación de la Superintendencia para recibirlo del empleador, de organismos internacionales y de organizaciones no gubernamentales, con lo cual se interfiere gravemente en su autonomía. Es más, con ello pareciera que se sospeche de la pulcritud de cualquier operación de financiamiento externo.

## **7. Recursos económicos**

### *7.1. Capital*

Las cajas, fondos y asociaciones similares de ahorro no tienen capital entendido como el conjunto de los aportes económicos que hacen los asociados para constituir un fondo común con el que efectuar sus operaciones. De lo que disponen es de un patrimonio social formado por los fondos y reservas irrepartibles que hubiere constituido la entidad, además de los equipos, bienes muebles e inmuebles e inversiones en seguridad social, títulos valores, bonos e instrumentos de inversión. La opción de darle a las cajas de ahorro la naturaleza de asociaciones en lugar de sociedades, produce que financieramente no sean entidades viables por cuanto no les permite contar con un capital propio mínimo ni mucho menos de un

capital inicial. Además, se les impide recurrir a financiamiento externo, con lo que se les castran amplias posibilidades de desarrollo.

### *7.2. Aportaciones*

Técnicamente los asociados no efectúan aportes a las cajas o fondos de ahorro en concepto de capital. Lo que hacen es constituir haberes con sus aportes obligatorios y voluntarios, los aportes del empleador y la parte de los beneficios de cada ejercicio que les corresponda, los que pueden ser capitalizados y acreditados en cuentas individuales.

### *7.3. Sistema de fondos y reservas*

Tal y como la ley la diseña, la reserva legal ("reserva de emergencia") se encuentra comprometida por cuanto se permite imputar su totalidad a cubrir las pérdidas del ejercicio, y no solo un porcentaje de la misma. Además, no establece otros fondos o reservas necesarios o convenientes para el funcionamiento de la entidad y el beneficio o previsión social de los miembros como serían el fondo de promoción y educación, el de cobertura de créditos impagados, de previsión social (para cubrir necesidades de salud, deporte, entretenimiento) etc.

### *7.4. Cobertura de pérdidas:*

La ley formula un erróneo sistema de cobertura de las pérdidas del ejercicio, puesto que no permite imputar a ellas parte alguna de los haberes de los asociados, y en cuanto autoriza correr las pérdidas hasta por 10 años, transfiriéndolas de ejercicios sucesivos.

Ahora bien, si la pérdida excede el 20% del patrimonio, el consejo de administración debe preparar un plan de recuperación a ser ejecutado en los 90 días siguientes y presentarlo a la Superintendencia para su aprobación y subsiguiente supervisión.

### *7.5 Reparto de excedentes*

No se promueve la capitalización de parte de los excedentes (mal llamadas "utilidades") utilizables para financiar sistemas alternativos de previsión social, ni la formación de entidades financieramente fuertes, ya que autorice el reparto anual de excedentes casi ilimitado, con lo cual las cajas no tienen perspectivas como instituciones sólidas financieramente hablando. En efecto, las cajas nacen al inicio del ejercicio anual para desaparecer al cierre del mismo, ya que no tienen diseñado un sistema de acumulación colectiva con el que puedan desarrollar programas de beneficio social para sus miembros.

## **8. Servicios a los asociados**

### *8.1. Operaciones Pasivas*

La ley restringe el ámbito de las operaciones financieras que pudieran hacer las cajas con sus propios asociados, ya que sólo permite que las cajas *manejen una parte de sus ahorros*, y no el de otras necesidades financieras de los mismos (depósitos a plazo, pago de servicios, por ejemplo). Tampoco prevé mecanismos para compensar la pérdida del valor de los "haberes" de los asociados por efecto de la inflación, por ejemplo, con una reserva de protección de los haberes constituida con un porcentaje de los excedentes anuales, lo que haría muy interesante la colocación de aportes voluntarios de los asociados en sus cajas de ahorro, hecho que, además, permitiría aumentar considerablemente su capacidad crediticia.

Además, la ley prevé la creación de *planes de ahorro* que incorporan a cualquier persona (asociaciones de ahorristas, asociados, trabajadores independientes, ex asociados y cualquier trabajador que quiera adherirse) a reunir fondos para proyectos o planes especiales, comunes a sus integrantes.

### *8.2. Operaciones Activas*

Los préstamos que otorgan las cajas, fondos y asociaciones similares de ahorro están destinados exclusiva y excluyentemente a sus asociados, prohibiéndose otorgarlos a terceros, o garantizar obligaciones de éstos bajo pena de sanciones (multa y remoción del cargo) a los asociados del Consejo de Administración (y del Consejo de Vigilancia por no denunciar el hecho) que los otorguen. Se otorgan de acuerdo a las modalidades, plazos e intereses a cobrar establecidos en los estatutos, nunca superiores al 12% anual y 18%, si son hipotecarios, además de los gastos de tramitación cobrables solo una vez. No se permite a los asociados garantizar o avalar préstamos de la caja de ahorros con sus propias prestaciones sociales, con las utilidades anuales o con los bonos vacacionales, los únicos respaldos financieros que tienen los trabajadores, y con lo cual les cierra la obtención de fuentes de financiamiento importantes, cuando no las únicas.

La ley tiene una concepción muy limitada de los préstamos de vivienda cuando sólo acepta que los préstamos sean para financiar la vivienda "principal", en régimen de "propiedad individual" y con sólo con hipoteca de primer grado. Con ello, además, se impide la promoción de cooperativas de vivienda entre sus asociados con el respaldo financiero de sus propios ahorros a través de sus cajas, lo que les impide beneficiarse de los menores costos que tienen las viviendas bajo el esquema cooperativo (hasta del 40%)

### 8.3. Otros servicios

Aunque la ley no se refiere para nada a la práctica de los *retiros parciales de haberes*, consideramos que siendo los mismos de propiedad de los asociados y siempre que no se afecte su condición de garante de los créditos, es perfectamente posible hacerlo.

Frente a quiebra del sistema de salud pública y a los costos inaccesibles de la medicina privada, en lugar de la práctica del Mutuo Auxilio (ayudas económicas fijas de la Caja de Ahorros en caso de enfermedades o calamidades familiares) se ha venido extendiendo la práctica de la contratación por las Cajas de Ahorro de *seguros colectivos de accidentes personales, de hospitalización, cirugía, maternidad y tratamientos ambulatorios*. Ello ha permitido que las primas individuales tengan costos razonables (normalmente cubiertas con préstamos o retiros especiales de ahorros) y sea posible para el trabajador obtener atención médica de primera.

Últimamente se tiende a la práctica del *auto seguro colectivo o seguro mutuo*, consistente en la constitución de un fondo de previsión social alimentado en algunos casos con aportes patronales especiales, determinados porcentajes de los excedentes anuales y contribuciones de los asociados en cuotas mensuales proporcionales a las características de su grupo familiar amparado. Sin embargo, dado que no constituyen reservas matemáticas basadas en cálculos actuariales, los pagos a las clínicas y los reintegros a los asociados por los pagos efectuados tienden a sufrir considerables retrasos. Por otra parte, la antigua práctica de los Montepíos como contribuciones económicas de todos los asociados en caso de fallecimiento de alguno de ellos, está siendo sustituida por la contratación de *seguros colectivos de vida*.

En la actualidad se observa un proceso hacia las inversiones en el campo *de la recreación y del turismo social* por medio del financiamiento de viajes y disfrute de vacaciones, así como en la adquisición de participaciones de las Cajas de Ahorros en el sistema de multipropiedad, resorts y similares.

## 9. Transformaciones y extinción

### 9.1 .Conversión endógena

La ley limita la escogencia de posibilidades diversas de transformación de forma jurídica al permitir la conversión solo entre los fondos y las cajas,

desconociendo otras posibilidades como la conversión hacia formas cooperativas, mutuales, asociaciones y sociedades civiles.

#### 9.2. Reforma de los estatutos

Las mayorías exigidas por la normativa (de 2/3 partes de los asociados) para aprobar una reforma estatutaria la hacen imposible y con ello momifica las cajas y demás asociaciones de ahorro.

#### 9.3. Fusión y Escisión

Sólo la permite entre los fondos y las cajas, lo que cierra camino a posibilidades diversas, por ejemplo, con otros entes de la economía social, además que las hace casi imposibles por las mayorías calificadas que exige; además por requerirse –bajo pena de nulidad- la autorización de la Superintendencia y necesitarse de la liquidación del haber social, cuando técnicamente lo aconsejable sería que se produzca la disolución de la caja sin necesidad de liquidación y de reparto del haber social.

#### 9.4. Disolución

Causales establecidas en forma enunciativa por la ley: voluntaria, por mutuo acuerdo de las 2/3 partes de los asociados, y obligatoria: por cumplimiento del término sin haber sido prorrogado; por imposibilidad de cumplir el objeto social; por extinción o cesación de la empresa; por fusión; por inactividad; porque su situación económica no le permita continuar operando; por decisión de la Superintendencia, y otras causas legales o de estatutos.

#### 9.5. Liquidación

La facultad discrecional que otorga la ley a la autoridad administrativa de aplicación, de liquidar una caja o fondo de ahorros sin intervención judicial, da pie a arbitrariedades por parte de la autoridad pública y las compromete en sus relaciones con terceros, ya que –con ello- no ofrecen un mínimo de seguridad jurídica a los terceros que contraten con ellas. Ello, además, atenta contra el derecho de asociación consagrado constitucionalmente.

En relación con la partición, se establece con precisión el orden de prelación de las obligaciones contraídas por la caja o fondo, así como la necesaria publicidad previa en beneficio de los acreedores sociales.

### **10. Relaciones con el Estado**

#### 10.1. Régimen fiscal:

Las Cajas, fondos y asociaciones similares de ahorro están exentas de pago de todo tipo de impuesto nacional directo e indirecto, tasas, contribuciones especiales y derechos registrales, incluido Débito Bancario, lo mismo que de aranceles de registro y notaría por los actos de constitución, autenticación y copias, salvo los que establezcan los Estados. Ya lo estaban del impuesto sobre la Renta establecido en la ley especial, por las operaciones previstas en sus estatutos. Los haberes de los asociados están exentos del impuesto sucesoral, además del de la Renta (y las utilidades), ya previsto por la ley respectiva.

#### 10.2. Aspectos judiciales y administrativos

La ley complica la vía judicial al establecer una competencia diversificada entre el Juez de Municipio para la anulación de las actas de la asamblea, y el Juez competente en razón de la cuantía en caso de conflicto asociado-caja, lo que, además, crea incertidumbre procesal.

Se deja en indefensión a las cajas y fondos ya que se obvia el derecho al debido proceso en materia administrativa al establecer –sin razón lógica alguna- todo un procedimiento diverso al previsto en la Ley Orgánica de Procedimientos

Administrativos (17 artículos), y reducir drásticamente los plazos de los recursos (de 15 a 3 días) aunque termina de aplicar la dicha ley en forma supletoria

#### *10.3. Excesiva intervención del Estado*

La normativa legal otorga desmesuradas competencias a la autoridad administrativa de aplicación (Superintendencia de Cajas de Ahorro) con lo que se compromete absolutamente la operatividad de las cajas, y que la autoridad pública está en total imposibilidad real de llegar a cumplir. Hemos podido identificar en la Ley no menos de 77 competencias principales atribuidas a dicha repartición administrativa. Es de observar que el rango administrativo de la Superintendencia es muy bajo, está excesivamente centralizada en la capital y los recursos asignados son exiguos para poder enfrentar –con un mínimo de oportunidad- sus competencias.

#### *10.4. Protección de los asociados*

La ley prevé todo un Título (desplegado en 18 artículos) al que no le logra encontrar sentido ni relación alguna con la materia tratada. Pareciera traído o copiado –por inadvertencia- de un proyecto de ley de protección al consumidor y que no entendemos cuál puede ser su aplicación a las cajas.

#### *10.5. Control no diversificado*

Es absolutamente inviable el sistema de control previsto por parte de la Superintendencia sobre todas y cada una las cajas y fondos de ahorro del país, lo que produce un desmejoramiento de la supervisión de sus operaciones sociales. Pero, además, la ley desconoce medidas como el autocontrol y el control diversificado según el número de asociados, el volumen de operaciones, la afiliación a sistemas propios de control, o de la posibilidad de que lo hagan las instancias de control interno de la misma empresa en donde funciona la caja, los organismos de integración del sector, los propios asociados, etc.

#### *10.6. Medidas administrativas previas a la disolución*

A los efectos de evitar la liquidación de las cajas y fondos de ahorro, además del plan de recuperación en caso de pérdidas superiores al 20% del patrimonio la Ley ha establecido la adopción de medidas en el siguiente orden: a) Medidas preventivas: observaciones y recomendaciones que puede formular la Superintendencia a las cajas y fondos al efectuarles inspecciones; b) Medidas correctivas: dispuestas por la Superintendencia para corregir las indicaciones preventivas no acatadas, dentro de un lapso establecido en la decisión adoptada, sin perjuicio de la aplicación de sanciones, siendo supervisadas por los funcionarios designados al efecto; c) Medida de vigilancia de administración controlada, la que es dictada por la Superintendencia al no haberse subsanado las situaciones mediante las medidas correctivas o, sin haberse acordado éstas, en caso de graves irregularidades no subsanables, la que designa a 3 funcionarios para que en forma conjunta con los consejos subsanen las irregularidades existentes, con una duración de 30 a 60 días hábiles, a cuyo vencimiento se levanta la medida o se decreta la intervención.

Aunque la intención es saludable, el sistema adoptado de participación de funcionarios públicos en los procesos internos de recuperación empresarial previos a la disolución, no es el más recomendable porque los mismos tienden a actuar más como burócratas que son, sin tener la comprobada experiencia ni capacidad administrativa para hacerlo con garantías de éxito. No se tomó en cuenta la participación de los organismos de integración del sector como coadyuvantes y –quizás- los primeros y más interesados en el correcto funcionamiento de las cajas, además de ser quienes tienen el conocimiento directo de la problemática de los mismos.

#### *10.7. Intervención*

Al darse al interventor la posibilidad de sustituirse en la actividad administrativa de todos los órganos internos (incluida de la asamblea) de la caja o fondo de ahorros, así como otorgarle la posibilidad de que los interventores puedan "disponer" de los bienes de la caja, se compromete decisivamente la vida de la misma. Adicionalmente, la responsabilidad personal de los interventores por sus actuaciones se diluye, al no precisarse a cargo de quien estarán las garantías de fiel cumplimiento, ni establecerse sanciones por no constituir las.

La remuneración de los interventores, diferenciada según la capacidad económica de la caja intervenida, necesariamente producirá que no haya alicientes para hacerlo sobre las cajas pequeñas (o con poca liquidez) y que las cajas grandes (o bien capitalizadas) puedan "desangrarse" por vía de remuneraciones desmedidas a los interventores, además que ello puede dar lugar a extender innecesariamente el plazo de la misma.

Se desconoce la realidad de las intervenciones que normalmente se producen "después" que los responsables de las mismas hayan dejado sus cargos directivos, cuando ordena la separación de sus cargos de los directivos que - precisamente- han sido designados por la asamblea para tratar de recuperar la caja.

#### *10.8. Sanciones*

Se advierte una especie de carácter punitivo de la Ley al establecer un amplísimo sistema de sanciones, antes que haber desarrollado un importante mecanismo de adopción de medidas de carácter preventivo y tutelar. Por otra parte, las sanciones pecuniarias que la Autoridad administrativa puede imponer a los directivos que, además, trabajan en forma voluntaria, no hace atractivo el ejercicio de estos cargos por los asociados.

### **11. Conclusiones**

1. A nuestro modo de ver, se trata de una ley: a) estricta e imperativa, en el sentido que impone un modelo único, rígido, exclusivo y excluyente de caja de ahorros; b) restrictiva, puesto que constituye un cuerpo de normas detallista que deja a las cajas, fondos de ahorro y asociaciones de ahorro similares de un marco muy limitado de actuación y desarrollo, además que deja de regular aspectos importantes como son: la integración, el autocontrol y la autopromoción; c) no participativa, ni en el proceso de su elaboración, ni en la formulación de las normas operativas que prevé la propia Ley; y d) discriminatoria respecto de las asociaciones de carácter militar que sustrae del sistema ordinario de elección, reelección y remoción democrática de sus directivos, así como de las asociaciones de carácter comunitario y las Cajas Rurales que deja de regular;

2. Su principal virtud es que regula materias que hasta el momento constituían lagunas legales para las cajas de ahorro, así como resuelve positivamente algunas materias que antes estaban reguladas en forma deficiente cuando no francamente negativa;

3. Constituye un cuerpo legal muy extenso, de artículos sumamente largos y de redacción descuidada. Muchas veces los artículos tratan materias diversas o carecen de conexión interna. Tiene carácter poco genérico y más bien es sumamente casuística, al punto que podemos decir que tiene carácter reglamentario. De llegar a dictarse su Reglamento, no vemos cual podría ser el campo dejado a la autonomía de la voluntad de los asociados de las cajas de ahorro;

4. Es una ley estatista que atribuye competencias desmesuradas a la Autoridad Administrativa de Aplicación, y francamente punitiva antes que preventiva u orientadora, aunque en su texto alguna vez se diga lo contrario;

5. Dado el restringido ámbito de sus operaciones y el desmesurado control de tutela a que las sujeta la Administración pública, hasta tanto no sea reformada

integralmente la Ley de Cajas de Ahorro, Fondos de Ahorro y Asociaciones de Ahorro Similares, pensamos que no son la forma jurídica más aconsejable para constituir entidades de protección social en beneficio de sus asociados;

6. Sería importante adelantar estudios que permitan señalar rumbos para convertir los Institutos de Previsión Social de los Trabajadores, tanto del sector público como privado, en Asociaciones Mutuales –de carácter democrático- que asuman la previsión social complementaria a la seguridad social universal y obligatoria.

## **12. Referencias:**

García-Müller, A. (1983). *Introducción a las cajas de ahorro*, Mérida, Librería Universitaria y Cruz del Sur

----- (1987). *Estudio jurídico de las cajas de ahorro*, Caracas, Mobil-libros

----- (2000). *Las Cajas de Ahorro de Venezuela*, Anuario de Estudios Cooperativos 1999, Bilbao, Universidad de Deusto,

----- (2001). *La Ley de Cajas de Ahorro y Fondos de Ahorro de Venezuela*, Anuario de Derecho 23. Mérida, Universidad de los Andes

----- (2006). *Caja de Ahorro*. Caracas, Panapo

República Bolivariana de Venezuela. (2005). *Ley de Cajas de Ahorro, Fondos de Ahorro y Asociaciones de Ahorro Similares*, Caracas, Gaceta Oficial 38.286

Villalobos, E. (1987). *Administración y manejo de las cajas de Ahorro en Venezuela*, Maracaibo

Nota: aparte del trabajo de Villalobos, no existe en el país bibliografía sobre la materia adicional a la referida procedente del propio autor de este trabajo, razón por la cual no quisimos hacer citas directas sino meramente referenciales.