

INFORME No. MEF-DNPMSFP-DNPFMSV-2024-001

ASUNTO: Actualización Informe No. MEF-CESFM-2021-014 de 22 de noviembre de 2021.

FECHA: 11 de enero de 2024.

I. ANTECEDENTES

La LEY ORGÁNICA DE LA ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA Y DEL SECTOR FINANCIERO POPULAR Y SOLIDARIO (LOEPS), publicada en Registro Oficial 444 de 10 de mayo de 2011, fue reformada por última ocasión mediante la LEY ORGÁNICA REFORMATORIA DE DIVERSOS CUERPOS LEGALES, PARA EL FORTALECIMIENTO, PROTECCIÓN, IMPULSO Y PROMOCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE LA ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA, ARTESANOS, PEQUEÑOS PRODUCTORES, MICROEMPRESAS Y EMPRENDIMIENTOS, publicada en el Suplemento del Registro Oficial 311 de 16 de mayo de 2023.

Mediante Decreto No.1061 publicado en el Registro Oficial Suplemento 648 de 27 de febrero de 2012, se emitió el Reglamento General a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, y el mismo fue reformado a través del Decreto Ejecutivo No. 1113, publicado en Registro Oficial Suplemento 260, de 4 de agosto del 2020.

La Ley Orgánica de Emprendimiento e Innovación fue publicada en Suplemento del Registro Oficial No. 151, 28 de febrero 2020; y en su Disposición Transitoria Primera establece que, dentro del plazo de 90 días posteriores a la publicación de esta Ley en el Registro Oficial, la Función Ejecutiva expedirá el Reglamento General de la misma.

Con Decreto Ejecutivo No.1113 de 27 de julio de 2020 se expide el Reglamento General a la Ley Orgánica de Emprendimiento e Innovación, en cumplimiento de lo dispuesto en dicha ley.

Mediante Oficio Nro. CC-SG-DTPD-2021-08312-JUR, de 29 de octubre de 2021, suscrito por la Dra. Aida García Berni, Secretaria General de la Corte Constitucional, se pone en conocimiento del Ministerio de Economía y Finanzas lo siguiente:

“... El 03 de agosto de 2021, los señores José Barreto García y Héctor Carrillo Cunalata, representantes de varias cooperativas de vivienda agremiadas a la Federación Nacional de Cooperativas de Vivienda y de la Unión de Organizaciones Sociales, presentaron una acción pública de inconstitucionalidad por la forma y el fondo en contra del Decreto Ejecutivo No. 1113 de 27 de julio de 2020 de (R.O. No. 260 de 04 de agosto de 2020).

*... 3. Los accionantes demandan la **inconstitucionalidad de los artículos 4, 11, disposición reformatoria primera, segunda, tercera, cuarta, séptima, novena, décimo quinta y de la disposición derogatoria primera** del Decreto Ejecutivo No. 1113 de 27 de julio de 2020, que contiene el Reglamento General de la Ley Orgánica de Emprendimiento e Innovación (R.O. No. 260 de 04 de agosto de 2020). Estas disposiciones establecen:*

...Art. 4.- Mecanismo para la designación de los miembros del Consejo Nacional para el Emprendimiento e Innovación: Los representantes de los siguientes miembros del CONEIN serán electos de la siguiente manera: 1. Los miembros del Comité Empresarial Ecuatoriano –CEE pertenecientes al sector de la producción designarán a su representante; 2. El presidente de la Asamblea y los seis representantes de Universidades, Escuelas Politécnicas e Institutos de Educación Superior públicos en el Directorio Ejecutivo de la Asamblea del Sistema de Educación Superior - ASESEC- designarán a su representante; y, 3. El vicepresidente de la Asamblea y los dos representantes de Universidades, Escuelas Politécnicas e Institutos de Educación Superior privados en el Directorio Ejecutivo de la Asamblea del Sistema de Educación Superior -ASESEC- designarán a su representante. Los representantes durarán dos (2) años en sus funciones y podrá ser reelegidos para la misma representación por una sola vez (...)

...Art. 11.- De la conformación del Consejo Consultivo de Emprendimiento e Innovación: El Consejo Consultivo de Emprendimiento e Innovación estará conformado de la siguiente manera: 1. Las cámaras de industrias estarán representadas por la Federación Nacional de Cámaras de Industrias del Ecuador; 2. Las cámaras de turismo estarán representadas por la Federación Nacional de Cámaras de Turismo del Ecuador; 3. Las cámaras de comercio estarán representadas por la Federación Nacional de

Cámaras de Comercio del Ecuador; 4. El sector artesanal estará representado por la Federación Nacional de Cámaras Artesanales; 5. El sector de la Economía Popular y Solidaria tendrá un representante por parte de las Confederaciones Nacionales de los Organismos de Integración de la Economía Popular y Solidaria; 6. La banca pública tendrá un representante que será designado en conjunto por la Corporación Financiera Nacional B.P. y BanEcuador B.P.; 7. La banca privada tendrá un representante que será designado por los bancos privados y cooperativas de ahorro y crédito, miembros de la Red de Instituciones Financieras de Desarrollo -RFD-; y, 8. Las organizaciones de apoyo al emprendimiento e innovación estarán representadas por la Alianza para Emprendimiento e Innovación -AEI (...)

...PRIMERA: Sustitúyase el artículo 13 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, por el siguiente: "Art. 13.- Transformación.- La transformación es el acto jurídico que modifica el objeto social de una organización, subsistiendo la personalidad. Una organización de la economía popular y solidaria, dentro de su propio sector, puede transformarse en otra organización regida por la Ley, previo informe favorable y autorización de la Superintendencia. La transformación no disuelve ni extingue ni altera la existencia como persona jurídica, ni modifica sus derechos y obligaciones. Le otorga las facultades y le impone las exigencias y limitaciones propias de la especie adoptada (...)

...SEGUNDA: Sustitúyase el artículo 14 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, por el siguiente:

"Art. 14.- Disolución y Liquidación Voluntaria.- Las organizaciones de la economía popular y solidaria, se disolverán y liquidarán por voluntad de sus integrantes, expresada con el voto secreto de al menos las dos terceras partes de los integrantes, en la Asamblea que sea debidamente convocada para el efecto, por las causales legales y reglamentarias, aplicando el procedimiento establecido en este reglamento; y, las normas que para el efecto expida la Superintendencia."

TERCERA: Sustitúyanse los numerales 3 y 5 del artículo 29 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, por los siguientes:

"3. Remover a los miembros de los consejos de administración y vigilancia con causa justa, en cualquier momento y con el voto secreto de la mitad más uno de sus integrantes; previo debido proceso garantizado en la normativa interna de la entidad;"

"5. Aprobar o rechazar los estados financieros y los informes de los consejos y de Gerencia. El rechazo de los informes de gestión implica el inicio de un procedimiento interno para la remoción del directivo o directivos responsables, con el voto de más de la mitad de los integrantes de la asamblea;"

CUARTA: En el primer inciso del artículo 31 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, elimínese la frase "o Gerente".

...SÉPTIMA: Sustitúyase el artículo 55 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, por el siguiente:

"Art. 55.- Resolución de la Superintendencia. - La Superintendencia podrá resolver, de oficio o a petición de parte, en forma motivada, la disolución y consiguiente liquidación de una organización bajo su control, por las causales previstas en la Ley o una de las siguientes:

1. Por la reducción del número de socios a menos del mínimo legal;
2. Por no mantener un patrimonio igual o superior al capital social mínimo requerido para su adecuación o constitución;
3. Por incumplimiento del objeto social principal. La realización solo de una o varias de las actividades complementarias no implica el cumplimiento del objeto social principal;
4. Por la falta de remisión de los informes que le fueren requeridos por la Superintendencia; o, cuando estos no contengan expresamente lo requerido;
5. Por no contar con auditoría externa, en los casos que sea exigible;
6. Por no adecuar, actualizar o reformar sus estatutos sociales, de conformidad a las disposiciones que emita el Organismo de Control;
7. Otras establecidas por el ente Regulador; y,
8. Otras establecidas en el Estatuto Social de cada organización."

...NOVENA: Luego del artículo innumerado, posterior al artículo 64, del Reglamento General a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, incorpórense los siguientes artículos innumerados:

"Art.- Liquidación de Cooperativas de Vivienda.- En el caso de Cooperativas de Vivienda, será causal de liquidación el haber cumplido más de cinco años de vida jurídica desde su constitución; o,

haber adjudicado más del ochenta por ciento de los inmuebles objeto de adjudicación, en los casos que aplique."

"Art. ... - Procedimiento de Inactividad.- La Superintendencia, a petición de parte o de oficio, podrá declarar inactiva a una organización bajo su control y supervisión, que no hubiere operado durante dos años consecutivos o más.

La Resolución que declare la inactividad de las organizaciones puede ser notificada a través de los medios electrónicos registrados por la organización en el Organismo de Control, siendo este su domicilio legal; y, una publicación en medio de comunicación escrito de circulación nacional.

Dentro del plazo de tres meses, contados a partir de la publicación de la Resolución que declare la inactividad, las organizaciones deberán justificar documentadamente que se encuentran operando y realizando actividades económicas; esto es, que realizan actividades tendientes a cumplir con el objeto social principal, establecido en su estatuto social; y, que poseen activos registrados a nombre de la organización, de un salario básico unificado o superiores, como consecuencia de la actividad económica que realizan.

Es responsabilidad exclusiva de las organizaciones el documentar la superación de la causal de inactividad, únicamente dentro del plazo anterior. Las declaraciones de impuestos con valores en cero, que las organizaciones realicen ante la autoridad tributaria, no serán suficientes para superar la causal de inactividad.

En caso de que, de la revisión de la documentación presentada, dentro del plazo establecido, se desprenda que la organización ha superado la causal de inactividad, la Superintendencia, mediante Resolución Administrativa, dispondrá el cambio de dicho estado jurídico.

De no superarse la causal de inactividad, la Superintendencia pondrá en conocimiento de los posibles acreedores, a través de una publicación en la prensa, informando que la organización entrará a un proceso de liquidación sumaria, quienes podrán comparecer en el término de quince días contados a partir de la publicación, para que justifiquen su calidad.

De existir acreedores, se procederá conforme lo determinado en la normativa vigente."

DÉCIMA: Sustitúyase el artículo 74 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, por el siguiente:

"Art. 74.- Solicitud. - Para efectos de aplicación de la letra e) del artículo 68 de la Ley, el Superintendente podrá disponer la intervención de una cooperativa, con base en la solicitud presentada al menos veinte y cinco por ciento (25%) de socios registrados, con determinación precisa de las violaciones a la Ley o las irregularidades suscitadas en la organización, debidamente justificado; así como, de los perjuicios que se hayan causado o pudieran causarse, debidamente fundamentado

Si la solicitud no cuenta con lo requerido, y el pedido fuere manifiestamente infundado, se la considerará incurso en lo tipificado en el artículo 169, letra b) de la Ley y, el Superintendente, al rechazarla, impondrá, al o los denunciantes, la multa prevista en la letra c) del artículo 172 de la ley, multa que ingresará al patrimonio de la Superintendencia.

La solicitud no es vinculante para disponer el inicio de la intervención."

...PRIMERA: Deróguese en el Reglamento General a Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, las siguientes disposiciones: 1. Derogar la Sección II De la Segmentación, del Capítulo II De las cooperativas de ahorro y crédito, del TÍTULO III Del Sector Financiero Popular y Solidario; que incluye el artículo 96; 2. Derogar la Sección III De las Operaciones, del Capítulo II De las cooperativas de ahorro y crédito, del TÍTULO III Del Sector Financiero Popular y Solidario, que incluye los artículos del 97 al 100; 3. Derogar los artículos 103 y 105; 4. Derogar el Capítulo IV Del Fondo de Liquidez y del Seguro de Depósitos, del TÍTULO III Del Sector Financiero Popular y Solidario, que incluye los artículos del 107 al 114; 5. Derogar el Título VII Del Procedimiento Administrativo Sancionador, que incluye los artículos del 165 al 178.". (énfasis agregado)

En razón de lo expuesto, la Corte Constitucional admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad presentada y dispuso lo siguiente:

"...VI. Decisión:

16. Por estas razones, este Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resuelve ADMITIR a trámite la acción pública de inconstitucionalidad No. 53-21-IN y NEGAR la suspensión

provisional solicitada, sin que esta decisión implique un pronunciamiento de fondo respecto a las normas cuya inconstitucionalidad se demanda.

17. Correr traslado con este auto y la copia de la demanda a la Presidencia de la República, al Ministerio de Economía y Finanzas y al Procurador General del Estado, a fin de que intervengan, defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la disposición demandada, en el término de quince días, debiendo señalar correo electrónico para futuras notificaciones.”

Con Memorando Nro. MEF-CGJ-2021-1230-M de 10 de noviembre de 2021 la Coordinación General Jurídica remite a la extinta Subsecretaría de Planificación y Política Sectorial e Intersectorial (ahora denominada Subsecretaría de Política Monetaria, Financiera, de Seguros y Valores¹) el oficio Nro. CC-SG-DTPD-2021-08312-JUR de 29 de octubre de 2021, emitido dentro de la causa signada con el Nro. 53-21-IN y solicita un informe técnico.

Mediante Memorando Nro. MEF-CFM-2021-0014-M de 23 de noviembre de 2021 la extinta Coordinación Estratégica del Sector Financiero Monetario (ahora Dirección Nacional de Política Monetaria y del Sector Financiero Público²), remite el Informe técnico No. MEF-CESFM-2021-014 de 22 de noviembre de 2021 en respuesta al Memorando Nro. MEF-CGJ-2021-1230-M relacionado con el Decreto Ejecutivo No. 1113.

Mediante providencia de 08 de enero de 2024, suscrita por el doctor Richard Ortiz Ortiz, Juez Constitucional de la Corte Constitucional, avocó conocimiento dentro de la causa Nro. 53-21-IN presentada por José Barreto García y Héctor Carrillo Cunalata, representantes de 170 cooperativas de viviendas activas agremiadas en la Federación Nacional de Cooperativas de Vivienda (FENACОВI) y en la Unión de Organizaciones Sociales (USO), en contra de los artículos 4 y 11, la disposición reformatoria primera, segunda, tercera, cuarta, séptima, novena, décimo quinta, y la disposición derogatoria primera del Decreto Ejecutivo Nro. 1113, que contiene el Reglamento General de la Ley Orgánica de Emprendimiento e Innovación, publicado en el suplemento del Registro Oficial Nro. 260 de 04 de agosto de 2020.

En tal sentido, el Juez Constitucional dispuso oficiar al Ministerio de Economía y Finanzas a fin de que actualice el informe presentado en su momento.

II. DESARROLLO

La Constitución de la República del Ecuador establece en su artículo 204 que las Superintendencias son parte de la Función de Transparencia y Control Social, la cual promoverá e impulsará el control de las entidades y organismos del sector público, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, para que los realicen con responsabilidad, transparencia y equidad; y fomentará e incentivará la participación ciudadana; protegerá el ejercicio y cumplimiento de los derechos; y prevendrá y combatirá la corrupción. Estas entidades tendrán personalidad jurídica y autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y organizativa.

La Carta Magna dispone en su artículo 226 que las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.

Mientras que el artículo 383 prescribe que el sistema económico es social y solidario, el cual se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y las demás que la Constitución determine. En este mismo artículo se determina que la economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios.

En el Ecuador se entiende por economía popular y solidaria a la forma de organización económica, donde sus integrantes, individual o colectivamente, organizan y desarrollan procesos de producción, intercambio, comercialización, financiamiento y consumo de bienes y servicios, para satisfacer necesidades y generar ingresos, basadas en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad, privilegiando al trabajo y al ser humano como sujeto y fin de su actividad, orientada al buen vivir, en armonía con la naturaleza, por sobre

¹ Reforma al Estatuto Orgánico del Ministerio de Economía y Finanzas expedida mediante Acuerdo Ministerial No. 037 de 01 de agosto de 2023.

² Idem.

la apropiación, el lucro y la acumulación de capital. Esta definición se establece en la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular Solidario.

La Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular Solidario, establece que existen organizaciones del sector cooperativo, entre otras, y dentro de este hay grupos como son: cooperativas de producción, de consumo, de vivienda, de ahorro y crédito y de servicios (art. 21 y 23 de la Ley).

Así mismo, la Ley *ibidem* determina que el control de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario estará a cargo de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS), como un organismo técnico, con jurisdicción nacional, personalidad jurídica de derecho público, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera y con jurisdicción coactiva (art. 146).

Mediante Decreto Ejecutivo 1113 de 2020 se emitió el Reglamento General a la Ley Orgánica de Emprendimiento e Innovación, con el objeto de establecer las normas y disposiciones para la aplicación de la Ley Orgánica de Emprendimiento e Innovación y cuyo ámbito de aplicación se circunscribe a todas las actividades de carácter público o privado, vinculadas con el desarrollo del emprendimiento y la innovación, en el marco de las diversas formas de economía, entre las que se incluye la economía pública, privada, mixta, popular y solidaria, cooperativista, asociativa, comunitaria y artesanal, conforme lo establecido en la Ley. En el referido reglamento se detallan los siguientes elementos:

- Políticas públicas e institucionalidad del emprendimiento
- Funcionamiento del Consejo Nacional para el emprendimiento e innovación
- Fomento al emprendedor y creación de nuevos negocios
- Fomento a la cultura y educación emprendedora
- Fuentes alternativas de financiamiento y garantías
- Fondos colaborativos o crowdfunding
- Reestructuración de emprendimientos
- Los supervisores concursales
- Presentación de los créditos
- Créditos laborales, tributarios y del seguro social

Así también, en el Decreto en mención se establecen algunas reformas al Reglamento General a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, donde entre otras y al respecto de las cooperativas de vivienda, introduce una causal para la liquidación de dichas Cooperativas, tal como lo señala la Disposición Reformatoria Novena del Decreto 1113.

"Art....- Liquidación de Cooperativas de Vivienda.- En el caso de Cooperativas de Vivienda, será causal de liquidación el haber cumplido más de cinco años de vida jurídica desde su constitución; o haber adjudicado más del ochenta por ciento de los inmuebles objeto de adjudicación, en los casos que aplique."

El alcance de este artículo está determinado para las cooperativas de vivienda exclusivamente, por lo que el artículo en mención no es aplicable para otras cooperativas u otras formas asociativas establecidas en la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria.

El Artículo 26 de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria establece que las cooperativas de vivienda tendrán por objeto la adquisición de bienes inmuebles para la construcción o remodelación de viviendas u oficinas o la ejecución de obras de urbanización y más actividades vinculadas con éstas, en beneficio de sus socios. En estas cooperativas la adjudicación de los bienes inmuebles se efectuará previo sorteo en Asamblea General, una vez concluido el trámite de fraccionamiento o declaratoria de propiedad horizontal; y, esos bienes se constituirán como patrimonio familiar. Los cónyuges o personas que mantiene unión de hecho, no podrán pertenecer a la misma cooperativa.

La Superintendencia de Economía Popular y Solidaria en el marco de sus facultades emite resoluciones para autorizar la constitución, denominación, organización y funcionamiento de las cooperativas del país. El catastro de la Economía Popular y Solidaria³ publicado por el ente de control, señala que han operado o se registraron 438 cooperativas de vivienda, de las cuales a la fecha se encuentran 34 activas y 147 en

³ El catastro de entidades no financieras de la Economía Popular y Solidaria publicado por el ente de control incluye Organizaciones cuyo estado jurídico se enmarca en: activa, en liquidación, extinta, inactiva y liquidada.

liquidación⁴ (256 se extinguieron y 1 está inactiva). En el siguiente cuadro se observa la cantidad de cooperativas de vivienda registradas en el catastro y que a la presente fecha se mantienen activas y en liquidación según resoluciones emitidas por la SEPS desde el 2013:

Cuadro 1. Número de cooperativas de vivienda registradas por año y su estado jurídico

Año	Activas	En Liquidación
2013	16	103
2014	2	18
2015	2	10
2017	2	
2018	3	
2019	1	
2021	2	
2022	5	
2023	1	
Total general	34	147

Fuente: Catastro del sector no financiero - SEPS

Como se observa en el cuadro precedente 34 entidades del grupo cooperativas de vivienda se encuentran activas por más de 5 años, sin que estas entren en un proceso de liquidación. Las resoluciones de liquidación expedidas por la SEPS se dieron hasta 2015, previo a la emisión del Decreto 1113, y en el marco de las competencias del organismo de control que están establecidas por Ley.

Se considera importante propender al fortalecimiento de los procedimientos institucionales y normativos que regulan a los actores de la economía popular y solidaria para dar cumplimiento a lo estipulado en la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria, su Reglamento y demás normativa vigente aplicable; y en el caso que se configuren las causales requeridas por la normativa se garantice la culminación adecuada de los procesos de liquidación de estas organizaciones, verificando el cumplimiento de su objeto social expresamente enmarcado en el artículo 26 de la LOEPS.

III. CONCLUSIÓN

Por medio del presente, se actualiza la información presentada mediante Informe No. MEF-CESFM-2021-014 de 22 de noviembre de 2021, y se ratifica que es necesario que la norma del país cuente con elementos reglamentarios para instrumentar lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria; propendiendo a fortalecer los procedimientos institucionales y normativos para los actores de la economía popular y solidaria. Así también, se reitera que la normativa vigente establece con claridad las atribuciones y facultades de las Superintendencias, como organismos de supervisión y control, entidades que tienen autonomía.

Cabe precisar finalmente, que tal como se señaló en el Memorando Nro. MEF-CFM-2021-0014-M de 23 de noviembre de 2021, esta unidad técnica no tiene competencia para pronunciarse sobre la constitucionalidad de ningún acto normativo, administrativo o reglamentario.

Atentamente,

Kimberly Celis Calderón
Directora Nacional de Política Monetaria y del Sector Financiero Público

Alexis Córdova Araujo
Director Nacional de Política Financiera, de Seguros y Mercado de Valores

⁴ Consulta efectuada en el catastro del sector no financiera el 10 de enero de 2024.