

# ***Incidencias de la Ley de Cajas de Ahorro en el crecimiento de estas organizaciones en Venezuela***

**Alberto García Müller**  
[amuller@ula.ve](mailto:amuller@ula.ve)

En este trabajo se analizan -desde el punto de vista jurídico- los efectos que la Ley de Cajas de Ahorro, Fondos de Ahorro y Asociaciones de Ahorro Similares de Venezuela de 2.001 (con reformas de 2003 y 2005) produce sobre la organización y el funcionamiento de las instituciones de este tipo, trabajo que se realiza a través del examen de ocho conjuntos de aspectos principales.

## **1. Aspectos generales**

### **1.1. Concepción**

El mérito fundamental de esta Ley es que por primera vez en el país se establece un cuadro normativo específico y propio para las cajas de ahorro, ya que entre 1966 y 2001 estaban sujetas a la ley de cooperativas, en cuanto fuere aplicable.

La concepción que la ley tiene de las cajas es de pequeñas entidades o asociaciones de ahorro y préstamo manejadas por voluntarios, con lo cual desconoce la complejidad y envergadura que han alcanzado muchas de ellas.

Las entiende como una especie de “sanes” que sólo sirven como mecanismos de captación de los ahorros de los trabajadores para su colocación en la banca privada o en instrumentos financieros de entidades públicas.

### **1.2. Autonomía**

La autonomía de las Cajas desaparece por su sujeción 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.

Violenta el derecho al libre desenvolvimiento al prohibirles realizar todas las operaciones que no hubieren sido autorizadas expresamente por la Administración, como si se tratase de entidades de naturaleza pública.

### **1.3. Responsabilidad**

La responsabilidad patrimonial de las cajas queda en entredicho por el hecho de poderse imputar la totalidad de la reserva a cubrir pérdidas, además de

permitirse que sea utilizada para “imprevistos”. Por otra parte, como los ahorros de los asociados se consideran inembargables, los mismos no responderían frente a las demandas de los acreedores sociales.

Igualmente, presentan dificultades para contratar con terceros por la potestad que se otorga a la Administración de “suspensión” de las decisiones de las cajas, así como por las amplísimas medidas “precautelativas” que la misma puede adoptar.

#### **1.4. 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.

#### **1.5. Integración**

Prácticamente no contempla la integración de las cajas entre si ni con el resto de la economía social o con empresas de otro tipo jurídico, siempre y cuando ello 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.

#### **1.6. Tipos**

La regulación legal de los Fondos de Empleados es absolutamente deficiente, además que desconoce su identidad propia lo que la hace prácticamente inaplicable a los mismos.

Establece unas llamadas “*asociaciones de carácter comunitario* orientadas a promover y fortalecer el ahorro de los ingresos propios y la autogestión de la economía popular”, exceptuadas de la aplicación de la ley y del control de la Superintendencia, las que se rigen exclusivamente por sus propios estatutos.

### **2. Proceso de constitución**

#### **2.1. Economía**

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.

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 Administración, lo que –además– incrementa sus costos de instalación.

## **2.2. Publicidad**

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

## **3. Organización**

### **3.1. Directivos**

Desalienta el ejercicio de la función directiva puesto al exigir requisitos muy pesados sin permitir compensaciones económicas significativas: presentación de balance, declaración jurada de patrimonio como si fueran funcionarios y solvencia económica, además que consagra una evidente discriminación sindical y militar (no democrática).

Contrasta comparar una responsabilidad civil atenuada (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 el sistema de elección de directivos que tradicionalmente se hacía en asamblea, sustituyéndolo por un complejo y costoso sistema electoral que no tiene sentido en la mayoría de las cajas del país.

### **3.2. Asamblea**

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.

### **3.3. Consejo de administración y de vigilancia**

Ignora la diversidad de complejidad de las cajas que funcionan en Venezuela al exigir el mismo y reducido número de 3 miembros para todo tipo de ellas, con lo que, además de focalizar decisiones administrativas importantes en un círculo extremadamente reducido de personas, perturba procesos de autogestión participativa.

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.

Reduce el campo de actividad del consejo de vigilancia al despojarlo del poder que tenía de convocar la asamblea en caso de irregularidades.

### **3.4. Gerencia**

Obstaculiza su operatividad puesto que no le reconoce un campo de acción específica, actividad que otorga a los consejos de administración; no delimita sus funciones, sus relaciones con el órgano directivo, ni prevé el desarrollo de una carrera administrativa.

## **4. Funcionamiento**

### **4.1. Decisiones de la asamblea**

Se puede distinguir entre las atribuciones “propias” que son las de menor importancia, y las atribuciones “cogestionadas” con la Autoridad pública, que son las de administración y disposición, puesto que ésta participa en el proceso de toma de decisiones con la necesaria “autorización”.

Hay un verdadero despojo de la autonomía de las cajas, al sujetar sus decisiones a la discrecionalidad de la Administración. Ello produce, además, una auténtica parálisis en la ejecución de los acuerdos por tener que esperar la tardía autorización burocrática.

### **4.2. Colocaciones e inversiones**

Se produce la pérdida de la autonomía para decidir sobre colocaciones e inversiones y de oportunidades de negocios por tener que esperar la necesaria autorización, además que se otorga a la Autoridad administrativa “hacer” el estudio de factibilidad de las mismas, lo que –por lo menos- resulta descabellada.

Además, ello puede servir para dirigir las inversiones hacia determinadas instituciones u oportunidades mediante la discrecional “autorización” y “estudio de factibilidad” por parte de la Administración.

### **4.3. Compra-venta**

Se pierden los atributos del derecho de propiedad de las cajas en relación con la compra-venta de inmuebles.

### **4.4. Auditorías**

Al dársele un tratamiento igualitario a todas las cajas en cuanto a la auditoría especializada externa anual, se desconocen evidentes desigualdades de tamaño y

tipo de las cajas del país, aparte que eleva exageradamente los costos operativos para entidades de pequeñas dimensiones.

## **5. Recursos económicos**

### **5.1. Capital**

La opción de asociaciones en lugar de sociedades que se hace de las cajas, produce que financieramente no sean entidades viables por cuanto no cuentan con un capital propio mínimo ni inicial, además que se les impide recurrir a financiamiento externo, con lo que se castran amplias posibilidades de desarrollo.

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

La reserva de emergencia se encuentra en entredicho al poder ser usada para “imprevistos”, y por permitirse imputar su totalidad a cubrir las pérdidas. No establece otros fondos o reservas necesarios como sería el de promoción y educación, el de cobertura de créditos impagados, etc.

### **5.3. Cobertura de pérdidas**

Presenta un mal esquema para cubrir las pérdidas puesto que no permite imputar a ello parte alguna de los haberes de los asociados, y en cuanto autoriza correr las pérdidas hasta por 10 años, transfiriéndolas de ejercicios sucesivos.

### **5.4. Reparto de excedentes**

No se prevé la acumulación de utilidades ni la formación de entidades financieramente fuertes, ya que permite su reparto anual casi ilimitado, con lo cual no tienen perspectivas como instituciones sólidas.

## **6. Servicios a los asociados**

### **6.1. Operaciones pasivas**

Restringe el ámbito de operaciones financieras de las cajas en sus propios asociados, ya que permite sólo el manejo de una parte de los ahorros de los mismos, y no el de otras necesidades financieras de los mismos.

No prevé mecanismos para compensar la pérdida del valor de los “haberes” de los asociados por inflación, por ejemplo, con una reserva de protección de los dichos haberes, 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.

### **6.2. Operaciones activas**

La ley tiene una concepción muy limitada de los préstamos de vivienda cuando sólo la acepta que sea “en propiedad individual”.

### **6.3. Servicios de protección social**

Prácticamente desaparecen al no poder hacerlo sino exclusivamente con otras cajas y no permitirlo con entidades de la economía social u otras formas jurídicas, cuando fuere necesario o conveniente.

## **7. Transformaciones y extinción**

### **7.1. Conversión endógena**

Limita la escogencia de posibilidades diversas al permitir la conversión solo entre fondos y cajas, desconociendo otras posibilidades como cooperativas, mutuales, asociaciones y sociedades civiles.

### **7.2. Reforma de estatutos**

Las mayorías exigidas (2/3 partes de los asociados) la hacen imposible y con ello las momifica.

### **7.3. Fusión y escisión limitada**

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; por requerir –so pena de nulidad- de la autorización de la Superintendencia y por requerir la liquidación del haber social.

### **7.4. Liquidación administrativa**

La facultad discrecional de la Administración 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 no ofrecen un mínimo de seguridad jurídica

## **8. Relaciones con el Estado**

### **8.1. Régimen de los impuestos**

Protege los ahorros de los trabajadores al establecer un sistema de amplia protección tributaria

### **8.2. Aspectos judiciales y administrativos**

Complica la vía judicial al establecer una competencia diversificada entre el Juez de Municipio para la anulación de actas, y el Juez competente en razón de la cuantía 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— un procedimiento diverso al previsto en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, y reducir drásticamente los plazos de los recursos.

### **8.3. Excesiva intervención del Estado**

Otorga desmesuradas competencias a la Administración pública con lo que se compromete absolutamente la operatividad de las cajas, y que la autoridad pública está en total imposibilidad de cumplir. Hemos podido identificar en la Ley no menos de 77 competencias principales.

### **8.4. Control no diversificado**

Es absolutamente inviable el control de la Superintendencia sobre todas las cajas y fondos, lo que las desmejora en cuanto a la supervisión de sus operaciones; desconoce el autocontrol y el control diversificado según el número de asociados, volumen de operaciones, afiliación a sistemas propios de control, además de posibilidad de que lo haga la empresa, los propios asociados, etc.

### **8.5. Medidas previas**

Aunque la intención es saludable, el sistema adoptado de participación de funcionarios públicos en los procesos internos de recuperación no es el más recomendable porque los mismos tienden a actuar más como funcionarios que son, sin comprobada experiencia ni capacidad administrativa.

### **8.6. Intervención**

Al sustituir la actividad administrativa de todos los órganos internos y darse la posibilidad de disposición de los bienes de la caja por decisión de los interventores, compromete decisivamente la vida de la misma. La responsabilidad de los interventores se diluye al no precisarse a cargo de quien serán las garantías.

La remuneración diferenciada por la capacidad económica de la caja intervenida producirá que no haya alicientes para hacerlo sobre las cajas pequeñas, y que las grandes puedan “desangrarse” por vía de las remuneraciones

### **8.7. Sanciones**

Las sanciones pecuniarias que la Administración puede imponer a los directivos que, además, trabajan en forma voluntaria, no hace atractivo el ejercicio de estos cargos por los asociados.

### **Conclusiones**

*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 y Fondos de Ahorro, estas no son la forma jurídicas más aconsejable para constituir entidades de protección social en beneficio de sus asociados.*