
ALBERTO GARCÍA MÜLLER
Universidad de Los Andes
Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas
Escuela de Derecho
Centro de investigaciones Jurídicas
Mérida- Venezuela
amuller@ula.ve

LA LEY DE CAJAS DE AHORRO Y FONDOS DE AHORRO DE VENEZUELA

Resumen

En este trabajo se efectúa un análisis preliminar, pero no por ello menos detallado, de la nueva Ley de Cajas de Ahorro y Fondos de Ahorro de Venezuela de 2.001. Se estudia el tratamiento dado por la Ley a 57 institutos jurídicos esenciales, organizados en 10 conjuntos principales de ellos. Se determinan los alcances, carencias y deficiencias de cada uno de ellos, y se establecen los efectos que posiblemente produzcan. Los conjuntos temáticos son: La Ley misma; Aspectos jurídicos fundamentales; Régimen de los miembros; Estructura organizativa; Régimen del personal; Gestión social; Recursos económicos; Transformaciones y extinción; Integración; y Relaciones con el Estado. Se finaliza con un anexo que precisa las atribuciones dadas por la Ley a la Autoridad Pública de Aplicación en la materia.

Palabras clave: Caja de ahorro, fondo de ahorro, ahorro, crédito, ley, Venezuela.

VENEZUELAN SAVINGS PLANS AND SAVINGS FUNDS LAW

Abstract

In this paper, a preliminary, but detailed, analysis is made of the new Venezuelan Savings Plans and Savings Funds Law of 2001.

LA LEY DE CAJAS DE AHORRO Y FONDOS DE AHORRO DE VENEZUELA

The treatment given by the Law to 57 essential juridical institutes is studied; these are organized into 10 main groups. The reach, needs and deficiencies of each are determined and the effects they could possibly produce are established. The topics are: the Law itself, fundamental legal features, member regulations, organizational structure, personnel regulations, social policy, economic resources, transformation and liquidation, integration, and relations with the State. The paper ends with an attachment spelling out the powers given by the law to the Public Authority that enforces it.

Key words: Savings plan, savings fund, savings, loans, law, Venezuela.

1. LA LEY

1.1. Datos identificatorios:

La Ley de Cajas de Ahorro y Fondos de Ahorro fue dictada bajo la forma de Decreto con forma de Ley por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, bajo la forma de Decreto ejecutivo con fuerza de Ley, número 1.523 del 03-11-2.001 publicado en la Gaceta Oficial 5.551 Extraordinario, del 09-11-2.001, día de su entrada en vigencia (Final tercera).

1.2. Sistema legislativo:

a) Es la primera vez que en el país una ley regula en forma especial y específica todo lo relativo a las Cajas de ahorro, fondos de ahorro y similares;

b) Entre los años 1966 y 2001, las Cajas de Ahorro, Fondos de Ahorro y similares fueron reguladas analógicamente por la Ley General de Asociaciones Cooperativas: "en cuanto fuere aplicable", situación que las mantuvo en verdadera inseguridad jurídica ya que la interpretación de lo que era aplicable quedaba en manos de la Autoridad Pública de aplicación, la que, por cierto, no mantenía siempre los mismos criterios;

c) Entre el 2 de junio y el 9 de noviembre de 2.001 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 solo ocurrió en noviembre.

1.3. *Ámbito:*

a) *Orgánico:* la ley se aplica a las cajas de ahorro, fondos de ahorro y a las demás asociaciones que tengan las mismas características de aquéllas, no obstante la denominación que adoptaren (1);

1.2. *Características:*

a) *Generales:* se trata de una ley estricta e imperativa, en el sentido que impone un modelo único, rígido, exclusivo y excluyente de caja de ahorros; restrictiva, puesto que constituye un cuerpo de normas detallista que deja a las cajas y fondos de ahorro un marco muy limitado de actuación y desarrollo, además que deja de regular aspectos importantes como son: la integración, el autocontrol y la autopromoción; y no participativa, ni en el proceso de su elaboración, ni en la formulación de las normas operativas que prevé la propia Ley (trans. Séptima);

b) *Organización:* en forma tradicional, en 8 títulos: 17 capítulos ; 3 secciones y 145 artículos, mas 7 transitorios y 2 finales;

c) La *autonomía* de las cajas y fondos de ahorro es prácticamente eliminada por un control estatal desmesurado, cuya naturaleza se revela más bien como un estricto y rígido control de tutela sobre entidades de naturaleza privada, y que se refleja en el hecho de requerirse de autorización pública para llevar a cabo todo tipo de operaciones (42) y decisiones (20);

d) *Apoyo del Estado:* no existe, sino antes bien, la Ley limita el desarrollo de las cajas y fondos de ahorro al autorizarle efectuar operaciones económicas exclusivamente con el sector financiero privado (41), no permitirles recibir financiamiento de personas naturales o jurídicas (46) y prohibirles desarrollar actividades distin

LA LEY DE CAJAS DE AHORRO Y FONDOS DE AHORRO DE VENEZUELA

tas de las que le están permitidas (3) –se entiende expresamente en la Ley- (42);

e) *Objetivos y finalidad de la Ley* fijados por la misma y que consisten en incentivar el ahorro para mejorar la economía familiar de los asociados, y fortalecer y desarrollar las actividades de las cajas y fondos de ahorro (1).

1.5. Sujeción a la ley:

a) *Forma:* la ley impone un ajuste obligatorio de los estatutos de las cajas y fondos en el reducido plazo de 1 año desde la publicación de la ley (trans. Segunda), a la par que obliga a las cajas y fondos no inscritos en la Superintendencia a hacerlo, con la consiguiente adaptación de sus estatutos a la nueva ley, en un plazo de 6 meses, bajo pena de sujeción a vigilancia de administración controlada (trans. Tercera);

b) *Aplicación a otras formas:* la ley se aplica a las demás asociaciones que tengan las mismas características de las cajas pese a la denominación que hubieren adoptado (1), quedando a cargo de la Superintendencia determinar la naturaleza de las operaciones que realicen dichas asociaciones, a fin de establecer su sujeción a la ley y a ella misma (2), con lo cual le propia ley autoriza una auto-prórroga a la extensión de la competencia orgánica de la Superintendencia.

1.6. Aspectos judiciales:

a) *Competencia:* la ley establece un doble sistema de competencia judicial respecto de las cajas y fondos de ahorro: primero, al Juez de Municipio del domicilio, la competencia para decidir acerca de la nulidad de las actas de las asambleas, impugnadas por un 10% como mínimo de los asociados, dentro de los 30 días hábiles siguientes (17); y, segundo, al Juez competente por la cuantía, en caso de actuaciones de la asamblea y del consejo de administración que violen o menoscaben los derechos de los asociados (18);

b) *Procedimiento*: aunque la ley establece expresamente la tramitación de las demandas por el procedimiento breve establecido por el Código de Procedimiento Civil sólo en el segundo caso (18) creemos que, pese a su inadecuada localización en el texto, y por analogía, el procedimiento breve es el aplicable a todos los casos relacionados con las cajas y fondos de ahorro.

2. ASPECTOS GENERALES.

2.1. Definición:

La ley define tanto a las cajas como a los fondos de ahorro:

a) *Cajas de ahorro*: asociaciones civiles sin fines de lucro, creadas y dirigidas por sus asociados, destinadas a fomentar el ahorro, recibiendo, administrando e invirtiendo los aportes acordados (3);

b) *Fondos de ahorro*: asociaciones civiles sin fines de lucro, creadas por las empresas conjuntamente con los trabajadores, en beneficio exclusivo de éstos, recibiendo, administrando e invirtiendo los aportes acordados (3).

Como se puede ver, ambas son asociaciones civiles sin fines de lucro, sólo que las cajas son exclusivamente de sus asociados (no se dice si pueden o no ser trabajadores de una empresa), mientras que los fondos son de la empresa conjuntamente con los trabajadores (y en beneficio de los mismos); mientras que ambas reciben, administran e invierten los aportes acordados, en las cajas lo esencial es el ahorro de los asociados, y en los fondos, el aporte del patrono.

2.2. Finalidad y objeto:

a) *Finalidad*: la ley establece como finalidad de las cajas y fondos de ahorro el recibir, administrar e invertir los aportes acordados (2):

b) *Objeto*: única y exclusivamente conceder préstamos a sus asociados

LA LEY DE CAJAS DE AHORRO Y FONDOS DE AHORRO DE VENEZUELA

y realizar proyectos sociales con otras cajas y fondos, en beneficio exclusivo de sus asociados (42), esténdoles expresamente prohibido desarrollar actividades distintas de las que les están permitidas (3).

2.3. Valores y principios:

a) Valores: las cajas y fondos se fundamentan en los valores de la cooperación, la solidaridad y la equidad (4);

b) Principios: los principios que rigen las cajas y fondos de ahorro son el libre acceso y la 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 (4).

2.4. Naturaleza:

a) Personería: las cajas y fondos de ahorro son personas jurídicas, personería que obtienen mediante la protocolización del acta constitutiva en el Registro Subalterno de su domicilio (7);

b) Ubicación: aún cuando no lo dice expresamente, se trata de entidades de derecho privado, de carácter civil, aunque con una muy fuerte injerencia de la autoridad administrativa en su funcionamiento y control;

c) Naturaleza: las cajas y fondos de ahorro son asociaciones civiles sin fines de lucro de carácter social (4).

2.5. Características:

a) Duración: aún cuando pareciera que las cajas y fondos de ahorro tienen una duración indeterminada, la ley impone que en el estatuto sea fijado el término de su duración, a cuyo vencimiento y si no hubiere habido prórroga por vía de reforma de estatutos, deberán disolverse (140);

b) Capital: las cajas y fondos de ahorro no tienen capital entendido como el conjunto de los aportes económicos que hacen los asocia

dos para constituir un fondo común con el que efectuar sus operaciones. De lo que disponen es de un patrimonio social (6) 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 y títulos valores (42);

2.6. Representación legal:

Le corresponde al consejo de administración la representación de la entidad, así como la designación de apoderados judiciales y extrajudiciales, cuyo ejercicio puede delegar en el presidente (26, 1). Solo permite imputar como gastos los que ocasione la defensa de los derechos e intereses de la entidad, y no la de los directivos personalmente considerados.

2.7. Responsabilidad:

a) *De la entidad:* aunque la ley nada dice expresamente, las cajas y fondos de ahorro responden frente a sus acreedores con todo su patrimonio, según los principios generales en la materia;

b) *Los miembros de los consejos de administración y vigilancia* son solidariamente responsables por el ejercicio de las funciones del consejo al que pertenecen, siempre que sus actuaciones u omisiones hayan sido efectuadas con dolo o culpa grave (negligencia o impericia manifiestas), siempre y cuando se hubiere causado un daño patrimonial a la institución (37);

c) *Los miembros del consejo de administración* son responsables en forma personal por el daño patrimonial que su conducta dolosa hubiere causado a la entidad o a sus asociados (38);

d) *Los asociados:* pareciera que los asociados no son patrimonialmente responsables frente a los acreedores sociales ya que sus haberes son inembargables, salvo alimentos (68) 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 (55).

LA LEY DE CAJAS DE AHORRO Y FONDOS DE AHORRO DE VENEZUELA

2.8. Fuentes:

La Ley no dispone expresamente el orden de aplicación de la normativa, ni establece principios o sistemas de interpretación. Sin embargo, se puede establecer el siguiente el orden de prelación normativa:

- a) Las disposiciones de *Ley y su Reglamento*;
- b) Las normas que dicte la *Superintendencia de Cajas de Ahorro*, que son las siguientes: 1. Normas operativas (transitoria sexta), 2. Providencias (9) y Estipulaciones de las circulares dictadas por ella (104), sin saberse a ciencia cierta que son unas y otras, además de darle rango obligatorio a las últimas;
- c) Los *estatutos*, cuyo contenido obligatorio es dispuesto por la ley, además de las demás disposiciones que los asociados decidan incluir en ellos por considerarlas necesarias para el buen funcionamiento de la entidad (6);
- d) Los *reglamentos internos* aprobados por la asamblea (20);
- e) Las decisiones de la *asamblea* de asociados (9) llamadas "acuerdos"; y
- f) Las decisiones del *consejo de administración* (26).

2.9. Clases o tipos:

La Ley contempla cuatro figuras jurídicas:

- a) *Cajas de ahorro*: a quienes se impone un régimen organizativo y funcional idéntico, sin permitir variaciones en su estructura organizativa y funcionamiento social, según fuere su tamaño, patrimonio u otras consideraciones particulares;
- b) *Fondos de ahorro*: igual que lo anterior;
- c) *Otras formas asociativas similares*;
- d) *Asociaciones de carácter comunitario* (Final primera).

2.10. Proceso de constitución:

a) *Formas previas:* nada se dispone sobre formas asociativas iniciales e inmediatas que puedan derivar en cajas o fondos regularmente constituidos, una vez madurado un proceso de capitalización, capacitación y administrativo. Sin embargo, es posible pensar que las formas asociativas similares (1) y las asociaciones de carácter comunitario pudieren ser empleadas en tal sentido;

b) *Período de promoción:* nada dispone la Ley sobre la etapa promocional u organizativa de las cajas y fondos de ahorro, ni siquiera sobre la responsabilidad de quienes actúan por ellas durante este período, su extensión y cesación;

c) *Acto constitutivo:* en asamblea de un mínimo de 20 asociados fundadores, de la que se levanta acta (5) con los datos básicos y, posteriormente: 1. protocolización del acta constitutiva y sus estatutos, lógicamente ante el Registro Subalterno del domicilio, exceptuado todo pago de arancel (final segunda); 2. registro ante la Superintendencia en los 30 días siguientes -los fondos deben acompañar el acta constitutiva y los estatutos actualizados de la empresa (70)-, la que dispone de 30 días para realizar las observaciones que estime convenientes y que son de obligatorio cumplimiento por parte de las asociaciones; 3. Un plazo de 30 días (hábiles) para que se subsanen y presenten a la Superintendencia las faltas, errores u omisiones observados por ella (7).

Cabe preguntarse: 1. si se debe efectuar nuevo acto constitutivo que apruebe las observaciones; 2. qué sucede si la caja o fondo no está de acuerdo con las observaciones formuladas; 3. si dichas observaciones se deben incorporar al acta y estatutos, y si debe procederse o no a una nueva protocolización.

3. REGIMEN DE LOS MIEMBROS.**3.1. Ingreso:**

a) *Personas:* aunque nada se dice en forma expresa, del contexto legal se desprende que sólo las personas naturales pueden ser miembros de las cajas de ahorro;

LA LEY DE CAJAS DE AHORRO Y FONDOS DE AHORRO DE VENEZUELA

b) *Requisitos:* la ley exige que el miembro mantenga una relación laboral con un patrono (59), del cual reciba un aporte, acordado por convenio o convención colectiva (64). No prevé la pertenencia a un grupo empresarial, a sectores de actividad o ramas de industria, como vínculo de los asociados;

c) *Trabajadores autónomos:* se plantea la duda si las cajas de ahorro formadas por profesionales y, o trabajadores autónomos pueden continuar funcionando con la nueva ley, dado que en ellas no hay la figura de un patrono que otorgue un aporte. Lo esencial sería determinar si el aporte patronal es condición necesaria para la existencia de una Caja de Ahorros. Ello es cierto en los fondos de ahorro (3), pero no parece tan claro para las cajas: las cajas manejan el "aporte acordado" (3) y éste está formado por el aporte del trabajador, el aporte del patrono y el aporte voluntario (66).

Sin embargo, como el aporte patronal surge de una convención colectiva (64) y no es obligatorio que toda convención incluya aporte patronal para la caja de ahorro, perfectamente puede haber cajas con sólo aportes de los miembros y, en consecuencia, de trabajadores independientes;

d) *Procedimiento:* la ley no establece normas expresas al respecto. Sin embargo, dado que el ingreso es libre y voluntario (4) deberá haber una manifestación de voluntad de la persona que quiera ingresar a la caja o fondo. Las condiciones de ingreso deberán señalarse en el estatuto (aplicación analógica del artículo 58).

3.2. *Clases:*

No hay distintos tipos de miembros de las cajas y fondos de ahorro, salvo el caso de los fundadores (5). La ley plantea la igualdad de derechos y obligaciones de los asociados, sin que se puedan conceder ventajas o privilegios a sus fundadores, directivos, gerentes o administradores (4).

3.3. *Deberes y derechos:*

La ley establece en forma separada los deberes y los derechos de los miembros, refiriendo, además, al estatuto la determinación (6) de otros.

a) *Deberes*: concurrir a las asambleas y desempeñar los cargos y comisiones para los cuales fueren electos, así como acatar todo el sistema de fuentes legales (57);

b) *Derechos*: enumerados con amplitud y en forma enunciativa por la ley (58), detallando bastante el derecho de información de los miembros tanto de las operaciones de la entidad como de sus haberes. Incorpora el derecho del patrono a obtener información oportuna sobre sus aportes –si los hiciere- y sobre el funcionamiento de la caja o fondo de ahorros (65).

3.4. Sanciones:

La sesión conjunta de los directivos puede suspender en sus derechos a los miembros incurso en causales de exclusión, hasta de cisión de la asamblea (20), de acuerdo al procedimiento pautado en los estatutos, estableciendo el derecho a la defensa (65) y “preservando el debido proceso” (62).

La suspensión no puede durar más de 90 días continuos (61) a cuyo término, creemos que si no ha habido decisión de asamblea, deberá cesar la suspensión de derechos y se deberá reincorporar al miembro en el ejercicio de los mismos, hasta que se reúna la asamblea.

3.5. Pérdida de la condición:

a) *Causales*: por terminación de la relación de trabajo con el patrono, salvo por jubilación o pensión; por separación voluntaria; por fallecimiento y por exclusión (59). No prevé el derecho de receso en caso de transformaciones sociales de importancia. La Ley refiere al estatuto el establecimiento de condiciones para el ejercicio del derecho de renuncia (58);

b) *Procedimiento*: no establece normas sobre el procedimiento a seguirse, salvo en la exclusión, razón por la cual le corresponde al estatuto determinarlo. Sin embargo, el miembro puede demandar la actuación del consejo de administración que viole o menoscabe sus derechos ante el Juez competente por la cuantía (18).

LA LEY DE CAJAS DE AHORRO Y FONDOS DE AHORRO DE VENEZUELA

3.6. Exclusión:

a) Causales: establecidas en la ley (60), refiriendo al estatuto la determinación de otras (6), fundamentalmente el negarse, sin justificación, a desempeñar cargos; causar perjuicio grave a la caja o fondo de ahorros y, lo que nos parece una ligereza extraordinaria, infringir cualquier disposición de la Ley, Reglamento y estatutos, lo que abre la oportunidad a arbitrariedades en su aplicación;

b) Procedimiento: en la más próxima asamblea, tanto ordinaria como extraordinaria, celebrada después de la suspensión del miembro, se decide sobre el particular (62) de acuerdo al procedimiento establecido en el estatuto (7 y 21);

c) Apelación: por ante el órgano interno y según el procedimiento establecido en los estatutos, en los 15 días hábiles siguientes, o acudir a la vía jurisdiccional (63). En tal caso, hay que determinar cual es el juez competente, si el de Municipio o el que corresponda según la cuantía. Pareciere que es ante el segundo, razón por la cual deben cuantificarse los perjuicios económicos ocasionados al miembro con la exclusión para determinar el juez competente, lo cual no es lo más conveniente.

3.7. Reintegro de aportes:

a) Derecho: a los miembros que pierdan su condición se les reintegra la totalidad de sus haberes, formados por: 1. El "capital" (67) lo que debe entenderse como los aportes que tuvieron en la caja (del miembro, del patrono y voluntarios); y 2. los beneficios obtenidos en los ejercicios económicos, tanto los capitalizados en años anteriores (66) como la parte proporcional de los obtenidos en el último ejercicio (67);

b) Deducciones: aunque no lo diga expresamente la Ley, y ya que la misma permite que los miembros garanticen préstamos con sus haberes (42), es lógico que se deduzcan las cantidades correspondientes hasta su cancelación, de manera de entregarle solamente

los haberes "disponibles". La Ley no establece en forma expresa la importante figura de la *compensación* de deudas u obligaciones recíprocas que garantice el cumplimiento de las obligaciones pendientes al retiro;

c) *Herederos*: cuando la ley se refiere a que los haberes de los asociados están exentos del impuesto sucesoral (68) debe entenderse que en caso de muerte los mismos corresponden a los herederos legítimos de miembro.

4. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA.

4.1. Sistema organizativo:

La ley prevé para todas las cajas y fondos de ahorro (sin considerar su tipo, tamaño, características, ubicación, servicios, antigüedad o complejidad) la misma e igual estructura organizativa, la que es regulada por idénticas y rígidas normas de funcionamiento, y que está compuesta por la asamblea, el consejo de administración, el consejo de vigilancia, las comisiones y los comités (8).

4.2. Órgano deliberante:

a) *Naturaleza*: autoridad máxima de la Caja o Fondo, sus decisiones son obligatorias, siempre que se cumpla con la normativa respectiva (9);

b) *Tipos*: anuales ordinarias para el conocimiento de la agenda normal (15) y extraordinarias, para asuntos que interesen a la entidad (16);

c) *Convocatoria*: regulada con bastante detalle en la ley aunque también deben hacerlo los estatutos (6), la que es hecha normalmente por el consejo de administración o excepcionalmente por el consejo de vigilancia (10), debiendo notificarse por escrito a la Superintendencia (11). También puede ser convocada directamente por ésta, cuando determine la existencia de actos u omisiones

LA LEY DE CAJAS DE AHORRO Y FONDOS DE AHORRO DE VENEZUELA

contraventoras (19), cuando existan circunstancias graves que lo ameriten (74), o cuando el Juez haya decidido la nulidad del acta de una asamblea y deba celebrarse una nueva, la que debe presidir (17);

d) *Quórum*: porcentual según el número de miembros de la caja o fondo (12) y mediante el sistema de delegados a partir de tener 500 miembros. Los sistemas de designación de los delegados lo establecen los estatutos, aunque la Superintendencia puede establecer lineamientos sobre su representatividad;

e) *Voto, representación y mayorías*: las decisiones se adoptan por mayoría absoluta con el voto personal de cada miembro, pudiendo darse hasta una representación, la que está prohibida a los directivos y no se extiende a su elección (13). Exige mayoría calificada (al menos 2/3 partes de los miembros) para la disolución, fusión, escisión, conversión, reforma de estatutos y compraventa de inmuebles (14);

f) *Atribuciones propias*: son aquellas que ejerce por sí misma sin la concurrencia de una autoridad externa. De acuerdo a la Ley, son las decisiones de menor envergadura: elección y remoción de directivos, suspensión y exclusión de miembros, aprobación de reglamentos internos y otras sin importancia (20);

g) *Atribuciones autorizadas*: la ley elimina la autonomía de las cajas y fondos ejercida en sus respectivas asambleas cuando exige que las decisiones de importancia en la vida de las mismas queden sujetas a la "autorización" de la Superintendencia: aprobación de memorias, estados financieros planes y presupuestos; reparto de beneficios y formación de reservas facultativas; reforma de estatutos, disolución, liquidación, fusión y escisión; reclamos de los miembros; inversiones, compraventa de inmuebles e inversiones que excedan de la simple administración (20);

h) *Publicidad*: el acta de asamblea debe protocolizarse ante la Oficina de Registro y someterla a la Superintendencia para su

autorización (20);

i) Nulidad: en los 30 días hábiles siguientes, al menos el 10% de los miembros puede solicitar la nulidad del acta de la asamblea ante el Juez civil del Municipio del domicilio (17), o en cualquier momento, ante el Juez competente por la cuantía, en caso de decisiones que violen o menoscaben sus derechos (18);

j) Suspensión: por parte de la Superintendencia, de la sesión de lo que llama "las asambleas de accionistas" por vicios en la convocatoria, o en la constitución de las mismas (74).

4.3. Órgano directivo:

a) Facultades: denominado consejo de administración, es el encargado de la representación legal de la entidad, y de la dirección y administración colegiada de la gestión ordinaria o simple administración de la caja o fondo de ahorros (26), cuyos miembros son electos por la asamblea (20);

b) Integrantes: lo fija en 3 miembros principales y 3 suplentes para todo tipo de caja o fondo, con los cargos de presidente, tesorero y secretario. Las facultades y obligaciones de los mismos son establecidas en el estatuto (6);

c) Quórum y votación: el quórum está constituido por la totalidad de los miembros; las decisiones se adoptan con la mayoría, entendemos absoluta (34), y debe ser comunicadas al consejo de vigilancia en las 48 horas siguientes (27).

4.4. Órganos de control interno:

a) Facultades: el consejo de vigilancia está encargado de la supervisión de las actuaciones del consejo de administración, pero no para interferir en sus actividades, pudiendo objetar los actos y

LA LEY DE CAJAS DE AHORRO Y FONDOS DE AHORRO DE VENEZUELA

decisiones del mismo que lesionen los intereses de la entidad, lo mismo que puede notificar a la Superintendencia las irregularidades que observare para que esta tome las medidas que considere convenientes (30). Hasta ahora, en estos casos, el consejo podía convocar la asamblea para tomar decisiones. También, puede ordenar la realización de auditorías (31) y sus miembros asistir a las reuniones del consejo de administración (29);

b) *Integrantes:* 3 miembros principales y sus respectivos suplentes: presidente, vicepresidente y secretario (29), cuyas facultades y obligaciones son establecidas en el estatuto (6). Las normas sobre quórum y votación son las mismas que las del consejo de administración (34).

4.5. Órgano de conciliación y arbitraje:

No existe esta figura en el texto de la ley. Sin embargo, puede funcionar como un comité establecido por los estatutos (8) y pareciera que el artículo 63 acepta algún tipo de composición por lesiones causadas a un asociado por parte de la asamblea, permitiendo recurrir de ese acto conforme al procedimiento establecido en los estatutos.

4.6. Otros órganos internos:

a) *Comisiones y comité* que señale el reglamento de la Ley y los estatutos (8), cuyos miembros son designados y removidos por la asamblea (20);

b) *La 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 son designados y removidos por la asamblea (20).

5. REGIMEN DEL PERSONAL.

5.1. Los directivos:

a) *Requisitos:* establecidos con gran detalle por la ley (22), lo mismo que las incompatibilidades (23); la prohibición que tienen

de contratar con su caja o fondo, y la obligación de abstenerse en caso de conflicto de intereses (40).

A los miembros del consejo de administración la ley *les prohíbe ser directivos de sindicatos*, o ser miembros de la junta directiva de la empresa; les exige ser de *comprobada solvencia económica*; les impone presentar declaración jurada de patrimonio y balance personal visado por un contador público colegiado al comenzar y finalizar su gestión (25). Da 3 meses de plazo a los directivos actuales para hacerlo (Trans. Cuarta). Permite que los estatutos impongan la obligación de constituir –no aclara si a sus expensas o a la de la entidad- una fianza o garantía (24), para responder por su gestión.

b) Elección: aunque es una atribución de la asamblea la elección y remoción de los directivos (20), la propia ley impone la realización de un proceso electoral presidido por una comisión electoral, bajo la supervisión de la Superintendencia (33). La votación debe ser directa, personal y secreta (32), y efectuarse en los plazos estipulados por el estatuto, bajo pena de amonestación (102). No obstante, si se trata de un fondo de ahorros, la empresa a través de sus órganos, también participa en la elección de los directivos (69), aunque no se indica cómo;

c) Remoción: la Ley no regula el sistema de remoción de los directivos, remitiéndolo al estatuto, salvo en caso de que empleen recursos de la entidad en beneficio propio o de terceros (109) que, por la ubicación legal de la norma, pareciera que pueda hacerlo la Superintendencia;

d) Duración: 2 años iniciales con una sola reelección, para un total máximo de 4 años, debiendo esperar 1 año completo para poder ser electo de nuevo (33). Ello es un máximo legal, ya que los estatutos pueden fijar lapsos menores en la duración de las funciones de los directivos (6). Da un plazo de 90 días para convocar elecciones para los directivos que actualmente tuvieren vencidos sus períodos (Trans. Quinta);

e) Vacantes y suplencias: las faltas, incluido el abandono del

LA LEY DE CAJAS DE AHORRO Y FONDOS DE AHORRO DE VENEZUELA

cargo (36) se cubren con los suplentes y, agotados éstos, por los asociados designados por los consejos de administración y vigilancia (35);

f) Remuneración: exclusivamente mediante la figura de *dietas* por su asistencia a las reuniones, según la normativa establecida en los estatutos y monto fijado por la asamblea (39) bien sea expresamente o por su inclusión en el presupuesto.

5.2. Gerencia:

No contempla disposición expresa sobre el órgano ejecutivo y, antes bien, pareciera que sus facultades son asignadas al consejo de administración (26). No figura como órgano interno de la entidad(8) y no figura textualmente como una mención a establecer en los estatutos (6). Solo se hace referencia a los *administradores* en la prohibición de privilegios (4) y en relación con las multas por defectos contables (102). Sin embargo, como en el estatuto pueden establecerse las demás estipulaciones y disposiciones que los asociados consideren necesarias para el buen funcionamiento de la caja o fondo de conformidad con la ley (6), es perfectamente factible su existencia.

Es importante advertir que el diseño del personal directivo-gerencial de las cajas y fondos en la Ley es inadecuado cuando, por una parte, no contempla la figura de la gerencia profesional permanente y remunerada, otorgando la administración al consejo respectivo, mientras que, por la otra, no permite la remuneración de ninguno de los integrantes del mismo. Ello atenta gravemente contra el desarrollo y consolidación de las cajas y fondos, y las conceptúa como entidades de voluntariado, de menor envergadura.

5.3. Miembros-trabajadores:

No contempla esta figura y, antes bien, la rechaza al solo permitir el pago de dietas por asistencia a reuniones como medio de remuneración de los miembros de los consejos de administración y vigilancia (39).

5.4. Asalariados:

La Ley otorga al consejo de administración la facultad de contratar el personal necesario para el cumplimiento de los fines de la asociación, pudiendo delegarlo en el presidente (26). En tal virtud, los empleados de las cajas y fondos de ahorro son trabajadores asalariados regidos en su totalidad por la legislación laboral vigente. Nada dispone sobre su pertenencia como miembros de la caja o fondo al que prestan sus servicios, ni sobre quien haría aportes.

5.5. Asesores:

La Ley se refiere a los honorarios profesionales por el ejercicio de acciones para la defensa de los derechos e intereses de la entidad y la contratación de apoderados judiciales y extrajudiciales (26), así como a los auditores o firmas de auditores para la realización de auditorías (31) y la contratación de la auditoría externa anual (26).

Como la ley (26) permite al consejo de administración la contratación del personal necesario, nada impide que lo haga con asesores de cualquier tipo.

6. GESTION SOCIAL.

6.1. Operaciones:

Bajo la autorización previa de la Superintendencia que, incluso, puede suspender y revocar (74), y la que, además, debe realizar el estudio de factibilidad (42) se permite a las cajas y fondos:

a) Colocaciones: bajo el criterio de la diversificación del riesgo, 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 (41).

Además, deben depositar el dinero de la reserva de emergencia en ese mismo tipo de institución (54), además que sólo pueden tener cuentas o efectuar depósitos en los bancos e instituciones financieras (53);

LA LEY DE CAJAS DE AHORRO Y FONDOS DE AHORRO DE VENEZUELA

b) *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 (42), siendo competencia de la asamblea autorizar las inversiones y contrataciones de carácter social (20);

c) *Operaciones autorizadas:* realizar proyectos sociales con otras cajas y fondos, en beneficio exclusivo de sus asociados; efectuar inversiones en seguridad social y adquirir bienes inmuebles, siempre que sean aprobadas previamente por la Superintendencia (42), con lo cual se vulnera el derecho de libre disposición de los bienes, previsto en el artículo 115 constitucional.

De acuerdo a la Ley Orgánica de Turismo (Art. 6), las cajas de ahorro son formas colectivas de participar de forma masiva en el disfrute de los beneficios del turismo y de la recreación comunitaria, por lo que no vemos obstáculo para que puedan desarrollar por si mismas esas actividades en beneficio de sus miembros.

La adquisición de bienes muebles y equipos para el funcionamiento no requieren de la autorización de la Superintendencia, ni la realización del correspondiente estudio de factibilidad por parte de ella (42);

d) *Operaciones prohibidas:* la ley prohíbe a las cajas y fondos de ahorro solicitar financiamiento externo (46), así como desarrollar cualquier otra actividad distinta de las que le están permitidas, se entiende por dicha ley (3, final) como efectuar operaciones, realizar proyectos sociales con otros entes de la Economía Social y Participativa como cooperativas, mutuales y sociedades no lucrativas, ni efectuar otras actividades que las especificadas en la Ley, con lo cual se liquida la prestación de servicios sociales a sus miembros como son el mutuo auxilio y montepío, entre otros, además que se estrangula definitivamente su desarrollo.

6.2. *Servicios:*

Los servicios que prestan las cajas y fondos de ahorro están destinados exclusiva y excluyentemente a sus asociados, en particular

los préstamos (42) prohibiéndose otorgarlos a terceros, o garantizar obligaciones de éstos (45) bajo pena de sanciones a quienes los otorguen (107). Los servicios son:

a) Ahorros: llamados haberes, integrados por los aportes de los asociados, consistentes en un porcentaje de su sueldo o salario básico mensual, normalmente el 10%, deducido de la nómina de pago por el patrono, más el aporte de éste, ordinariamente proporcional al del trabajador (64), además de los aportes voluntarios, adicionales, que hiciere el trabajador, y la parte proporcional que le corresponda de los beneficios obtenidos en cada ejercicio (66). Son la base para la concesión de préstamos no hipotecarios (43).

Los aportes son acreditados en cuentas individuales, de las que se informa a los miembros, y son intransferibles (65); están exentos del impuesto sucesoral (y del impuesto sobre la renta) y son inembargables, salvo alimentos debidos (68). Los aportes del patrono son establecidos en la convención colectiva; no forman parte del salario, salvo pacto expreso, y deben ser entregados a la caja o fondo en los 5 días siguientes, so pena del pago de intereses (64).

b) Préstamos: limitados a los asociados (45) de acuerdo a las modalidades, plazos e intereses a cobrar establecidos en los estatutos (6), por cierto, nunca superiores al 12% anual y 18%, si son hipotecarios, además de los gastos de tramitación cobrables solo una vez (artículo 1746 del Código Civil).

Tipos de préstamos: con garantía hipotecaria para vivienda en régimen de propiedad individual de los asociados (44), de acuerdo a los límites establecidos en el reglamento interno respectivo (43); y préstamos con garantía de los haberes disponibles del asociado o de hasta 3 asociados (42) limitado al 80% del monto de los mismos (43), con intereses nunca superiores a la tasa legal. En caso de liquidación los préstamos se consideran de plazo vencido (144). La ley no indica el órgano encargado de su aprobación, por lo cual los estatutos pueden atribuirlo al consejo de administración, o a un comité especializado;

c) Beneficios provenientes de *Proyectos sociales*, siempre que

LA LEY DE CAJAS DE AHORRO Y FONDOS DE AHORRO DE VENEZUELA

fueren establecidos con otras cajas y fondos de ahorro (42) pero no con otros entes de la Economía Social. Pensamos en servicios de protección de la salud, funerarios, de turismo, vivienda, educación, proveduría, etc.;

d) *Otros servicios:* aunque la ley no se refiere para nada a la práctica de los retiros parciales de haberes, consideramos que siendoafecte su condición de garante de los créditos, es perfectamente los mismos de propiedad de los miembros y siempre que nose afecte su condición de garante de los créditos, es perfectamente posible hacerlo. No podemos decir lo mismo de los avales y fianzas, mutuo auxilio y montepío.

6.3. *Libros, actas e informes:*

a) *Libros:* la Ley les impone llevar libros sociales de actas de cada uno de sus órganos internos y de registro de asociados (47);

b) *Contabilidad:* como nada precisa la Ley, se aplican las normas ordinarias mercantiles: libros diario, mayor y de inventarios. La contabilidad debe ser llevada de acuerdo a los principios contables generalmente aceptados y a las normas establecidas por la Superintendencia, actualizados, bajo pena de amonestación pública (102);

c) *Actas:* de las asambleas se levanta acta (17), la que debe ser protocolizada y sometida a la Superintendencia para su aprobación (20;)

d) *Informes:* anualmente, memoria y cuenta del consejo de administración, informe del consejo de vigilancia e informe de auditoría externa del ejercicio inmediatamente anterior (15).

6.4. *Estados financieros:*

a) *Anuales:* la duración del ejercicio financiero la establece el estatuto (6). Al término de los 90 días continuos de su vencimiento, el consejo de administración los presenta para su aprobación a la asamblea (2 y 20) y remite a la Superintendencia, en original,

debidamente auditados (49), concediéndose prórroga a solicitud de parte hasta por 45 días, bajo pena de multas (103);

b) Trimestrales: en los 30 días continuos siguientes al cierre de cada trimestre, debe presentarse a la Superintendencia un estado de ganancias y pérdidas, el monto de los haberes y el número de asociados, con posibilidad de prórroga hasta por 15 días (48);

c) Condiciones: el balance o estado financiero debe reflejar razonablemente la solvencia, liquidez, solidez económica o financiera de la caja o fondo (106).

6.5. Auditoría:

a) Externa anual: los estados financieros anuales deben ser auditados por contador o firma de contadores públicos externos colegiados y registrados en la Superintendencia (49), presentados conforme al Código de Cuentas y demás Normas Operativas elaboradas por dicha entidad (50), auditoría externa que es contratada por el consejo de administración (26);

b) Auditorías: ordenadas en cualquier momento que lo considere necesario por el consejo de vigilancia, mediante un proceso de ofertas de servicio (31) y llevadas a cabo por auditores que cumplan los anteriores requisitos;

c) Auditorías administrativas: ordenadas por el Superintendente de oficio o a solicitud del 20% de los asociados y realizadas por funcionarios de la Superintendencia (80):

d) Condiciones: sujetarse a las normas contables y a los lineamientos o disposiciones que para tales efectos dicte la Superintendencia, bajo pena de suspensión de la inscripción en el Registro de Contadores hasta por 2 años y, en caso de reincidencia, hasta por 10 (108); lo mismo si dolosamente no se refleja razonablemente la situación de la entidad, bajo pena de multa (106).

LA LEY DE CAJAS DE AHORRO Y FONDOS DE AHORRO DE VENEZUELA

6.6. Planificación:

Corresponde al consejo de administración presentar a la asamblea, para su aprobación (20) el presupuesto de ingresos y gastos, y el de inversión de la entidad para el ejercicio siguiente (26) .

7. RECURSOS ECONOMICOS.

7.1. Constitución:

El patrimonio social o los recursos económicos de las cajas y fondos de ahorro se conforman con los bienes muebles, equipos e inmuebles que tuviere la entidad para su funcionamiento; los fondos y reservas de carácter irrepartible que hubiere constituido la caja o fondo, y los títulos valores que hubiere adquirido o invertido (42). No precisa si los haberes de los miembros forman parte del patrimonio.

7.2. Aportes:

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 patrono y la parte de los beneficios de cada ejercicio que les corresponda, los que pueden ser capitalizados y acreditados en cuentas individuales (66).

7.3. Títulos:

Las cajas y fondos de ahorro no emiten títulos que certifiquen o comprueben los aportes a capital de la entidad que hicieren sus asociados, porque no existe tal figura. Lo que hacen es acreditar en cuentas individuales los haberes de los asociados (66);

7.4. Excedentes o beneficios:

Aunque la ley no es clara, al cierre de cada ejercicio anual, una vez que se levantan los estados financieros, se determinan los rendi-

mientos netos (53); se precisan los beneficios que hubieren sido obtenidos durante el mismo (6) y se acuerdan los porcentajes que se asigne a las reservas (6);

7.5. Fondos y reservas:

a) *Reserva de emergencia:* de los rendimientos netos del ejercicio se destina al menos el 10% para constituir una reserva de emergencia (53), cuyo dinero debe ser depositado en bancos e instituciones financieras (54) y no solo ser acreditado en la contabilidad, y que se destina a cubrir pérdidas (55);

b) *Reservas especiales:* la Superintendencia puede ordenar la constitución de reservas especiales para la cobertura de riesgos (56);

c) *Otras reservas:* la asamblea puede acordar la formación de otras reservas distintas a las establecidas en los estatutos (20);

d) *Control público:* la ley faculta a la Superintendencia para revisar todo lo relativo a las reservas, lo que implica ordenar la rectificación o constitución de las mismas (74).

7.6. Distribución de restantes:

La asamblea, al aprobar los estados financieros debidamente auditados, autoriza el reparto de los beneficios obtenidos (20), entre los asociados, en forma proporcional (65), aunque la ley no lo diga, se debe entender que a los haberes que cada uno tuviere en la entidad (67);

7.7. Pérdidas:

a) *Cobertura:* la asamblea puede afectar la reserva de emergencia para afrontar el total o parte de las pérdidas del ejercicio, o trasladarla para ser amortizada hasta en los subsiguientes 10 ejercicios (55), con lo que se podría ir corriendo las pérdidas consecutivamente, y mientras, seguir distribuyendo beneficios entre los asociados;

LA LEY DE CAJAS DE AHORRO Y FONDOS DE AHORRO DE VENEZUELA

b) *Plan de recuperación:* 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 (51).

8. TRANSFORMACIONES Y EXTINCIÓN.

8.1. Conversión:

De acuerdo a la Ley, las cajas de ahorro sólo pueden transformarse en fondos de ahorro, y los fondos en cajas (3), previa aprobación por la asamblea con mayoría calificada de 2/3 parte de los asociados (14), lo que la hace prácticamente imposible. Si no es autorizada por la Superintendencia se considera nula y sin efecto (142).

8.2. Reforma de los estatutos:

Por acuerdo de la asamblea se pueden modificar los estatutos de la caja o fondo de ahorros (20), con mayoría de las 2/3 partes de los asociados (14) lo que prácticamente los momifica. El acta debe ser protocolizada y sometida a la Superintendencia para su autorización (20), la que aunque la ley no lo señale expresamente, debe seguir el procedimiento de constitución correspondiente (7).

8.3. Fusión y escisión:

Acordadas por la asamblea (20) con mayoría calificada de las 2/3 partes de los asociados, sólo pueden darse con otra caja o fondo de ahorros (14) y sólo son válidas con la autorización de la Superintendencia (142). Si la fusión es por incorporación a otra caja o fondo de ahorros, produce la disolución. Inadvertidamente, la ley impone la liquidación cuando se trata de una disolución sin liquidación, con lo cual se pone en entredicho sus efectos.

8.4. Disolución:

a) *Procedimiento:* acordada por la asamblea (20) con mayoría calificada de las 2/3 partes de los asociados, salvo cuando fuese

impuesta por la Superintendencia (14) y previa autorización de la misma (140 y 143), sin la cual se considera nula y sin efecto (142), se efectúa según el procedimiento establecido en los estatutos (6). Si se trata de un fondo, la decisión debe ser adoptada por la asamblea conjuntamente con el patrono (71);

b) Causales: establecidas en forma enunciativa por la ley (140): 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;

8.5. Medidas previas:

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 (51) la Ley ha establecido la adopción de medidas en el siguiente orden:

a) Medidas preventivas (127): observaciones y recomendaciones que puede formular la Superintendencia a las cajas y fondos al efectuarles inspecciones;

b) Medidas correctivas (127): 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 (129), la que designa a 3 funcionarios para que en forma conjunta con los consejos subsanen las irregularidades existentes (128), con una duración de 30 a 60 días hábiles (130), a cuyo vencimiento se levanta la medida o se decreta la intervención (131);

LA LEY DE CAJAS DE AHORRO Y FONDOS DE AHORRO DE VENEZUELA

d) *La intervención* : de no ser suficiente las medidas anteriores para corregir las situaciones que las motivaron, o en caso de irregularidades graves (132) la Superintendencia decreta la intervención hasta por 120 días hábiles (138); ordena la separación de sus cargos de todos los directivos (134) y designa una comisión interventora que *tiene las más amplias facultades de administración, disposición, control y vigilancia, incluyendo todas las atribuciones que la ley y los estatutos de la asociación confieren a los consejos de administración y de vigilancia y a los demás comités de la asociación intervenida* (133).

Los interventores, hasta 5 personas, no pueden ser asociados (133) ni tener vínculos de consanguinidad o afinidad con los directivos (136); son responsables de sus actuaciones, exigiéndoseles que establezcan fianza o caución (137) no se sabe a costas de quien, y su remuneración, caso de no ser funcionarios, será imputada a la caja o fondo de ahorros intervenida según la capacidad económica de la misma, sin que sus integrantes tengan relación laboral alguna (135). Rinden cuenta mensual al Superintendente y al final de gestión, un informe final al mismo, y a la asamblea (138).

Los directivos separados de sus cargos pueden ser suspendidos y excluidos por la asamblea si se comprueba que no cumplieron las medidas pautadas por la Superintendencia, salvo que sean reincorporados por ella (139).

8.6. Liquidación:

a) *Comisión liquidadora*: designada por la asamblea, está conformada por 4 asociados mas un representante de la Superintendencia. Prepara el proyecto de liquidación y lo presenta en 60 días a la Superintendencia para su aprobación (143);

b) *Partición*: se establece con precisión el orden de prelación de las obligaciones contraídas por la caja o fondo (144), así como la necesaria publicidad previa en beneficio de los acreedores sociales;

c) *Extinción*: finalizado el proceso la Superintendencia excluye de su registro al ente liquidado (141) y lo notifica a la Oficina de Registro correspondiente (145).

9. INTEGRACION.

9.1. Sistemas:

La ley no trae normas expresas sobre organismos de segundo o mayores grados integrados por las cajas y fondos de ahorro que les sirvan de mecanismos de promoción y defensa de sus derechos e intereses, para la satisfacción en común de necesidades la prestación conjunta de servicios y, particularmente, para ejercer por sí mismas la promoción y control del conjunto de cajas y fondos, como es la tendencia internacional en la materia.

Sin embargo, como no está prohibido, las cajas y fondos pueden constituir y afiliarse a entidades tanto de hecho como de derecho para objetivos comunes, además que ello es el corolario del derecho de asociación previsto en el artículo 52 de la Constitución.

9.2. Objeto y finalidad:

La única previsión legal es la facultad que se da a las cajas y fondos de ahorro de realizar proyectos sociales con otras cajas y fondos, en beneficio exclusivo de sus asociados (42), operación que, por cierto, requiere de la aprobación previa de la Superintendencia, la que –además– debe realizar el respectivo estudio de factibilidad.

Creemos que ello comprende la posibilidad de constituir entidades jurídicas para la gestión de los proyectos sociales, y el lógico ingreso a las mismas, y destacamos la gran amplitud de actividades que pueden inscribirse bajo ese concepto.

10. RELACIONES CON EL ESTADO.

10.1. Protección:

La ley diseña un sistema paternalista de protección del ahorro del trabajador en sus cajas y fondos a través de mecanismos de vigilancia, control, fiscalización, inspección y regulación estatal de las

LA LEY DE CAJAS DE AHORRO Y FONDOS DE AHORRO DE VENEZUELA

mismas (73) por parte de la Superintendencia; de sus decisiones importantes (20) y de sus operaciones, las que sujeta a la autorización previa de la misma (42).

10.2. Fomento:

Además de un sistema completo de exenciones impositivas, el único mecanismo de fomento de las cajas y fondos de ahorro previsto es través de la Superintendencia, a la que la ley da por finalidad promover e incentivar su constitución y funcionamiento (73). Lamentablemente les impide obtener financiamiento, incluso público para la ampliación de sus operaciones crediticias –piénsese en préstamos para vivienda- (46) y desarrollar actividades distintas (3) de las que expresamente les permite (42).

10.3. Régimen fiscal:

a) Las Cajas y fondos de ahorro están exentas de pago de todo tipo de impuesto nacional directo, tasas, contribuciones 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 (Final Segunda). Ya lo estaban del impuesto sobre la Renta por las operaciones previstas en sus estatutos;

b) Los haberes de los asociados están exentos del impuesto sucesoral (68), además del de la Renta (y las utilidades), ya previsto por la ley respectiva.

10.4. Autoridad de Aplicación:

a) *Naturaleza:* la Superintendencia de Cajas de Ahorro es un servicio de carácter técnico, adscrito al Ministerio de Finanzas que goza de autonomía funcional, administrativa, financiera y organizativa (72), y, cuyos ingresos provienen de los aportes presupuestarios del Ejecutivo Nacional (75).;

b) *Dirección:* es dirigida por un Superintendente y un adjunto (79) ambos de la libre remoción del Ministro, cuyos requisitos están

previstos en la Ley, entre los que llama la atención: “*ser de comprobada solvencia económica*” (77), lo mismo que fija las incompatibilidades para el ejercicio del cargo (78) y el régimen de las faltas (79). El Superintendente asume la dirección jerárquica superior del organismo mediante el ejercicio de las atribuciones que determina expresamente la ley (80);

c) Los *empleados y funcionarios* de la Superintendencia de Cajas de Ahorro aparentemente no se rigen por la Ley general respectiva, sino por el Estatuto de Personal dictado por el Superintendente (80).

10.5. Competencia:

a) *Enumeración*: además de las establecidas a través del texto legal, se detallan otras 11 atribuciones de la Superintendencia (74) respecto de las cajas y fondos de ahorro, todo lo que conforma un cuerpo absolutamente desproporcionado de facultades sobre estas instituciones (ver anexo), entre las que destacan: una amplísima potestad normativa; fiscalización de libros, documentos, sistemas y equipos de computación; información y registro; convocatoria y asistencia a asambleas y reuniones; suspensión de las asambleas; prestar asesoría a solicitud de parte; otorgar, suspender o revocar la autorización para efectuar operaciones permitidas; ordenar el régimen de las reservas y de los estados financieros, etc.;

b) *Protección*: la ley establece (82 -100) todo un sistema de protección de las cajas y fondos de ahorro (que denomina usuarios) frente a las actividades ejercidas por la Superintendencia en ejercicio de sus competencias, con un procedimiento a seguirse ante instancias de protección al consumidor;

c) *Información y defensa*: se otorga a los usuarios el derecho a la información, a la par que obliga a la Superintendencia a suministrarla.

10.6. Sanciones:

La Ley otorga a la Superintendencia la potestad de imponer a las

LA LEY DE CAJAS DE AHORRO Y FONDOS DE AHORRO DE VENEZUELA

cajas y fondos de ahorro, una vez comprobada la contravención, las siguientes sanciones:

a) *Amonestación* privada o pública a los directivos por la realización extemporánea de las elecciones y por el incumplimiento de los plazos de las medidas ordenadas por la Superintendencia; y a los contadores públicos y administradores por problemas en la contabilidad (102);

b) *Multas*, calculadas en unidades tributarias (entre 50 y 500) de acuerdo a las circunstancias de la infracción, reincidencia y grado de responsabilidad (101), impuestas a:

1. Los directivos y contadores, por irregularidades en los estados financieros (103);

1. Los directivos, por incumplimiento de las circulares y providencias dictadas por la Superintendencia; de lo establecido en los estatutos y reglamentos internos; por la falta de notificación a la Superintendencia de la convocatoria de asambleas y de declaración jurada de patrimonio de los directivos, y por solicitud de financiamiento externo (104) y por otorgar préstamos a terceras personas (107) además de la remoción del cargo.

Estas multas no pueden ser canceladas con recursos de las cajas y fondos, y se exceptúan quienes no tengan culpa;

3. Las cajas y fondos de ahorro, por decisiones de la asamblea que incumplan las estipulaciones de las circulares y providencias de la Superintendencia, las disposiciones de los estatutos y reglamentos internos y demás normas de la ley (105). Se observa que en estos casos no se toma en cuenta la capacidad económica de la caja o fondo de ahorros para fijar el monto de la multa ;

4. Toda persona que dolosamente y en el ejercicio de sus actividades suministre falsas informaciones económicas y financieras, o por fraudes (106).

c) *Vigilancia de administración controlada e intervención* (101), ya vistas;

d) *Liquidación*: por decisión directa de la Superintendencia cuan-

do en caso de intervención la situación legal, administrativa, contable y financiera de la caja o fondo sea de tal gravedad que haga imposible el cumplimiento de su objeto (140). Contrasta con la Ley

de cooperativas que le da a la Superintendencia respectiva la potestad de pedir la liquidación al Juez, quien decide al respecto.

10.7. Procedimiento:

a) Competencia: las sanciones son impuestas por el Superintendente (80), una vez comprobada la contravención legal (101), quien informa al Ministro de las irregularidades observadas, las medidas correctivas y las sanciones adoptadas (81), lo que nos parece sin sentido ya que pretendidamente la Superintendencia goza de autonomía funcional (72);

b) Procedimiento: sumamente detallado en un capítulo completo (artículos 110 a 126) por cierto, copiado de la Ley de Cooperativas (97 a114), materia que forma parte de la legislación ordinaria sobre el proceso administrativo y que de hecho modifica, con lo que cercena el derecho al debido proceso. En el mismo se otorgan facultades cautelares desmesuradas a la Autoridad de Aplicación, como ordenar la suspensión de actividades y presuntamente infractoras y de realizar actos provisionales (117) y se deja en evidente indefensión a la parte sancionada, incluso cuando se reducen drásticamente los plazos de impugnación previstos en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, de 15 a 3 días, y sólo en caso de silencio de la Administración;

c) Recursos: se aparta del sistema previsto en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos cuando permite optar por la vía administrativa o la jurisdiccional (76) contra los actos emanados de la Superintendencia.