



**SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.** Quito D.M., 4 de agosto de 2025.

**VISTOS:** El Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformado por la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes y los jueces constitucionales Raúl Llasag Fernández<sup>1</sup> y Alí Lozada Prado, en virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 10 de julio de 2025, **avoca** conocimiento de la causa **60-25-IN, acción pública de inconstitucionalidad.** Agréguese al expediente el escrito presentado por Juan Pablo Guerra Galán, el 25 de julio de 2025.

### 1. Antecedentes procesales

1. El 04 de julio de 2025, Juan Pablo Guerra Galán (“**accionante**”), en calidad de Director Ejecutivo y Representante Legal de la Asociación de Organismos de Integración del Sector Financiero Popular y Solidario, presentó una acción pública de inconstitucionalidad, por la forma y fondo, en contra de la Disposición Transitoria Décima Primera de la Ley Orgánica de Integridad Pública (“**LOIP**”), publicada en el Tercer Suplemento del Registro Oficial 68, de 26 de junio de 2025.

### 2. Oportunidad

2. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 78 numerales 1 y 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), la demanda de inconstitucionalidad por razones de fondo puede ser presentada en cualquier momento. Mientras que la demanda de inconstitucionalidad por razones de forma solo puede proponerse dentro del primer año de vigencia de las normas impugnadas.
3. De la revisión de la demanda y lo expuesto en el párrafo 1 *supra*, se desprende que la presente acción ha sido presentada dentro del tiempo correspondiente, por lo que la misma es oportuna.

### 3. Norma impugnada

4. La disposición impugnada es la siguiente:

Décima Primera.- Previo el desarrollo de los análisis de interconexión y riesgo sistémico, en el término de noventa días (90) contados a partir de la posesión de los miembros de la Junta de Política y Regulación Financiera y Monetaria, esta emitirá las regulaciones necesarias para identificar las cooperativas de ahorro y crédito que, con la finalidad de proteger los ahorros y

---

<sup>1</sup> Mediante resolución 013-CCE-PL-2025, de 24 julio de 2025, se aceptó la renuncia de la ex jueza constitucional Teresa Nuques Martínez y se notificó a Raúl Llasag Fernández como reemplazante correspondiente, de acuerdo con el artículo 10 del Reglamento de Ausencias Definitivas de Jueces y Juezas de la Corte Constitución. El 31 de julio de 2025, se titularizó al reemplazante como juez constitucional, por el período restante del periodo original de la ex jueza, Teresa Nuques Martínez. Por lo tanto, el juez constitucional Raúl Llasag Fernández reemplaza a la jueza saliente en la composición de este Tribunal de Admisión.

aportes de la ciudadanía de las localidades y preservar la estabilidad financiera, deben transformarse en sociedades anónimas del sector financiero privado, bajo supervisión de la Superintendencia de Bancos.

#### **4. Pretensiones y fundamentos**

5. El accionante solicita se declare la inconstitucionalidad por la forma y fondo de la norma impugnada, para ello presenta los siguientes cargos:

##### **4.1 Inconstitucionalidad por la forma**

6. Se alega la vulneración del proceso de creación de la norma (artículo 137 de la Constitución), por las siguientes razones:

- 6.1. Los considerandos de la ley se refieren principalmente a innovar la contratación pública y evitar la corrupción en dichos procesos, así como mejorar la eficiencia del sector público. En ese sentido, el proyecto original enviado por el Presidente de la República únicamente reformaba la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y la Ley Orgánica del Servicio Público, y no incluía la disposición impugnada.

- 6.2. En el informe para el primer debate (12 de junio de 2025) se agregó la reforma de varias leyes, pero no se habría incluido la Disposición Transitoria Décima Primera impugnada. La norma impugnada recién habría sido agregada en el informe para segundo debate (22 de junio de 2025). Finalmente indica que en la aprobación de la ley (24 de junio de 2025), el Pleno de la Asamblea aprobó la norma impugnada y la reforma de 23 cuerpos normativos distintos.

7. De igual forma, se alega la contravención de la unidad de materia (artículo 136 de la Constitución), por lo siguiente:

- 7.1. En relación con la conexidad temática señala que el eje de la ley es la integridad pública principalmente en el Sistema Nacional de Contratación Pública y en el régimen laboral de los servidores públicos que se encuentran regulados por la LOSEP. No obstante, se incluyó la disposición impugnada sobre el sistema financiero de la economía popular y solidaria y otras reformas que “no tienen que ver con la integridad pública”.

- 7.2. Respecto de la conexidad teleológica, agrega que la transformación de cooperativas de ahorro y crédito a sociedades anónimas no guarda relación con el objeto de la

ley (artículo 1 de la ley)<sup>2</sup> y finalidad de la ley (artículo 4 de la ley),<sup>3</sup> de tal forma que en dichos artículos no se hace referencia “al Sistema Financiero y menos al Sistema Financiero de la Economía Popular y Solidaria”.

**7.3.** Sobre la conexidad sistemática, indica que la disposición impugnada no guarda coherencia, ni vínculos de sistematicidad con las distintas disposiciones de la LOIP. Y que, al tratarse de un proyecto económico urgente, se debe aplicar un estándar riguroso a la hora de evaluar la unidad de la materia.

#### **4.2 Inconstitucionalidad por el fondo**

**8.** El accionante alega que la norma impugnada sería contraria al derecho a la libertad de asociación, reconocido en el artículo 66.13 de la Constitución, en relación con la restricción de derechos (artículo 11.4) y desarrollo progresivo de derechos (artículo 11. 8). Para sostener aquello, expone lo siguiente:

**8.1.** La constitución de las cooperativas tiene como fundamento la voluntad de los socios,<sup>4</sup> no obstante, la norma impugnada implica que bajo resolución de la Junta de Política y Regulación Financiera y Monetaria ciertas cooperativas de ahorro y crédito deben transformarse en sociedades anónimas. Es decir, que bajo un acto administrativo se los obligaría a disolverse y luego constituirse en sociedades. Esto vulneraría la libertad de asociación porque no es una causal de disolución de una cooperativa conforme el art. 57 de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaridad. Además, vulnera su voluntad de constituirse como cooperativa.

**8.2.** Como efectos de la disposición impugnada señalan que (i) ya no se satisfacen necesidades económicas, sociales y culturales, sino que su fin será la búsqueda de lucro y acumulación de capital; ii) los socios no tendrán esa calidad, sino la de clientes, por tanto, ya no tendrán la misma participación en la toma de decisiones de la organización y (iii) los ciudadanos que actualmente han decidido voluntariamente formar parte de una cooperativa de ahorro y crédito deberán en contra de su voluntad constituir una sociedad anónima.

---

<sup>2</sup> Ley Orgánica de Integridad Pública, Tercer Suplemento del Registro Oficial 68, de 26 de junio de 2025 Artículo 1.- Objeto.- La presente Ley tiene por objeto regular todos los aspectos de la integridad en la gestión pública, con el objetivo de erradicar la violencia; la corrupción en todos los cargos y funciones públicas; mejorar la eficiencia del sector público; y, fortalecer el tejido social, financiero y económico de las y los ecuatorianos, garantizando que los bienes y servicios públicos satisfagan sus necesidades.

<sup>3</sup> *Ibíd*, artículo 4: La presente Ley tiene como finalidad garantizar una administración pública íntegra, eficiente, ágil, transparente, libre de violencia y corrupción, con responsabilidad ambiental y social y orientada a resultados, mediante la optimización del uso de los recursos del Estado y la detección de conductas y problemas estructurales, para fortalecer la prestación oportuna, transparente y de calidad de los servicios a la ciudadanía.

<sup>4</sup> Para sostener ello, citan al artículo 445 del Código Orgánico Monetario y Financiero: La presente Ley tiene como finalidad garantizar una administración pública íntegra, eficiente, ágil, transparente, libre de violencia y corrupción, con responsabilidad ambiental y social y orientada a resultados, mediante la optimización del uso de los recursos del Estado y la detección de conductas y problemas estructurales, para fortalecer la prestación oportuna, transparente y de calidad de los servicios a la ciudadanía.

- 8.3.** Posteriormente, el accionante señala que el derecho de asociación no es absoluto y, por tanto, puede ser limitado. Para ello, propone el test de proporcionalidad e indica que el fin de la disposición impugnada es “proteger los ahorros y aportes de la ciudadanía de las localidades y preservar la estabilidad financiera”. Respecto de la idoneidad, establece que la disposición no cumple con este criterio “toda vez que la protección de los ahorros y aportes de la ciudadanía (...) no dependen exclusivamente de la figura societaria de constitución para el ejercicio de sus actividades económicas (...)”. Finalmente, agrega que, al no constatarse el criterio de idoneidad, no es necesario continuar con el análisis de necesidad y estricta proporcionalidad.
- 9.** De igual forma, indica que la norma impugnada es contraria al sistema económico social y solidario (artículo 283), sistema financiero nacional (artículo 309), composición del sistema financiero popular y solidario (artículo 311). Para argumentar aquello, sostiene lo siguiente:
- 9.1.** La Disposición impugnada obliga la transformación de cooperativas en sociedades anónimas, lo cual desnaturaliza la esencia de la economía social y solidaria. Agrega que “obligar a que organizaciones de la economía popular y solidaria, como es el caso de las cooperativas de ahorro y crédito a cambiarse a un modelo económico privado anula el pluralismo económico que reconoce el propio texto constitucional”. Y “elimina o reduce la diversidad de segmentos financieros reconocida constitucionalmente”.
- 9.2.** La disposición impugnada reconoce “una preponderancia del sistema financiero privado, cuando en realidad la norma constitucional hace referencia a su coexistencia”. Y el Estado, en lugar de promover el desarrollo de las cooperativas de ahorro y crédito, “las está coaccionando a adoptar una forma jurídica ajena a sus principios y objetivos”. Es decir, la norma impugnada desconoce la naturaleza y esencia de las cooperativas y está “menospreciando su razón de ser dentro del sistema económico y el régimen de desarrollo de un Estado”.

## **5. Admisibilidad**

- 10.** El artículo 80 de la LOGJCC establece que la Sala de Admisión decidirá sobre la admisibilidad de la demanda en función de la verificación de los requisitos contenidos en el artículo 79 del mismo cuerpo normativo.
- 11.** De la revisión de la demanda, se verifica que existe una identificación de la autoridad ante quien se propone la acción, la identificación de la persona demandante y la denominación del órgano emisor de la demanda impugnada; con lo cual se da cumplimiento a los numerales 3, 7 y 8 del artículo 79 de la LOGJCC.
- 12.** De igual forma, como se ha evidenciado en la sección 3 de este auto, se ha individualizado la disposición jurídica acusada como inconstitucional, con lo que se da cumplimiento al numeral 4 del artículo 79 de la LOGJCC.

- 13.** Este Tribunal observa que los cargos formulados en la demanda cumplen con los requisitos de claridad, determinación, especificidad y pertinencia exigidos por el artículo 79.5 de la LOGJCC porque identifican con precisión la norma impugnada, desarrollan argumentos concretos sobre su incompatibilidad con normas constitucionales tanto en la forma como en el fondo, y exponen de manera razonada cómo su aprobación podría transgredir los principios de unidad de materia y procedimiento legislativo, así como derechos fundamentales como la libertad de asociación y el modelo económico social y solidario. Por otra parte, este Tribunal no advierte causal de rechazo conforme lo señala el artículo 84 de la LOGJCC.

#### **6. Solicitud de suspensión provisional de la norma**

- 14.** El accionante solicitó la suspensión provisional y, para ello, argumenta lo siguiente:

**11.1.** Verosimilitud: La LOIP se encuentra vigente y generando efectos jurídicos. La norma impugnada ha generado “preocupación al sector financiero de la economía popular y solidaria debido a la violación de sus derechos constitucionales”, para demostrar ello adjunta enlaces de varios medios de comunicación.

**14.2.** Inminencia: La Disposición Transitoria Décima de la LOIP establece que, en el plazo de un mes contados a partir de la entrada en vigencia de esta ley, el Presidente de la República enviará a la Asamblea el listado de candidatos para que conformen la Junta de Política y Regulación Financiera y Monetaria; lo que en su opinión sucederá hasta el 26 de julio de 2025. Y, que, en virtud de la Disposición Reformatoria Primera, numeral 1, literal b de la LOIP; la Asamblea tiene un término de 15 días para designar a los miembros de la junta, lo que a su entender ocurriría hasta el 18 de agosto de 2025. En consecuencia, entre el 19 de agosto de 2025 y el 26 de diciembre del mismo año, la junta “iniciará con el proceso de emisión de las regulaciones necesarias para identificar las cooperativas de ahorro y crédito que deben transformarse en sociedades anónimas del sector financiero privado”.

**14.3.** Gravedad: El daño que se alega podría causar a las cooperativas de ahorro y crédito efectos irreversibles porque la transformación de las cooperativas en sociedades anónimas no tiene posibilidad legal o reglamentaria que se deje sin efecto.

- 15.** En cuanto a la verosimilitud, este Tribunal advierte que la disposición impugnada de la LOIP podría generar una afectación a principios estructurales del modelo económico constitucional (artículos 283, 309 y 311 de la Constitución), al imponer transformaciones jurídicas a las cooperativas de ahorro y crédito. De ello también deviene la gravedad e irreversibilidad del daño, pues este Tribunal considera plausible que la transformación jurídica de las cooperativas en sociedades anónimas, de concretarse, generaría efectos estructurales que difícilmente podrían ser revertidos posteriormente, lo cual configura un daño irreparable a la naturaleza jurídica de estas entidades y a sus principios fundacionales.

16. Respecto de la inminencia del daño, el accionante ha sustentado con claridad una secuencia de plazos que implicaría que a partir de agosto de 2025 iniciaría la emisión de regulaciones dirigidas a la transformación forzosa de cooperativas. Por tanto, la cercanía temporal justifica la existencia de un riesgo cierto. Además, mediante escrito de 25 de julio de 2025, informa que el 22 de julio de 2025, se publicó el reglamento a la Ley, el cual viabiliza la transformación de cooperativas a bancos a través de la Disposición General Octava y Disposición Transitoria Sexta.
17. Por lo anterior, la solicitud satisface las condiciones mínimas para la adopción de una suspensión provisional de la norma impugnada. Sin embargo, se recuerda que este pronunciamiento no constituye un juicio anticipado sobre la conformidad o no de dicha ley con la Constitución.
18. Finalmente, en virtud de la relevancia del caso, este Tribunal recomienda su priorización y, de conformidad con el artículo 7.3 del RSPCCC, la elaboración del respectivo informe.

## **7. Decisión**

19. Con base en los antecedentes y consideraciones que preceden, este Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resuelve **ADMITIR** a trámite la causa **60-25-IN** y **aceptar la suspensión provisional de la Disposición Transitoria Décima Primera de la Ley Orgánica de Integridad Pública.**
20. Acumúlese la demanda a la causa identificada con el número **52-25-IN**.
21. Córrase traslado con la demanda de acción pública de inconstitucionalidad y con el presente auto a la Presidencia de la República, Asamblea Nacional del Ecuador y a la Procuraduría General del Estado, a efecto de que, en el término de quince días, contados desde la notificación del presente auto, intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las normas impugnadas.
22. Requiérase a la Asamblea Nacional del Ecuador para que, en el término de quince días, contados desde la notificación del presente auto, remita a la Corte Constitucional el expediente con los informes y demás documentos que originaron las disposiciones objeto de la acción de constitucionalidad.
23. Poner en conocimiento de la ciudadanía la existencia del presente proceso a través de la publicación de un resumen completo y fidedigno de la demanda en el Registro Oficial y en el portal electrónico de la Corte Constitucional.
24. Se recuerda a las partes que los escritos y documentación solicitada podrán ser remitidos a través del Sistema Automatizado de la Corte Constitucional o en las instalaciones de la Corte Constitucional.



25. El Primer Tribunal de la Sala de Admisión que conoció la acción pública de inconstitucionalidad *in examine*, recomienda al juez sustanciador realizar el informe pertinente para el tratamiento prioritario de esta causa, con prescindencia de su orden cronológico atendiendo a las circunstancias del caso.
26. En consecuencia, se dispone notificar este auto y continuar el trámite para su sustanciación.

Alejandra Cárdenas Reyes  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

Raúl Llasag Fernández  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

Alí Lozada Prado  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**



**RAZÓN.** Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por unanimidad, en sesión del Primer Tribunal de Sala de Admisión de 4 de agosto de 2025. Lo certifico.

*Documento firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN**