

Referencia: Acción Pública de Inconstitucionalidad No. 53-21-IN
Juez Sustanciador: Dr. Richard Ortiz Ortiz

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR:

Doctor Mario Enrique Lara Salazar, en mi calidad de Director Nacional de Procuraduría Judicial y Coactivas, subrogante, de acuerdo a 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 dicen comparecer en calidad de *representantes de ciento setenta (170) cooperativa 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:

Mediante correo electrónico de 9 de abril de 2024, se hace conocer que la audiencia se encuentra señalada para el día miércoles 17 de abril de 2024, a las 10h30 y se solicita lo siguiente:

“(...) 1. Solicitar a la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria para que, en el término de tres días contados desde la notificación de la presente providencia, remita, un informe que contenga el número de cooperativas de vivienda que se encuentran activas, en liquidación, extintas, inactivas y liquidadas, desde la última reforma del reglamento general de la ley Orgánica de Emprendimiento e Innovación, publicada en el Registro Oficial 260 de 4 de agosto de 2020”.

En el ámbito de competencia de esta Superintendencia es necesario señalar lo siguientes antecedentes:

Con Decreto Ejecutivo No. 1113 de 27 de julio de 2020, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 260 de 4 de agosto de 2020, se promulga el Reglamento General a la Ley Orgánica de Emprendimiento e Innovación, expedido por el entonces Presidente de la República, en función de la atribución y deber previsto en el artículo 147 numeral 13 de la Constitución de la República.

El 3 de agosto de 2021, entre otros el señor José Barreto García, como representantes de la *Federación Nacional de Cooperativas de Vivienda del Ecuador FENACOVI*, presentaron una acción pública de inconstitucionalidad por la forma y el fondo en contra del Decreto Ejecutivo No. 1113 de 27 de julio de 2020, específicamente sobre los artículos 4, 11, Disposiciones Reformatorias Primera, Segunda, Tercera, Cuarta, Séptima, Novena, Décimo Quinta y de la Disposición Derogatoria Primera; a la cual se le asignó el número 53-21-IN.

Con las Disposiciones Reformatorias Primera, Segunda, Tercera, Cuarta, Séptima, Novena, Décimo Quinta y Disposición Derogatoria Primera del Reglamento General a la Ley Orgánica de Emprendimiento e Innovación, se efectúan reformas al Reglamento General de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria.

Con estos antecedentes, esta Superintendencia en conocimiento de dicha acción de inconstitucional el 25 de noviembre de 2021, presentó un escrito dirigido a los señores Jueces del Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, solicitando ser escuchados en audiencia pública al amparo de lo determinado en el artículo 12 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Asimismo, el 2 de diciembre de 2021, en el ámbito de la competencia de esta Superintendencia presentó un escrito ante el referido Tribunal en el cual se propusieron los argumentos técnicos y jurídicos en

cuanto al fondo y la forma respecto de la acción de inconstitucionalidad propuesta por el señor José Barreto García; de estos argumentos se evidencia y se deja claro que las disposiciones cuya inconstitucional ha sido demanda; no se encuentran en contraposición con ninguna disposición constitucional o el ordenamiento jurídico vigente; sino que lo que se hace con estas reformas es desarrollar lo que ya se encuentra previamente dispuesto en el Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria.

De otra parte, cabe manifestar que, la *Federación Nacional de Cooperativas de Vivienda del Ecuador FENACОВI*, no se encuentra registrada en el catastro de organizaciones controladas; el cual es de acceso público en el Portal Institucional de esta Superintendencia en su dirección electrónica: <https://www.seps.gob.ec/>; en consecuencia, no es una forma de organización representativa en los términos previstos en los artículos 123 de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, en concordancia con los artículos 115 y 117 de su Reglamento General; por lo que, no se conoce la representatividad que la misma pudiese tener en cuanto a cooperativas de vivienda.

Ahora bien, atendiendo el pedido de información expuesto en el documento que respondo, cabe manifestar que, como es de conocimiento al amparo de lo dispuesto por los artículos 213, 226 de la Constitución de la República y 146 de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria esta Superintendencia es un organismo técnico que ejerce las competencias y facultades que le son atribuidas en la Constitución y la Ley; que por mandato legal, tiene a su cargo el control de entre otras las Organizaciones de la Economía Popular y Solidaria, entre las que se encuentran las cooperativas de vivienda.

En el año 2020 se registraban 173 cooperativas de vivienda activas, al 11 de abril de 2024, constan 31 cooperativas de vivienda activas que incluye a 8 cooperativas de vivienda que se encuentran en plan de control, conforme el siguiente detalle:

Tabla No. 01
Datos Históricos de Cooperativas de Vivienda

	2020	2021	2022	2023	2024
Activas	173	173	112	36	31
No. Socios	27.089	24.493	18.360	7692	6.483
En plan de control	0	20	85	35	8

Fuente: Matriz de control DNSOEPS y Cubos de Información OEPS - SEPS al 11-04-2024

Elaborado: DNSOEPS

Desde esa fecha, la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, ha resuelto la disolución y liquidación de cooperativas de vivienda, a través de los diferentes procesos previstos en la ley como liquidaciones forzosas o sumarias forzosas, así como extinciones, incluyendo inactividad.

Tabla No. 02
Datos históricos de liquidaciones, extinciones e inactividad de Cooperativas de Vivienda

	2020	2021	2022	2023	2024	TOTAL A LA FECHA
Liquidación Voluntaria	0	3	3	3	0	9
Liquidación Forzosa	0	1	46	69	8	124
Liquidación Sumaria Voluntaria	0	0	0	1	0	1
Liquidación Sumaria Forzosa	0	16	10	7	0	33
Extintas	0	16	11	15	3	45
Inactividad	14	0	1	0	0	15

Fuente: Dirección Nacional de Intervención y Liquidación de OEPS

A partir de la vigencia del Decreto Ejecutivo No. 1113, publicado en el Registro Oficial No. 260-S de 4 de agosto de 2020, se identificó a 170 organizaciones con más de 5 años de existencia; es decir, que estaban incursas en la causal de liquidación prevista en el innumerado segundo luego del artículo 64 del Reglamento General de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria.

Respecto al resultado del proceso de control iniciado por esta Superintendencia, sobre el innumerado segundo luego del artículo 64 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, de las 170 organizaciones identificadas, se han liquidado cooperativas de vivienda de acuerdo al siguiente detalle:

Tabla No. 3

COOPERATIVAS DE VIEVIENDA	2020	2021	2022	2023	2024	TOTAL A LA FECHA
Liquidación Voluntaria	0	2	3	3	0	8
Liquidación Sumaria Voluntaria	0	0	0	1	0	1
Liquidación de Oficio o Forzosa	0	0	45	69	8	122
Liquidación Sumaria de Oficio o Forzosa	0	0	10	7	0	17

Cabe indicar que de acuerdo a la información que consta en el Catastro de esta Superintendencia, a partir de 2020 se han creado 9 organizaciones como cooperativas de vivienda, encontrándose a la fecha 31 organizaciones activas.

Tabla No. 04
OEPS Sujetas a proceso de control de acuerdo al rango de existencia

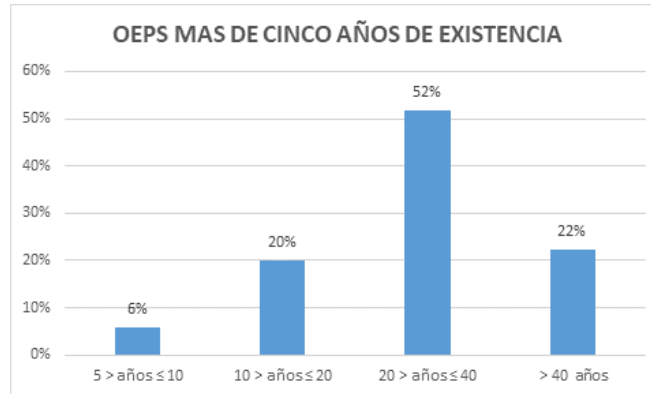
Rango Años de existencia	Número de cooperativas	Porcentaje
5 > años ≤ 10	10	6%
10 > años ≤ 20	34	20%
20 > años ≤ 40	88	52%
> 40 años	38	22%
TOTAL	170	100%

Fuente: Catastro SEPS al 11-04-2024

Elaborado: DNSOEPS

De la tabla que antecede, se desprende que la mayor parte de las cooperativas de vivienda, se ubican en un rango de existencia legal entre 20 y 40 años; seguido por el grupo de 40 años, información que evidencia que la antigüedad de las mismas no ha solventado las necesidades de vivienda de los socios.

Tabla No. 05



Fuente: Catastro SEPS al 11-04-2024

Elaborado: DNSOEPS

Es preciso señalar que por largo tiempo, los directivos de las cooperativas de vivienda, no han dado cumplimiento al objeto social para el cual fueron constituidas las organizaciones, expresado tanto en la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, su Reglamento General y los estatutos que las rigen; es decir, no han adjudicado los predios que les corresponden a los socios, situación que se contrapone al principio cooperativista relacionado con la búsqueda del buen vivir y del bien común.

La aplicación del segundo artículo innumerado agregado a continuación del artículo 64 y la Disposición Transitoria Décimo Quinta del Reglamento General a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, pretende la defensa de los intereses de los socios de las organizaciones, por cuanto a partir de la ejecución de procesos de liquidación, a través del liquidador designado por este Organismo de Control, se podrán gestionar y realizar acciones tendientes a la legalización de predio, de conformidad a los establecido en el artículo innumerado agregado a continuación del artículo 64 de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, así como en el artículo 59 del Reglamento General a la Ley *ibídem*.

Los accionantes motivaron su demanda de inconstitucionalidad por razones de fondo y forma, en cuanto a los argumentos sobre la forma refirieron estar 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)

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 conocido, 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.

En el escrito presentado el 2 de diciembre de 2022, la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria presentó un cuadro con la información relacionada a las reformas al Reglamento General a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria.

En lo que respecta específicamente a las regulaciones relativas a las Cooperativa de Vivienda se hizo mención a lo siguiente:

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 Reformatoria 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 Décimo Cuarta y Décimo 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.

En los términos expuestos, dejo atendido el pedido de información efectuado a esta Superintendencia el 9 de abril de 2024, en la causa No. 53-21-IN.

Futuras notificaciones que correspondan a la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, las recibiremos en los siguientes correos electrónicos institucionales: notificaciones.judiciales@seps.gob.ec; samantha.olmedo@seps.gob.ec; pablo.vicente@seps.gob.ec y mario.lara@seps.gob.ec.

Designo como defensores a los abogados Pablo Segundo Vicente Collaguazo y Samantha Olmedo, profesionales del derecho a quienes expresamente faculto y autorizo para que en forma conjunta o por separado, suscriban los escritos que sean necesarios en defensa de los intereses institucionales.

Firmo en la calidad que comparezco.

Dr. Mario Enrique Lara Salazar
Director Nacional de Procuraduría Judicial y Coactivas (S)