

Referencia: Acción Pública de Inconstitucionalidad Caso No. 53-21-IN

SEÑORES JUECES DEL TRIBUNAL DE LA SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR:

Doctor José Luis Peñaherrera Vejar, con cédula de ciudadanía No. 170954064-3, en calidad de Director Nacional de Procuraduría Judicial y Coactiva, delegado por la señora Superintendente de Economía Popular y Solidaria conforme a la documentación agregada, en relación a la acción de inconstitucionalidad signada con el caso No. 53-21-IN propuesta por los señores José Barreto García y Héctor Carrillo Cunalata, ante usted atentamente comparezco, y manifiesto:

ARGUMENTO EN CUANTO A LA FORMA

Los accionantes motivan su demanda de inconstitucionalidad por la forma amparados en el artículo 136 de la Constitución de la República el cual expresamente hace relación a los proyectos de ley que deben ser presentados a la Presidencia de la Asamblea Nacional; no siendo este el caso, al no demandarse la constitucionalidad de un cuerpo normativo que cuente con el carácter de Ley, sino del Decreto Ejecutivo No. 1113 de 27 de julio de 2020, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 260 de 4 de agosto de 2020, que contiene el Reglamento General a la Ley Orgánica de Emprendimiento e Innovación, el cual fue expedido en función de la atribución y deber previsto en el artículo 147 numeral 13, del mencionado cuerpo constitucional, por el entonces Presidente de la República.

Dicha atribución privativa del Presidente de la República es la de expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes, sin contravenirlas ni alterarlas, así como los que convengan a la buena marcha de la administración.

En esa línea, el artículo 425 de la Carta Magna define el orden jerárquico de las normas de la siguiente forma: *La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos;* entendiéndose que la Ley es jerárquicamente superior a un decreto; por ende su tratamiento de creación es distinto, cuya función de legislación le corresponde a la Asamblea Nacional de acuerdo a lo previsto en el artículo 120 número 6 del mismo cuerpo constitucional.

Cabe resaltar que respecto de la forma en cuanto a la unidad de materia, la Corte Constitucional en Sentencia No. 55-16-SIN-CC de 26 de octubre de 2016, determinó: *“como una consideración adicional, que el requisito de unidad de materia, en tanto norma constitucional, **está previsto en el artículo 136 de la Carta como una regla aplicable únicamente a los proyectos de ley, a ser aprobados por la Asamblea Nacional y sancionados por el presidente de la República.** En otras palabras, la Constitución no prevé este requerimiento como presupuesto de conformidad formal para otras fuentes del ordenamiento jurídico”.* (la negrilla me corresponde)

ARGUMENTO EN CUANTO AL FONDO

En cuanto a la alegación realizada respecto de las razones de fondo expuestas, se refieren de manera general al principio de igualdad y la prohibición de discriminación, derecho de igualdad formal, derecho de la igualdad material o igualdad de oportunidades y la prohibición de discriminación; ante lo cual, es necesario precisar que, en lo que corresponde a las disposiciones relacionadas con el Reglamento General a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, expedidas en el Decreto Ejecutivo No. 1113 de 27 de julio de 2020, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 260 de

4 de agosto de 2020, en las mismas no se prevé la creación de nuevas instituciones jurídicas que puedan atentar en contra de dichos principios o derechos ya que las reformas emitidas complementan disposiciones que previamente ya se encontraban recogidas en la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria a partir de su vigencia con la publicación en el Registro Oficial No. 444 de 10 de mayo de 2011.

De otra parte, el artículo 2 de la Ley Orgánica mencionada, claramente dispone el ámbito de su aplicación cuando determina en lo pertinente que, se rigen por la presente ley, todas las personas naturales y jurídicas, y demás formas de organización que, de acuerdo con la Constitución, conforman la Economía Popular y Solidaria; sin que haga discriminación alguna a organización de determinado grupo; ni tampoco en las reformas demandas consta algún cambio dicho artículo.

Asimismo pese a que se demanda la inconstitucionalidad de varias disposiciones del citado Decreto Ejecutivo, no se exponen argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa de estas disposiciones, conforme lo dispone el artículo 79 número 7 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdicciones y Control Constitucional.

Ya que de la demanda y de los párrafos 7, 8, 9 y 10, del auto de admisión a trámite corrido traslado, se desprende que se refieren aspectos específicamente relacionados con las cooperativas de vivienda, sin que precise cómo los artículos reformados relacionados con dichas organizaciones contravienen disposiciones constitucionales.

No obstante de lo manifestado, en cuanto a las disposiciones demandas, que tiene pertinencia con el ámbito de la competencia de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, a continuación el siguiente cuadro en el que consta el texto previamente a su reforma, el texto reformado y la disposición legal a la que está ligada cada reforma:

ARTÍCULOS DEL REGLAMENTO GENERAL A LA LEY DE EMPRENDIMIENTO E INNOVACIÓN DEMANDADOS LA INCONSTITUCIONALIDAD QUE TIENEN RELACIÓN CON LA SEPS		
Texto del artículo antes de la reforma.	Texto del artículo con la reforma	Artículo de norma legal relacionado
<p>“Art. 13.- Transformación.- Las organizaciones amparadas por la ley, podrán transformarse en otra de las formas previstas en la misma, mediante la aprobación de, al menos, las dos terceras partes del máximo órgano de gobierno, en sesión convocada especialmente para el efecto”.</p>	<p>DISPOSICIONES REFORMATARIAS</p> <p>PRIMERA: Sustitúyase el artículo 13 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, por el siguiente:</p> <p>“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 u autorización de la Superintendencia.</p> <p>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.</p>	<p>N/A</p>

	La Superintendencia establecerá los requisitos para el procedimiento de transformación”.	
<p>“Art. 14.- Disolución voluntaria.- La disolución voluntaria de las organizaciones sujetas a la ley y la designación del liquidador, serán resultas en sesión del máximo órgano de gobierno, convocada, expresamente para el efecto y con el voto de al menos las dos terceras partes de sus integrantes.</p> <p>En el acta de la sesión constarán el nombre del liquidador, los nombres, apellidos, número de cédula y firma de los asistentes. Una copia certificada del acta, será puesta en conocimiento de la Superintendencia”.</p>	<p>SEGUNDA: Sustitúyase el artículo 14 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, por el siguiente:</p> <p>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.</p>	<p>“Art. 57.- Disolución.- Las cooperativas podrán disolverse, por las siguientes causas: (...)</p> <p>d) Decisión voluntaria de la Asamblea General, expresada con el voto secreto de las dos terceras partes de sus integrantes; y,</p> <p>e) Por resolución de la Superintendencia, en los siguientes casos: (...)</p> <p>7. Las demás que consten en la presente Ley, su Reglamento y el estatuto social de la cooperativa”.</p> <p>“Art. 63.- Procedimiento de Liquidación.- El procedimiento de liquidación, que incluirá la designación de la Junta de Acreedores y otros aspectos relacionados, se determinará en el reglamento a la presente Ley.”</p>
<p>“Art. 29.- Atribuciones y deberes de la asamblea general.- Son atribuciones y deberes de la Asamblea General: (...)</p> <p>3. Remover a los miembros de los consejos de Administración, Vigilancia y Gerente, con causa justa, en cualquier momento y con el voto secreto de más de la mitad de sus integrantes; (...)</p> <p>“5. Aprobar o rechazar los estados financieros y los informes de los consejos y de Gerencia. El rechazo de los informes de gestión, implica automáticamente la remoción del directivo o directivos responsables, con el voto de más de la mitad de los integrantes de la asamblea;”</p>	<p>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:</p> <p>“Art. 29.- Atribuciones y deberes de la asamblea general.- Son atribuciones y deberes de la Asamblea General: (...)</p> <p>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”; (...)</p> <p>“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;”</p>	<p>“Art. 45.- Gerente.- El gerente es el representante legal, judicial y extrajudicial de la cooperativa, siendo de libre designación y remoción por parte del Consejo de Administración y será responsable de la gestión y de su administración integral, de conformidad con la Ley, su Reglamento y el estatuto social de la cooperativa. (...)</p>
<p>“Art. 31.- Votaciones.- La elección y remoción de directivos o Gerente y la exclusión de socios, se efectuará en votación secreta”.</p>	<p>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”</p> <p>“Art. 31.- Votaciones.- La elección y remoción de directivos y la exclusión de socios, se efectuará en votación secreta”.</p>	<p>Art. 45.- Gerente.- El gerente es el representante legal, judicial y extrajudicial de la cooperativa, siendo de libre designación y remoción por parte del Consejo de Administración y será responsable de la gestión y de su administración integral, de conformidad con la Ley, su Reglamento y el estatuto social de la cooperativa. (...)</p>

<p>“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 cooperativa, por las causales previstas en el artículo 57 de la ley o una de las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Por la reducción del número de socios a menos del mínimo legal, siempre que no se incorporen nuevos socios o resuelva su fusión en el plazo de tres meses; y, 2. Por la falta de remisión de los informes que le fueren requeridos por la Superintendencia.” 	<p>“SÉPTIMA: Sustitúyase el artículo 55 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, por el siguiente:</p> <p>“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:</p> <ol style="list-style-type: none"> 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”. 	<p>“Art. 57.- Disolución.- Las cooperativas podrán disolverse, por las siguientes causas: (...)</p> <p>e) Por resolución de la Superintendencia, en los siguientes casos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Violación de la Ley, su Reglamento o de los estatutos sociales, que pongan en riesgo su existencia o causen graves perjuicios a los intereses de sus socios o de terceros; 2. Deterioro patrimonial que ponga en riesgo la sostenibilidad de la organización o la continuidad en sus operaciones o actividades; 3. La inactividad económica o social por más de dos años; 4. La incapacidad, imposibilidad o negativa de cumplir con el objetivo para el cual fue creada; 5. Disminución del número de sus integrantes por debajo del mínimo legal establecido; 6. Suspensión de pagos, en el caso de las Cooperativas de Ahorro y Crédito; y, 7. Las demás que consten en la presente Ley, su Reglamento y el estatuto social de la cooperativa. <p>En los casos de disolución resuelta por la Superintendencia, se deberá garantizar el respeto al debido proceso, en particular del principio de presunción de inocencia y del derecho a recurrir la resolución emitida por la Superintendencia”.</p>
<p>N/A</p>	<p>NOVENA: Luego del artículo innumerado, posterior al artículo 64 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, incorpórense los siguiente artículos innumerados:</p> <p>“Art. ...- Liquidación sumaria.- En los casos en que una organización no haya realizado actividad económica o habiéndola efectuado tuviere activos menores a un Salario Básico Unificado, la Superintendencia, a petición de parte o de oficio, podrá disolver a la organización y liquidar a la misma en un solo acto, sin que sea necesaria la realización de un proceso de liquidación, con base en las disposiciones que emita dicho Organismo de Control.”</p> <p>La liquidación sumaria también procederá respecto de las organizaciones que no hayan superado la causal de inactividad, dentro del plazo de tres meses contados desde la publicación de la Resolución que declare la inactividad, en cuyo caso se</p>	<p>“Art. 57.- Disolución.- Las cooperativas podrán disolverse, por las siguientes causas: (...)</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. La inactividad económica o social por más de dos años;” <p>“Art. 63.- Procedimiento de Liquidación.- El procedimiento de liquidación, que incluirá la designación de la Junta de Acreedores y otros aspectos relacionados, se determinará en el reglamento a la presente Ley”.</p>

	<p>confirmará la presunción de que la organización no ha realizado actividad económica.</p> <p>En caso de existir saldo o remanente del activo de las organizaciones liquidadas, este se destinará a los objetivos previstos en su Estatuto Social.</p> <p>“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.”</p> <p>“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.</p> <p>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 éste su domicilio legal; y, una publicación en medio de comunicación escrito de circulación nacional.</p> <p>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</p>	<p>“Art. 57.- Disolución.- Las cooperativas podrán disolverse, por las siguientes causas: (...)</p> <p>4. La incapacidad, imposibilidad o negativa de cumplir con el objetivo para el cual fue creada;</p> <p>“Art. 58.- Inactividad.- La Superintendencia, a petición de parte o de oficio, podrá declarar inactiva a una cooperativa que no hubiere operado durante dos años consecutivos Se presume esta inactividad cuando la organización no hubiere remitido los balances o informes de gestión correspondientes.</p> <p>Para las Cooperativas de Ahorro y Crédito la Superintendencia fijará el tiempo y las causas para declarar la inactividad.</p> <p>La resolución que declare la inactividad de una cooperativa, será notificada a los directivos y socios, en el domicilio legal de la cooperativa, a más de ello mediante una publicación en medios de comunicación escritos de circulación nacional.</p> <p>Si la inactividad persiste por más de tres meses desde la publicación, la Superintendencia podrá declararla disuelta y disponer su liquidación y cancelación del Registro Público”.</p>
--	---	--

	<p>unificado o superiores, como consecuencia de la actividad económica que realizan.</p> <p>Es responsabilidad exclusiva de las organizaciones el documentar la supervisión 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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>De existir acreedores, se procederá conforme lo determinado en la normativa vigente.”</p>	
N/A	<p>DÉCIMO QUINTA: Agréguese, luego de la Disposición Transitoria Décimo Cuarta del Reglamento General a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, las siguientes:</p> <p>DÉCIMO QUINTA.- Las Cooperativas de Vivienda que actualmente se encuentren bajo el control de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, cuyo objeto social no se hubiere cumplido en el plazo máximo previsto en este Reglamento, tendrán el plazo de un año para cumplir, contado a partir de la vigencia del presente Decreto Ejecutivo, caso contrario el Organismo de Control dispondrá su disolución y liquidación.</p>	<p>“Art. 57.- Disolución.- Las cooperativas podrán disolverse, por las siguientes causas: (...)</p> <p>4. La incapacidad, imposibilidad o negativa de cumplir con el objetivo para el cual fue creada;”</p>
<p>“Art. 96.- Segmentación.- La Junta de Regulación, únicamente, a propuesta de la Superintendencia, elaborará y</p>	<p>DISPOSICIÓN DEROGATORIA</p> <p>PRIMERA: Deróguese en el Reglamento General a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, las siguientes disposiciones:</p> <p>1. Derogar la Sección II De la Segmentación, del Capítulo II De las cooperativas de ahorro y crédito, del</p>	<p>Con la publicación del Libro I del Código Orgánico Monetario y Financiero, el Registro Oficial Suplemento No. 332 de 12 de</p>

<p>modificará la segmentación de las cooperativas de ahorro y crédito en base a los criterios previstos en el artículo 101 de la ley.</p> <p>El Comité Interinstitucional, la Junta de Regulación y la Superintendencia, cuando emitan políticas, regulaciones o disposiciones para las cooperativas de ahorro y crédito, lo harán considerando los segmentos y cuando no se mencione la segmentación, se entenderá que las disposiciones son para todas las cooperativas, sin perjuicio del segmento al que pertenezcan.</p> <p>La Superintendencia determinará cuando una cooperativa ha superado el segmento en que se encuentre ubicada, disponiendo el cambio al que corresponda.”</p> <p>“Art. 97.- Exclusividad.- Únicamente las organizaciones que integran el Sector Financiero Popular y Solidario, reconocidas por la ley y debidamente autorizadas por la Superintendencia, podrán efectuar las operaciones financieras previstas en el artículo 83 de la ley.</p> <p>Las operaciones señaladas en el presente artículo, podrán efectuarse por medios electrónicos, ópticos, magnéticos, inalámbricos, electromagnéticos u otros similares o de cualquier otra tecnología, así como de sistemas automatizados de procesamiento de datos y redes de telecomunicaciones, que se implementarán bajo óptimas medidas de seguridad y de conformidad con las regulaciones que se dicten para el efecto.”</p> <p>“Art. 98.- Autorización previa.- Para efectos de aplicación de la letra a) del artículo 83 de la ley, las cooperativas que desearan captar depósitos a la vista, en una modalidad distinta a la de ahorros, requerirán autorización de la Superintendencia, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos mediante regulación.”</p> <p>“Art. 99.- Inversiones.- Las cooperativas de ahorro y crédito podrán realizar inversiones en las entidades de integración cooperativa hasta por el 10% de su patrimonio técnico y en servicios no financieros legalmente autorizados, hasta por el 10% de su patrimonio técnico.”</p> <p>“Art. 100.- Operaciones con terceros.- Para efectos de aplicación de la ley, no se consideran operaciones con terceros, las relacionadas con cobranzas y pagos de servicios públicos, impuestos,</p>	<p>TITULO III Del Sector Financiero Popular y Solidario; que incluye el artículo 96;</p> <p>2. Derogar la Sección II De la Segmentación, del Capítulo II De las cooperativas de ahorro y crédito, del TITULO III Del Sector Financiero Popular y Solidario; que incluye los artículos 97 al 100;</p>	<p>septiembre del 2014, se derogó el artículo 101 de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, relacionado con la segmentación en las cooperativas de ahorro y crédito.</p> <p>Con la publicación del Libro I del Código Orgánico Monetario y Financiero, el Registro Oficial Suplemento No. 332 de 12 de septiembre del 2014, se derogó el artículo 83 de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, relacionado con las disposiciones derogadas.</p>
--	--	---

<p>Central y el Gerente General la Corporación del Seguro de Depósitos, respectivamente, quienes ejercerán la jurisdicción coactiva de conformidad con las disposiciones del Código de Procedimiento Civil.”</p> <p>“Art. 109.- Destino de los recursos.- Los recursos del Fondo de Liquidez y del Seguro de Depósitos, no podrán ser destinados para cubrir gastos administrativos, ni para pago de inversiones en activos fijos de las secretarías técnicas.”</p> <p>Sección II Del Fondo de liquidez</p> <p>“Art. 110.- Operaciones del Fondo de Liquidez.- El Fondo de Liquidez, efectuará las operaciones a las que se refiere el artículo 109 de la ley, en calidad de prestamista de última instancia. Los créditos concedidos para cubrir deficiencias de cámaras de compensación se referirán exclusivamente a las del Sistema Nacional de Pagos, administradas por el Banco Central del Ecuador.”</p> <p>Sección III Del Seguro de Depósitos</p> <p>“Art. 111.- Depósitos asegurados.- El seguro de depósitos cubrirá los depósitos a la vista o a plazo fijo, realizados en las organizaciones del Sector Financiero Popular y Solidario, siempre que, se encuentren debidamente contabilizados como pasivos en dichas entidades y dentro de las condiciones determinadas en el presente reglamento y en las disposiciones emitidas por el Directorio Único.”</p> <p>“Art. 112.- Exclusiones.- Están excluidos de la cobertura del seguro de depósitos los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los aportes al fondo social o capital, efectuados por los integrantes de las organizaciones aseguradas; 2. Las obligaciones emitidas por las organizaciones del Sector Financiero Popular y Solidario; 3. Los depósitos que cuenten con garantía específica; 4. Los depósitos gravados con garantía de crédito a favor del depositante o de terceros, incluidos los encajes sobre préstamos; y, 5. Los depósitos efectuados por los miembros de los órganos de dirección y control y por los gerentes de la organización.” <p>“Art. 113.- Objeción de pago.- La COSEDE negará o postergará el pago de la cobertura del seguro, cuando los</p>		
--	--	--

<p>depósitos no reúnan los requisitos formales o sustanciales establecidos por la Superintendencia o, cuando, a criterio de esta última o del liquidador, existan indicios que hagan presumir que se trata de depósitos irregulares o sujetos a verificación o que constituyan negocios simulados, indirectos, fraudulentos o ilegales, no obstante lo cual, la Corporación provisionará el valor correspondiente al pago del seguro de estos depósitos, hasta que la autoridad competente disponga lo que fuere pertinente.</p> <p>Los depósitos asegurados, no reclamados durante el plazo de diez años, contados a partir de la fecha de resolución de liquidación forzosa de la institución financiera dispuesta por la Superintendencia, serán restituidos al fideicomiso del "Fondo Seguro de Depósitos del Sector Financiero Popular y Solidario."</p> <p>Título VII Del Procedimiento Administrativo Sancionador</p> <p>“Art. 165.- Procedimiento administrativo sancionador.- El ejercicio de la potestad sancionadora otorgada a la Superintendencia se regirá por los siguientes principios:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. De legalidad.- Las sanciones a ser impuestas serán las previstas en la ley; 2. De tipicidad.- Las infracciones deberán encontrarse expresamente tipificadas en la ley; 3. De proporcionalidad.- En la imposición de sanciones se deberá guardar la debida proporción entre la gravedad de la infracción y la sanción aplicada, considerándose criterios de intencionalidad, perjuicio y reincidencia, en este último caso, cuando haya resolución en firme previa; 4. De la responsabilidad.- La responsabilidad en la comisión de una infracción, puede darse por acción u omisión y puede ser individual, solidaria o subsidiaria; y, 5. De la irretroactividad.- Solo se impondrán sanciones que estuvieren vigentes al momento de producirse los hechos que constituyan infracción administrativa. Las disposiciones sancionadoras producirán efecto retroactivo en cuanto favorezcan al presunto infractor.” <p>“Art. 166.- Competencia.- En el procedimiento administrativo sancionador los expedientes se tramitarán y resolverán, en primera instancia, ante el Intendente que corresponda o los responsables de las</p>	<p>5.- Derogar el Título VII Del Procedimiento Administrativo Sancionador, que incluye los artículos 165 al 178.</p>	<p>El Código Orgánico Administrativo publicado en el Suplemento No. 31 del Registro Oficial de 7 de julio de 2017, en su Disposición Derogatoria Primera dispuso: “Deróganse todas las disposiciones concernientes al procedimiento administrativo, procedimiento administrativo sancionador, recursos en vía administrativa, caducidad de las competencias y del procedimiento y la prescripción de las sanciones que se han venido aplicando”</p>
---	--	---

oficinas provinciales o regionales, expresamente delegados para ello, en el marco de la desconcentración administrativa.

La segunda y definitiva instancia, en vía administrativa, radicará en el Superintendente.”

“Art. 167.- Garantía de procedimiento.- El ejercicio de la potestad sancionadora de la Superintendencia, requerirá la aplicación del procedimiento sancionador establecido en este título; en ningún caso se podrá imponer una sanción sin que se hayan observado las garantías básicas del debido proceso.”

“Art. 168.- Actos de instrucción.- La Superintendencia de oficio, por denuncia o por petición fundamentada de otro órgano de la Administración Pública, podrá disponer la práctica de los mecanismos de control previstos en el presente reglamento, a fin de determinar la existencia o no, de infracciones tipificadas en la ley, que ameriten la apertura de un expediente administrativo y el inicio de un procedimiento sancionador.

El procedimiento sancionador se iniciará, mediante auto motivado, precisando la norma que le atribuye la competencia; la infracción y el, o los presuntos responsables, la sanción que se impondría, las medidas provisionales, de ser necesarias y los actos de instrucción que deban efectuarse.

“Art. 169.- Requisitos.- Las denuncias que se formulen deberán contener lo siguiente:

1. La autoridad a quien se dirige;
2. Los nombres y apellidos y generales de ley del o los denunciante(s);
3. La identificación del presunto infractor;
4. La relación del hecho que se denuncia;
5. El lugar para notificaciones al denunciado; y,
6. La firma o huella digital del compareciente o de su representante o procurador.

Cuando las pretensiones correspondientes a un grupo de personas, tengan un contenido y fundamento idéntico o sustancialmente similar, podrán ser formuladas en una sola denuncia, en la que se designará un procurador común.”

“Art. 170.- Citación y prueba.- Con el auto de instrucción se citará al presunto infractor, concediéndole el término de quince días para que conteste los hechos

<p>denunciados y presente las pruebas de descargo.</p> <p>La Superintendencia, a petición del interesado, efectuada dentro del término probatorio y por una sola vez, concederá una prórroga de siete días adicionales, para la presentación de pruebas de descargo.</p> <p>Las citaciones se realizarán por la unidad administrativa de citación de la Superintendencia o vía correo certificado o electrónico.</p> <p>Cuando la citación no se pueda realizar personalmente al presunto infractor o su representante, esta será entregada en el domicilio señalado y se hará constar la identidad de quien la reciba. De no existir quien reciba la citación, se hará constar esta circunstancia en el expediente, precisando el día y hora en que se intentó la citación.</p> <p>Si se desconoce el domicilio del presunto infractor, la citación se efectuará por una sola ocasión, en un medio de comunicación escrito, a costo del administrado.</p> <p>La publicación o razón de la citación, se incorporará al expediente.”</p> <p>“Art. 171.- Sustanciación y audiencia.- Con la contestación al auto de instrucción o en rebeldía, luego de transcurrido el término señalado en el artículo 170 del presente reglamento, la Superintendencia, a petición del presunto infractor o de terceros interesados, convocará a audiencia, sin perjuicio que pueda convocarla, de oficio, cuando considere necesario, señalando día y hora para el efecto, en la cual se podrá alegar y presentar otros documentos y justificaciones que tengan relación con los hechos.</p> <p>La audiencia se podrá solicitar dentro del periodo de prueba y se convocará y realizará dentro de los siguientes diez días de concluido dicho término.”</p> <p>“Art. 172.- Acumulación.- La Superintendencia, podrá disponer la acumulación de autos, con otros procedimientos que guarden identidad sustancial o íntima conexión. Contra la resolución de acumulación no procederá recurso alguno.”</p> <p>“Art. 173.- Resolución administrativa.- La Superintendencia, en el término de diez días de concluida la etapa probatoria o efectuada la audiencia, emitirá la resolución motivada que corresponda, la misma que, para su eficacia, será</p>		
--	--	--

notificada al presunto infractor y los terceros interesados, de haberlos.

En la resolución se hará conocer a los interesados los recursos a que tienen derecho para impugnarla, tanto en vía administrativa, como en vía contencioso administrativa.”

“Art. 174.- Impugnación de la resolución.- La resolución o la falta de interposición de recursos, en el término que determina la ley, causarán ejecutoria. La Superintendencia adoptará las medidas que sean necesarias para el cumplimiento de sus actos y resoluciones, pudiendo, inclusive, solicitar el apoyo de la fuerza pública.”

“Art. 175.- Recursos.- El administrado, en el término cinco días que señala la ley, podrá interponer los recursos de reposición, de apelación y extraordinario de revisión de los actos administrativos que afecten sus derechos subjetivos en forma directa y que no pongan fin a la vía administrativa.

El recurso de reposición se presentará ante la misma autoridad que dictó el acto y el de apelación ante el Superintendente; transcurrido el término señalado en la ley, únicamente, podrá interponerse recurso contencioso administrativo.

De la resolución de un recurso de reposición se podrán interponer los recursos de apelación y de revisión o la acción contencioso administrativa, a elección del recurrente y, de la resolución de un recurso de revisión, no cabrá ningún otro recurso en vía administrativa.

En la sustanciación de los recursos, únicamente se realizará, una audiencia en la cual, se presentarán documentos y se efectuarán alegaciones, por parte del presunto infractor y de terceros interesados.”

“Art. 176.- Aclaración del recurso.- En los recursos se precisará la norma violada y el derecho subjetivo afectado en el acto administrativo recurrido, de no hacerlo, se dispondrá su aclaración en e término de tres días y de persistir la falta de claridad, se dispondrá el archivo del expediente.”

“Art. 177.- Impulso.- El procedimiento se impulsará de oficio y, de acuerdo al criterio de celeridad, se dispondrá en un solo acto, la realización de todos los trámites que, por su naturaleza, no requieran de un cumplimiento sucesivo.”

“Art. 178.- Terceros interesados.- Durante el procedimiento sancionador

podrá intervenir cualquiera persona natural o jurídica, que tuviere interés legítimo en el hecho denunciado.”		
---	--	--

A continuación se analizan las disposiciones demandas su inconstitucionalidad.

DISPOSICIÓN REFORMATORIA PRIMERA DEL DECRETO No. 1113 DE 27 DE JULIO DE 2020. REGLAMENTO GENERAL A LA LEY ORGÁNICA DE EMPRENDIMIENTO E INNOVACIÓN.

En esta disposición se reforma el artículo 13 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, en adelante RGLOEPS, el cual trata acerca de la transformación cuya institución jurídica se encuentra prevista desde el 27 de febrero de 2012, con la publicación en el Suplemento del Registro Oficial No. 648, del RGLOEPS; en lo principal, la reforma define la transformación y determina que la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, en adelante SEPS, emitirá informe favorable, autorizará y establecerá los requisitos para el procedimiento.

Asimismo cabe indicar que con Resolución No. MCDS-EPS-007-2014 de 15 de enero de 2014, el entonces Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, como órgano regulador, emitió la Regulación para la Transformación de Organizaciones del Sector Comunitario y Asociativo en Cooperativa de la Economía Popular y Solidaria en cuyo inciso final consta que la Superintendencia determinará el procedimiento para la transformación.

DISPOSICIÓN REFORMATORIA SEGUNDA DEL DECRETO EJECUTIVO No. 1113 DE 27 DE JULIO DE 2020. REGLAMENTO GENERAL A LA LEY ORGÁNICA DE EMPRENDIMIENTO E INNOVACIÓN.

Esta reforma está relacionada con el artículo 14 del RGLOEPS, que trata acerca de la Disolución y Liquidación Voluntaria, figuras que se encuentran previstas a partir del 10 de mayo de 2011, con la publicación de la LOEPS en el Registro Oficial No. 444, al constar los artículos 57 letra d) y 61 de dicha Ley.

La reforma en lo principal refiere a la disolución y liquidación voluntaria, añadiendo que se procederá por las causales legales y reglamentarias, y que se aplicará el procedimiento establecido en el reglamento y las normas que dicte la SEPS, preceptos que guardan armonía con lo determinado los artículos 57 letra e) número 7; y, 63 de la LOEPS.

DISPOSICIÓN REFORMATORIA TERCERA DEL DECRETO EJECUTIVO No. 1113 DE 27 DE JULIO DE 2020. REGLAMENTO GENERAL A LA LEY ORGÁNICA DE EMPRENDIMIENTO E INNOVACIÓN.

Trata sobre los numerales 3 y 5 del artículo 29 del RGLOEPS, en cuanto a las atribuciones de la Asamblea General; en el primer caso se elimina la atribución para remover al “Gerente” armonizando con el artículo 45 de la LOEPS que dispone que esto es atribución del Consejo de Administración; y, se dispone que en los procesos de remoción se deberá garantizar el debido proceso, esto en concordancia con lo dispuesto en el artículo 76 de la Constitución de la República.

DISPOSICIÓN REFORMATORIA CUARTA DEL DECRETO EJECUTIVO NO. 1113 DE 27 DE JULIO DE 2020. REGLAMENTO GENERAL A LA LEY ORGÁNICA DE EMPRENDIMIENTO E INNOVACIÓN.

Dicha reforma refiere al artículo 31 del RGLOEPS eliminándose la palabra “Gerente” guardando relación con el artículo 45 de la LOEPS, que establece que el Gerente es de libre designación y remoción por parte del Consejo de Administración.

DISPOSICIÓN REFORMATIVA SÉPTIMA DEL DECRETO EJECUTIVO NO. 1113 DE 27 DE JULIO DE 2020. REGLAMENTO GENERAL A LA LEY ORGÁNICA DE EMPRENDIMIENTO E INNOVACIÓN.

Esta reforma refiere al artículo 55 del RGLOEPS, relacionada con las causales de disolución, que guarda concordancia con lo determinado en el numeral 7 del artículo 57 de la LOEPS, artículo que se encuentra en vigencia a partir de la publicación de la LOEPS en el Registro Oficial No. 444 de 10 de mayo de 2011.

En cuanto a los numerales incorporados en dicha reforma constan el 2 que dice: *“Por no mantener un patrimonio igual o superior al capital social mínimo requerido para su adecuación o constitución”*; según lo determinado en el artículo 57 letra e) numeral 2 de la LOEPS, que establece como causa para la disolución: *“Deterioro patrimonial que ponga en riesgo la sostenibilidad de la organización o la continuidad en sus operaciones o actividades”*.

Numeral 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”*; según lo dispuesto por el artículo 57 letra e) numeral 4 de la LOEPS, que determina: *“La incapacidad, imposibilidad o negativa de cumplir con el objetivo para el cual fue creada”*.

Numeral 4: *“Por la falta de remisión de los informes que le fueren requeridos por la Superintendencia; o, cuando estos no contengan expresamente lo requerido”*; según lo dispuesto por el artículo 57 letra e) numeral 1 de la LOEPS, que dispone: *“Violación de la Ley, su Reglamento o de los estatutos sociales, que pongan en riesgo su existencia o causen graves perjuicios a los intereses de sus socios o de terceros”*, en concordancia con los artículos 12 y 169 de la LOEPS:

“Art. 12.- Información.- Para ejercer el control y con fines estadísticos las personas y organizaciones registradas presentarán a la Superintendencia, información periódica relacionada con la situación económica y de gestión, de acuerdo con lo que disponga el Reglamento de la presente Ley y cualquier otra información inherente al uso de los beneficios otorgados por el Estado.”

“Art. 169.- Infracciones en la Economía Popular y Solidaria.-

a) No entregar la información sobre la situación económica y de gestión de la organización; (...)”

Numeral 5: *“Por no contar con auditoría externa, en los casos que sea exigible”*, atendiendo lo establecido en el artículo 57 letra e) numeral 1, que dispone: *“Violación de la Ley, su Reglamento o de los estatutos sociales, que pongan en riesgo su existencia o causen graves perjuicios a los intereses de sus socios o de terceros”*.

Numeral 6: *“Por no adecuar, actualizar o reformar sus estatutos sociales, de conformidad a las disposiciones que emita el Organismo de Control; según lo establecido en el artículo 57 letra e) numeral 1, que dispone: “Violación de la Ley, su Reglamento o de los estatutos sociales, que pongan en riesgo su existencia o causen graves perjuicios a los intereses de sus socios o de terceros”, considerando el mandato de la Disposición Transitoria Primera de la LOEPS:*

“Primera.- Las organizaciones de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidaria, que actualmente se encuentran en funcionamiento y operación, adecuarán sus estatutos sociales a la presente Ley, de conformidad con las regulaciones que se dicten para el efecto. Si las organizaciones no adecuren sus estatutos dentro de los plazos y regulaciones que se establezcan para el efecto, no podrán ejercer sus actividades y no accederán al fomento, promoción e incentivos que establece esta Ley. El plazo para estas adecuaciones no excederá de un año, contado a partir del nombramiento del Superintendente. (...)”

Numerales 7 y 8: *“Otras establecidas por el ente Regulador”* y *“Otras establecidas en el Estatuto Social de cada organización”*, disposiciones que atienden lo establecido en el artículo 57 letra e) numeral 1, que dispone: *“Violación de la Ley, su Reglamento o de los estatutos sociales, que pongan en riesgo su existencia o causen graves perjuicios a los intereses de sus socios o de terceros”*, considerando el mandato de los artículos 144 y 145 de la LOEPS: *“Art. 144.- Regulación.- La regulación de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario es potestad de la Función Ejecutiva, que la ejercerá de la siguiente manera:*

La regulación de la Economía Popular y Solidaria a través del Ministerio de Estado que determine el Presidente de la República en el Reglamento de la presente Ley.

Para éstos efecto el referido Ministerio, contará con una Secretaría Técnica, la que además ejercerá las atribuciones otorgadas en la Ley de Economía Popular y Solidaria y su Reglamento General. (...)

Las regulaciones se expedirán sobre la base de las políticas dictadas por el Comité Interinstitucional. (...)

“ Art. 145.- Regulación diferenciada.- Las regulaciones serán expedidas en forma diferenciada tanto para las personas y organizaciones que conforman la Economía Popular y Solidaria, como el Sector Financiero Popular y Solidario y se referirán a la protección, promoción e incentivos, funcionamiento y control de las actividades económicas de las personas y organizaciones a las que se refiere esta Ley, en coherencia con las regulaciones que emitan otras instituciones del Estado en orden a proteger los derechos de los usuarios y consumidores. (...)”

DISPOSICIÓN REFORMATORIA NOVENA DEL DECRETO NO. 1113 DE 27 DE JULIO DE 2020. REGLAMENTO GENERAL A LA LEY ORGÁNICA DE EMPRENDIMIENTO E INNOVACIÓN.

En la Disposición Reformativa Novena, se incorporan dos artículos a continuación del artículo innumerado posterior al 64 del RGLOEPS. El primero refiere a la liquidación de las cooperativas de vivienda, estableciendo que será causal de liquidación el haber cumplido más de 5 cinco años de vida jurídica desde su constitución; o haber adjudicado más del 80% de los inmuebles objeto de adjudicación en el caso que aplique; dicha disposición tiene estricta relación con lo determinado en el artículo 57 letra e) numeral 4 de la LOEPS, en cuanto refiere a la incapacidad, imposibilidad o negativa de cumplir con el objeto para el cual fue creada.

En el contexto, conforme lo establece el artículo 26 de la LOEPS 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*; los artículos 80 y 82 del RGLOEPS, disponen que las cooperativas de vivienda no pueden constituirse sin el aporte de un inmueble, debidamente catastrado en la municipalidad respectiva; y, que tienen la obligación de entregar a sus socios sus escrituras de adjudicación, máximo,

dentro del año siguiente al de la emisión de la ordenanza municipal o documento expedido por la autoridad correspondiente que faculte dicha adjudicación.

En este punto del análisis es indispensable recordar que la Disposición Transitoria Décimo Cuarta del RGLOEPS, incorporada con la publicación en el Registro Oficial Suplemento No. 805 de 8 de octubre de 2012, dispuso el plazo de un año al supervisor para la disolución de las cooperativas de vivienda que no cumplieran con lo dispuesto en el artículo 80 de ese Reglamento.

Además, con Acuerdo Ministerial No. 027-17 de 25 de abril de 2017, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda expidió el “*Reglamento para Constitución de Cooperativas de Vivienda Reguladas por la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria del Sector Financiero Popular y Solidario*”, en cuya Disposición Transitoria Primera, señala: “*Las Cooperativas de Vivienda que actualmente se encuentran en funcionamiento y que hasta la fecha, no fueren propietarias de un bien inmueble, deberán adquirirlo en el plazo de un año a partir de la publicación del presente Reglamento; en un año adicional, obtener la aprobación del proyecto de obras de urbanización y/o de vivienda del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal y presentar el Informe Técnico Favorable emitido por el MIDUVI sobre el inmueble; caso contrario serán sujetos de disolución y liquidación por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria*”.

Como se indicó, el artículo 57 de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, literal e) numeral 4, determina que las cooperativas podrán disolverse por resolución de la Superintendencia por la incapacidad, imposibilidad o negativa de cumplir con el objetivo para el cual fue creada.

Las causales de liquidación relacionadas con las obligaciones de las cooperativas de vivienda con sus socios, en cuanto al cumplimiento de su objeto social, están determinadas en la LOEPS; las Disposiciones Transitorias Décima Cuarta y Décima Quinta del Reglamento General a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, esta última agregada por la Disposición Reformatoria Décimo Quinta del Reglamento General a la Ley Orgánica de Emprendimiento e Innovación, establecen un plazo extraordinario de cinco años y amplían en un año adicional, el cumplimiento del objeto social de estas organizaciones.

Finalmente, respecto de la “inactividad”, figura que se encuentra recogida en el artículo 58 de la LOEPS a partir de su publicación en el Registro Oficial No. 444 de 10 de mayo de 2011, se determina el procedimiento que deberán seguir tanto las organizaciones para superarla como la SEPS para poner en conocimiento de los posibles acreedores a través de publicación en la prensa que la organización entrará en proceso de liquidación sumaria, facilitando que puedan comparecer y justificar su calidad.

DISPOSICIÓN REFORMATORIA DÉCIMO QUINTA DECRETO NO. 1113 DE 27 DE JULIO DE 2020. REGLAMENTO GENERAL A LA LEY ORGÁNICA DE EMPRENDIMIENTO E INNOVACIÓN.

Como se dijo, se incorpora al RGLOEPS, la Disposición Transitoria Décimo Quinta, que contempla un plazo extraordinario adicional de un año al ya establecido en la Disposición Transitoria Décimo Cuarta del RGLOEPS para proceder conforme lo previsto en el artículo 57 letra e) número 4 de la LOEPS.

DISPOSICIÓN DEROGATORIA PRIMERA DEL DECRETO NO. 1113 DE 27 DE JULIO DE 2020. REGLAMENTO GENERAL A LA LEY ORGÁNICA DE EMPRENDIMIENTO E INNOVACIÓN.



Con relación a la derogatoria de disposiciones del RGLOEPS en cuanto a los numerales del 1 al 4, es pertinente mencionar que la misma está fundamentada en la derogatoria de disposiciones sustantivas por la entrada en vigencia del Libro I del Código Orgánico Monetario y Financiero, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 332 de 12 de septiembre del 2014, que implicó que se derogaran de la LOEPS, entre otros, los artículos 83, 86, 101, 103, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118 y 119.

En lo concerniente al numeral 5 se derogan los artículos del 165 al 178 contenidos en el Título VII del Procedimiento Administrativo Sancionador, disposiciones que ya no se encontraban en vigencia por la expedición del Código Orgánico Administrativo en el Registro Oficial Suplemento No. 31 de 07 julio de 2017, en concordancia con sus Disposiciones Derogatoria Primera y Final.

Notificaciones que me correspondan, las seguiré recibiendo en los siguientes correos electrónicos institucionales: jose.penherrera@seps.gob.ec; washington.cuzco@seps.gob.ec; pablo.vicente@seps.gob.ec; mario.lara@seps.gob.ec; y, francisco.coloma@seps.gob.ec

Atentamente,

Dr. José Luis Peñaherrera Vejar
DIRECTOR NACIONAL DE PROCURADURÍA JUDICIAL Y COACTIVA
SUPERINTENDENCIA DE ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA