

# RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS NUEVOS TIPOS “COOPERATIVOS” DE VENEZUELA

**Alberto García Müller**

Profesor de la Universidad de los Andes  
amuller@ula.ve

## **RESUMEN**

Este trabajo describe sucintamente la reciente normativa que establece y regula nuevos tipos de entidades cooperativas en Venezuela, a saber: las Cooperativas de Ahorro y Crédito en Vivienda y Hábitat, y los Bancos Comunes Cooperativos. Se elabora un cuadro que permite comparar los elementos jurídicos esenciales de estos tipos jurídicos con los de las cooperativas en general, y se establecen algunas conclusiones.

## **PALABRAS CLAVE**

Ccooperativa, caja, ahorro, crédito, vivienda, ley, asociación.

En los últimos años el Estado venezolano, a la par de haber promovido la creación de numerosísimas cooperativas (se estima que han sido constituidas más de 100.000 desde el año 2002, con una tasa de mortalidad no menor del 80%), ha producido nueva y variada legislación sobre la materia. En el 2001 fue reformada la Ley de Cooperativas de 1975 (para cuyo análisis remitimos a García-Müller, 2002). En el 2005 se establecieron disposiciones sobre Cooperativas de Ahorro y Crédito en Vivienda en la Ley sobre el Régimen Prestacional de Vivienda. En el 2006, se crea la figura de los Bancos Comunales Cooperativos en la Ley de los Consejos Comunales.

A continuación, pasamos a efectuar una breve relación de los aspectos más resalantes del régimen jurídico de cada uno de los nuevos tipos de cooperativas.

## **I. LAS COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO EN VIVIENDA Y HABITAT**

La Ley Sobre el Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat de Venezuela (2005) prevé la constitución, por parte de las personas interesadas en adquirir viviendas con financiamiento del Estado, de Cooperativas de Ahorro y Crédito en Vivienda y Hábitat.

Se trata de una forma de asociación de usuarios del Sistema Nacional de Vivienda y Hábitat a través de la cual sus asociados consolidan los recursos provenientes del ahorro, tienen acceso a servicios financieros y obtienen créditos hipotecarios para la producción o adquisición de sus viviendas.

Tiene por objeto desarrollar el sistema de las micro finanzas para vivienda y hábitat en los asentamientos humanos, que permitan el desarrollo sostenible de sus comunidades, mediante estrategias específicas aprobadas por sus socios.

Para cumplir con sus objetivos, estas cooperativas, además de constituirse regularmente como cooperativas, de acuerdo a lo establecido en la Ley Especial de Asociaciones Cooperativas, deben:

1. Evaluar la capacidad de pago de sus asociados, determinar el plan de ahorros de los mismos, y establecer los requerimientos de financiamiento de la solución habitacional de cada asociado de la cooperativa;
2. Elaborar el plan financiero de la cooperativa (proyección de la recaudación y de los desembolsos) y tramitarlo ante la entidad pública especializada;
3. Recibir los ahorros de los asociados y enterarlos en el Fondo de Ahorro Voluntario del Banco, en los términos y condiciones que fije el mismo;
4. Evaluar y seleccionar los beneficiarios de los créditos a otorgar;
5. Recibir préstamos y líneas de créditos del Banco Nacional de Vivienda y Hábitat;
6. Recibir el pago del capital e intereses de los créditos otorgados por la cooperativa con fondos propios y con financiamiento del Estado, entre otras obligaciones;

7. Invertir sus recursos preferentemente en créditos hipotecarios destinados a la adquisición, construcción, mejoramiento o ampliación de la vivienda de sus socios.

Están sujetas a una doble legislación: como cooperativas que son, deben ajustar su organización y funcionamiento a lo dispuesto en la Ley Especial de Asociaciones Cooperativas. Y, en sus operaciones de vivienda y hábitat, se someten a la Ley Sobre el Régimen Prestaciones de Vivienda y Hábitat. Además, están sujetas a lo que disponga el Reglamento de esta Ley y a las normas, procedimientos y metodología que establezca el Banco Nacional de Vivienda y Hábitat.

Se inscriben en el Registro Nacional de Cooperativas de la Superintendencia Nacional de Cooperativas. Además, deben inscribirse en el Registro Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito en Vivienda y Hábitat que lleva la entidad pública encargada de la vivienda.

Son objeto de un doble control del Estado: como cooperativas, son controladas por la Autoridad Pública de aplicación, denominada Superintendencia Nacional de Cooperativas. Pero, además, están sujetas al control del Banco Nacional de Vivienda y Hábitat al que debe presentarle informe de gestión y estados financieros y económicos auditados, adicionales a los que presentan a la Autoridad de Aplicación.

## **II. LOS BANCOS COMUNALES "COOPERATIVOS"**

La Ley de los Consejos Comunales de 2006 crea, desarrolla y regula la organización y funcionamiento de éstos, y su relación con los órganos del Estado, para la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas. Le asigna el manejo financiero de los Consejos Comunales a unos bancos comunales constituidos como asociaciones cooperativas.

### *a) Concepto*

La ley define el Banco Comunal como "... la forma de organización y gestión económico-financiera de los recursos de los consejos comunales. Se concibe como una organización flexible, abierta, democrática, solidaria y participativa".

El banco comunal constituye la Unidad de Gestión Financiera como órgano económico-financiero de un Consejo Comunal, o de una Mancomunidad de consejos comunales, de acuerdo con el desarrollo de los mismos y a las necesidades establecidos por ellos.

Se podría decir que el Banco Comunal es la cooperativa de administración de los recursos financieros de los consejos comunales, sin autonomía real respecto de los mismos, que puede realizar actividades múltiples, ya que puede actuar en los campos económico, social, cultural, de beneficencia, etc.

### *b) Objetivos*

La Ley señala como objetivos de los bancos comunales:

1. Asumir la gestión financiera de los consejos comunales, lo que significa que tienen a su cargo administrar los recursos tanto financieros como los no financieros de los mismos;
2. Recibir recursos para ejecutar los proyectos de la comunidad relativos con el agua, la vivienda, la energía eléctrica, las cloacas, la reparación de las calles, etc.;
3. Servir de ente de inversión y de crédito, y
4. Realizar intermediación financiera con los fondos generados por su actividad, con los recursos asignados por las entidades públicas y los recursos captados por cualquier vía lícita

### *c) Asociados*

Forman parte de los bancos comunales todos los ciudadanos y ciudadanas (mayores de 15 años de edad) que habiten en el ámbito geográfico definido por la Asamblea de ciudadanos y ciudadanas, lógicamente que soliciten voluntariamente su ingreso a la entidad y que, además, efectúen aportes económicos a la entidad;

### *d) Constitución y registros*

Como la Ley adoptó para los bancos comunales la forma jurídica de asociación cooperativa, los mismos deben constituirse como tales. En tal virtud, una vez que se acuerde constituir la cooperativa, deben reservar su denominación en la Superintendencia Nacional de Cooperativas, redactar el documento constitutivo y registrarlo en el Registro Subalterno de su domicilio.

Luego, el Presidente y Tesorero deberán abrir una cuenta bancaria, inscribirse en el Seniat y enviar su documentación a Sunacoop. Además, registrarse en la Comisión Presidencial del Poder Popular de su domicilio.

### *e) Fuentes*

Las normas jurídicas aplicables a los consejos comunales son: la Ley Especial de Asociaciones Cooperativas; la Ley de Creación, Estímulo, Promoción y Desarrollo del Sistema Micro financiero; la propia Ley Especial de los Consejos Comunales, y otras leyes especiales.

Sin embargo, aun cuando se denominen “bancos comunales”, no se les aplica la Ley General de Bancos y Otras Instituciones financieras (la Ley expresamente los exceptúa de su aplicación); .

### *f) Estructura*

La Ley de los concejos comunales, en contradicción con la Ley de Cooperativas, ordena constituir un órgano encargado de la gestión financiera integrado por cinco habitantes de la comunidad, mayores de edad, inscritos en el Registro Electoral Permanente, que no ocupen cargos de elección popular y con disposición para el trabajo comunitario, electos por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas.

El ejercicio de los cargos es ad-honorem, aunque los gastos que se ocasionen por su actividad, son compensados por el fondo de gastos de funcionamiento del Consejo Comunal.

Estas personas deben presentar declaración jurada de patrimonio ante la Comisión Presidencial del Poder Popular; y son responsables civil, penal o administrativamente por los daños que ocasionen los actos, hechos (u omisiones) que realicen y que sean contrarios a la ley.

Algunos afirman que los bancos comunales no pagarán burocracia ni comisiones. Otros, por el contrario, estiman que "... si se habla de bancos comunales, deberían contar con la estructura bancaria (oficina, computador, archivos, taquillas, personal administrativo entrenado, cajeros, contabilistas, un buen gerente, en fin, el hecho de ser un banco comunitario no lo coloca fuera del concepto de lo que es un banco). Caso contrario, sería un insulto a la comunidad misma"

Deberían recibir asesoría técnica de parte de diversos despachos públicos como son Fundacomún, Fondemi, las Corporaciones Regionales de Desarrollo, el Ministerio de la Economía Popular (Minep);

#### *g) Funciones*

Corresponde a los bancos comunales llevar a cabo las siguientes funciones:

1. Administrar los recursos económico-financieros asignados, generados o captados por el consejo comunal respectivo;
2. Promover la constitución de cooperativas para la elaboración de proyectos de desarrollo endógeno, sostenibles y sustentables. Se trata apoyar la organización y funcionamiento de iniciativas productivas locales autogestionadas;
3. Impulsar el diagnóstico y el presupuesto participativo, sensible al género, jerarquizando las necesidades de la comunidad;
4. Promover formas alternativas de intercambio que permitan fortalecer las economías locales. Se entienden por tales formas diferentes a las simplemente monetarias, como el trueque, las monedas locales, etc;
5. Articularse con el resto de las organizaciones que conforman el sistema micro financiero de la economía popular, de manera de crear circuitos económicos locales;
6. Promover el desarrollo local, los núcleos de desarrollo endógeno y cualquier otra iniciativa que promueva la economía popular y solidaria. Esta función incluiría, también, la recuperación por los trabajadores de las empresas paralizadas;
7. Rendir cuenta pública anualmente o cuando le sea requerido por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas;
8. Prestar servicios no financieros en el área de su competencia;
9. Prestar asistencia social que conlleva, entre otros, la atención de los menores de la calle, a los ancianos y a las mujeres embarazadas, entre otros;
10. Realizar intermediación financiera. Ello implicaría poder captar recursos de los miembros de la comunidad, así como otorgar créditos o micro créditos. De esta manera, los bancos comunales pueden dar avales a los créditos de los beneficiarios, a una tasa de interés preferencial;

11. Rendir cuenta ante el Fondo Nacional de los Consejos Comunales anualmente, o cuando este así lo requiera; y

12. Promover formas económicas alternativas y solidarias, para el intercambio de bienes y servicios.

#### *h) Proveniencia de los recursos financieros*

Los recursos financieros que gestiona el Banco Comunal provienen de fuentes internas y de fuentes externas.

#### 1. Internos

Están conformados por las aportaciones económicas (representadas en certificados) que hicieren los asociados; los ingresos provenientes de la Administración de los Servicios Públicos que le hubiesen sido transferidos (o concedidos) a los consejos comunales por parte de los entes públicos competentes; los generados por la actividad económica que realicen, incluidos los obtenidos por el manejo de los recursos financieros que realicen y cualquier otro ingreso permitido legalmente.

En la práctica, los aportes individuales de los asociados son meramente formales, ya que los establecidos en muchas zonas del país representan solamente el 1% del salario mínimo mensual nacional.

#### 2. Externos

En la realidad, los recursos que manejan los bancos comunales son los externos, esto es, los provenientes del sector público, a saber:

- Los que hubieren sido transferidos al consejo comunal por parte de la República, de los estados y de los municipios;
- Los provenientes del Fondo Intergubernamental para la Descentralización FIDES y de la Ley de Asignaciones Especiales (LAEE);
- Los provenientes del Fondo Nacional de los Consejos Comunales (adscrito al Ministerio de Finanzas) que inyecta los recursos directamente a los bancos comunales;
- Las donaciones recibidas y que sean permitidas por la Ley; y

#### *i) Manejo de los recursos*

El manejo de los recursos financieros por parte de los bancos comunales no depende de ellos mismos, sino que se hace de acuerdo a la orientación dada por las decisiones de la Asamblea de ciudadanos (as) recogidas en actas ad-hoc, con la firma de la mayoría simple de los asistentes a la misma. Esto es, los bancos comunales actúan de acuerdo a las políticas y a las estrategias aprobadas por la asamblea de ciudadanos (as) de los consejos comunales, y a ellas deben ajustar su actuación (son vinculantes).

Los criterios de selección de inversión de los recursos por parte de las asambleas de ciudadanos, a ejecutar por los bancos comunales, son los siguientes:

1. Proyectos de infraestructura, por ejemplo, construcción de una cancha deportiva, reparación de una escuela, mejoras del alumbrado público, etc.;
2. Proyectos sociales: atención a niños de la calle, hogares para ancianos;
3. Proyectos productivos: maquinaria para siembra o construcción, etc.

*j) Resultados financieros*

Es preciso aclarar que los excedentes (ganancias) que generen los bancos comunales como resultado de las operaciones financieras y económicas que realicen se deben destinar diferencialmente:

*Los producidos por operaciones que efectúen con sus asociados*, tales como los intereses cobrados por los créditos que otorguen a sus asociados, por la prestación de servicios a los mismos (créditos, suministro de bienes o servicios, comercialización de productos, tasas por prestación de Servicios Públicos (agua, aseo urbano, cable), etc. pueden ser distribuidos entre los asociados, de acuerdo a lo dispuesto en la ley de cooperativas. A ellos puede añadirse los intereses percibidos por las colocaciones financieras que realicen mientras no se utilicen los recursos;

*Los producidos en las operaciones que realicen con terceros (no asociados)* se deben destinar a los fondos irrepantibles establecidos por la ley cooperativa.

*k) Fondos y Reservas*

Además de los fondos de Reserva de Emergencia, de Educación y de Protección Social previstos en la Ley Cooperativa, los Bancos Comunales deben constituir el Fondo de Gastos de Funcionamiento del Consejo Comunal y los fondos adicionales que acuerde la Asamblea.

*l) Control*

1. Registros: debe llevarse un registro de la administración efectuada, junto con los respectivos soportes de ingresos y desembolsos efectuados, de manera que pueda efectuarse el control sobre las operaciones del banco;

2. Los bancos comunales están sujetos a un cuádruple control:

\* Por parte del Consejo Comunal: rinde cuenta anualmente –o cuando sea requerido- por la Asamblea de Ciudadanos (as). Pero, además, el manejo de los recursos es fiscalizado, controlado y supervisado por la Unidad de Contraloría Social, la que tiene potestad para revisar el registro de la administración de los recursos y de los soportes de los ingresos y desembolsos;

\* Externo: rinde cuenta anual –o cuando éste lo requiera- al Fondo Nacional de los Consejos Comunales. Se presume –además- que el control como cooperativa corresponde a la Superintendencia Nacional de Cooperativas, dado que esta es la Autoridad pública de aplicación prevista en la Ley Especial de Asociaciones Cooperativas, a cuya normativa se sujetan los bancos comunales.

Es de advertir que la Superintendencia de Bancos no tiene competencia para supervisar esta forma financiera asociativa, ya que está exceptuada de la aplicación de la Ley bancaria.

## ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE LOS NUEVOS TIPOS COOPERATIVOS Y LA COOPERATIVA EN GENERAL

Aun cuando las Cooperativas de Ahorro y Crédito para Vivienda y los Bancos Comunales por ley se constituyen como cooperativas, tienen particularidades que las caracterizan, a saber:

	<b>Cooperativas</b>	<b>Cooperativas de A. y C. para vivienda</b>	<b>Bancos Comunales</b>
<i>Autonomía</i>	Son entidades autónomas e independientes	Tienen una vinculación muy estrecha con el Banco Nacional de Vivienda y Hábitat	Son entes adscritos y dependientes de los Consejos Comunales (sus órganos financieros)
<i>Ámbito geográfico</i>	Lo determinan los propios asociados en el Estatuto, de acuerdo a sus aspiraciones	Lo fija la comunidad en donde se efectuará el proyecto y está restringido a una zona concreta	Su ámbito geográfico lo determina la asamblea de ciudadanos (as)
<i>Asociados</i>	Sus asociados son las personas que cumplen los requisitos señalados en los estatutos	Personas interesadas en obtener préstamos del Estado para vivienda	Sus asociados son todos los miembros de la comunidad mayores de 15 años, que deseen ingresar
<i>Educación</i>	Es indispensable hacer actividades de educación y capacitación de sus asociados	Igual que en cooperativas en general	No se establece un proceso de capacitación y entrenamiento de los miembros
<i>Creación</i>	Se crean por decisión voluntaria de sus propios asociados	Creadas por decisión de las personas que deseen recibir financiamiento del Estado para vivienda	Son creadas por decisión de la Ley y del Poder Ejecutivo
<i>Directivos</i>	Los miembros electos por la mayoría de los asociados	Como en cooperativa	Sus miembros los elige la asamblea de ciudadanos (as)
<i>Decisiones de inversión</i>	Las adopta la asamblea de la cooperativa, de acuerdo a sus propios intereses	Acordada por los asociados, según los parámetros del Banco Nacional de Vivienda	Las adopta, con carácter vinculante y obligatorio, la asamblea de ciudadanos (no de los asociados)
<i>Responsabilidad de los Directivos</i>	Son responsables civil o penalmente por sus actos, siempre que medie dolo o culpa grave y se cause un daño	Igual que en cooperativa en general	Legalmente pueden ser responsables administrativamente", lo que les daría el carácter de ejercicio de la función pública

## Régimen jurídico de los nuevos tipos "cooperativos" de Venezuela

	<b>Cooperativas</b>	<b>Cooperativas de A. y C. para vivienda</b>	<b>Bancos Comunales</b>
<i>Aportaciones económicas</i>	La parte esenciales de los aportes los hacen los asociados según lo fijan los Estatutos y, de forma eventual, provienen de fuentes externas, en especial, del Estado	Aportaciones de los asociados para el capital de la cooperativa, el ahorro para financiamiento de la vivienda, y financiamiento del Estado por medio del Banco Nacional de Vivienda y Hábitat	Lo esencial de los aportes económicos los hace el Estado a través de los diferentes fondos. Y aportes meramente "formales" de los asociados
<i>Objetivos</i>	Suministrar bienes, prestar servicios a sus asociados, o permitir el trabajo de los mismos	Financiar (mediante ahorros y créditos hipotecarios) la producción o la adquisición de la vivienda para sus asociados	Invertir en obras de infraestructura, en servicios sociales y en actividades productivas los recursos aportados por el Estado, los que son no reintegrables
<i>Control externo</i>	Lo ejercen los organismos de integración del movimiento cooperativo y la Superintendencia Nacional de Cooperativas	La Superintendencia Nacional de Cooperativas y el Banco Nacional de Vivienda y Hábitat	El control externo lo ejerce la asamblea de ciudadanos (as) y el Fondo Nacional de los Consejos Comunales
<i>Control interno</i>	El control interno lo ejerce la instancia de vigilancia o los organismos de integración	Como en cooperativa en general	El control interno lo ejerce la Unidad de Contraloría Social del Consejo Comunal
<i>Fondos y reservas</i>	La Ley crea fondos colectivos, irrepartibles de emergencia, de educación y de protección social, con el 30% de los excedentes, además de los voluntarios	Además de los de las cooperativas en general, los que establezca el Banco Nacional de Vivienda	Además de los fondos y reservas colectivas e irrepartibles, un Fondo de sostenimiento del Consejo Comunal
<i>Distribución de Excedentes</i>	De acuerdo a las operaciones que el asociado haya efectuado con la cooperativa, el trabajo aportado, o de forma igualitaria entre todos	De llegar a producirse, se reinvierten en obras o en servicios de urbanismo y hábitat	Como en cooperativa, salvo que lo esencial de los excedentes provendría de operaciones con terceros, los que no son repartibles
<i>Integración e intercooperación</i>	Deben crear sistemas y mecanismos de integración entre cooperativas, con el sector de la economía social y la comunidad	Establecer sistemas de integración con otras cooperativas y la comunidad	Deben generar importantes sistemas de articulación con la Economía Popular

### **III. CONCLUSIONES**

Las Cooperativas de Ahorro y Crédito para Vivienda y Hábitat son un importante instrumento que permite a los ciudadanos acceder al financiamiento del Estado para la producción y obtención de vivienda. Sin embargo, la Ley limita su autonomía al considerarlas como asociaciones de “usuarios” del sistema público de vivienda, y someterlas a las políticas y controles unilaterales del Banco del Estado con competencia en vivienda y hábitat;

La forma jurídica de asociación cooperativa, seleccionada para los Bancos Comunes como operadores de los recursos financieros de los Consejos Comunes no es la mas aconsejable, dadas las profundas e insalvables diferencias en el régimen jurídico de ambos;

El empleo de la forma cooperativa por los Bancos Comunes desnaturaliza la figura de cooperativa, haciéndole perder su autonomía e independencia , así como su carácter de control democrático;

De acuerdo con lo propuesto por Bastidas-Delgado (2006), creemos conveniente la reforma de la Ley de los Concejos Comunes, en el sentido de sustituir la figura de cooperativa por la de Asociación Civil o la variante de Fundación, como operadora financiera de los consejos comunes.

## REFERENCIAS

- Bastidas-Delgado, O. (2006). *Ocho razones para rechazar la figura de "cooperativas de financiamiento, ahorro y crédito comunales" en la Ley de los Consejos Comunales*, Caracas, Internet
- Cabrera, E. (2006). *Entrevista sobre la Ley de los Consejos Comunales*. Mérida, Diario Frontera, 1B, 4 de mayo,
- Gamboa, P, (2006). *Entrevista*. Diario El Siglo, Maracay
- García Müller, A. (2001). *La Nueva Ley Especial de Asociaciones Cooperativas de Venezuela*. Mérida, Cayapa
- García Müller, A. (2006). *Formas Jurídicas de las Empresas de Participación*. Caracas, Panapo
- Méndez, M. (2006), *La comunidad toma el poder*, El Nacional, B16, 7 de mayo
- Molina, C. y García, A. (2004). *Principios, valores, organización y manejo de Cooperativas*, Caracas, Panapo
- República Bolivariana de Venezuela (2.001), *Ley Especial de Asociaciones Cooperativas y Ley de los Consejos Comunales* (2006)