

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

Juez Sustanciador: Dr. Richard Ortiz Ortiz

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR:

Abogada Samantha Betzabé Olmedo Gaviño, en mi calidad de Directora Nacional de Procuraduría Judicial y Coactivas, de acuerdo con las atribuciones constantes en el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, conforme lo justifico con los documentos que adjunto, con relación a la Acción Pública de Inconstitucionalidad, propuesta por los señores José Barreto García y Héctor Carrillo Cunalata, quienes señalan comparecer en calidad de *representantes de ciento setenta (170) cooperativas de vivienda activas, agremiados en la Federación Nacional de Cooperativas de Vivienda FENACOVI*, en contra del señor Presidente Constitucional de la República del Ecuador, Ministro de Economía y Finanzas, y Procuraduría General del Estado, ante usted atentamente comparezco y digo:

NORMATIVA QUE SUSTENTA LOS PROCESOS DE LIQUIDACIÓN DE LAS COOPERATIVAS DE VIVIENDA.-

Es importante señalar la normativa constitucional y legal que avala el accionar de este organismo de control en los procesos de liquidación de Cooperativas de Vivienda:

Constitución de la República del Ecuador

Art. 213.- Las superintendencias son organismos técnicos de vigilancia, auditoría, intervención y control de las actividades económicas, sociales y ambientales, y de los servicios que prestan las entidades públicas y privadas, con el propósito de que estas actividades y servicios se sujeten al ordenamiento jurídico y atiendan al interés general. Las superintendencias actuarán de oficio o por requerimiento ciudadano. Las facultades específicas de las superintendencias y las áreas que requieran del control, auditoría y vigilancia de cada una de ellas se determinarán de acuerdo con la ley (...).

Art. 226.- 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.

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización

Art. 146.- *Ejercicio de las competencias de promoción de la organización ciudadana y vigilancia de la ejecución de obras y calidad de los servicios públicos.- Los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales, promoverán la organización de recintos, comunidades, comités barriales, organizaciones ciudadanas y demás asentamientos rurales en todos los ejes temáticos de interés comunitario; y establecerán niveles de coordinación con las juntas administradoras de agua potable, de riego, cabildos y comunas. Promoverán la participación ciudadana en los procesos de consulta vinculados a estudios y evaluaciones de impacto ambiental; en la toma de decisiones y en la vigilancia sobre la gestión de los recursos naturales que puedan tener incidencia en las condiciones de salud de la población y de los ecosistemas de su respectiva circunscripción territorial. Le corresponde al gobierno parroquial rural vigilar, supervisar y exigir que los planes, proyectos, obras y prestación de servicios a la comunidad que realicen organismos públicos y privados dentro de su circunscripción territorial, cumplan con las especificaciones técnicas de calidad y cantidad, así como el cumplimiento de los plazos establecidos en los respectivos convenios y contratos. El ejercicio de la vigilancia será implementada con la participación organizada de los usuarios y beneficiarios de los servicios. Si por el ejercicio de la vigilancia el gobierno autónomo descentralizado parroquial rural emitiere un informe negativo, la autoridad máxima de la institución observada, deberá resolver la situación inmediatamente.*

Art. 306.- Barrios y parroquias urbanas.- *Se reconoce a los barrios y parroquias urbanas como unidades básicas de participación ciudadana en los gobiernos autónomos descentralizados municipales o distritales. Los consejos barriales y parroquiales urbanos, así como sus articulaciones socio-organizativas, son los órganos de representación comunitaria y se articularán al sistema de gestión participativa, para lo cual se reconocerán las organizaciones barriales existentes y se promoverá la creación de aquellas que la libre participación ciudadana genere. Ejercerán la democracia representativa a través de una asamblea general de delegados barriales o parroquiales urbanos de manera permanente. Ejercitarán la democracia directa mediante elecciones de sus directivos de manera universal directa y secreta de todos los pobladores empadronados en cada barrio o parroquia urbana. Todas las organizaciones podrán desarrollar formas alternativas de mediación y solución de conflictos, en los casos que permita la ley.*

Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria

Art. 26.- Cooperativas de vivienda.- *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.*

Las cooperativas de vivienda tendrán los siguientes objetivos:

- a) Suministrarán viviendas sin fines de lucro, no admitiéndose ningún tipo de práctica especulativa; y,*
- b) Consagrarán que los excedentes no serán capitalizables en las partes sociales de los socios, ni podrán ser objeto de reparto entre los mismos.*

En una misma cooperativa podrán existir socios titulares únicos de la participación social y el derivado derecho de uso y goce sobre la vivienda y socios con titularidad compartida de la participación social con derecho de uso y goce sobre una misma vivienda.

Art. 57.- Disolución.- *Las cooperativas podrán disolverse, por las siguientes causas:
(...)*

e) Por resolución de la Superintendencia, en los siguientes casos: (...)

4. La incapacidad, imposibilidad o negativa de cumplir con el objetivo para el cual fue creada (...)

7. Las demás que consten en la presente Ley, su Reglamento y el estatuto social de la cooperativa.

Art. 60.- Liquidación.- *Salvo en los casos de fusión y escisión, una vez disuelta la cooperativa se procederá a su liquidación, la cual consiste en la extinción de las obligaciones de la organización y demás actividades relacionadas con el cierre; para cuyo efecto, la cooperativa conservará su personalidad jurídica, añadiéndose a su razón social, las palabras "en liquidación".*

Art. 146.- Superintendencia de Economía Popular y Solidaria.- *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, que se crea como organismo técnico, con jurisdicción nacional, personalidad jurídica de derecho público, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera y con jurisdicción coactiva.*

La Superintendencia tendrá la facultad de expedir normas de carácter general en las materias propias de su competencia, sin que puedan alterar o innovar las disposiciones legales.

Art. 151.- Atribuciones del Superintendente.- *Son atribuciones del Superintendente las siguientes: (...)*

b) Dictar las normas de control (...).

Reglamento General a la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria

*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: (...)*

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;

*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. 80.- **Aportaciones para terreno, obras y construcción.**- Las cooperativas de vivienda no podrán admitir un número de socios mayor al de la capacidad del terreno, viviendas u oficinas previstas.*

Tampoco podrán constituirse sin el aporte de un inmueble, debidamente catastrado en la municipalidad respectiva.

*Art. 82.- **Obligación de entregar escrituras.**- Las cooperativas del grupo vivienda, entregarán a sus socios, las escrituras de adjudicación, máximo, dentro del año siguiente de la emisión de la ordenanza municipal o documento expedido por la autoridad correspondiente que faculte dicha adjudicación.¹ [La negrilla me corresponde]*

Art. ... (2).- La regulación de las cooperativas de vivienda la ejercerá el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda.

Las cooperativas de vivienda se sujetarán a las normas de reordenamiento dispuestas por ese Ministerio.

Décimo Cuarta.- En el plazo de un año, la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria procederá a la disolución de las cooperativas de vivienda y transporte que no cumplan con lo dispuesto en los artículos 80 y 83, en su orden, de este Reglamento.² [La negrilla me corresponde]

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

¹ Disposición promulgada el 27 de febrero de 2012, en el Suplemento del Registro Oficial No. 648.

² Disposición agregada por el artículo 9 del Decreto Ejecutivo No. 1278, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 805 de 8 de Octubre de 2012.

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.³

De las disposiciones citadas se desprende que esta Superintendencia como organismo técnico de control ejerce las competencias y facultades que le son atribuidas en la Constitución y la Ley; en esa línea, tiene a su cargo el control de entre otras de las organizaciones de la economía popular y solidaria, entre las que se encuentran las cooperativas de vivienda; estando facultada para expedir normas de carácter general y de control de conformidad con los citados artículos 146 y 151 de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria.

Cabe señalar que de acuerdo con lo determinado en el segundo artículo innumerado agregado a continuación del artículo 150 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, es el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda la entidad que regula el objeto que desarrollan las cooperativas de vivienda, las que se sujetarán a las normas de reordenamiento dispuestas por este. delimitando de esta forma las competencias de esa cartera de Estado frente a las atribuciones y facultades de este Organismo de Control en la materia que se analiza, al amparo de los artículos 57, literal e) numeral 4 y 146 de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria.

Con la Disposición Reformatoria Novena de dicho Reglamento General, se incorporan artículos innumerados a continuación del 64 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, entre ellos el artículo innumerado que hace relación a la liquidación de cooperativas de vivienda cuyo texto determina: “*será causal de liquidación el haber cumplido más de cinco años de vida jurídica; o, haber adjudicado más del ochenta por ciento de los inmuebles objeto de adjudicación*”.

Además, conforme lo establecen los artículos 80 y 82 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, las cooperativas de vivienda no pueden constituirse sin el aporte de un inmueble, debidamente catastrado en la municipalidad respectiva; y, tienen la obligación de entregar a sus socios, las 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 Reglamento General a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, promulgado en el Registro Oficial Suplemento 648 de 27 de febrero de 2012, determina que, en el plazo de un año, la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria debía proceder a la disolución de las cooperativas de vivienda que no cumplieran con lo dispuesto en el citado artículo 80 de este Reglamento.

³ Disposición agregada por disposición reformativa décimo quinta de Decreto Ejecutivo No. 1113, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 260 de 04 de Agosto de 2020.

Además, es necesario considerar que 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*”, 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, a partir de la publicación del presente Reglamento deberán adquirirlo en el plazo de un año; 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.

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 fueron creadas.

De lo anterior se desprende que 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 normativa desde mucho antes de la reforma introducida el con el Decreto Ejecutivo No. 1113, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 260 de 04 de agosto de 2020; considerando lo anterior, 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 de 04 de agosto de 2020, conceden un plazo extraordinario otorgando un año adicional para el cumplimiento del objeto social de estas organizaciones lo que, dada su naturaleza, significa la adquisición efectiva 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.

Con base en lo expuesto, es criterio de esta Superintendencia que las disposiciones relacionadas con las organizaciones de la Economía Popular y Solidaria, determinadas en el Decreto No. 1113 de 27 de julio de 2020, promulgadas en el Suplemento del Registro Oficial No. 260 de 4 de agosto de 2020, deben mantenerse, toda vez que no contrarían disposiciones constitucionales ni legales vigentes, sino que por el contrario complementan otras preexistentes en respeto y garantía irrestricta de los derechos de los socios de las cooperativas de vivienda y en procura del cumplimiento cabal del objeto para el cual estas organizaciones fueron creadas.

INFORMACIÓN SOLICITADA EN AUDIENCIA:

Mediante auto de 16 de abril de 2024, su autoridad dispuso:

*1. Convocar a José Barreto García Héctor Carrillo Cunalata, representantes de 170 cooperativas de viviendas agremiadas en la Federación Nacional de Cooperativas de Vivienda (FENACОВI) y en la Unión de Organizaciones Sociales (USO), a la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS), a la Presidencia de la República (PR), al Ministerio de Economía y Finanzas (IEF), y a la Procuraduría General del Estado (PGE) a la audiencia pública que se desarrollará el día **miércoles 1 de mayo de 2024, a las 10h30**, por vía telemática, a través de la plataforma Zoom.*

En audiencia pública, su autoridad solicitó información a este organismo de control, concediendo para tal efecto el término de diez (10) días.

Encontrándome dentro del término concedido, me permito señalar lo siguiente, conforme la información proporcionada por las áreas técnicas de esta Institución:

1. Objeto social de las cooperativas de vivienda, y cómo este se materializa.

La Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria en el artículo 26 dispone:

Art. 26.- Cooperativas de vivienda.- 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 (...).

Las cooperativas de vivienda tendrán los siguientes objetivos:

a) Suministrarán viviendas sin fines de lucro, no admitiéndose ningún tipo de práctica especulativa; (...). [Énfasis fuera del texto]

El Reglamento General a la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria en su artículo 82 señala:

Art. 82.- Obligación de entregar escrituras.- Las cooperativas del grupo vivienda, entregarán a sus socios, las escrituras de adjudicación, máximo, dentro del año siguiente de la emisión de la ordenanza municipal o documento expedido por la autoridad correspondiente que faculte dicha adjudicación.

De lo expuesto, se puede colegir que el objeto social de las cooperativas de vivienda está delimitado en la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y su Reglamento General, actividad principal que consiste en la adquisición de bienes inmuebles que se destinarán a la construcción o remodelación de viviendas u oficinas en beneficio, únicamente, de sus socios.

Para cumplimiento del objeto social, la Ley refiere a la obtención de bienes inmuebles que deberán ser adjudicados en primera instancia mediante sorteo a sus socios y con ello, la entrega de escrituras de adjudicación, con lo cual, se materializa el cumplimiento de dicho objeto social.

2. Qué ocurre con las cooperativas de vivienda una vez que cumplen con su objeto social.

La Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria en el artículo 57 dispone:

Art. 57.- Disolución.- Las cooperativas podrán disolverse, por las siguientes causas: (...)

b) Cumplimiento de los objetos para las cuales se constituyeron; (...) [Énfasis me corresponde]

Por lo tanto, las cooperativas de vivienda que cumplen con su objeto social son disueltas, al amparo de la normativa citada pues una vez cumplido el mismo, pierden su razón de ser.

Además, la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, en el mismo artículo 57 dispone también:

Art. 57.- Disolución.- Las cooperativas podrán disolverse, por las siguientes causas: (...)

e) Por resolución de la Superintendencia, en los siguientes casos: (...)

4. La incapacidad, imposibilidad o negativa de cumplir con el objetivo para el cual fue creada; (...)

7. Las demás que consten en la presente Ley, su Reglamento y el estatuto social de la cooperativa.

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. [Énfasis me corresponde]

El Reglamento General a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria en los artículos 55, segundo artículo innumerado después del 64 y Disposición Transitoria décimo quinta señala:

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: (...)

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; (...).

*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.*

***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.*

De la normativa citada se puede concluir que las cooperativas de vivienda se constituyen con el propósito de dotar de bienes inmuebles de forma exclusiva a los socios siendo este su objeto principal.

Considerando lo anterior y con el fin de mantener incólumes los derechos de sus socios, éstas organizaciones pueden ser liquidadas al haber cumplido 5 años de vida desde su constitución o al haberse adjudicado más del 80% de los inmuebles de la organización, conforme lo dispone el segundo innumerado luego del artículo 64 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria.

Así también la Disposición Transitoria Décimo Quinta del Reglamento General, prevé que las organizaciones que no hayan cumplido su objeto social, tenía un año para cumplirlo, contado desde el la vigencia del Decreto Ejecutivo No. 1113, publicado en Registro Oficial Suplemento 260 de 4 de Agosto del 2020.

3. Requisitos y procedimiento para la constitución de una cooperativa de vivienda.

Los documentos que deberán presentar los socios en la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria para crear la organización en el proceso de constitución son:

1. Reserva de denominación, que se genera a través del sistema provisto para el efecto.
2. Formulario único de constitución de Cooperativas, que se lo llena de forma digital.
3. Certificado de depósito del aporte al fondo social inicial, o también conocido como certificado de integración de capital, por el valor de un salario básico unificado, que será a nombre de la organización, previo a la aprobación de la reserva de denominación.
4. Informe favorable de autoridad competente, para el caso de cooperativas de vivienda, lo proporciona el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI).

Cumplidos los requisitos la Superintendencia procede con la constitución y registros correspondientes.

En el portal web de esta Superintendencia (www.seps.gob.ec), en el siguiente enlace: <https://www.seps.gob.ec/catatalogo-de-servicios/oeps/constitucion-de-organizaciones>, se encuentra el Catálogo de Servicios publicado, en el que se encuentra la información de este servicio, los pasos a seguir, un instructivo y un video tutorial para el uso de los sistemas que permiten generar la reserva de denominación y el formulario de solicitud de constitución en línea.

4. Proceso que se sigue para para la liquidación de las cooperativas de vivienda.

Las cooperativas de vivienda, pueden ser sometidas a procesos de disolución y liquidación voluntaria, de oficio o forzosa.

La disolución y liquidación voluntaria, es la decisión de al menos las dos terceras partes de los integrantes de la organización de la economía popular y solidaria, de disolverse y liquidarse de conformidad a los artículos 14 y 57 literal d) de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y artículo 14 de su Reglamento General; y, la disolución y liquidación de oficio o forzosa, se configura cuando la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, luego de aplicar un mecanismo de control y supervisión, llega a determinar que está incurso en una o varias causales de disolución y liquidación forzosa, establecidas en la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, y su Reglamento General.

En ese sentido, el artículo 14 de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, establece:

***Art. 14.- Disolución y Liquidación.**- Las organizaciones se disolverán y liquidarán por voluntad de sus integrantes, expresada con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, y por las causales establecidas en la presente Ley y en el procedimiento estipulado en su estatuto social.*

Los resultados de la disolución y liquidación, en forma documentada, se pondrán en conocimiento de la Superintendencia, a fin de proceder a la cancelación de su registro público. La Superintendencia podrá supervisar la disolución y liquidación de las organizaciones.

Así mismo el precitado artículo 57 de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria refiere las causales de disolución de las cooperativas.

Por su parte el citado artículo 55 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria versa sobre las causales sobre las cuales esta Superintendencia puede disponer la disolución y consiguiente liquidación de las organizaciones controladas.

Los artículos 14 y 60 del Reglamento General a la citada Ley, disponen:

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.

Liquidación.- Salvo en los casos de fusión y escisión, una vez disuelta la cooperativa se procederá a su liquidación, la cual consiste en la extinción de las obligaciones de la organización y demás actividades relacionadas con el cierre; para cuyo efecto, la cooperativa conservará su personalidad jurídica, añadiéndose a su razón social, las palabras "en liquidación".

El liquidador será designado por la Asamblea General de socios en caso de que la liquidación haya iniciado de manera voluntaria; o, por la Superintendencia de haber sido de oficio o forzosa de conformidad con el artículo 61 de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, cuyo texto señala:

Art. 61.- Designación de Liquidador.- El liquidador será designado por la Asamblea General cuando se trate de disolución voluntaria y por la Superintendencia cuando sea ésta la que resuelva la disolución.

El liquidador ejercerá la representación legal, judicial y extrajudicial de la cooperativa, pudiendo realizar únicamente aquellas actividades necesarias para la liquidación.

Cuando el liquidador sea designado por la Superintendencia, ésta fijará sus honorarios, que serán pagados por la cooperativa y cuando sea designado por la Asamblea General de la cooperativa, será ésta quien fije sus honorarios.

Los honorarios fijados por la Superintendencia, se sujetarán a los criterios que constarán en el Reglamento de la presente Ley.

El liquidador podrá o no ser servidor de la Superintendencia; de no serlo, no tendrá relación de dependencia laboral alguna con la cooperativa ni con la Superintendencia, y será de libre remoción, sin derecho a indemnización alguna.

El liquidador en ningún caso será responsable solidario de las obligaciones de la entidad en proceso de liquidación.

Concordante con el artículo 15 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, cuyo texto establece:

Art. 15.- Registro de nombramiento de liquidador.- La Superintendencia en la resolución que declare disuelta la organización registrará el nombramiento del

liquidador, facultándole el ejercicio de la representación legal mientras dure el proceso de liquidación.

5. El tiempo mínimo y máximo que lleva todo el proceso de liquidación de una Cooperativa de Vivienda.

Históricamente, las liquidaciones por resoluciones del Ministerio de Bienestar Social, Ex Dirección Nacional de Cooperativas u otros entes de control según la época, tenían una duración prologada, que en varios casos incluso de 45 años o más.

Es importante destacar que las acciones ejecutadas por los liquidadores, bajo el control y seguimiento de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, han logrado la reducción del tiempo de los procesos de liquidación.

La Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y su Reglamento General no establecen plazo para la culminación de los procesos de liquidación de las cooperativas de vivienda; sin embargo, como referencia de los procesos controlados por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, estos concluyen entre 6 meses y 3 años, dependiendo del grado de complejidad de los procesos correspondientes y del porcentaje de cumplimiento del objeto social al momento de la liquidación.

6. Funciones que desempeñan los liquidadores, en todo el proceso de liquidación.

Los liquidadores, son nombrados o ratificados por esta Superintendencia, para el efecto la normativa ha dispuesto en el artículo 59 del Reglamento General lo referente a sus atribuciones y responsabilidades, las cuales se transcriben a continuación:

Art. 59.- Atribuciones y responsabilidades.- Son atribuciones y responsabilidades del liquidador, las siguientes:

- 1. Suscribir, conjuntamente con el último Representante Legal, el acta de entrega-recepción de bienes y el estado financiero de liquidación de la cooperativa, al iniciar sus funciones;*
- 2. Enajenar la totalidad de activos de la cooperativa y, en caso de bienes inmuebles, de acuerdo al procedimiento que para el efecto lo determine el órgano de control;*
- 3. Cobrar las deudas a favor de la cooperativa, incluyendo los saldos adeudados por los socios;*
- 4. Liquidar los haberes a los trabajadores, suscribiendo las respectivas actas de liquidación y finiquito;*
- 5. Cancelar las deudas a los acreedores;*

6. Mantener bajo su custodia y llevar los libros de contabilidad y correspondencia de la cooperativa;

7. Celebrar los actos y contratos necesarios para la liquidación de la cooperativa;

8. Informar trimestralmente a la Superintendencia y a los socios, sobre el estado de la liquidación;

9. Presentar el informe y balance de liquidación finales; y,

10. Efectuar el registro de socios para la adjudicación de predios de acuerdo a la normativa que para el efecto expedirá la Superintendencia.

En caso de imposibilidad de la suscripción a que se refiere el número 1 del presente artículo, se dejará constancia de ello, conjuntamente con el informe del auditor designado por la Superintendencia.

Del mismo modo, el liquidador deberá notificar a los acreedores y socios, conforme señala el artículo 61 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria :

*Art. 61.- **Notificación a acreedores y socios.**- El liquidador notificará, mediante publicación, en un periódico de amplia circulación u otro medio de comunicación en el lugar del domicilio de la cooperativa y en los que tenga sucursales, a los acreedores y socios para que, en el término de treinta días, justifiquen documentadamente sus acreencias o reclamen sus derechos.*

Transcurrido dicho término, el liquidador tomará en cuenta solamente a los acreedores que hayan justificado esa calidad y a los que aparezcan reconocidos como tales en la contabilidad de la cooperativa.

El liquidador debe informar de manera periódica a la Superintendencia, sobre el proceso de liquidación, acción que permite a este organismo de control, supervisar de manera adecuada la gestión de los activos de la organización, como lo determina el artículo 62 del referido Reglamento General cuyo texto dispone:

*Art. 62.- **Información periódica.**- El liquidador, por iniciativa propia o por disposición de la Superintendencia, podrá convocar y presidir, asambleas generales, en las que, informará documentadamente sobre los avances de la liquidación.*

A medida que el liquidador realice los activos debe cancelar los pasivos, como lo dispone el artículo 63 ibídem:

*Art. 63.- **Cancelación de pasivos.**- El liquidador, conforme se vayan enajenando los activos, irá cancelando los pasivos, aplicando para ello, las normas sobre prelación de créditos que serán dictadas por la autoridad reguladora.*

El liquidador, luego de cancelados los pasivos y en caso de existir sobrantes, podrá devolver las aportaciones y su alícuota patrimonial a los socios y si estos no lo reclamaren en el plazo de noventa días de efectuada la liquidación, serán depositados en la cuenta de la Superintendencia, que los destinará para cumplimiento de sus objetivos.

Una vez concluidas las actividades del proceso de liquidación, el liquidador presentará el informe final del proceso, de conformidad con el artículo 64 del Reglamento General citado:

*Art. 64.- **Informe final.**- El liquidador presentará a la asamblea general y a la Superintendencia un informe final de su gestión que incluirá el estado financiero de situación final y el balance de pérdidas y ganancias debidamente auditados, con la distribución del saldo patrimonial, de ser el caso.*

Es oportuno referir en detalle las actividades que ejecutan los liquidadores dentro del proceso de liquidación de las cooperativas de vivienda:

- **Fase I.- Inicio de la liquidación:** Suscribir acta entrega recepción, ingresar el plan de trabajo, publicar el extracto de la resolución de liquidación, elaborar estados financieros iniciales de la liquidación, debidamente depurados, publicar notificación a acreedores y socios, elaborar informe de acreencias, actualizar y/o cancelar registro único de contribuyentes (RUC), cumplir con las obligaciones con la administración tributaria, actualizar de información en el IESS y gestión en el sistema de empleadores.
- **Fase II.- Ejecución de la liquidación:** Elaborar estados financieros trimestrales y anuales, cancelar o mantener contratos con terceros, registrar de firmas en instituciones del sistema financiero nacional, cobrar deudas a favor de la organización, cumplir obligaciones con acreedores, custodiar documentación física y digital, celebrar actos y contratos que facilite la liquidación, liquidar haberes a trabajadores previo a la suscripción de las respectivas actas de liquidación y finiquito, actualizar información Ministerio del Trabajo, inventariar bienes y determinar su situación jurídica, obtener certificados de propiedad, obtener información respecto de automotores, realizar la enajenación de los activos de la organizaciones de la economía popular y solidaria en liquidación, realizar la distribución del remanente (saldo del activo) conforme lo resuelto por la asamblea general de socios, verificar la existencia de procesos judiciales, tanto en calidad de actor como de demandado, resolver conflictos, realizar el censo o inventario de predios, establecer nómina de socios, calificar de socios para adjudicación, notificar para legalización de predios, legalizar, suscribir y entregar escrituras a socios, realizar asambleas y juntas generales de socios, presentar informes trimestrales de gestión, presentar estructuras de información.
- **Fase III.- Cierre de liquidación:** Entregar acta de carencia en los casos que corresponda, presentar informe final, entregar archivo pasivo a la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria.

Por último es importante señalar que, cumplidas todas las actividades del proceso de liquidación, el liquidador presentará el informe final, con el cual podrá solicitar la extinción de

la cooperativa, conforme lo establecido en el artículo 17 del Reglamento General de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, cuyo texto dispone:

***Art. 17.- Cancelación de registro.-** La Superintendencia, una vez que apruebe el informe final del liquidador, dispondrá la cancelación del registro de la organización, declarándola extinguida de pleno derecho y notificando del particular al Ministerio encargado de la inclusión económica y social, para que, igualmente, cancele su registro en esa entidad.*

7. Acciones que son usualmente tomadas por los liquidadores para minimizar la afectación a los socios dentro de ese proceso.

Los liquidadores durante el proceso de liquidación de cooperativas de vivienda, además de las atribuciones y responsabilidades dispuestas en el Reglamento General de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, en aquellos casos en los que no se puede contactar con los socios efectúan la publicación del listado de los socios que no cuentan con escrituras o con número de lote en un periódico del domicilio de la organización, para que ellos tramiten, en un plazo máximo de 90 días, la legalización de sus predios ante el liquidador designado. Este plazo puede ser ampliado una única vez, por el mismo tiempo.

En caso que el socio no concurra al llamamiento efectuado por el liquidador mediante publicación en prensa, y una vez extinta la organización el interesado podrá seguir el correspondiente proceso judicial ante justicia ordinaria, con el fin de legalizar su predio, de conformidad a lo dispuesto en el artículo innumerado a continuación del artículo 64 de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria, que establece:

*Artículo (...)- **Legalización de predios.-** En caso de existir socios o posesionanos que no han legalizado sus predios y los mismos aún estén a nombre de cooperativas en liquidación, el liquidador realizará una publicación en un periódico del domicilio de la organización, indicando los nombres y apellidos de las personas que no cuentan con dichas escrituras y el número del lote, para que ellos tramiten la legalización respectiva.*

El proceso de legalización deberá realizarse en el plazo máximo de noventa (90) días, contados desde la fecha de la mencionada publicación, el mismo que podrá ser prorrogado por una (1) sola vez por igual plazo; si durante este tiempo los socios o posesionanos no han realizado dicho proceso de escrituración, el liquidador procederá a solicitar la extinción de la cooperativa.

De existir predios que no fueron adjudicados y que estén a nombre de cooperativas extintas, las personas que requieran legalizar el dominio de sus predios, deberán seguir el correspondiente proceso judicial.

A través de este proceso se garantiza el derecho a legalizar los predios que tienen los socios.

El liquidador busca poner en conocimiento de los socios la importancia de la regularización y escrituración de los lotes de terreno.

Así mismo, durante el proceso de liquidación, los liquidadores presentan periódicamente a los socios información administrativa y financiera, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 62 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Economía Popular, que establece:

Art. 62.- Información periódica.- El liquidador, por iniciativa propia o por disposición de la Superintendencia, podrá convocar y presidir, asambleas generales, en las que, informará documentadamente sobre los avances de la liquidación.

Al concluir el proceso de liquidación, debe convocar a una Asamblea General Extraordinaria de socios, en la cual decidirán sobre el destino el saldo del activo, conforme a lo dispuesto en el artículo 64 de la Ley citada, que señala:

Art. 64.- Saldo del activo.- Una vez concluido el proceso de liquidación de la cooperativa, el saldo del activo, si lo hubiere, se destinará a los objetivos previstos en el estatuto social o resueltos por la Asamblea General y se cancelará su inscripción en el Registro Público.

Finalmente, los liquidadores en los casos en los que no se ha podido lotizar y entregar las escrituras a los socios, en cumplimiento a las ordenanzas municipales que establecen que los predios de las cooperativas formen un nuevo barrio perteneciente al cantón del Gobierno Autónomo Descentralizado, informan a los socios de las cooperativas de vivienda para que se constituyan en comités barriales, comités pro mejoras o consejos barriales y parroquiales urbanos, conforme a lo establecido en los artículos 146 y 306 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

Lo anterior ante la necesidad de que los socios de las cooperativas de vivienda en liquidación ejerzan su derecho a la participación ciudadana en los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales; y, municipales o distritales, para el ejercicio de las competencias de promoción de la organización ciudadana y vigilancia de la ejecución de obras y calidad de los servicios públicos.

Finalmente, los liquidadores cumplen con aplicar la normativa legal vigente en favor del ejercicio pleno de los derechos de las personas en casos de falta de registro de socios, falta de entrega de información, falta de registros contables, entre otros.

8. Cuántas adjudicaciones se han realizado en razón de los procesos de liquidación llevados a cabo por esta Superintendencia.

Hasta la presente fecha, los liquidadores de 148 cooperativas de vivienda, que fueron sometidas a procesos de disolución y liquidación voluntaria, de oficio o forzosa, al amparo de lo establecido en el segundo artículo innumerado agregado a continuación del artículo 64 del

Reglamento General a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, han realizado 2.834 legalizaciones de adjudicaciones de predios a favor de los socios.

9. Informe sobre denuncias o reclamos presentados por las Cooperativas de Vivienda, frente a la emisión de resoluciones de liquidación.

De acuerdo con la base de datos que dispone la Dirección Nacional de Atención de Consultas y Reclamos de esta Superintendencia, al 07 de mayo de 2024, no existen reclamos presentados por las Cooperativas de Vivienda frente a la emisión de las resoluciones de liquidación.

Los reclamos presentados por los socios versan en su mayoría sobre solicitudes de devolución de ahorros no atendidas por las cooperativas. Conforme se evidencia en el **cuadro anexo**.

10. Acciones jurisdiccionales propuestas en virtud de la emisión de resoluciones de liquidación de Cooperativas de Vivienda.

Las 122 organizaciones liquidadas de manera forzosa por parte de este organismo de control, en aplicación del Decreto Ejecutivo No. 1113 de 27 de julio de 2020, que reformó el Reglamento a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, con corte al 31 de marzo de 2024, contaban con 16.027 socios.

De esas 122 organizaciones únicamente los administradores de catorce (14) Cooperativas de Vivienda han presentado acciones de protección. Conforme el siguiente detalle:

Cooperativa	Número de proceso	Resultado primera instancia	Resultado segunda instancia
Cooperativa de Vivienda Pueblo Organizado	09210-2022-01515	Niega acción de protección	Rechaza el recurso de apelación presentado por los accionantes, confirma la sentencia de primer nivel
Cooperativa de Vivienda del Pueblo	17571-2023-00088		
Cooperativa de Vivienda Jesús del Gran Poder	01904-2024-00007		
Cooperativa de Vivienda Yacuvíña COOPUIYACU	07310-2023-00012		Pendiente de resolución
Cooperativa de Vivienda Frente de Reivindicación del Magisterio del Azuay	01333-2023-11655		
Cooperativa de Vivienda Valle del Sur	17U05-2024-00083		

Cooperativa de Vivienda 29 de Mayo	17230-2022-17807	Acepta la acción de protección	Acepta el recurso de apelación presentado por la SEPS, deja sin efecto la sentencia de primer nivel
Cooperativa de Vivienda Urbana 10 de Enero	07308-2023-00368		
Cooperativa de Vivienda Porto Bello	07312-2022-00404		Rechaza el recurso de apelación presentado por la SEPS, confirma la sentencia de primer nivel
Cooperativa de Vivienda Monseñor Leónidas Proaño	06101-2024-00132		Pendiente de resolución
Cooperativa de Vivienda 9 de Diciembre	23281-2023-04954	Pendiente de resolución	N/A
Cooperativa de Vivienda Rural del Ministerio de Energía y Minas COVIRMEN	17575-2024-00236		
Cooperativa de Vivienda Chimborazo	06571-2024-00509		
Cooperativa de Vivienda Chimborazo	06335-2024-02121		

Finalmente, es importante indicar que esta Superintendencia no ha sido citada con demandas por acciones presentadas ante la justicia ordinaria en virtud de las resoluciones de liquidación emitidas por este organismo de control.

Firmo en la calidad que comparezco.

Abg. Samantha Olmedo Gaviño
Directora Nacional de Procuraduría Judicial y Coactivas