

# LA LEY DE CAJAS DE AHORRO, FONDOS DE AHORRO Y ASOCIACIONES DE AHORRO SIMILARES DE VENEZUELA, DE 2.005<sup>1</sup>

García Müller, Alberto y Grimaldo Lorente, Carlos<sup>2</sup>  
amuller@ula.ve; cgrimaldo@ula.ve

Fecha de recepción: 09-06-06  
Fecha de aprobación: 20-07-06

## Resumen

El presente trabajo, analiza desde el punto de vista técnico-jurídico la nueva Ley de Cajas de Ahorro, Fondos de Ahorro y Asociaciones de Ahorro Similares de Venezuela de 2.005, a través de 10 conjuntos temáticos y 60 institutos jurídicos

**PALABRAS CLAVES:** Ley, caja, fondo, asociación, ahorro, instituto, Venezuela.

## Abstract

The law of savings banks, funds of saving and similar saving associations of venezuela, 2.005

The present document analyzes from a technical and juridical point of view the new Law of Savings Banks, Saving Funds, and Similar Saving Associations of Venezuela of 2005, throughout 10 thematic groups and 60 juridical institutes.

**Key Words:** Law, banks, fund, association, savings, institute, Venezuela.

- 1 Este trabajo ha sido posible gracias al financiamiento obtenido del Consejo de Desarrollo Científico, Humanístico y Tecnológico (CDCHT) de la Universidad de los Andes, de Mérida, Venezuela (Proyecto D-235-03-09-B), al que agradecemos su apoyo.
- 2 Profesor de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela Abogado e Investigador del Instituto Iberoamericano de Derecho Agrario. (IIDARA) Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad de Los Andes, Venezuela.

## 1. ACERCA DE LA LEY

### 1.1. Evolución legal:

- a) Desde 1.966 y hasta el año 2.001, 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;
- b) Entre el 2 de junio y el 9 de noviembre de 2.001, 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;
- c) El 27 de noviembre de 2.001, 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;
- d) El 12 de diciembre de 2.002 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 2.001. Tuvo por única finalidad separar las Cajas de Ahorro del sector militar del sistema democrático de elección de los directivos;
- e) La vigente Ley constituye una reforma parcial de la Ley de 2.003. Fue sancionada por la Asamblea Nacional el 1 de septiembre de 2.005, 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 2.005;
- f) La ley consta de 146 artículos, una disposición transitoria y una final de entrada en vigencia. Está dividida en 8 títulos, 15 capítulos y 2 secciones. A nuestra manera de ver, el Título VI, De la Protección de los Asociados, es inaplicable, ya que nada tiene que ver con el resto de la Ley, y más bien pareciera ser traída de algún proyecto relacionado con la Ley de Protección al Consumidor y del Usuario;

## **1.2. FINALIDAD Y OBJETO DE LA LEY:**

- a) Finalidad: reconocer el derecho de todo tipo de trabajador y de las organizaciones de la sociedad para desarrollar asociaciones de ahorro; el fortalecimiento de las actividades de las mismas y asegurar la protección del Estado, todo ello con el fin de fortalecer el desarrollo económico del país.
- b) Objeto: establecer y regular la constitución, organización y funcionamiento de las asociaciones de ahorro.

## **1.3. ÁMBITO**

- a) Orgánico: la ley se aplica a las cajas de ahorro, los fondos de ahorro y a las asociaciones de ahorro similares, entre las que incluye: los Institutos de Previsión Social, los Planes de Ahorro y las Asociaciones de Ahorristas. Se aplica, además, a las asociaciones o personas jurídicas cualquiera que fuese, siempre que tengan características similares, no obstante la denominación que adoptaren. Corresponde a la Superintendencia de Cajas de Ahorro determinar las entidades que –por la naturaleza de las actividades que realicen- queden sometidas a dicha Ley.

La propia Ley exceptúa de su aplicación a las asociaciones de carácter comunitario y a las Cajas Rurales, las que se sujetan exclusivamente a sus propios estatutos y/o reglamentos

- b) Material: la ley regula la constitución, la organización y el funcionamiento de las cajas de ahorro, los fondos de ahorro y las asociaciones de ahorro similares. Además, regula la organización y el funcionamiento de la Autoridad Pública de Aplicación (Superintendencia de Cajas de Ahorro).

## **1.4. SUJECCIÓN A LA LEY:**

- a) Forma: 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 producirá el efecto deseado;

- b) Inicio de vigencia: 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;

### **1.5. ASPECTOS JUDICIALES:**

- a) Competencia: la ley establece un doble sistema de competencia judicial respecto de las cajas, fondos y asociaciones de ahorro similares:

Primero, otorga al Juez de Municipio del domicilio de la asociación la competencia para conocer y 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 a su adopción. Si se trata de la asamblea de delegados, la solicitud no corresponde a los delegados sino al 20% de los asociados; y segundo, concede la competencia al Juez del domicilio social, por la cuantía de la demanda, en caso de actuaciones u omisiones de la asamblea y del consejo de administración que violen o menoscaben los derechos de los asociados;

- 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, 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, fondos y asociaciones similares de ahorro.

En caso de la declaratoria de nulidad de la asamblea, el juez notifica a la entidad y a la Superintendencia para que ésta convoque una nueva asamblea, dentro de los 15 a 30 días hábiles siguientes, para deliberar sobre las materias anuladas, presidida por el Presidente del Consejo de Administración, teniendo derecho a voz.

### **2. ASPECTOS GENERALES:**

#### **2.1. Finalidad y objeto:**

- a) Finalidad: la ley establece como finalidad de estas instituciones incentivar o fomentar el ahorro de sus asociados, para mejorar la economía familiar de los mismos.

La ley de cajas de ahorro, fondos de ahorro y asociaciones de ahorro...

- b) Objeto: recibir, administrar e invertir los aportes de sus asociados; conceder préstamos exclusivamente a sus asociados y 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.

La administración, rectoría y gestión de la caja, fondo o asociación similar de ahorro debe ser hecha por las propias entidades y no puede delegarse o transferirse a otros, sean estas instituciones financieras, mandatarios, comisionistas u otros “encargos de administración”.

## **2.2. VALORES Y PRINCIPIOS:**

- a) Valores: las cajas y fondos se fundamentan en los valores de la mutua cooperación, la solidaridad y la equidad;
- b) Principios: los principios que rigen las cajas, fondos y asociaciones similares 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, ni a los trabajadores y gerentes de las mismas;

Debemos añadir la autonomía como principio, ya que aunque no de texto expreso, del contexto de la ley se deriva que estas entidades son autónomas en su funcionamiento, máxime que se les prohíbe delegar, transferir o hacer “encargos de administración” a otras entidades, de su administración, rectoría y gestión. Sin embargo, esa autonomía 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 y decisiones.

## **2.3. NATURALEZA:**

- a) Personería: las cajas, fondos y asociaciones similares de ahorro son asociaciones civiles dotadas de personería jurídica, que obtienen mediante la protocolización del acta constitutiva en el Registro Subalterno de su domicilio. Y, son medios de participación y protagonismo en lo social y

económico. Son asociaciones civiles sin fines de lucro de carácter social, generadoras de beneficios colectivos, y eficientes.

- b) Ubicación: 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.

#### **2.4. CARACTERÍSTICAS:**

- a) Duración: aún cuando el artículo 4, numeral 6 dispone que no están sujetas a duración predeterminada, el artículo 142, 1 establece como causal de disolución el cumplimiento del término fijado en los estatutos, sin que hubiese habido prórroga (por vía de reforma de estatutos);
- b) 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 irrepantibles 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.

#### **2.5. 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 del consejo de administración. Solo permite que la entidad asuma los gastos que ocasione la defensa de los derechos e intereses de la entidad, y no la de los directivos personalmente considerados.

#### **2.6. RESPONSABILIDAD CIVIL:**

- a) De la entidad: aunque la ley nada dice expresamente, las cajas, fondos y asociaciones similares de ahorro responden frente a sus acreedores con todo su patrimonio, según los principios generales en la materia.
- b) Los integrantes de los consejos de administración y de vigilancia son solidariamente responsables por las decisiones adoptadas por el consejo

La ley de cajas de ahorro, fondos de ahorro y asociaciones de ahorro...

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, y no hubiesen hecho constar en el acta su voto negativo.

- c) Los integrantes del consejo de administración son responsables en forma personal por el daño patrimonial que su conducta dolosa (que no culposa) hubiere causado a la entidad o a sus asociados. En particular, el presidente, el tesorero, el gerente y demás personas que manejan directamente los fondos, son responsables por su gestión administrativa.
- d) Los asociados: 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.

## 2.7. FUENTES:

La Ley no tiene un artículo que disponga 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) Externas (impuestas por el Estado): Las disposiciones de Ley y su Reglamento; las normas que dicte la Superintendencia de Cajas de Ahorro, que son las siguientes: Providencias; Normas operativas o de funcionamiento de las cajas, fondos y asociaciones similares de ahorro, y Estipulaciones de las circulares dictadas por ella, sin saberse a ciencia cierta que son unas y otras, además de darle rango obligatorio a las últimas, las que –por cierto- son de dudosa legalidad inicial;
- b) Internas: los estatutos, cuyo contenido obligatorio es dispuesto por la ley, además de las otras disposiciones que los asociados decidan incluir en ellos por considerarlas necesarias para el buen funcionamiento de la entidad; los reglamentos internos aprobados por la asamblea; las decisiones de la Asamblea de Asociados; y las decisiones del Consejo de Administración.

## **2.8. CLASES O TIPOS DE ENTIDADES DE AHORRO:**

- 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. Parece que la ley acepta los fondos 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

Las asociaciones de carácter comunitario y las cajas rurales no se rigen por la Ley en comento, sino por sus estatutos, aunque la Superintendencia de Cajas de Ahorro les pueden prestar asesoría técnica, legal y capacitación.



## **2.9. PROCESO DE CONSTITUCIÓN:**

- a) Formas previas y sencillas: la ley permite el funcionamiento de las asociaciones de ahorro similares, 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 afín al ente jurídico donde se desenvuelven.
- b) Período de promoción: nada dispone la Ley sobre la etapa promocional u organizativa de estas instituciones, ni siquiera sobre la responsabilidad de quienes actúan por ellas durante este período, su extensión y cesación.
- c) Requisitos: contar con un mínimo de 20 asociados fundadores, y que la nueva entidad no le haga competencia ruinosa a otra caja, fondo o asociación similar de ahorros que funcione eficientemente, asociando a trabajadores del mismo tipo de aquella.
- d) Procedimiento:
  - 1. Asamblea de constitución, de la que se levanta Acta Constitutiva con los datos básicos (lugar y fecha, identificación y firma de interesados, denominación, objeto y domicilio; constancia de aprobación de estatutos e identificación de directivos).
  - 2. Presentación de solicitud de registro ante la Superintendencia, junto al acta constitutiva y estatutos. Los fondos de ahorro deben agregar el Acta Constitutiva y Estatutos de la empresa o institución patrocinante y el acta de la reunión donde se acordó constituirlo.
  - 3. Revisión por la Superintendencia dentro de los 30 días siguientes, en el que puede hacer las observaciones que estime convenientes. Cabe preguntarse qué sucede si la caja, fondo o asociación similar de ahorro no está de acuerdo con las observaciones formuladas por la Superintendencia. De vencerse el plazo sin decisión de la Superintendencia, se podrá entender que fue negativa, acogiendo el criterio de la presunción denegatoria tácita prevista en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, aplicable supletoriamente por disposición de la misma Ley, e interponer recurso de reconsideración dentro de los 15 días siguientes al vencimiento de los 30 días.

4. De ser subsanadas las faltas, errores u omisiones observadas, la Superintendencia otorga la Orden de Protocolización del acta constitutiva y sus estatutos, lógicamente ante el Registro Subalterno del domicilio. De conformidad con la redacción del artículo, parece obligatorio constar con dicha orden a los efectos de que la asociación solicite la personalidad jurídica, lo cual pone en relieve la injerencia de la administración pública en detrimento de la autonomía de dichas asociaciones, y del derecho constitucional de libre asociación;
5. Registro ante la Superintendencia en los 30 días siguientes, junto con el acta constitutiva y estatutos en copia simple.

No es posible aperturar cuentas o efectuar depósitos de las cajas, fondos y asociaciones similares de ahorro en los bancos y demás instituciones financieras, hasta que no conste por escrito el registro ante la Superintendencia.

## **2.10. INTEGRACIÓN**

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

## **3. REGIMEN DE LOS ASOCIADOS**

### **3.1. Ingreso:**

- a) Personas: aunque nada se dice en forma expresa, del contexto legal se desprende que sólo las personas naturales pueden ser asociados;
- b) 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

La ley de cajas de ahorro, fondos de ahorro y asociaciones de ahorro...

de desenvolvimiento, salario, ingreso o renta. Pero, los fondos y de las asociaciones similares de ahorro se constituyen solamente con trabajadores del sector privado.

Pueden ser asociados (en igualdad de condiciones) los trabajadores de estas entidades, los integrantes de las asociaciones de ahorristas, los trabajadores jubilados o pensionados, ex trabajadores y contratados de la empresa o ente público. No obstante, los contratados y los trabajadores de las cajas, fondos y similares, no pueden ser directivos.

- c) Procedimiento: la ley no establece el procedimiento a seguir ni cual es el órgano competente para acordar la admisión. Las condiciones de ingreso deberán señalarse en el estatuto, siendo la principal de ella hacer una manifestación expresa de voluntad de ingresar, ordinariamente ante el consejo de administración. Tampoco la ley regula el recurso que pueda ejercer contra el silencio o la negativa de admisión.

### **3.2. DEBERES Y DERECHOS:**

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. Además, establece en forma separada los deberes y los derechos de los asociados, refiriendo, además, al estatuto la determinación 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;
- b) Derechos: enumerados con amplitud y en forma enunciativa por la ley, detallando el derecho de información de los asociados, tanto de las operaciones de la entidad, como de sus haberes. Incorpora el derecho del empleador a obtener información oportuna sobre sus aportes -si los hiciere- y sobre el funcionamiento de las cajas, fondos y asociaciones similares de ahorro.

De interés, el derecho de cualquier asociado y en cualquier momento, de demandar cualquier actuación u omisión de la asamblea y del consejo de administración, que viole o menoscabe sus derechos, ante el juez competente

por la cuantía de la demanda, no siendo causal de sanción el ejercicio de este derecho.

### **3.3. DISCIPLINA:**

- a) Procedimiento: de oficio o a instancia de parte, la sesión conjunta de los directivos puede –con el voto de las 2/3 partes de sus integrantes- acordar la apertura de un proceso disciplinario a los asociados incurso en causal de exclusión, declarando el sobreseimiento de la causa o aplicando la sanción que considere conveniente. Dentro de los 7 días siguientes, se notifica al asociado la apertura del procedimiento, de acuerdo a un reglamento interno que garantice el derecho al debido proceso y el derecho a la defensa del asociado.
- b) Sanciones: de acuerdo con la gravedad de los hechos, las sanciones pueden ser amonestación verbal, escrita o pública; la suspensión del asociado hasta por 120 días, prorrogables hasta 30 días más, o la exclusión, mediante decisión motivada.

### **3.4. PÉRDIDA DE LA CONDICIÓN:**

- a) Causales: por terminación de la relación de trabajo con el empleador, salvo por jubilación o pensión; por separación voluntaria cuando el asociado lo estime conveniente, dando cumplimiento a las condiciones señaladas en el estatuto; por fallecimiento y por exclusión;
- b) Procedimiento: la Ley no establece normas sobre el procedimiento a seguirse, salvo en la exclusión, razón por la cual le corresponde al estatuto determinarlo. Sin embargo, el asociado puede demandar la actuación del consejo de administración que viole o menoscabe sus derechos ante el Juez competente por la cuantía de los daños y perjuicios que le fueron producidos.

### **3.5. EXCLUSIÓN:**

- a) Causales: establecidas en la ley, refiriendo al estatuto la determinación de otras, fundamentalmente el negarse, sin justificación, a desempeñar cargos; causar perjuicio grave a la asociación y, lo que nos parece una ligereza

extraordinaria, “infringir cualquiera de las disposiciones de la Ley, su Reglamento y estatutos”, lo que abre la oportunidad a arbitrariedades en su aplicación;

- b) Procedimiento: en caso de apelación del excluido, convocatoria por el consejo de administración de asamblea extraordinaria (en 15 días de la notificación de exclusión) para que decida la ratificación de la exclusión. Pensamos que si al término del plazo no ha habido decisión de asamblea, deberá cesar la suspensión de derechos y se deberá reincorporar al asociado en el ejercicio de los mismos, hasta que se reúna la asamblea.
- c) Apelación: 1. Por ante el juez competente, que pudiese ser 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 asociado con la exclusión para determinar el juez competente, lo cual sería lo más conveniente; 2. Por vicios de forma en el procedimiento disciplinario, dentro de los 30 días, ante la Superintendencia.

### **3.6. REINTEGRO DE HABERES:**

- a) Derecho: a los asociados que pierdan su condición se les reintegra la totalidad de sus haberes disponibles, conformados por los aportes que tuvieran en la caja (del asociado, del empleador y el voluntario) y los beneficios obtenidos en los ejercicios económicos, tanto los capitalizados en años anteriores, como la parte proporcional de los obtenidos en el último ejercicio;
- b) Deducciones: aunque no lo diga expresamente la Ley, y ya que la misma permite que los asociados garanticen sus préstamos hasta con el 80% de sus haberes disponibles, 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. No obstante, ello podría deducirse del artículo 69 que expresa: “Los asociados deberán recibir sus haberes netos de los compromisos a los 90 días de perder la condición de asociado”.

- c) Herederos: cuando la Ley se refiere a que los haberes de los asociados están exentos del impuesto sucesoral, debe entenderse que en caso de muerte los mismos corresponden a los herederos legítimos del asociado;
- d) Plazo: los haberes se entregan al ex-asociado de la manera siguiente: 1. Los haberes y beneficios capitalizados, dentro de los 90 días después de perder la condición; 2. Los aportes del empleador aún no acreditados a sus haberes, cuando haga el pago el empleador; 3. Los beneficios del último ejercicio, después de que la asamblea los haya aprobado;

#### **4. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA**

##### **4.1. Sistema organizativo:**

La Ley prevé para todas las cajas, fondos y asociaciones similares 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, la comisión electoral las comisiones y los comités de trabajo que señale el estatuto.

##### **4.2. Órgano deliberante: Asamblea**

- a) Naturaleza: autoridad máxima de la entidad, sus decisiones son obligatorias para todos los asociados, siempre que se cumpla con la normativa respectiva;
- b) Tipos: anuales, ordinarias para el conocimiento de la agenda normal, y extraordinarias, para asuntos que interesen a la entidad, para ratificar la exclusión de asociados, para elegir los miembros de la comisión electoral y para aprobar el plan de recuperación de pérdidas superiores al 20% del patrimonio;
- c) Convocatoria: regulada con bastante detalle en la Ley aunque también deben hacerlo los estatutos, la que es hecha normalmente por el consejo de administración o excepcionalmente por el consejo de vigilancia, debiendo notificarse por escrito a la Superintendencia.

Convocatoria directa por la Superintendencia cuando no lo hiciera vigilancia; cuando la misma determine la existencia de actos u omisiones contraventoras de la normativa; cuando existan circunstancias graves que lo ameriten, o cuando el juez haya decidido la nulidad del acta de una asamblea y deba celebrarse una nueva;

- d) Quórum: diferencial según si es de asociados o de delegados. En las asambleas de asociados y las asambleas parciales: porcentual según el número de asociados de la entidad:  $\frac{1}{2} + 1$  hasta 200; 30% hasta 500; 20% hasta 1.500; 15% + de 1.500. En la de delegados: a partir de 1.500 asociados, la asistencia de las  $\frac{3}{4}$  partes del total de asociados que representen 75% de los asociados.
- e) Voto, representación y mayorías: las decisiones se adoptan por mayoría absoluta con el voto personal de cada asociado, pudiendo darse hasta una representación, la que está prohibida a los directivos y no se extiende a su elección. Exige mayoría calificada (al menos  $\frac{2}{3}$  partes de los asociados) para la disolución, fusión, escisión, conversión, y remoción de directivos y delegados. 20% de los asociados para la aprobación de la compraventa de inmuebles;
- f) Atribuciones: podemos diferenciarlas en propias y sujetas a la aprobación de la Superintendencia.
  - 1. 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
  - 2. 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.

Esta disposición pone en entredicho la autonomía de las cajas, fondos y asociaciones similares de ahorro, ejercida en sus respectivas asambleas cuando

exige que las decisiones de importancia en la vida de las mismas queden sujetas a la aprobación de la Superintendencia, sin la cual no puede ser protocolizada el acta levantada al efecto.

- g) **Publicidad:** el acta de asamblea que decida sobre las atribuciones aprobadas, debe protocolizarse ante la Oficina de Registro, previa autorización de la Superintendencia. Toda acta debe ser leída en la próxima asamblea.
- h) **Nulidad:** en los 30 días hábiles siguientes, al menos el 10% de los asociados (y 20% de los asociados en caso de la de delegados) puede solicitar la nulidad del acta de la asamblea ante el juez civil del municipio del domicilio. Cualquier asociado y en cualquier momento, pueden demandar ante el Juez competente por la cuantía, en caso de decisiones de asamblea que violen o menoscaben sus derechos;
- i) **Suspensión:** discrecional por parte de la Superintendencia, de las asambleas en caso de conocer la existencia de vicios en la convocatoria, o en la constitución de las mismas.
- j) **Asamblea de delegados:** facultativa a partir de 1.501 asociados o cuando la ubicación geográfica de los mismos impida la participación de éstos. Obligatoria, cuando por el número de asociados sea necesario realizar la asamblea en segunda convocatoria.

Celebración de asambleas parciales previas (bajo pena de nulidad) presididas por un miembro del consejo de administración, cumpliendo los requisitos de forma de las asambleas ordinarias.

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 improbadado), 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 enriquecer la decisión final.

#### **4.3. ÓRGANO DIRECTIVO:**

- a) **Facultades:** denominado consejo de administración, es el encargado de la representación legal de la entidad (delegables en el presidente del mismo);



contratación del personal; creación de comisiones de trabajo, convocatoria y presidencia de asambleas y de la dirección colegiada de la gestión ordinaria o simple administración de la caja, fondo o asociación similar de ahorros; formulación de proyecto de presupuesto, así como su ejecución.

Tiene a su cargo la administración de los bienes de la entidad, que “bajo ninguna circunstancia podrán ser administrador por terceros”.

- b) Integrantes: número impar entre 3 y 5 asociados principales y suplentes para todo tipo de caja, fondo o asociación similar de ahorros, con los cargos de presidente, tesorero y secretario. Las facultades y obligaciones de los mismos son establecidas en el estatuto. De existir vicepresidente, los estatutos deben otorgarle facultades administrativas y operativas
- c) Quórum y votación: el quórum está constituido por la totalidad de los asociados; las decisiones se adoptan con la mayoría, entendemos absoluta, y debe ser comunicadas al consejo de vigilancia en las 48 horas siguientes, si no estuvieron presentes en la reunión respectiva.

#### **4.4. Órgano de control interno:**

- a) Facultades: el consejo de vigilancia está encargado de supervisar que las actuaciones del consejo de administración se adecuen a la normativa y a las decisiones de la asamblea. No puede interferir en sus actividades, pudiendo objetar los actos y 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. Anteriormente, en estos casos, el consejo podía convocar la asamblea para tomar decisiones. También, puede ordenar la realización de auditorías y sus miembros asistir a las reuniones del consejo de administración;
- b) Integrantes: 3 miembros principales y sus respectivos suplentes: presidente, vicepresidente y secretario, cuyas facultades y obligaciones son establecidas en el estatuto. Las normas sobre quórum y votación son las mismas que las del consejo de administración.

#### **4.5. OTROS ÓRGANOS INTERNOS:**

- a) Comisiones y comités que señale el reglamento de la Ley y los estatutos, cuyos asociados son ratificados y removidos por la asamblea;
- 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 (5), son electos –en forma uninominal- por una asamblea extraordinaria ad hoc y pueden ser removidos por la asamblea.

### **5. RÉGIMEN DEL PERSONAL**

#### **5.1. Los directivos:**

- a) Concepto: extendido a los integrantes de los consejos de administración y de vigilancia, comisión electoral, delegados de las asambleas parciales y miembros de los comités de trabajo o comisiones;
- b) Requisitos e incompatibilidades: establecidos con gran detalle por la ley (mayoría de edad, domicilio en la sede de la entidad, comprobada solvencia económica, antigüedad, no ser directivo sindical o del empleador, trabajador de la entidad, etc);
- c) Condiciones: prohibición de contratar con su caja, fondo o asociación, y la obligación de abstenerse en caso de conflicto de intereses; les impone presentar declaración jurada de patrimonio y balance personal visado por un contador público colegiado al comenzar y finalizar su gestión. Impone la obligación de constituir a expensas de la entidad, una fianza o garantía, para responder por su gestión.
- d) Elección: impone la realización de un proceso electoral presidido por una comisión electoral, bajo la supervisión de la Superintendencia, elección que debe hacerse por votación directa, personal, secreta y uninominal, y efectuarse en los plazos estipulados por el estatuto, bajo pena de amonestación. 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 en forma democrática, aunque no se indica cómo, remitiéndolo a los estatutos.

Los delegados deben ser electos de forma que estén representados los diversos estamentos de la estructura de la entidad, debiendo representar cada uno entre el 5 y el 10% de los asociados.

La ley de cajas de ahorro, fondos de ahorro y asociaciones de ahorro...

Sin embargo, las cajas, fondos y asociaciones similares de ahorro de carácter militar quedan fuera del sistema de elección por votación directa, personal y secreta, la que se rigen en la materia por sus propios estatutos. Se entiende por tales aquellas asociaciones en las que el mayor porcentaje de asociados sea de miembros de los componentes militares de la Fuerza Armada Nacional, en actividad o retiro.

- e) Duración: la ley impone un período de 3 años con la posibilidad de una sola reelección, para un total máximo de 6 años, en cuyo caso deben esperar 3 años para poder ser electos de nuevo (no aplicable a las asociaciones de carácter militar).
- f) Remuneración: exclusivamente mediante la figura de dietas por su asistencia a las reuniones, según la normativa establecida en los estatutos. Su monto es fijado por la asamblea.
- g) Viáticos: de acuerdo con los estatutos, pagados a los directivos, delegados y miembros de la comisión electoral por asistencia a la asamblea, procesos electorales, foros o eventos de carácter gremial ¿y en caso de actividades educativas?
- h) Vacantes y suplencias: las faltas absolutas, incluido el abandono del cargo (falta injustificada a reuniones) se cubren con los suplentes y, agotados éstos, por los asociados designados por sesión conjunta de los consejos de administración y vigilancia, sujetos a ratificación por la asamblea mas próxima;
- i) Remoción: corresponde a la asamblea por mayoría calificada (2/3 partes de los asociados o de los delegados), salvo en caso que empleen recursos de la entidad en beneficio propio o de terceros que, por la ubicación legal de la norma en el capítulo de sanciones, pareciera que pueda hacerlo directamente la Superintendencia;

## 5.2. Administrador o Gerente:

La ley no tiene norma expresa sobre el mismo y, antes bien, pareciera que sus facultades son asignadas al consejo de administración o al vicepresidente (si está contemplado en el mismo), debiendo el estatuto establecerle facultades administrativas y operativas.

Solo se hace referencia a los administradores en la obligación de constituir fianza y en relación con las multas por defectos contables. Sin embargo, como en el estatuto pueden establecerse las demás estipulaciones y disposiciones que los asociados consideren necesarias para el buen funcionamiento de la entidad de conformidad con la ley, es perfectamente factible su existencia.

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, y las conceptúa como entidades de voluntariado, de menor envergadura.

### **5.3. Asalariados:**

La Ley otorga al consejo de administración la facultad de contratar el personal necesario para el cumplimiento de los fines de la asociación (mediante contratos individuales de trabajo con cada uno), pudiendo delegarlo en el presidente, aunque reservarse los casos que requieran su aprobación. En tal virtud, los empleados de las cajas, fondos y asociaciones similares de ahorro son trabajadores asalariados regidos en su totalidad por la legislación laboral vigente, pudiendo ser asociados, siempre que efectúen los aportes, con los mismos beneficios de los demás asociados, aunque se les prohíbe ser directivos de las mismas.

### **5.4. 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, así como a los auditores o firmas de auditores para la realización de auditorías y la contratación de la auditoría externa anual. Como la ley permite al consejo de administración la contratación del personal necesario, nada impide que lo haga con asesores de cualquier tipo.

## **6. GESTIÓN SOCIAL**

### **6.1. COLOCACIONES:**

Las cajas, fondos y asociaciones similares sólo pueden tener cuentas o efectuar depósitos en los bancos, instituciones financieras y entidades de ahorro y préstamo regidas por la Ley General de Bancos y Otras Instituciones Financieras. Además, deben depositar el dinero de la reserva de emergencia -y de cualquier otra reserva- en ese mismo tipo de institución.

A efecto de sostener índices de liquidez y solvencia acordes, debe mantenerse una equilibrada diversificación los recursos del patrimonio en bonos, depósitos y otros instrumentos de renta fija y títulos valores que generen atractivo rendimiento económico y de fácil realización en bancos, instituciones financieras y entidades de ahorro y préstamo, emitidos o garantizados por el Banco Central de Venezuela

### **6.2. Operaciones e inversiones:**

- a) Condiciones: las operaciones e inversiones que pueden realizar estas asociaciones están limitadas a las expresamente permitidas por la ley (norma de dudosa constitucionalidad, por cierto), en beneficio exclusivo de sus asociados. Deben ser aprobadas previamente por la asamblea -soportadas por un informe técnico- y requieren de aprobación de la Superintendencia que evalúe la incidencia de la inversión en el patrimonio social. La ley la obliga a dar respuesta “oportuna” de aprobación definitiva, pero no fija el plazo para hacerlo, por lo que debe aplicarse la norma de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos que lo fija en 20 días hábiles
- b) Operaciones: realizar por si solas, o en asociación o alianzas estratégicas con otras asociaciones, proyectos sociales en vivienda, hábitat, salud, alimentación, educación o recreación y turismo; adquirir bienes muebles e inmuebles y participar en programas públicos de bienestar social;
- c) Inversiones: en seguridad social, cónsonas con el sistema establecido por el Estado; adquirir o invertir en títulos valores, bonos y otros instrumentos de inversión, contratar fideicomisos de inversión, celebrar convenios de asesoramiento de operaciones financieras en el mercado monetario y de

capitales, etc.;

- d) Sólo pueden obtener financiamiento de órganos y entes públicos correspondiente a obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Requieren de aprobación del Ministerio de Finanzas y reglamentación de la Superintendencia para recibirlo del empleador, organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales.

### **6.3. Servicios a los asociados:**

- a) Ahorros o aportes, integrados por los asociados, consistentes en un porcentaje de su sueldo o salario básico mensual, normalmente el 10%, deducido de la nómina de pago por el empleador o el depósito directo del ahorro sistemático, más el aporte de éste, ordinariamente proporcional al del trabajador, además de los aportes voluntarios –adicionales- que hiciera el trabajador, y la parte proporcional que le corresponda de los beneficios obtenidos en cada ejercicio. Son la base para la concesión de préstamos no hipotecarios.

Los aportes son acreditados en cuentas individuales, de las que se informa a los asociados, y son intransferibles; están exentos del impuesto sucesoral (y del impuesto sobre la renta) y son inembargables, salvo alimentos debidos.

Los aportes del empleador son establecidos por convenio en la convención colectiva; no forman parte del salario, salvo pacto expreso, y deben ser entregados a la caja, fondo o asociación en los 5 días hábiles siguientes, generando intereses de mora. Se crea la vía conciliatoria con el empleador por citación realizada por la Superintendencia, cuyo agotamiento permite abrir la vía judicial de cobro. Igualmente, la solicitud a la Fiscalía General de la República y a la Contraloría General de la República para la apertura de la averiguación correspondiente. Se aclara que los directivos no pueden ser objeto de sanciones laborales por el empleador por causa de las gestiones de cobro que realicen contra él.

- b) 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.

c) **Préstamos:**

Las cajas, fondos y asociaciones de ahorro sólo pueden prestar hasta el 80% de la totalidad de los haberes disponibles de los asociados, mantener adecuados índices de liquidez y solvencia, y una equilibrada diversificación, de manera de resguardar su integridad patrimonial. La Superintendencia puede determinar el porcentaje máximo de su patrimonio destinado a préstamos.

Los préstamos 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 por parte de la Superintendencia) a los miembros del consejo de administración (y del consejo de vigilancia por no denunciar el hecho) que los otorguen.

Son otorgados a solicitud de los asociados de acuerdo a las modalidades, plazos e intereses a cobrar establecidos en los estatutos, por cierto, nunca superiores a la tasa legal (12% anual y 18%, si son hipotecarios), además de los gastos de tramitación cobrables solo una vez (artículo 1.746 del Código Civil).

Tienen por finalidad satisfacer necesidades colectivas de los asociados, tales como vivienda, salud, proveeduría y cualquier otro aprobado por la asamblea.

Garantías: 1. Los Haberes disponibles del asociado; 2 Haberes de hasta 4 asociados, en condición de fiadores; 3. Reserva de dominio sobre muebles (vehículos) y 4. Hipoteca de primer grado sobre la vivienda principal del asociado. No se puede conceder préstamos con sobregiros, avalados con prestaciones sociales, utilidades o bonos vacacionales.

- d) Beneficios provenientes de Proyectos sociales, establecidos con otras asociaciones del mismo tipo o de carácter público, social, económico en salud, alimentación, vivienda, educación, recreación y turismo;
- e) Retiro parcial de haberes hasta el límite y condiciones fijados en los estatutos.

#### **6.4. Libros, actas e informes:**

- a) Libros: la Ley les impone llevar libros sociales de actas de cada uno de sus órganos internos, de registro de asociados, y de controles contables y administrativos sellados por la Superintendencia. Los de contabilidad,

ajustados a las normas legales ordinarias, y las normas dictadas por la Superintendencia, pueden ser usados como medio de prueba en juicio.

- b) Contabilidad: llevada de acuerdo a la normativa y código de cuentas establecidos por la Superintendencia, conforme a los principios de contabilidad de aceptación general nacional e internacional. Se regula el sistema de contabilidad por medio de computadoras.
- c) Actas: de las asambleas, remitidas a la Superintendencia (10 días siguientes), junto a la convocatoria, un ejemplar de la convocatoria y listado de los asociados que conformaron el quórum;
- d) Informes: anualmente, memoria y cuenta del consejo de administración, informe del consejo de vigilancia, informe de auditoría externa del ejercicio anterior, presupuesto y plan anual de actividades;
- e) Estados de cuenta: a los asociados, incluso por vía electrónica

#### **6.5. Estados financieros:**

- a) Anuales: la duración del ejercicio financiero la establece el estatuto, aunque del contexto legal se desprende que sea anual. Al término de los 90 días continuos de su vencimiento, el consejo de administración los presenta para su aprobación a la asamblea (debidamente auditados) y remite a la Superintendencia, en original, concediéndose prórroga a solicitud de parte hasta por 45 días, bajo pena de multas;
- b) Trimestrales: en los 30 días continuos siguientes al cierre de cada trimestre, debe presentarse a la Superintendencia un balance general, balance de comprobación detallado, estado de ganancias y pérdidas con notas explicativas, inversiones, colocaciones, préstamos, con posibilidad de prórroga hasta por 15 días;
- c) Condiciones: el balance o estado financiero debe reflejar razonablemente la solvencia, liquidez, solidez económica o financiera de la caja o fondo, sancionándose con multa (además de la posible responsabilidad penal) las



La ley de cajas de ahorro, fondos de ahorro y asociaciones de ahorro...

irregularidades dolosas en la formulación o presentación de los mismos, con el propósito de cometer u ocultar fraudes contra estas asociaciones;

### **6.6. Auditoría:**

- a) Externa anual: los estados financieros anuales deber ser auditados por contador o firma de contadores públicos externos colegiados y registrados en la Superintendencia, visados por el colegio de contadores públicos, la que es ordenada por el consejo de vigilancia y contratada por el consejo de administración. Las asociaciones con menos de 100 asociados y patrimonio menor a dos mil unidades tributarias los presentan firmados por el contralor interno (¿de la empresa o entidad pública?) y los miembros de los consejos de administración y de vigilancia;
- b) Auditorías: ordenadas en cualquier momento que lo considere necesario por el consejo de vigilancia, mediante un proceso de ofertas de servicio 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;
- d) Condiciones: sujetarse al código de cuentas, 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; lo mismo si dolosamente no se refleja razonablemente la situación de la entidad, bajo pena de multa.

### **6.7. Planificación:**

Corresponde al consejo de administración presentar a la Superintendencia el proyecto del presupuesto de ingresos y gastos y el de inversión para el próximo ejercicio en los 30 días siguientes al cierre del ejercicio. Dentro de los 90 días siguientes, presentarlo a la asamblea, con las observaciones y recomendaciones hechas por ésta, para su aprobación.

## **7. RECURSOS ECONÓMICOS**

### **7.1. Constitución:**

El patrimonio social o los recursos económicos de las cajas, fondos y asociaciones similares 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 hubieren constituido y los títulos valores que hubiere adquirido o invertido No precisa si los haberes de los asociados forman parte del patrimonio.

### **7.2. Aportes:**

Técnicamente los asociados no efectúan aportes a las cajas, fondos y asociaciones de ahorro similares 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 son acreditados en cuentas individuales. Son intransferibles.

### **7.3. Títulos:**

Las cajas, fondos y asociaciones 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.

### **7.4. Excedentes o beneficios:**

Aunque la ley no es clara al respecto, al cierre de cada ejercicio anual -una vez que se levantan los estados financieros- se determinan los rendimientos netos; se precisan los beneficios que hubieren sido obtenidos durante el mismo y se acuerdan los porcentajes que se asigne a las reservas, de acuerdo al procedimiento y normas establecidos en los estatutos.

### **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 (hasta alcanzar al menos el 25% del total de los recursos económicos de la asociación), cuyo

La ley de cajas de ahorro, fondos de ahorro y asociaciones de ahorro...

dinero debe ser depositado en bancos e instituciones financieras –en una cuenta especial- o instrumento financiero y no solo ser acreditado en la contabilidad, y que se destina a cubrir pérdidas;

- b) Reservas especiales: la Superintendencia –discrecionalmente- puede ordenar la constitución de reservas especiales para la cobertura de riesgos de sus inversiones y proyectos
- c) Otras reservas: la asamblea puede acordar la formación de otras reservas distintas a las establecidas en los estatutos;
- 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.

#### **7.6. Distribución de restantes:**

La asamblea, al aprobar los estados financieros debidamente auditados, autoriza el reparto de los beneficios obtenidos de los rendimientos netos del ejercicio, obtenidos de las operaciones propias de la entidad, que corresponda a los asociados;

#### **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 asumiéndolas parcialmente y trasladar el saldo para ser amortizada hasta en los subsiguientes 10 ejercicios, con lo que se podría ir corriendo las pérdidas consecutivamente, y mientras, seguir distribuyendo beneficios entre los asociados.
- b) Plan de recuperación: ahora bien, si la pérdida al cierre del ejercicio excede el 20% del patrimonio, el consejo de administración –en un plazo de 45 días del cierre- debe presentar a la asamblea extraordinaria un plan de recuperación para ser ejecutado en los 90 días siguientes y presentarlo a la Superintendencia para su aprobación (en 15 días) y subsiguiente supervisión.

## **8. TRANSFORMACIONES Y EXTINCIÓN**

### **8.1. Conversión:**

De acuerdo a la Ley, las cajas de ahorro del sector privado sólo pueden transformarse en fondos de ahorro, y los fondos en cajas, así como las asociaciones de ahorro similares, podrán transformarse en cajas de ahorro o fondos de ahorro, pero pareciera que éstas no podrían hacerlo a aquellas. Para ello requieren de la aprobación por la asamblea con mayoría calificada de las 2/3 parte de los asociados (no de los asistentes), lo que la hace prácticamente imposible. Pero, además, la conversión requiere de la autorización de la Superintendencia, sin la cual, se considera nula y sin efecto.

### **8.2. Reforma de los estatutos:**

Por acuerdo de la asamblea se pueden modificar los estatutos de la caja o fondo de ahorros, con mayoría simple. El acta debe ser sometida a la Superintendencia para que esta ordene su protocolización.

### **8.3. Fusión y escisión:**

Acordadas por la asamblea con mayoría calificada de las 2/3 partes de los asociados, sólo pueden darse con otra caja, fondo o asociación de ahorros y sólo son válidas con la autorización de la Superintendencia. Si la fusión es por incorporación a otra caja, fondo o asociación de ahorros, produce la disolución sin liquidación.

### **8.4. Disolución:**

- a) Procedimiento: acordada por la asamblea con mayoría calificada de las 2/3 partes de los asociados (salvo cuando fuese impuesta por la Superintendencia) y previa autorización de la misma, sin la cual se considera nula y sin efecto, se efectúa según el procedimiento establecido en los estatutos. Si se trata de un fondo de ahorro, la decisión debe ser adoptada por la asamblea conjuntamente con el empleador;
- b) 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 u organismo; por fusión; por inactividad en un año; 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, preventivas y sancionatorias:**

Por efecto de las inspecciones realizadas por la Superintendencia, o cuando haya sido ejecutado el plan de recuperación de pérdidas sin haberse normalizado la situación, o si el mismo no fue presentado o no fue aprobado por la asamblea, la Ley ha establecido la adopción de medidas en el siguiente orden:

- a) Observaciones y recomendaciones de obligatorio cumplimiento que puede formular la Superintendencia a los consejos de administración y de vigilancia (dentro de 60 días de la inspección) para evitar perjuicios al patrimonio de la asociación;
- b) En caso que la asociación no acoja las indicaciones anteriores (en los 20 días siguientes a la inspección administrativa que determine el incumplimiento) la Superintendencia inicia la adopción de medidas destinadas a corregir la situación, sin perjuicio de la aplicación de sanciones, siendo supervisadas por los funcionarios designados al efecto.
- c) Medida de vigilancia de administración controlada: decretada por la Superintendencia mediante acto administrativo, por no haberse subsanado las situaciones el vencimiento del plazo otorgado o, sin haberse acordado éstas, en caso de graves irregularidades de orden legal, administrativo, contable o financiero no subsanables, con el fin de subsanar las irregularidades existentes.

Es ejecutada por 3 funcionarios de la Superintendencia, quienes junto a los consejos de administración y de vigilancia, formulan estrategias, coordinan la ejecución de las acciones a seguir y vigilan el cumplimiento de la misma. Tiene una duración de 30 a 60 días hábiles, a cuyo vencimiento –de acuerdo con un informe con los resultados de la gestión realizada en la vigilada- levanta la medida o se decreta la intervención.

### **8.6. La Intervención:**

- a) Causales: irregularidades graves de orden legal, administrativo, contable o financiero no subsanables; no ser suficiente las medidas preventivas o correctoras; e insuficiencia de la medida de vigilancia de administración controlada para corregir las situaciones que la motivaron;
- b) Comisión Interventora: por acto administrativo la Superintendencia decreta la intervención hasta por 90 días hábiles (prorrogable por 30 más); ordena la separación de sus cargos de todos los directivos 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 la Asamblea, a los consejos de administración y de vigilancia y a los demás comités de la asociación intervenida (nos parece exagerada la potestad de “disposición” otorgada y las funciones de la asamblea);
- c) Los interventores, hasta 5 personas, no pueden ser asociados o directivos, ni tener vínculos de consanguinidad, afinidad o uniones estables con ellos, o con funcionarios de la Superintendencia. Son responsables de sus actuaciones, exigiéndoseles que establezcan fianza o caución, cuyo monto es establecido por la Superintendencia. Pueden ser funcionarios de la Superintendencia o externos a la misma, estos que no tienen vinculación laboral con aquella o con la asociación intervenida;
- d) Costos: la remuneración de los interventores externos es determinada por la Superintendencia e imputada a la caja, fondo o asociación similar intervenida, en proporción a la capacidad económica de la misma. Los gastos que se generen en la intervención son sufragados por la asociación intervenida, salvo los traslados aéreos y terrestres de los funcionarios;
- e) Informes: la Comisión Interventora rinde cuentas mensualmente al Superintendente, y un informe definitivo al final de su gestión, al mismo y a la asamblea. Puede solicitar que los directivos separados de sus cargos sean suspendidos y excluidos por la asamblea si se comprueba que no

cumplieron con el objetivo de la asociación o no acataron las medidas pautadas por la Superintendencia. Caso contrario, pueden – a su solicitud- ser reincorporados por ella, previa consulta a la asamblea. Si la Comisión Interventora determina el imposible funcionamiento de la intervenida, lo notifica a la Superintendencia que –de considerarlo procedente- convoca asamblea para que designe la comisión liquidadora.

### **8.7. Liquidación:**

- a) Comisión liquidadora: designada por la asamblea, está conformada por 4 asociados (y suplentes) más un representante de la Superintendencia, con voz y voto. Prepara el proyecto de liquidación y lo presenta en 60 días –prorrogable por 30 días- a la Superintendencia para su aprobación. De comprobarse irregularidades graves en el proceso de liquidación, la Superintendencia convoca asamblea para designar una nueva comisión liquidadora, previo lapso de 10 días para que los anteriores miembros presenten sus alegatos;
- b) Partición: lamentablemente, no se establece con precisión el orden de prelación de pago de las obligaciones contraídas por la liquidada, ni a necesaria publicidad previa en beneficio de los acreedores sociales;
- c) Extinción: finalizado el proceso la Superintendencia excluye de su registro al ente liquidado y lo notifica a la Oficina de Registro correspondiente. El proceso de liquidación dura 6 meses, más otros 6 de una prórroga, los que –entendemos- se cuentan desde la instalación de la comisión interventora.

## **9. RELACIONES CON EL ESTADO**

### **9.1. Protección:**

La ley diseña un sistema paternalista de protección del ahorro del trabajador en sus cajas, fondos y asociaciones a través de mecanismos de vigilancia, control, fiscalización, inspección y regulación estatal de las mismas por parte de la Superintendencia; de sus decisiones importantes y de sus operaciones, las que sujeta a la autorización previa de la misma.

## **9.2. Fomento:**

La ley se fija como objetivo el fortalecimiento y desarrollo de estas entidades, mediante la capacitación, asistencia técnica, financiamiento oportuno y fomento de las mismas. Además de un sistema completo de exenciones impositivas, el único mecanismo concreto de fomento de las cajas, fondos y asociaciones de ahorro previsto es través de la Superintendencia, a la que la ley da por finalidad promover e incentivar su constitución y funcionamiento.

## **9.3. 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. La ley de Impuesto sobre la Renta las exceptúa del pago del impuesto respectivo 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.

## **9.4. Autoridad de Aplicación:**

- a) **Naturaleza:** la Superintendencia de Cajas de Ahorro es un servicio de carácter técnico, sin personalidad jurídica, integrado al Ministerio de Finanzas que goza de autonomía funcional, administrativa, financiera y organizativa, y, cuyos ingresos provienen de los aportes presupuestarios y asignaciones del Ejecutivo Nacional. La ley expresamente prohíbe a las asociaciones darle aporte o donación.
- b) **Dirección:** es dirigida por un Superintendente designado por el Ministro por 3 años (prorrogables) quien puede destituirlo por culpa grave. Los requisitos que debe cumplir están previstos en la Ley, lo mismo que fija las incompatibilidades para el ejercicio del cargo y el régimen de sus faltas temporales y absolutas. El Superintendente asume la dirección jerárquica superior del organismo mediante el ejercicio de las atribuciones que determina expresamente la ley.



La ley de cajas de ahorro, fondos de ahorro y asociaciones de ahorro...

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

#### **9.5. COMPETENCIA:**

Además de las establecidas a través del texto legal, se detallan otras 17 atribuciones de la Superintendencia y 13 del Superintendente respecto de las cajas, fondos y asociaciones de ahorro, todo lo que conforma un cuerpo absolutamente desproporcionado de facultades sobre estas instituciones, 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, dictar cursos a los directivos de las asociaciones; establecer vínculos de cooperación con organismos de control, etc..

#### **9.6. Sanciones:**

La Ley otorga a la Superintendencia la potestad de imponer –una vez comprobada la contravención y de manera motivada- 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;
- b) Multas a personas, calculadas en unidades tributarias (entre 50 y 500) de acuerdo a las circunstancias de la infracción, reincidencia y grado de responsabilidad, impuestas a: los directivos y contadores, por irregularidades en los estados financieros. 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 y por otorgar préstamos a terceras personas 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.

- c) Multas a las asociaciones de ahorro, (entre 100 y 250 unidades tributarias) 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. Se observa que en estos casos no se toma en cuenta la capacidad económica de la asociación para fijar su monto.
- d) Multas a las personas que con dolo en el ejercicio de sus actividades suministre falsas informaciones económicas y financieras, o por fraudes.
- e) Suspensión del Registro de Contadores que infrinjan normas contables.
- f) Remoción del cargo a los directivos que empleen los recursos de la asociación en beneficio propio o de terceros.
- g) Vigilancia de administración controlada e intervención, ya vistas.
- h) Liquidación: por decisión directa de la Superintendencia cuando se evidencie del informe definitivo de la intervención que la situación legal, administrativa, contable y financiera de la caja, fondo o asociación sea de tal gravedad que haga imposible el cumplimiento de su objeto. 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.

#### **9.7. Procedimiento sancionatorio:**

- a) Competencia: las sanciones son impuestas por la Superintendencia, una vez comprobada la contravención legal, quien informa al Ministro de las irregularidades observadas, las medidas correctivas y las sanciones adoptadas, lo que nos parece sin sentido ya que pretendidamente la Superintendencia goza de autonomía funcional.

La ley de cajas de ahorro, fondos de ahorro y asociaciones de ahorro...

- b) Procedimiento: sumamente detallado en un capítulo completo, por cierto, copiado textualmente de la Ley de Cooperativas (97 a114), con aplicación supletoria de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Reduce el plazo total del procedimiento a un máximo de 50 días hábiles.
- c) Recursos: pareciera que permite optar directamente por la vía judicial contra los actos emanados de la Superintendencia, sin agotar la vía administrativa; pero, de optar por ésta, deberá agotarla antes de acceder a la vía jurisdiccional. Reduce drásticamente el plazo de impugnación de 15 a 3 días hábiles, pero sólo en caso de silencio de la administración.

## CONCLUSIONES

A nuestro modo de ver es 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 estas asociaciones 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; c) No participativa, ni en el proceso de su elaboración, ni en la formulación de las normas operativas; 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; y e) Aislacionista respecto del sector social ya que no les permite colocar o invertir sus recursos en entidades del sector; les restringe las posibilidades de financiamiento, y solo pueden convertirse y fusionarse entre sí, aunque les permite realizar proyectos sociales con asociaciones de este tipo, y contraer alianzas estratégicas en las áreas de salud, alimentación, vivienda, educación y recreación.

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.