

Quito, D.M., 05 de diciembre de 2024

CASO 37-22-IN

EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES, EMITE LA SIGUIENTE

SENTENCIA 37-22-IN/24

Resumen: La Corte Constitucional analiza una acción pública de inconstitucionalidad –por la forma y el fondo - del inciso segundo del artículo 458 del Código Orgánico Monetario y Financiero, el artículo 104 de la Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Monetario y Financiero para la Defensa de la Dolarización que derogó el artículo 459 del Código Orgánico Monetario y Financiero y los artículos 2, 3, 4, 5, 6, 9, 13, 14, 16 y disposición general primera de la resolución 675-2021-F de 19 de agosto de 2021 emitida por la entonces Junta de Regulación Monetaria y Financiera. La Corte enmarca su análisis a una inconstitucionalidad por el fondo y concluye que no existe incompatibilidad con la disposición constitucional de trato diferenciado y preferencial del sector financiero popular y solidario, con el derecho a desarrollar actividades económicas ni con lo previsto en el artículo 309 de la Constitución.

1. Antecedentes procesales

1. El 26 de abril de 2022, Pablo Dávalos Aguilar y Juan Montaña Pinto (“**accionantes**”) presentaron una acción pública de inconstitucionalidad -por la forma y el fondo- en contra del inciso segundo del artículo 458 del Código Orgánico Monetario y Financiero (“**COMF**”) reformado por el artículo 103 de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Monetario y Financiero para la Defensa de la Dolarización (“**Ley Reformatoria**”), el artículo 104 del mismo cuerpo legal que derogó el artículo 459 del COMF (“**normas impugnadas**”) y los artículos 2, 3, 4, 5, 6, 9, 13, 14, 16 y disposición general primera de la resolución 675-2021-F de 19 de agosto de 2021 (“**resolución impugnada**” o “**resolución 675**”), expedida por la entonces Junta de Regulación Monetaria y Financiera, actual Junta de Política y Regulación Financiera (“**Junta**”).
2. Por sorteo automático efectuado en la misma fecha, el conocimiento de la causa correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.
3. En auto de 03 de junio de 2022, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción;¹ negó el pedido de suspensión provisional de la resolución impugnada; corrió traslado con el auto a la Presidencia de la República, Asamblea

¹ La Sala admitió a trámite la causa con dos votos a favor de parte de la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo y el juez constitucional Alí Lozada Prado y un voto en contra del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.

Nacional, Junta de Regulación Monetaria y Financiera y a la Procuraduría General del Estado (“PGE”) a fin de que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma impugnada; requirió a la Junta remitir el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a la resolución 675-2021-F; y, dispuso poner en conocimiento del público la existencia del proceso.

4. El 05, 06, 07 y 08 de julio de 2022, la Junta, la Asamblea Nacional, la PGE y la Presidencia, respectivamente, dieron respuesta a lo solicitado.
5. En auto de 18 de octubre de 2024, la jueza sustanciadora avocó conocimiento del caso y, entre otros, requirió a la Junta que remita un informe actualizado respecto de la vigencia de la resolución impugnada. Este pedido fue cumplido el 23 de octubre de 2024.²

2. Competencia

6. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto por el artículo 436 numeral 2 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75 numeral 1 literal d) y 191 numeral 2 literal a) de la LOGJCC.

3. Normas impugnadas

7. Como ya se mencionó, la demanda de acción pública de inconstitucionalidad se presentó en contra del inciso segundo del artículo 458 del COMF reformado por el artículo 103 de Ley Reformatoria, el artículo 104 del mismo cuerpo legal que derogó el artículo 459 del COMF³ y, los artículos 2,3,4,5,6,9,13,14,16 y disposición general primera de la resolución 675-2021-F de 19 de agosto de 2021 expedida por la Junta.⁴ Los cuales se transcriben a continuación:

Tabla 1: Normas Impugnadas
Inciso segundo del artículo 458 del COMF

Las entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro se forman con aportes económicos de sus socios en calidad de ahorros, sin que puedan captar fondos de terceros.
--

² El 25 de octubre de 2024, conforme se desprende del sistema SACC, la Junta de Política y Regulación Monetaria presentó un escrito solicitando que “se deje de contar con este órgano en la sustanciación” de esta causa, dado que el objeto de la presente acción de inconstitucionalidad se encontraría “fuera del ámbito de competencia” de dicha Junta.

³ Registro Oficial 443 de 03 de mayo de 2021.

⁴ Cuarto Suplemento del Registro Oficial 525 de 27 de agosto de 2021.

Artículo 104 de la Ley Reformatoria

Elimínese el artículo 459 del Libro I del Código Orgánico Monetario y Financiero.⁵

Resolución 675-2021-F

Artículo 2.- AMBITO: La presente norma rige para cajas comunes y cajas de ahorro, en adelante cajas.

Artículo 3.- DEFINICIONES: Para efectos de la aplicación de esta norma, entiéndase por:
Auto control: Es la capacidad con la que cuentan las cajas para establecer sus propios mecanismos de control a través de sus órganos internos.

Estructura interna: Es la conformación organizativa que adopta la entidad en la que definen sus órganos internos, atribuciones y deberes en el cumplimiento de su objeto social.

Registro: Es la nómina, término que se utilizará en esta norma, que contiene un conjunto de datos proporcionados por las cajas, que permita contar con información puntual sobre estas, que, será de acceso público u estará disponible en la página web de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria.

Vínculo Común: Constituye el nexo que une a los socios de una entidad.

Artículo 4.- CAJAS COMUNALES: Son cajas formadas por personas naturales con capacidad legal para contratar y obligarse, que realizan sus actividades, exclusivamente, en los recintos, comunidades y barrios en donde se forman. Ejercerán su actividad exclusivamente en un área de influencia que no afecte a otras cajas financieras con los mismos fines o propósitos.

Artículo 5.- CAJAS DE AHORRO: Son cajas integradas por personas naturales con capacidad legal para contratar y obligarse que sean miembros de un mismo gremio o institución; trabajadores con un empleador común; miembros de un mismo grupo familiar; miembros de un grupo barrial; o, por socios de asociaciones o cooperativas distintas de las de ahorro y crédito.

Artículo 6.- ORGANIZACIÓN: Estas cajas se forman por voluntad de sus socios, con sus aportes económicos en calidad de ahorros, sin que puedan captar fondos de terceros, tendrán su propia estructura de gobierno, administración, representación, auto control, rendición de cuentas y se inscribirán en la nómina correspondiente.

Las cajas de ahorro y cajas comunales no requieren de personalidad jurídica otorgada por autoridad pública para el ejercicio de sus operaciones; y, la denominación que adopten las identificará, debiendo indicar textualmente su naturaleza, evitando generar confusión con otras cajas existentes, quedando expresamente prohibido el uso de denominaciones que induzcan a error o las vinculen con otras cajas del sistema financiero nacional.

[...] **Artículo 9.- ESTRUCTURA INTERNA:** Las cajas comunales y cajas de ahorro contarán al menos con un órgano de gobierno que estará integrado por todos los socios, un

⁵ El artículo 459 derogado del COMF rezaba lo siguiente: “Las entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro se registrarán por este Código, por la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y las normas que expida la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera. Las entidades mencionadas en este artículo son sujetos de acompañamiento, no de control, salvo que realicen operaciones fuera de su ámbito, en cuyo caso serán sancionados por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria”.

órgano directivo y un órgano de control, cuyas denominaciones, atribuciones y deberes se determinarán en la normativa interna.

[...] **Artículo 13.- OPERACIONES:** Las cajas podrán efectuar las siguientes operaciones:

1. Captar ahorros de sus miembros;
2. Conceder préstamos a sus miembros;
3. Recibir financiamiento reembolsable o no reembolsable, para su desarrollo y fortalecimiento, concedido por cajas del sistema financiero nacional, cajas de apoyo, cooperación nacional o internacional;
4. Operar únicamente con una oficina;
5. Adquirir o formar activos fijos siempre que no superen el 10% del total de activos de la entidad;
6. Operar con cuentas de ahorros y, el saldo y movimientos máximos de estas cuentas no superará dos veces el umbral establecido en la norma de prevención de lavado de activos para justificación de licitud de fondos;
7. Otorgar créditos a sus socios, sujetándose a las tasas máximas fijadas por el órgano competente;
8. Abrir solamente una cuenta de ahorros en la misma entidad y su monto máximo ahorrado no podrá exceder el 5% del total de depósitos que mantenga la entidad;
9. Acumular créditos en la misma entidad por un valor máximo del 5% de los activos de la misma.

Estas cajas no estarán cubiertas por el seguro de depósitos ni realizarán contribuciones a este seguro, tampoco participarán en el Fondo de Liquidez.

Artículo 14.- PROHIBICIONES: Se prohíbe a las cajas lo siguiente:

1. Captar o recibir recursos de terceros bajo cualquier forma;
2. Otorgar préstamos a terceros bajo cualquier forma o por cualquier medio o canal;
3. Realizar operaciones contingentes, emitir avales, fianzas o garantías;
4. Emitir u operar por cuenta propia o de terceros tarjetas de débito, crédito, de pago o prepago;
5. Realizar giros nacionales o internacionales;
6. Realizar recaudaciones y pagos;
7. Adquirir cartera o negociar pagarés letras de cambio (sic), libranzas, facturas y otros documentos que representen obligación de pago creados por ventas a crédito, así como el anticipo de fondos con respaldo de los documentos referidos;
8. Invertir en el capital social de entidades financieras privadas, empresas de servicios financieros y auxiliares, compañías; o, cualquier tipo de organización de la economía popular y solidaria;
9. Ofertar por cuenta propia o de terceros servicios no financieros;
10. Todas aquellas operaciones que no sean las descritas en el artículo 13 de esta norma;
11. No podrán tener sucursales, agencias, puntos móviles, corresponsales solidarios, ni promocionar o gestionar actividad financiera alguna por ningún medio o canal; además, en el caso de las cajas comunales, tampoco podrán tener ventanillas de extensión, ni podrán captar o recibir depósitos de terceros de ninguna naturaleza.

[...] **Artículo 16.- DEL LIQUIDADOR:** En cualquiera de los casos previstos en el artículo anterior, el órgano de gobierno nombrará un liquidador de la entidad, el cual será responsable de llevar a cabo este proceso.

[...] **Disposición General Primera.-** La Superintendencia de Economía Popular y Solidaria será la encargada de llevar la nómina de estas cajas, que será de carácter informativo, en la que constará la denominación de la entidad, ubicación, vínculo común, estado, representante legal y datos de contacto; esta información será alimentada por las propias cajas de manera independiente y unilateral, a través de los canales que la Superintendencia habilite para el efecto.

La referida nómina deberá ser actualizada por las cajas anualmente; la falta de actualización implicará su eliminación de la nómina sin que puedan volver a registrarse.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1 Argumentos de la parte accionante

8. Los accionantes sostienen que tanto las normas como la resolución impugnada, por la forma, contravienen por omisión el procedimiento de reforma constitucional establecido en los artículos 441 a 444 de la Constitución.
9. En relación al fondo, los accionantes afirman que se contraviene el “derecho a la igualdad material” (CRE, artículos 11 numeral 2 y artículo 66 numeral 4), el derecho a desarrollar actividades económicas (artículo 66 numeral 15), el “contenido esencial” de la composición del sistema financiero nacional (artículo 309), hace “inaplicable” el artículo 311 sobre las entidades que comprenden el sistema financiero popular y solidario, afecta el principio de supremacía de la CRE (artículo 424), el derecho a tener personalidad jurídica reconocido por el artículo 6 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el artículo 3 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y, el derecho a la seguridad jurídica (artículo 82).

4.1.1 Sobre la inconstitucionalidad por la forma

10. Los accionantes argumentan que la resolución impugnada “modifica el contenido del artículo 309 de la Constitución sin cumplir con el procedimiento de reforma de la constitución (sic) estipulado en los artículos 441 a 444”. Los accionantes señalan que el sector financiero nacional se compone del “sector público, sector privado y el sector popular y solidario” a quienes el artículo 309 “reconoce literalmente a todos los sectores [...] la capacidad jurídica de intermediar recursos del público, sin establecer o permitir ninguna distinción”. Con lo cual concluyen que “esa actividad de intermediación financiera”⁶ la pueden realizar “todas las entidades financieras

⁶ Los accionantes explican en la página 23 de su demanda que la intermediación financiera es “el proceso a través del cual se captan los fondos de los agentes superavitarios (ofertas), hacia los agentes deficitarios (demanda), a través de las entidades del sistema financiero, las cuales cumplen el rol de intermediarios

incluyendo las cooperativas, las entidades asociativas y las entidades COMUNITARIAS (sic) que hacen parte del sector popular y solidario”.

11. En esa línea, afirman que el inciso segundo del artículo 458 del COMF, la derogación del artículo 459 y los artículos 2, 6, 13 y 14 de la resolución impugnada, modifican el artículo 309 “puesto que al prohibir captar o recibir dinero de terceros bajo cualquier forma (sin énfasis del texto)”, está limitando a las cajas y bancos comunitarios de realizar la actividad de intermediación financiera”. Los accionantes indican que entonces, “limitar o restringir” la capacidad de intermediación financiera “requiere una reforma de la Constitución”.

4.1.2 Sobre la inconstitucionalidad por el fondo

12. Los accionantes inician su explicación indicando de manera general, que “el artículo 311 y conexos, contemplan garantías normativas que incluyen “el reconocimiento de la existencia de entidades financieras comunitarias, con plena capacidad de realizar labores de intermediación financiera”. Con ello, arguyen que las normas y resolución impugnadas “desconocen este mandato constitucional” y establecen un régimen normativo para la regulación y la supervisión “que puede caracterizarse como excluyente y punitivo” puesto que “empujan a las cajas de ahorro y cajas y bancos comunales y comunitarios a un estatuto de indefensión jurídica”.
13. Afirman que estas “reformas estructurales” fueron propuestas “por el FMI” y “parten de un error analítico y de una presuposición de partida inexacta: que el sistema financiero popular y solidario, y especialmente el comunitario, son susceptibles de generar inestabilidad jurídica e inseguridad financiera para sus usuarios”. Esto sería un “error” que se debe a “la desconfianza de los organismos multilaterales con respecto al funcionamiento del sistema financiero de la EPS” que revela un “prejuicio ideológico”. Con esto, instan a la Corte Constitucional a realizar “una reflexión general” sobre “cuál es el marco de interpretación aceptable y las consecuencias de que el constituyente [...] haya reconocido la existencia de la economía popular y solidaria en su vertiente financiera y también una interpretación general sobre los límites de la libertad de configuración legislativa y reglamentaria respecto de la EPS [economía popular y solidaria]”.
14. En relación al *derecho a la igualdad y no discriminación*, los accionantes arguyen los artículos 6, 9 y 14 de la resolución impugnada generaron un “tratamiento normativo homogéneo e indiferenciado” que “desconoció las particularidades y los objetivos diferenciados del sector financiero comunitario”. Esto entonces vulneró “el principio

entre ambos tipos de agentes”. También señalan que la intermediación financiera significa “captar recursos de los ahorristas y colocar esos recursos en el público”.

de igualdad material de los socios de las cajas de ahorro y cajas y bancos comunitarios” puesto que estas entidades si bien son parte del sector financiero popular y solidario, “nacen con objetivos diversos, viven situaciones fácticas y condiciones económicas totalmente diversas a las de las COAC [cooperativas de ahorro y crédito]”. En esa línea, la resolución impugnada contiene “reglas” para las cajas comunales y de ahorro, que “ameritaban un tratamiento diferenciado, en aplicación al principio de igualdad material”. Afirman colocar a estas entidades en una “igualdad formal” cuando en realidad las “ponen en una condición de desventaja absoluta respecto del resto del sector financiero y de facto les impide cumplir con sus objetivos constitucionales”.

15. Los accionantes indican que esta “armonización regulatoria y la convergencia normativa hacia Basilea III” ha generado “un ambiente de depredación dentro del sector de la economía popular y solidaria”. Señalan que las entidades del segmento 1 “se comportan como bancos y están a la caza de fusiones, absorciones y captaciones de las [...] más pequeñas”. Consideran que las cajas de ahorro y comunales nacen de “iniciativas locales y particulares”⁷ cuando los bancos privados y grandes cooperativas “responden a los intereses de grupos económicos”. Con lo cual, los artículos señalados al “homologar” los “criterios de control y vigilancia similares a aquellos de los bancos” no se “compadecen con la realidad [...] de las organizaciones de base del sector financiero popular y solidario anulando las diferencias institucionales, culturales y territoriales”. Concluyen que las normas referidas “endurecen” las condiciones de regulación para el sector siendo “mecanismos de exclusión que buscan la fusión, liquidación y absorción forzada de esas cajas de ahorro y cajas y bancos comunales”. Lo que “impide el ejercicio de los derechos de los asociados”.
16. Sobre el *derecho a desarrollar actividades económicas*, los accionantes inician sus argumentos haciendo alusión a la sentencia 171-14-SEP-CC⁸ y alegan que el segundo inciso del artículo 458 del COMF y los artículos 6, 13 y 14 de la resolución impugnada, al prohibir al sector financiero comunitario “captar o recibir recursos de terceros diferentes a los miembros y socios”, así como otorgar “préstamos a terceros bajo cualquier forma”, impide el desarrollo de la “actividad de intermediación financiera” de las cajas de ahorro y cajas y bancos comunales. Puesto que “limita de forma grave” e “impide y socava la libertad económica de los socios y asociados” al ser “una regulación excluyente” que crea “condiciones monopólicas que desincentivan la creación y funcionamiento” de estas cajas de ahorro y comunales en “beneficio de los grandes bancos privados” y las “cooperativas más grandes del segmento 1 del sector financiero de la EPS”.

⁷ Los accionantes indican que esto se deben a los “altos costos de transacción y operación del sistema financiero privado”.

⁸ Los accionantes afirman que con esta sentencia se habría establecido que “el Estado debe garantizar un entorno y unas condiciones mínimas que aseguren igualdad de oportunidades en el acceso al mercado y al régimen económico”.

17. Los accionantes argumentan que los artículos señalados “impide[n]” a las cajas de ahorro y comunales el “acceso libre al mercado financiero, desconoce su libertad de organización y crea un escenario de competencia desleal entre el sector cooperativo de los segmentos 1 y 2 y el sector comunitario”. Lo cual, a su criterio, “conducirá, en el corto y mediano plazo, a la desaparición paulatina de las cajas de ahorro [...] en beneficio de las cooperativas grandes además de los sectores de crédito informal asociados al crimen organizado”. En la misma línea, exponen que la resolución impugnada “desconoce la libertad de emprender” del sector financiero comunitario y “atenta” contra el “pluralismo económico reconocido en la Constitución [...] en su artículo 321”. A su criterio, “estas resoluciones tienden a eliminar en la práctica, a las cajas de ahorro y cajas y bancos comunales o [...] hacer imposible su desarrollo normal”.
18. Los accionantes insisten en que se utilizó “como excusa” para la “limitación de los derechos de las entidades financieras comunitarias” realizada en la resolución impugnada, el concepto de “arbitraje regulatorio”,⁹ lo cual sería un “uso abusivo del derecho” ya que se partiría de un “prejuicio que le permite al FMI proponer reformas estructurales directas” sobre el sector cooperativo y comunitario” que sería “falaz desde el punto de vista fáctico (sic)”. Concluyen que, esto contradice el “contenido del artículo 66 numeral 15 de la CRE”.
19. Frente al *derecho a la seguridad jurídica*, los accionantes señalan la sentencia 1596-16-EP/21 y afirman que la resolución impugnada “vulnera claramente el derecho a la seguridad jurídica de los socios que hacen parte de las entidades financieras comunitarias” por cuanto la resolución incurriría en “contradicciones lógicas manifiestas que se expresan en aporías y antinomias jurídicas evidentes” que harían “imposible” su comprensibilidad. Alegan que la resolución referida “establece normas de inclusión y exclusión” en el mismo texto “sin que sea fácil establecer cuál es la regla y el orden de aplicación”. Para explicar este criterio, los accionantes describen los aspectos de la resolución impugnada que cuestionan conforme se resume a continuación:
- 19.1. La resolución impugnada “incorpora y excluye a la vez a las entidades financieras comunitarias” de la regulación y control de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, “generando un limbo y un verdadero caos en la aplicación de la norma”;

⁹ Acorde a los accionantes, las entidades del sector comunitario “no hacen gastos en abogados ni crean mecanismos extrajurídicos para eludir o evadir impuestos”, tampoco realizarían “actividades de lobby con el sistema político puesto que ni siquiera tienen una representación gremial” particular que si tienen los bancos privados, y, el marco regulatorio del COMF “es el mismo para bancos y las COAC”, con lo cual no existiría “arbitraje regulatorio”. Ver página 35 de la demanda.

- 19.2. Establece la obligación de inscripción “en el registro público de las cajas de ahorro y a la vez dice que pueden funcionar libremente” sin estar sujetas a “ningún control distinto a la propia regulación”;
- 19.3. Comprende en el artículo 14, una “prohibición” aplicable a las cajas de ahorro y cajas y bancos comunales de la “función de intermediación financiera de cualquier tipo” pero a la vez “les autoriza captar y conceder préstamos a sus miembros”;
- 19.4. Que el artículo 13 numeral 3 de la resolución impugnada, “faculta” a las entidades financieras comunitarias a recibir préstamos reembolsables y no reembolsables y a su vez dispone “que ciertas cajas (aquellas que no tienen personería jurídica) obtengan recursos y garantías de empréstitos reembolsables y no reembolsables”;
- 19.5. Los requisitos de entrada al segmento 5 serían “excluyentes” pues “impiden” que las cajas de ahorro y crédito “que hayan crecido puedan convertirse en COAC reguladas”.
20. En base a lo señalado, los accionantes consideran que estas “reglas” estarían “lejos de generar seguridad jurídica” puesto que “fomentan el uso y la expansión de mecanismos ilegales de crédito (usura y agiotismo) vinculados al crimen organizado, y motiva el apareamiento de pirimidación [...]”.
21. En cuanto al *derecho a tener personalidad jurídica*, los accionantes alegan que la norma impugnada y los artículos 6 numeral 2, 13 y 14 de la resolución 675, en “un ejercicio totalmente inconstitucional y arbitrario”, le “quitan a las cajas de ahorros y cajas y bancos comunitarios, la capacidad de ejercer derechos y contraer obligaciones”. Argumentan que se “endurece a tal grado las condiciones de regulación del sistema financiero comunitario que [...] hace imposible su ejercicio”. A su opinión, esto “virtualmente expulsa del sistema financiero a las cajas y bancos comunales al desconstitucionalizarlos (sic) y quitarles el soporte constitucional y legal de la que gozan (sic)” según lo estipulado en el artículo 311 de la CRE, con lo cual se “justifica prohibirles captar o recibir recursos de terceros que es su función esencial como entidades financieras del sector popular y solidario”. Afirman que “sin personería jurídica estas cajas no pueden obligar ni obligarse en ninguna operación de crédito por pequeña que sea, y esta situación es totalmente contraria a la Constitución”. Además, consideran que se contraría “los artículos 3 del pacto de San José y 6 de la Declaración Universal de los derechos humanos (sic)”.

22. Sobre la “*eliminación inconstitucional de los bancos comunales*”, señalan que el artículo 311 de la CRE incluye de manera expresa, dentro del sector financiero popular y solidario, a los bancos comunales. Por lo que, los artículos 1, 2, 4, 5 y 6 de la resolución impugnada, “obvia absolutamente y deja sin regulación alguna a los bancos comunitarios”. Esta falta de regulación “secundaria” hace que “no tengan cobijo legal respecto de su representación legal, contenido estatutario y ámbito de acción, tampoco existe una determinación de cuáles son las operaciones permitidas para ellos y cuales (sic) son sus prohibiciones”. Los accionantes indican que, si bien “no han desaparecido del ordenamiento jurídico ecuatoriano”, sin una “regulación legal y reglamentaria” y al “no tener personería jurídica” los bancos comunales “en la práctica desaparecerán, causando un grave perjuicio a cualquier iniciativa de asociatividad y fortalecimiento”. Al ser los bancos comunales, a su criterio, un “conglomerado o una asociación de cajas con el propósito de fortalecer su actividad social”, si no cuentan con “esta posibilidad”, las cajas “deberán transformarse obligatoriamente en cajas de ahorro o en cooperativas, o liquidarse, con el resultado de la desaparición (sic) paulatina del sector financiero comunitario”.
23. Por lo expuesto, solicitan que se declare la inconstitucionalidad (i) por la forma y fondo de la resolución 675; (ii) así como de “cualquier acto, resolución o medida administrativa presente o futura” que tenga como objeto “reiterar el contenido o ejecutar” la resolución impugnada; (iii) la reforma del artículo 458 del COMF; (iv) la derogatoria del artículo 459 del COMF; y, (v) que se les reciba en audiencia pública.

4.2 Argumentos de la parte accionada

4.2.1 Argumentos de la Junta

24. Mediante informe presentado el 05 de julio de 2022, la Junta inicia realizando un recuento de las competencias que ostentaba la anterior Junta de Política y Regulación Monetaria, bajo las cuales se expidió la resolución 675. Puntualiza que con la reforma al COMF,¹⁰ la Junta asumió dichas competencias.

4.2.1.1 Sobre la inconstitucionalidad por la forma

25. La Junta indica que el artículo 309 de la CRE permite que todos los sectores del sistema financiero nacional “intermedien recursos del público”. Para lo cual, puntualiza la necesidad de “realizar una interpretación constitucional” sobre dicho término, afirmando que el criterio que más se ajusta es el de la “literalidad”. Cita la definición del término “público” por parte del Diccionario de la Real Academia de la Lengua

¹⁰ Ver párrafos 1 y 7 *ut supra*.

Española,¹¹ y señala que “no se puede estar frente a una vulneración al artículo 309 de la Constitución” puesto que la “naturaleza” de las entidades asociativas “o cajas”, es la “asociación de personas que hacen parte de un mismo gremio, recinto, barrio o comunidad con el objetivo principal de promover el desarrollo de sus integrantes mediante la oferta de productos financieros de ahorro y crédito”. Con ello, la Junta afirma que los miembros que conforman las entidades asociativas, cajas y bancos comunales “son personas que forman parte de un determinado grupo de la colectividad, por lo que, la intermediación financiera realizada por estas entidades calificaría como una captación de recursos del público”.

26. La Junta alega que según el mismo artículo 309 de la CRE, el sistema financiero nacional “contará con normas específicas y diferenciadas” que permitan a “sus organizaciones responder a su propia naturaleza, garantizando así la seguridad, estabilidad, transparencia y solidez de cada una”. Hace alusión al tratamiento diferenciado y preferencial que determina el artículo 311 de la CRE para el sector financiero popular y solidario y argumenta que se ampara a las cajas, bancos comunales y cajas de ahorro a “desarrollar actividades financieras en sectores económicos que tradicionalmente han sido ignorados por el mercado”. Indica que “dichas entidades, por sus características muy específicas que buscan atender a grupos definidos en función a un vínculo común, tienen una diferenciación a nivel normativo y regulatorio”. Con lo cual no se “vulnera” el artículo 309, ni el proceso de reforma constitucional previsto en los artículos 441 al 444 de la CRE. Criterio que, en similar sentido, argumentó la PGE.¹²

4.2.1.2 Sobre la inconstitucionalidad por el fondo

27. En relación al *derecho a la personalidad jurídica*, la Junta cita el preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos y su artículo 6, así como el preámbulo de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos y sus artículos 1 y 3, y alega que estos convenios internacionales “fueron creados en procura de garantizar y reconocer derechos fundamentales a personas naturales (seres humanos) mas no a las personas ficticias, como podrían llegar a serlo las entidades del Sector Financiero Nacional (sic)”. Explica que las afirmaciones de los accionantes “no responden” al “espíritu de dichas Convenciones” puesto que la “calidad de persona natural – ser humano – y su susceptibilidad de que se reconozca su personalidad jurídica, no es igual a persona jurídica”. La Junta explica que “toda persona natural o jurídica reconocida por el derecho detenta de personalidad jurídica, es decir, tiene la aptitud de ser titular

¹¹ La Junta cita en la página 3 de su informe, que el término “público” se define como el “conjunto de personas que forman una colectividad”.

¹² En el sistema SACC se observa que el informe de la PGE replica los argumentos planteados por la Junta, por lo que esta Corte no estima pertinente referirse a estos de forma separada.

de derechos y obligaciones”, con lo cual la personalidad jurídica “es uno de los atributos de las personas, y, que, sin ella, no podrían ser reconocidos como sujeto de derechos y obligaciones”.

28. La Junta puntualiza que en los artículos 3, 8, 9 y 78 de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria (“**LOEPS**”) – cuerpo legal que no fue modificado por la Ley Reformatoria – determina la “posibilidad de que las entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro tengan un régimen normativo secundario diferenciado y sean reconocidas como personas jurídicas”. Con ello, indica que, si bien el segundo inciso del COMF es posterior a la LOEPS, ésta última “es de carácter especial en lo respecta al sector financiero popular y solidario”, en esa línea argumenta que las normas jurídicas “no pueden ser interpretadas de una forma aislada” y que “su sentido corresponde al conjunto que conforma el ordenamiento jurídico; mismo que debe ser interpretado de la forma más favorable para la vigencia de los derechos constitucionales”. Concluye que el segundo inciso del artículo 458 del COMF es “constitucional”. Argumentación que fue acogida también por la PGE.
29. En escrito presentado el 23 de octubre de 2024, la Junta indicó que la resolución 675 se encuentra “vigente a la fecha” y está incorporada en la “Codificación de Resoluciones Monetarias, Financieras, de Valores y Seguros”.

4.2.2 Argumentos de la Asamblea Nacional

4.2.3.1 Sobre la inconstitucionalidad por la forma

30. En el informe remitido el 06 de julio de 2022, la Asamblea Nacional –con respecto a la forma, indica que lo alegado por los accionantes, referente a la supuesta afectación al procedimiento de reforma de la CRE, “no tiene nada que ver con las normas acusadas de inconstitucionalidad”. Argumenta que los accionantes “no identifican la incompatibilidad normativa y por lo tanto lo que pretenden [...] es confundir y desgatar (sic) la justicia constitucional”. La Asamblea indica que el argumento de “los accionantes [...] que para que una caja de ahorros NO (sic) pueda captar los recursos de los ahorristas, debería existir una reforma la Constitución”, en realidad “carece de fundamento jurídico”. Hace alusión al artículo 309 de la CRE y señala que el sector financiero popular y solidario tendrá normas jurídicas y entidades de control “específicas” así como “autonomía”. Pero que “en ninguna parte de la norma jurídica” se establece que las cajas de ahorro y los bancos comunitarios “tendrán la capacidad legal y financiera de recibir ahorros de terceras personas y otorgar préstamos a terceros”.

4.2.3.2 Sobre la inconstitucionalidad por el fondo

31. La Asamblea Nacional arguye que “en ningún momento” se habría desconocido un mandato constitucional. Señala que al ser el primer poder del Estado “tiene la obligación legal y constitucional de “adecuar formal y materialmente la leyes (sic) [...] a fin de que guarden armonía con la Constitución”. Con lo cual, indican que la Ley Reformatoria al COMF, puntualmente el inciso segundo del artículo 458 “no desconoce el mandato ni la jerarquía constitucional, peor aún crea una normativa excluyente y punitiva que afecta al sector (sic) la economía popular y solidaria”.
32. En relación al *derecho a la igualdad y no discriminación*, la Asamblea Nacional expresa que “en el presente caso no se vulnera el principio de igualdad material” ya que las cajas de ahorro y los bancos comunitarios “no pueden recibir dinero o ahorros de terceros o entregar préstamos a terceros, mismo que se encuentra legalmente justificado”. Explica que el sector financiero popular y solidario “debe servir para el desarrollo económico del ciudadano y la comunidad”, por lo que para realizar “actividades de carácter financiero las cajas y bancos comunitarios deben convertirse el (sic) Cooperativas de ahorro y crédito o en un banco de orden privado, lo cual está totalmente legislado”. La Asamblea Nacional insiste en que “el sentido de origen” de las cajas de ahorro y bancos comunitarios es “ayudar al agricultor, emprendedor y ciudadano, que no tiene acceso a las Cooperativas o Bancos”, por lo que “los accionantes pretender confundir y desgastar la justicia constitucional con argumentos fuera de lugar” ya que “en ningún momento se discrimina la (sic) sector de la economía popular y solidaria”.
33. La Asamblea Nacional arguye que “lo que se pretende es legislar de forma adecuada el beneficio del sistema financiero nacional, respetando las funciones y actividades de los sectores [...] precautelando de esta manera el cometimiento de ilícitos [...] ya que las cajas de ahorro y los bancos comunitarios se podrían convertir captadores (sic) de dinero ilegales”. En esa línea, la Asamblea afirma que “no se realiza ninguna segregación o distinción” a las cajas de ahorro y bancos comunitarios, sino que “lo que hace es brindar seguridad jurídica a la sociedad ecuatoriano (sic) por medio de un sistema financiero estable que respeta los sectores, funciones y actividades de cada uno”. Concluye que “la diferenciación hoy acusada de inconstitucionalidad se la realiza por temas netamente financieros y de respeto al orden constitucional debidamente constituido”.¹³
34. Sobre el *derecho a realizar actividades económicas*, la Asamblea Nacional explica que acorde al artículo 311 de la CRE, las entidades asociativas o solidarias, cajas y

¹³ La Asamblea Nacional indica que dentro de la normativa expedida, “no se excluye a las cajas de ahorro y a los bancos comunitarios por cuestiones de índole social, racial, religiosa, orientación sexual, razones de género o ético – culturales”.

bancos comunales y cajas de ahorro “tienen un tratamiento diferenciado” y tendrían “sus propias acciones y atribuciones”, por lo tanto, “no pueden atribuirse funciones que le pertenecen a las Cooperativas de Ahorro y Crédito o a las entidades Bancarias, por cuanto se estaría desestabilizando al sistema financiero nacional, dando cabida captadoras (sic) de dinero supuestamente con un fin solidario”. Afirma que el órgano legislativo no “crea condiciones monopólicas que desincentivan la creación y funcionamiento” de las cajas de ahorro y bancos comunales, sino que expide “una legislación adecuada para el sector” que “brindan confianza en la sociedad” y, “protege al sistema financiero nacional de cualquier captadora de dinero disfrazada dentro del sistema de economía popular y solidaria”.

35. Frente al *derecho a la seguridad jurídica*, la Asamblea Nacional alega que la norma impugnada “no atenta” contra el derecho a la seguridad jurídica pues “cumplió con el debido proceso parlamentario y por ende acata el principio de legalidad”. Indica que la norma impugnada “se expidió de acuerdo al ordenamiento jurídico vigente y por último no tiene carácter de arbitraria”. Cita un extracto de la sentencia 045-15-SEP-CC y explica que las normas “hoy acusadas de inconstitucionalidad, cumplen con las expectativas razonables de la ciudadanía al momento de aplicar las normas jurídicas previas, claras y legales en el proceso parlamentario”, con lo cual “guardan armonía” con la CRE y “los Tratados Internacionales” y “no violenta la seguridad jurídica” al haberse emitido en “legal y debida forma”.
36. Solicita que se deseche la demanda y se ordene “su inmediato archivo”.

4.2.3 Argumentos de la Presidencia de la República

4.2.3.1 Sobre la inconstitucionalidad por la forma

37. Frente a la supuesta vulneración al procedimiento de reforma constitucional, en informe presentado el 08 de julio de 2022, la Presidencia de la República argumenta el artículo 309 de la CRE permite que todos los sectores del sistema financiero nacional “intermedien recursos del público”. Al significar la palabra “público” el “conjunto de personas que forman una colectividad” la intermediación financiera realizada por las entidades asociativas, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro “califica como una captación de recursos del público, al momento de recibir y otorgar créditos a sus miembros”.
38. La Presidencia agrega que “dado el componente comunitario” de las entidades asociativas, “sus actividades se basan enteramente en la confianza entre los socios que se conocen y tienen fines comunes”. Argumentan que este factor es “importante para que pueda existir la realización de actividades financieras, ahorro y créditos entre

ellos”, lo cual hace que en estas instituciones “se encapsula el riesgo entre sujetos que conocen sus propias contingencias y posibilidades”. La Presidencia explica que “abrir a terceros la intermediación pondría en riesgo flagrante la sostenibilidad de sus actividades debido a que esos terceros no son necesariamente conocidos por los socios y se asumiría un riesgo de forma innecesaria”. Alega que la economía popular y solidaria, acorde a la LOEPS “no tiene un enfoque de capital, tiene un enfoque de personas”, por lo que “abrir la posibilidad de intermediación financiera a terceros [...] implica el necesario control a través de los entes con esa competencia”. Esto “elevaría innecesariamente los costos de operación y requeriría una estructura administrativa que no necesitan las entidades comunales por su propia naturaleza y capacidad de autocontrol”, pudiendo afectar “los recursos que pueden invertirse en proyectos y desarrollo para los mismos socios”.

39. Concluye que la norma impugnada “no es inconstitucional” y que “extraerla del ordenamiento jurídico sería un golpe para este segmento del sistema popular y solidario, eliminando una valiosa herramienta de cooperación y desarrollo”, con lo que “de ninguna manera se infringe el proceso de reforma constitucional” previsto en los artículos 441 a 444 de la CRE “por cuanto no existe como tal un proceso de reforma”.

4.2.3.2 Sobre la inconstitucionalidad por el fondo

40. En relación al *derecho a la igualdad y no discriminación*, la Presidencia cita los artículos 10, 66 numeral 4, 308 y 309 además de un extracto de la sentencia 002-14-SIN-CC e indica que el principio de igualdad “impone al Estado el deber de tratar a los individuos de tal modo que las cargas y las ventajas sociales se distribuyan equitativamente entre ellos”. Señala que los accionantes “se han limitado a alegar una supuesta vulneración de su derecho a la igualdad, sin presentar [...] casos análogos en los que se haya presentado situaciones [...] desiguales [...] de tal forma que se le permita a la Corte valorar si el trato es [...] discriminatorio”. A su criterio, la reforma realizada al COMF sobre “ciertos puntos referentes a la regulación” del sector popular y solidario, puntualmente las entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro, “no implican el incumplimiento del mandato contenido en el artículo 309 de la Constitución” pues son reformas que apuntan a que este sector “cuente con normas específicas y diferenciadas que se encarguen de preservar su seguridad, estabilidad, transparencia y solidez, tal como lo prevé la norma constitucional”.
41. La Presidencia de la República afirma que en este caso “no se establece situación de desigualdad alguna” puesto que se “trata del ejercicio de actividades distintas para las entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro por su naturaleza diferenciada”, por lo que estas actividades pueden ser ejercidas

“únicamente dentro del marco de las normas específicas y particulares que rigen a los otros sectores del sistema financiero nacional”. Concluye que el “hecho que otras entidades del sector financiero [...] si puedan captar fondos de terceros [...] no implica un trato desigual o discriminatorio” para las entidades asociativas, solidarias, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro que conformar el sector financiero popular y solidario, puesto que “en razón de la naturaleza de cada segmento” estas responden a una “regulación específica y diferenciada establecida por el órgano competente, tal y como lo prevé el artículo 309 de la Constitución”.

42. Al respecto del *derecho a realizar actividades económicas*, la Presidencia inicia explicando que la intervención del Estado en la economía parte de “un fin plausible” que es su deber de “impulsar el desarrollo de las actividades económicas mediante un orden jurídico e instituciones públicas que las promuevan, fomenten y defiendan” sin “dejar de lado” el “necesario control” que estas requieren. En esa línea, a su criterio, el desarrollo de las actividades económicas “guarda un carácter instrumental con el ordenamiento jurídico”, bajo el cual quedaría “justificada la labor” que le corresponde al Estado de “elaborar y expedir el marco normativo propicio para el desarrollo de dichas actividades”. Con ello, alega que las reformas al COMF se realizaron “en aras a una mejor regulación, control y supervisión” para que las entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro, al ser “organizaciones que se forman por voluntad de sus socios, con su propia estructura de gobierno, administración, representación, auto control y rendición de cuentas” se “formen” con los aportes económicos “de sus socios en calidad de ahorros, no obstante, con la prohibición de captar fondos de terceros”.
43. La Presidencia considera que la reforma al COMF “no impide que se desarrollen actividades económicas, simplemente regula como éstas deben realizarse, nuevamente en atención a disposiciones legales y constitucionales”. Por eso afirma que “mal puede alegarse” que las normas impugnadas vulneran el derecho a desarrollar actividades económicas “de la forma prevista en la Constitución, si esa norma se sujeta a todos los preceptos constitucionales”. Con lo indicado, la Presidencia concluye que no se “impide el ejercicio de la actividad financiera a cargo del sector popular y solidario, únicamente la regula”, pues no “limita el acceso a crédito” sino que “incentiva a que el sector opere entre sus socios y por lo tanto de esa misma forma se genere su desarrollo” razón por la cual no encuentra “asidero fáctico ni jurídico, para que se demande su inconstitucionalidad”.
44. Frente a los argumentos de los accionantes sobre la intermediación financiera prevista en el artículo 309 de la CRE, la Presidencia agrega que esta se “hace para quienes o entre quienes forman parte de las entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro”. Con lo que la “captación y la colocación de fondos se

constituye en la intermediación financiera entre sus socios” lo que respondería a la “característica de cerradas mantienen estas asociaciones”. Señala que la actividad que realizan “tiene como fundamento, el desarrollo de sus socios, bajo condiciones que garanticen la solidez de dichas entidades y lo que se conoce como el encapsulamiento del riesgo [...] lo que significa minimizarlo a favor de los socios de la caja comunal”. Pues al ser “cerradas” sus socios “tienen un vínculo común que los une como profesión, relación laboral, gremial o familiar” por lo que “no pueden realizar ningún tipo de actividad de intermediación financiera con clientes terceros”.

45. Esto criterios serían “claros y previsibles” para la intermediación financiera de las entidades señaladas, “sin que ello implique restricción o vulneración de derechos constitucionales”. La Presidencia considera que la posibilidad de acceso a crédito que disponen los socios de estas entidades “al ser créditos de desarrollo productivo, hasta fomentan la generación de fuentes de trabajo [...] se fortalece y cristaliza hacia sus socios, el derecho al desarrollo y al trabajo como fin social”. Lo cual significaría que “abrir las a terceros es desnaturalizarlas y poner sobre ellas un peso que solo aportaría a su desaparición como las conocemos”.
46. Al respecto del *trato diferenciado y preferencial* dispuesto en el artículo 311 de la CRE, la Presidencia puntualiza que la reforma al COMF está “apegada a la disposición constitucional analizada” pues “apunta a generar condiciones idóneas para las entidades que conforman dicho sector financiero”.¹⁴ Explican que son “estructuras de personas y no de capital, o lo que es lo mismo, no buscan apropiación, lucro o acumulación de capital”.
47. La Presidencia argumenta que la “sola inconformidad frente a una disposición legal” no hace que la misma sea inconstitucional, más aún cuando “fue creada para normar y fortalecer” ya que “desarrolla el sector, previene esquemas piramidales, mejora el desarrollo de las zonas donde operan, previene comportamientos anómalos y además permite que se puedan beneficiar de fuentes externas confiable (sic) de financiamiento”.
48. En relación a la resolución 675, la Presidencia realiza algunas precisiones. Afirma que se “reviste también de constitucionalidad” y alega que los artículos “atacados” tienen que ver con lo “específico de la naturaleza de estas entidades [...] para preservarla y mantener el fin y el objeto que está señalando en la norma hacia ellas” por tanto “cualquier acción fuera de las definidas [...] las desnaturaliza y aparentemente ese parecería ser uno de los cometidos que persigue la demanda”.

¹⁴ La Presidencia además indica que los accionantes no plasmaron argumentos referentes a los artículos 324, 325 y 341 de la CRE.

49. Frente al *derecho a la personalidad jurídica*, la Presidencia arguye que toda “persona natural o jurídica reconocida por el derecho detenta de personalidad jurídica, es decir, tiene la aptitud de ser titular de derechos y obligaciones” por lo que las normas impugnadas no “prohíbe[n] ni restringe[n] el derecho a la personalidad jurídica” pues “las cajas comunales ya disponen de ella y por lo mismo pueden comprometer y obligarse”. Alega que al ser organizaciones “que se forman por voluntad de sus socios, dentro de los límites planteados por la regulación, los derechos y obligaciones devenidos de la personalidad jurídica, los ostenta ius propium”. En esa línea, la “obtención de personería jurídica” acorde a la norma impugnada “no es necesaria” ya que su “creación y funcionamiento no está supeditado a que cuenten con dicho reconocimiento” quedando además plasmada “la libertad para su asociación”.
50. Solicita que se deseche la demanda y que se aplique el principio *in dubio pro legislatore* y los numerales 2, 3 y 6 del artículo 76 de la LOGJCC.

5. Planteamiento de los problemas jurídicos

51. El control abstracto de constitucionalidad vela por la supremacía constitucional a través de la plena armonía formal y material entre el bloque de constitucionalidad y el resto del ordenamiento jurídico.¹⁵ En esta línea, la acción pública de inconstitucionalidad tiene como principal objetivo garantizar, en abstracto,¹⁶ la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico, al determinar (identificar y eliminar)¹⁷ incompatibilidades entre los preceptos de las normas infraconstitucionales¹⁸ y lo dispuesto en la Constitución.¹⁹ Por tanto, las competencias de la Corte Constitucional en el control abstracto de constitucionalidad no abarcan la potestad de conocer, analizar o resolver eventuales contravenciones, antinomias o infracciones entre normas de jerarquía legal o rango menor (reglamentos, ordenanzas, resoluciones, etc.).²⁰ En sentido similar, este control no tiene como propósito reconocer derechos subjetivos, declarar la vulneración de derechos constitucionales, o establecer

¹⁵ CCE, sentencias 14-18-IN/24, 24 de enero de 2024, párr. 21; 40-18-IN/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 72; 65-16-IN/21, 3 de marzo de 2021, párr. 45; 8-20-IA/20, 5 de agosto de 2020, párr. 35; 20-12-IN/20, 01 de julio de 2020, párr. 149.

¹⁶ CCE, sentencias 14-18-IN/24, 24 de enero de 2024, párr. 21; 45-17-IN/21, 11 de agosto de 2021, párr. 40; 26-18-IN/20, 28 de octubre de 2020, párr. 96.

¹⁷ CCE, sentencias 46-18-IN/23, 06 de septiembre de 2023, párr. 33; y, 8-17-IN/23, 11 de enero de 2023, párr. 39.

¹⁸ Actos normativos emitidos por los diferentes órganos estatales con competencia de configuración normativa.

¹⁹ LOGJCC, art. 74. Ver, por ejemplo: CCE, sentencias 46-18-IN/23, 06 de septiembre de 2023, párr. 43; 8-17-IN/23, 11 de enero de 2023, párr. 47; 27-12-IN/20 de 29 de enero de 2020, párr. 51.

²⁰ CCE, sentencias 50-19-IN/24, 08 de febrero de 2024, párr. 22; 54-19-IN/24, 11 de enero de 2024, párr. 13; 30-18-IN/23, 02 de agosto de 2023, párr. 24; 25-20-IN/22, 29 de junio de 2022, párr. 30.

reparaciones, en situaciones jurídicas concretas pues, para todo aquello, el ordenamiento jurídico contempla vías jurisdiccionales pertinentes.²¹

52. A su vez, el literal b del numeral 5 del artículo 79 de la LOGJCC prescribe que las demandas de inconstitucionalidad deben contener “[a]rgumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa”. De modo que, la parte accionante está compelida a cumplir con cierta carga argumentativa que, en el marco del control abstracto de constitucionalidad, permita a esta Corte pronunciarse con base en un fundamento mínimo a partir del cual sea posible cuestionar suficientemente la presunción de constitucionalidad de la cual goza la normativa impugnada, de acuerdo con el numeral 2 del artículo 76 de la LOGJCC.²²
53. Sobre los argumentos de forma resumidos en los párrafos 10 y 11 *ut supra*, se evidencia que estos, en realidad, se refieren a presuntas inconstitucionalidades de fondo, pues los accionantes cuestionan que las normas impugnadas estarían limitando la posibilidad de realizar acciones de intermediación financiera por parte de las entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales, y cajas de ahorro, prevista en el artículo 309 de la CRE. Por lo que, estos argumentos serán atendidos en el análisis de constitucionalidad de fondo cuyos problemas jurídicos a resolver se formulan a continuación.
54. En relación a los argumentos resumidos en los párrafos 12 y 13 *ut supra*, los accionantes afirman, de manera general, que ambas normas impugnadas “desconocen” el mandato constitucional plasmado en el artículo 311 de la CRE al establecer un régimen normativo para la regulación y la supervisión “que puede caracterizarse como excluyente y punitivo” puesto que “empujan a las cajas de ahorro y cajas y bancos comunales y comunitarios a un estatuto de indefensión jurídica”. Señalan que las normas cuestionadas parten de un “error” que se debe a “la desconfianza de los organismos multilaterales con respecto al funcionamiento del sistema financiero de la EPS” que revela un “prejuicio ideológico”. Frente a ello, este Organismo identifica que los accionantes no precisan qué aspectos de las normas impugnadas, afectarían a la Constitución, más aun cuando se refieren a la “desconfianza de los organismos multilaterales” y “prejuicio ideológico” ya que demuestran su inconformidad con las normas cuestionadas. Estas consideraciones de carácter general imposibilitan a esta

²¹ CCE, sentencia 26-18-IN/20 y acumulados, 28 de octubre de 2020, párr. 176

²² CCE, sentencias 110-21-IN/22 y acumulados, 28 de octubre de 2022, párr. 120; 61-18-IN/23, 20 de diciembre de 2023, párr. 28; 61-21-IN/23, 15 de noviembre de 2023, párrs. 27-28; 46-18-IN/23, 06 de septiembre de 2023, párr. 43; 8-17-IN/23, 11 de enero de 2023, párrs. 46-47; 35-17-IN/22, 14 de diciembre de 2022, párr. 15; 13-14-IN/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 46; 69-16-IN /21, 20 de octubre de 2021, párr. 35.

Corte configurar un argumento claro y específico que cuestione la constitucionalidad de las mismas. En consecuencia, no se formulará un problema jurídico al respecto.

55. Frente al derecho a la igualdad y no discriminación, los accionantes alegan que los artículos 6, 9 y 14 de la resolución impugnada generaron un “tratamiento normativo homogéneo e indiferenciado” que “desconoció las particularidades y los objetivos diferenciados del sector financiero comunitario” (párrafos 14 y 15 *ut supra*). Si bien señalan que se habría afectado “el principio de igualdad material de los socios de las cajas de ahorro y cajas y bancos comunitarios”, a la par argumentan que estas entidades “nacen con objetivos diversos, viven situaciones fácticas y condiciones económicas totalmente diversas a las de las COAC [cooperativas de ahorro y crédito]”. En esa línea, consideran que a estas entidades “ameritaban un tratamiento diferenciado” ya que las cajas de ahorro y comunales nacen de “iniciativas locales y particulares”. Con lo cual, los artículos señalados al “homologar” los “criterios de control y vigilancia similares a aquellos de los bancos” no se “compadecen con la realidad [...] de las organizaciones de base del sector financiero popular y solidario anulando las diferencias institucionales, culturales y territoriales”.
56. Esta Corte identifica, entonces, que -si bien los accionantes plasman sus cargos bajo el derecho a la igualdad y no discriminación- en realidad se refieren al trato diferenciado y preferente que el artículo 311 de la Constitución reconoce a estas entidades por pertenecer el sector financiero de la economía popular y solidaria. En consecuencia, se realizará una reconducción de estos cargos a través del siguiente problema jurídico: **¿Los artículos 6, 9 y 14 de la resolución impugnada contravienen la disposición de trato diferenciado y preferencial del sector financiero popular y solidario contenida en el artículo 311 de la CRE?**
57. En cuanto a las alegaciones vertidas en el párrafo 16 *ut supra* relativas al derecho a desarrollar actividades económicas, los accionantes explican que el segundo inciso del artículo 458 del COMF y los artículos 6, 13 y 14 de la resolución impugnada al prohibir al sector financiero comunitario “captar o recibir recursos de terceros diferentes a los miembros y socios” así como otorgar “préstamos a terceros bajo cualquier forma”, impide el desarrollo de la “actividad de intermediación financiera” de las cajas de ahorro y cajas y bancos comunales. Lo que, a su criterio, implicaría una restricción frente a la posibilidad de intermediar “recursos del público” contenida en el artículo 309 de la CRE.²³ En tal virtud, esta Corte considera oportuno formular el siguiente problema jurídico: **¿El segundo inciso del artículo 458 del COMF y los artículos 6,**

²³ En los párrafos 10 y 11 *ut supra*, los accionantes afirman que a su vez, las normas señaladas modifican el artículo 309 “puesto que al prohibir captar o recibir dinero de terceros bajo cualquier forma (sin énfasis del texto)”, está limitando a las cajas y bancos comunitarios realizar la “actividad de intermediación financiera”.

13 y 14 de la resolución impugnada al prohibir al sector financiero comunitario captar o recibir recursos de terceros diferentes a los miembros y socios, son incompatibles con el artículo 66 numeral 15 de la CRE que prevé el derecho a desarrollar actividades económicas y con el artículo 309 de la CRE relacionado a la intermediación financiera?

58. Ahora, en los cargos resumidos en los párrafos 17 y 18 *ut supra*, los accionantes arguyen que las normas impugnadas “conducirá[n], en el corto y mediano plazo, a la desaparición paulatina de las cajas de ahorro [...] en beneficio de las cooperativas grandes además de los sectores de crédito informal asociados al crimen organizado”. A su criterio, “estas resoluciones tienden a eliminar en la práctica, a las cajas de ahorro y cajas y bancos comunales o [...] hacer imposible su desarrollo normal”. Afirman que las normas impugnadas en “un ejercicio totalmente inconstitucional y arbitrario” en el fondo “endurece[n] a tal grado las condiciones de regulación del sistema financiero comunitario que [...] hace imposible su ejercicio”. En su opinión, esto “virtualmente expulsa del sistema financiero a las cajas y bancos comunales al desconstitucionalizarlos (sic) y quitarles el soporte constitucional y legal de la que gozan” (párrafo 21 *ut supra*). Asimismo, alegan que las normas cuestionadas serían un “uso abusivo del derecho” ya que se partiría de un “prejuicio que le permite al FMI proponer reformas estructurales directas” sobre el sector cooperativo y comunitario”. En similar sentido, los accionantes indican que si bien “no han desaparecido del ordenamiento jurídico ecuatoriano [los bancos comunales]”, sin una “regulación legal y reglamentaria” los bancos comunales “en la práctica desaparecerán, causando un grave perjuicio a cualquier iniciativa de asociatividad y fortalecimiento”. Al no contar los bancos comunales con “esta posibilidad”, las cajas “deberán transformarse obligatoriamente en cajas de ahorro o en cooperativas, o liquidarse, con el resultado de la desaparición (sic) paulatina del sector financiero comunitario” (párrafo 22 *ut supra*).
59. De los cargos señalados, esta Corte advierte que los accionantes centran sus argumentos en un desacuerdo respecto a las disposiciones de las normas impugnadas, plasmando presuntos escenarios hipotéticos sobre su posible aplicación. Este Organismo Constitucional ya ha determinado que no le corresponde analizar la forma de aplicación de una determinada disposición jurídica, o si esta es correcta o incorrecta.²⁴ Tampoco le corresponde a través de la acción pública de inconstitucionalidad analizar la idoneidad de la norma impugnada, sino únicamente verificar si estas contravienen la Constitución.²⁵ En consecuencia, dichos cargos no son susceptibles de análisis en una acción pública de inconstitucionalidad.

²⁴ CCE, sentencia 3-18-IN/21, 13 de octubre de 2021, párrs. 35 y 36.

²⁵ CCE, sentencias 69-20-IN/24, 11 de julio de 2024, párr. 81; y, sentencia 33-21-IN/24, 03 de octubre de 2024, párr. 122.

60. Frente a los argumentos vertidos sobre la seguridad jurídica (párrafo 19 *ut supra*), los accionantes consideran que las normas impugnadas incurren en “contradicciones lógicas manifiestas que se expresan en aporías y antinomias jurídicas evidentes” que harían “imposible” su comprensibilidad. Alegan que la resolución referida “establece normas de inclusión y exclusión” en el mismo texto “sin que sea fácil establecer cuál es la regla y el orden de aplicación”. Cabe puntualizar que a esta Corte no le corresponde revisar la conformidad legal de las normas impugnadas, pues no es objeto del control abstracto de constitucionalidad los argumentos que se relacionen a posibles antinomias infra constitucionales,²⁶ y su aplicación, tal como se indicó en el párrafo precedente. Por lo que, no se formulará un problema jurídico al respecto.
61. Finalmente, se constata que, si bien los accionantes en su demanda identifican a la derogación del artículo 459 del COMF y, los artículos 2, 3, 4, 5, 16 y disposición general primera de la resolución 675 como parte de las normas cuya constitucionalidad se impugna, no presentaron argumentos al respecto de éstas, limitándose a enunciarlas. En consecuencia, dichas normas no serán parte del análisis de constitucionalidad.

6. Resolución de los problemas jurídicos

6.1. ¿Los artículos 6, 9 y 14 de la resolución impugnada contravienen la disposición de trato diferenciado y preferencial del sector financiero popular y solidario contenida en el artículo 311 de la CRE?

62. El artículo 311 de la CRE preceptúa lo siguiente: “El sector financiero popular y solidario se compondrá de cooperativas de ahorro y crédito, entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales, cajas de ahorro. Las iniciativas de servicios del sector financiero popular y solidario, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas, recibirán un tratamiento diferenciado y preferencial del Estado, en la medida en que impulsen el desarrollo de la economía popular y solidaria”. Este Organismo ha determinado que la disposición constitucional citada reconoce el tratamiento diferenciado y preferencial del Estado para las iniciativas del sector financiero popular y solidario, siempre que impulsen el desarrollo de su economía.²⁷
63. Los accionantes alegan que los artículos 6, 9 y 14 de la resolución impugnada generaron un “tratamiento normativo homogéneo e indiferenciado” que “desconoció las particularidades y los objetivos diferenciados del sector financiero comunitario”. Puntualizan que estas entidades si bien son parte del sector financiero popular y

²⁶ CCE, sentencias 58-16-IN/21, 28 de julio de 2021, párrs. 26-31; y, 53-18-IN/22, 9 de noviembre de 2022, párr. 35.

²⁷ CCE, sentencia 33-21-IN/ 24 y acumulados, 03 de octubre de 2024, párrafo 198.

solidario, “nacen con objetivos diversos, viven situaciones fácticas y condiciones económicas totalmente diversas a las de las COAC [cooperativas de ahorro y crédito]”. Consideran que las cajas de ahorro y comunales nacen de “iniciativas locales y particulares”, con lo cual, los artículos señalados al “homologar” los “criterios de control y vigilancia similares a aquellos de los bancos” no se “compadecen con la realidad [...] de las organizaciones de base del sector financiero popular y solidario anulando las diferencias institucionales, culturales y territoriales”. Concluyen que estas regulaciones son “mecanismos de exclusión que buscan la fusión, liquidación y absorción forzada de esas cajas de ahorro y cajas y bancos comunales”. Lo que afectaría el tratamiento diferenciado y preferencial que exige el artículo 311 de la CRE.

- 64.** La Asamblea Nacional explica que el sector financiero popular y solidario “debe servir para el desarrollo económico del ciudadano y la comunidad”. Insiste en que “el sentido de origen” de las cajas de ahorro y bancos comunitarios es “ayudar al agricultor, emprendedor y ciudadano, que no tiene acceso a las Cooperativas o Bancos”, por lo que afirma que se pretendió legislar “de forma adecuada el beneficio del sistema financiero nacional, respetando las funciones y actividades de los sectores”. La Presidencia agrega que las normas cuestionadas apuntan a que este sector “cuenta con normas específicas y diferenciadas que se encarguen de preservar su seguridad, estabilidad, transparencia y solidez, tal como lo prevé la norma constitucional”. Arguyen que se “trata del ejercicio de actividades distintas para las entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro por su naturaleza diferenciada”. Considera además a estas entidades como “estructuras de personas y no de capital”, por lo que las normas impugnadas “desarrolla[n] el sector, previene esquemas piramidales, mejora el desarrollo de las zonas donde operan, previene comportamientos anómalos y además permite que se puedan beneficiar de fuentes externas confiable de financiamiento”.
- 65.** Para resolver el problema jurídico planteado, cabe señalar que el artículo 311 de la CRE incluye dentro del sector financiero popular y solidario a las entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales, y cajas de ahorro; composición reconocida también en el artículo 163 del COMF, el cual en su último inciso señala que estas entidades “se registrarán por las disposiciones de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y las regulaciones que dicte la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera”. La Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria (“**LOEPS**”) en su artículo 145 reconoce la regulación diferenciada que debe existir para las organizaciones que conforman este sector de la economía:

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.

- 66.** Estas entidades han sido definidas por el artículo 458 del COMF como organizaciones que se forman por voluntad de sus socios dentro del límite y en la forma determinada por la Junta de Política y Regulación Financiera, tendrán su propia estructura de gobierno, administración, representación, auto control y rendición de cuentas. Es decir, la regulación de estas entidades dependerá de lo que decidan sus socios al constituirse, cuyo margen de acción será establecido por la Junta. Esta Corte ya ha identificado además que la economía popular y solidaria basa sus relaciones en la solidaridad, cooperación, reciprocidad, privilegiando al trabajo y al ser humano como sujeto y fin de su actividad, orientada al buen vivir, en armonía con la naturaleza, por sobre la apropiación, el lucro y la acumulación de capital.²⁸ En esa línea, sus actores buscan satisfacer necesidades económicas, sociales y culturales que tengan sus socios en común. Por lo que, son de propiedad conjunta de los mismos y tiene como finalidad el interés social, lo que no ocurre con las entidades financieras privadas, que tienen como principal finalidad la generación de lucro, se encuentran constituidas por accionistas y cuyos cuentahabientes son clientes y no socios.²⁹
- 67.** En esa línea, la Junta emitió la resolución 675 que tiene por objeto “establecer para las cajas comunales y cajas de ahorro, aspectos relacionados con su formación, estructura interna, operaciones y límites, en el marco del control al que están sometidas de conformidad con la ley”. En esta resolución, el artículo 6 regula como estas entidades pueden organizarse en similares términos a lo determinado en el artículo 458 del COMF.³⁰ En la misma línea, el artículo 9 de la resolución impugnada estipula que “Las cajas comunales y cajas de ahorro contarán al menos con un órgano de gobierno que estará integrado por todos los socios, un órgano directivo y un órgano de control, cuyas denominaciones, atribuciones y deberes se determinarán en la normativa interna”. Así, el artículo 14 contiene las actividades que estas entidades tienen prohibidas.³¹

²⁸ CCE, sentencia 101-21-IN/23, 13 de diciembre de 2023, párr. 41.

²⁹ *Ibid*, sentencia 101-21-IN/23, párr. 42.

³⁰ El artículo 6 de la resolución 675 en su primer inciso estipula lo siguiente: “Estas cajas se forman por voluntad de sus socios, con sus aportes económicos en calidad de ahorros, sin que puedan captar fondos de terceros, tendrán su propia estructura de gobierno, administración, representación, auto control, rendición de cuentas y se inscribirán en la nómina correspondiente”.

³¹ Las prohibiciones que contiene el artículo 14 de la resolución 675 son: “1. Captar o recibir recursos de terceros bajo cualquier forma; 2. Otorgar préstamos a terceros bajo cualquier forma o por cualquier medio o canal; 3. Realizar operaciones contingentes, emitir avales, fianzas o garantías; 4. Emitir u operar por cuenta propia o de terceros tarjetas de débito, crédito, de pago o prepago; 5. Realizar giros nacionales o internacionales; 6. Realizar recaudaciones y pagos; 7. Adquirir cartera o negociar pagarés letras de cambio (sic), libranzas, facturas y otros documentos que representen obligación de pago creados por ventas a crédito, así como el anticipo de fondos con respaldo de los documentos referidos; 8. Invertir en el capital social de entidades financieras privadas, empresas de servicios financieros y auxiliares, compañías; o, cualquier tipo de organización de la economía popular y solidaria; 9. Ofertar por cuenta propia o de terceros servicios no financieros; 10. Todas aquellas operaciones que no sean las descritas en el artículo 13 de esta

68. La disposición contenida en el artículo 458 del COMF dispone a la Junta regular a las cajas comunales y cajas de ahorro entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro, según los criterios que reconoce su texto (naturaleza que deriva de la voluntad de sus socios). Frente a lo cual esta Corte ha indicado, previamente, que cuando las normas dictadas por un organismo legal (*i.e.* la Junta) se limiten a desarrollar el contenido de una regulación que ya se encuentre prevista legalmente, le corresponde únicamente verificar que el acto normativo no irrespete los fines constitucionales.³²
69. En dicho sentido, si bien los accionantes consideran que los artículos 6, 9 y 14 de la resolución impugnada habrían desconocido “las particularidades y los objetivos diferenciados del sector financiero comunitario” y no se “compadecen con la realidad [...] de las organizaciones de base del sector financiero popular y solidario”, esta Corte observa que la resolución fue emitida, no solo para cumplir la disposición del artículo 458 del COMF, sino que enmarca sus disposiciones a regular específicamente las cajas comunales y cajas de ahorro como parte del sector económico popular y solidario. Es decir, emite regulaciones diferenciadas para estas entidades, respetando la potestad que tienen para organizarse, dándoles el trato preferente que el artículo 311 de la CRE dispone, pues reconoce el rol de la voluntad que tienen los socios de las mismas, como parte inherente a su naturaleza.
70. La disposición constitucional se cumple, existiendo un trato preferente y diferenciado para estas entidades, pues las normas impugnadas no desconocen las características particulares de estas entidades y tampoco las equiparan al resto de actores del sector financiero popular y solidario ya que éste se compone, entre otros, por cooperativas de ahorro y crédito, cajas centrales, entidades asociativas y solidarias, cajas y bancos comunales, y por aquellos que brindan servicios auxiliares que estén calificados por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. Contando cada uno de estos sectores con normas y entidades de control específicas y diferenciadas, que se encargarán de preservar su seguridad, estabilidad, transparencia y solidez.³³
71. En consecuencia, no se encuentra que los artículos 6, 9 y 14 de la resolución impugnada contravengan la disposición de tratamiento diferenciado y preferencial que dispone el artículo 311 de la CRE para las iniciativas del sector de la economía popular

norma; 11. No podrán tener sucursales, agencias, puntos móviles, corresponsales solidarios, ni promocionar o gestionar actividad financiera alguna por ningún medio o canal; además, en el caso de las cajas comunales, tampoco podrán tener ventanillas de extensión, ni podrán captar o recibir depósitos de terceros de ninguna naturaleza”.

³² CCE, sentencia 55-12-IN/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 72 -73; y, sentencia 57-17-IN/23, 28 de junio de 2023, párr. 83 – 84.

³³ *Ibid*, sentencia 101-21-IN/23, párr. 40.

y solidaria, como son las cajas y bancos comunales. Por tanto, se descarta la inconstitucionalidad alegada por los accionantes.

6.2. ¿El segundo inciso del artículo 458 del COMF y los artículos 6, 13 y 14 de la resolución impugnada, al prohibir al sector financiero comunitario captar o recibir recursos de terceros diferentes a los miembros y socios, son incompatibles con el artículo 66 numeral 15 de la CRE que prevé el derecho a desarrollar actividades económicas y con el artículo 309 de la CRE relacionado a la intermediación financiera?

72. El artículo 66 numeral 15 de la CRE reza lo siguiente: “Se reconoce y garantizará a las personas: [...]15. El derecho a desarrollar actividades económicas, en forma individual o colectiva, conforme a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental”.
73. Sobre este derecho, la Corte Constitucional lo ha definido como el derecho de libertad que permite a la población efectuar actividades para generar ganancia en su beneficio, que finalmente le permitirá tener una vida digna, pero que contiene un límite a su ejercicio que se constituye en el cumplimiento de lo contemplado en la CRE, la ley, y las decisiones legítimas de autoridad competente, debiendo relacionarse con los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental.³⁴
74. Conforme lo señalado, el artículo 66 numeral 15 de la CRE garantiza el derecho a desarrollar actividades económicas como una forma de reconocimiento de la capacidad organizadora del ser humano de los diferentes insumos y factores de la economía, de su aptitud para disponer y emprender individual y colectivamente.³⁵ En relación con lo expuesto, el derecho a desarrollar actividades económicas puede ser limitado o regulado a fin de evitar que se comenten abusos.³⁶
75. Por su parte, el artículo 309 de la CRE dispone que:

El sistema financiero nacional se compone de los sectores público, privado, y del popular y solidario, que intermedian recursos del público. Cada uno de estos sectores contará con normas y entidades de control específicas y diferenciadas, que se encargarán de preservar su seguridad, estabilidad, transparencia y solidez. Estas entidades serán autónomas. Los directivos de las entidades de control serán responsables administrativa, civil y penalmente por sus decisiones.

³⁴ CCE, sentencia 001-18-SEP-CC, 03 de enero de 2018, pág. 26

³⁵ CCE, sentencia 45-17-IN/21, 10 de marzo de 2021, párr. 85; y, sentencia 38-19-IN/21, 15 de diciembre de 2021, párr. 74.

³⁶ *Ibid*, sentencia 38-19-IN/21, párr. 74.

76. En su demanda, los accionantes arguyen que el segundo inciso del artículo 458 del COMF y los artículos 6, 13 y 14 de la resolución impugnada al prohibir al sector financiero comunitario “captar o recibir recursos de terceros diferentes a los miembros y socios” así como otorgar “préstamos a terceros bajo cualquier forma”, impide el desarrollo de la “actividad de intermediación financiera” de las cajas de ahorro y cajas y bancos comunales. Puesto que “limita de forma grave” e “impide y socava la libertad económica de los socios y asociados” al ser “una regulación excluyente” para las cajas de ahorro y comunales. Esto, a su vez, implicaría una restricción frente a la posibilidad de intermediar “recursos del público” contenida en el artículo 309 de la CRE.
77. La Asamblea Nacional considera que las entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro deben tener “sus propias acciones y atribuciones”. Afirmar que el órgano legislativo expide “una legislación adecuada para el sector” que “brindan confianza en la sociedad” y, “protege al sistema financiero nacional de cualquier captadora de dinero disfrazada dentro del sistema de economía popular y solidaria”. En similar sentido, la Presidencia de la República explica que la intervención del Estado en la economía parte de “un fin plausible” que es su deber de “impulsar el desarrollo de las actividades económicas mediante un orden jurídico e instituciones públicas que las promuevan, fomenten y defiendan” sin “dejar de lado” el “necesario control” que estas requieren. La Presidencia considera que las normas impugnadas “no impide[n] que se desarrollen actividades económicas, simplemente regula como éstas deben realizarse, nuevamente en atención a disposiciones legales y constitucionales”. Indica que estas regulaciones no “limita[n] el acceso a crédito” sino que “incentiva a que el sector opere entre sus socios y por lo tanto de esa misma forma se genere su desarrollo”. Por eso afirma que “mal puede alegarse” que éstas vulneran el derecho a desarrollar actividades económicas.
78. Como se desarrolla en los párrafos 66 y 67 *ut supra*, el artículo 458 del COMF empieza definiendo qué son las entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro, identificando la voluntad de sus socios para definir su estructura. En el inciso segundo del artículo, se estipula que estas entidades se forman con aportes económicos de sus socios en calidad de ahorros, sin que puedan captar fondos de terceros. Podrán otorgar créditos únicamente a sus socios, según lo dispuesto por las regulaciones que expida la Junta y podrán recibir financiamiento - reembolsable o no reembolsable - para su desarrollo y fortalecimiento concedido por entidades del sistema nacional financiero, entidades de apoyo, cooperación, nacional e internacional. Al respecto, esta Corte identifica que las operaciones financieras que estas entidades pueden realizar se plasman en este artículo, permitiendo créditos y captación de fondos, únicamente de sus socios y no de terceros.

79. La resolución 675 en su artículo 6 profundiza los criterios que estas entidades deben observar para su organización, y reitera la restricción de “captar fondos de terceros”. En el artículo 13, detalla las operaciones que las entidades pueden realizar:

1. Captar ahorros de sus miembros;
2. Conceder préstamos a sus miembros;
3. Recibir financiamiento reembolsable o no reembolsable, para su desarrollo y fortalecimiento, concedido por cajas del sistema financiero nacional, cajas de apoyo, cooperación nacional o internacional;
4. Operar únicamente con una oficina;
5. Adquirir o formar activos fijos siempre que no superen el 10% del total de activos de la entidad;
6. Operar con cuentas de ahorros y, el saldo y movimientos máximos de estas cuentas no superará dos veces el umbral establecido en la norma de prevención de lavado de activos para justificación de licitud de fondos;
7. Otorgar créditos a sus socios, sujetándose a las tasas máximas fijadas por el órgano competente;
8. Abrir solamente una cuenta de ahorros en la misma entidad y su monto máximo ahorrado no podrá exceder el 5% del total de depósitos que mantenga la entidad;
9. Acumular créditos en la misma entidad por un valor máximo del 5% de los activos de la misma.

80. A continuación, en el artículo 14 de la resolución impugnada, la Junta define qué actividades están prohibidas para este sector de la economía popular y solidaria:

1. Captar o recibir recursos de terceros bajo cualquier forma;
2. Otorgar préstamos a terceros bajo cualquier forma o por cualquier medio o canal;
3. Realizar operaciones contingentes, emitir avales, fianzas o garantías;
4. Emitir u operar por cuenta propia o de terceros tarjetas de débito, crédito, de pago o prepago;
5. Realizar giros nacionales o internacionales;
6. Realizar recaudaciones y pagos;
7. Adquirir cartera o negociar pagarés letras de cambio (sic), libranzas, facturas y otros documentos que representen obligación de pago creados por ventas a crédito, así como el anticipo de fondos con respaldo de los documentos referidos;

8. Invertir en el capital social de entidades financieras privadas, empresas de servicios financieros y auxiliares, compañías; o, cualquier tipo de organización de la economía popular y solidaria;
 9. Ofertar por cuenta propia o de terceros servicios no financieros;
 10. Todas aquellas operaciones que no sean las descritas en el artículo 13 de esta norma;
 11. No podrán tener sucursales, agencias, puntos móviles, corresponsales solidarios, ni promocionar o gestionar actividad financiera alguna por ningún medio o canal; además, en el caso de las cajas comunales, tampoco podrán tener ventanillas de extensión, ni podrán captar o recibir depósitos de terceros de ninguna naturaleza
- 81.** Este Organismo observa que el inciso segundo del artículo 458 del COMF refleja la decisión del legislador de definir el marco de acción para las entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro. El límite interpuesto por el artículo cuestionado no significa *per se* una vulneración al derecho de desarrollar las actividades económicas de estas entidades, ya que este derecho no es absoluto y puede ser regulado por el legislador. En similar sentido, las actividades permitidas y prohibidas a las entidades señaladas, parten de la regulación que la Junta, como autoridad competente, realiza para su desenvolvimiento y desarrollo.
- 82.** El artículo 14 del COMF incluye como parte de las atribuciones de la Junta “Emitir las regulaciones que permitan mantener la integralidad, solidez, sostenibilidad y estabilidad de los sistemas financiero nacional [...] en atención a lo previsto en el artículo 309 de la Constitución de la República del Ecuador”. El artículo constitucional estipula que el sistema financiero nacional se compone de los “sectores público, privado, y del popular y solidario, que intermedian recursos del público. Cada uno de estos sectores contará con normas y entidades de control específicas y diferenciadas, que se encargarán de preservar su seguridad, estabilidad, transparencia y solidez”. Bajo este espectro, la Junta es la entidad competente para expedir la normativa sobre estas entidades, pues incluso el artículo 150 del COMF dispone la sujeción de todo el sistema financiero nacional, a las regulaciones de la Junta.
- 83.** Ahora, en relación a la intermediación financiera, el artículo 309 de la CRE reconoce que el sector popular y solidario, al cual pertenecen las entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro, “intermedien recursos del público”. Esta Corte ha determinado que las actividades financieras comprenden, en lo principal, la intermediación de los recursos del público, en donde la entidad asume la tarea de preservar los depósitos para facilitar la circulación del dinero y atender los requerimientos de financiamiento por medio de operaciones de crédito e inversión.³⁷

³⁷ CCE, sentencia 53-11-IN/21 y acumulados, 10 de noviembre de 2021, párr. 170.

- 84.** Los accionantes afirman que la limitación de captar recursos de terceros limitaría el ejercicio de actividades de intermediación financiera prevista en la disposición constitucional. Al respecto, la Junta explicó que no se puede estar frente a una vulneración al artículo 309 de la Constitución puesto que la “naturaleza” de estas entidades es la “asociación de personas que hacen parte de un mismo gremio, recinto, barrio o comunidad con el objetivo principal de promover el desarrollo de sus integrantes mediante la oferta de productos financieros de ahorro y crédito”. Con ello, la Junta señala que los miembros que conforman las entidades asociativas, cajas y bancos comunales “son personas que forman parte de un determinado grupo de la colectividad, por lo que, la intermediación financiera realizada por estas entidades calificaría como una captación de recursos del público”.
- 85.** En esa línea, dado que la naturaleza de estas entidades parte de la voluntad de los socios que las conforman para promover el desarrollo de su comunidad, el inciso segundo del artículo 458 del COMF reconoce que éstas se forman con aportes económicos de sus socios en calidad de ahorros. Es por ello que el artículo 13 de la resolución impugnada enumera las actividades de intermediación financiera que pueden realizar, justamente, con los recursos que inyectan sus miembros. Es decir que, como afirmaron las entidades que participaron en la formación de la norma, sí existe intermediación de recursos del público, tal como lo dispone el artículo 309 de la CRE. Si tomamos las actividades determinadas en el artículo 6 de la resolución impugnada, vemos que estas entidades resguardan los ahorros que depositan sus miembros que además sirven para brindar créditos entre sí, y fomentar su desarrollo comunitario. Con lo cual, las actividades de intermediación financiera que realizan, en su propio ámbito y naturaleza, se ven verificadas, descartando una afectación a la disposición constitucional, ya que el legislador y la Junta, dentro del ejercicio de sus potestades, regularon en las normas impugnadas la forma en que las entidades señaladas, puedan ejercer las actividades de intermediación financiera en el marco de su naturaleza comunitaria y asociativa.
- 86.** El ejercicio de los derechos en el contexto de la actividad financiera está sometido a la vigilancia y autorización del Estado, quien a través de la ley y las regulaciones que emite el organismo de control, en este caso la Junta, determinan el contenido de la política financiera y su ejecución, con el fin de que el Estado garantice el correcto funcionamiento del sistema financiero.³⁸ En tal virtud, las prohibiciones del artículo 14 de la resolución impugnada responden a la naturaleza propia de estas entidades asociativas que se basan en la confianza de sus socios, además de que las limitaciones al sector popular y solidario van ajustándose según sus segmentos. Cabe señalar que la Asamblea Nacional en su informe explica que esta regulación está también dirigida

³⁸ CCE, sentencia 57-17-IN/23, 28 de junio de 2023, párr. 63.

a “protege[r] al sistema financiero nacional de cualquier captadora de dinero disfrazada dentro del sistema de economía popular y solidaria”, situación que la Presidencia también resaltó. De modo que, los artículos cuestionados se enmarcan en la regulación que el legislador, en ejercicio del principio de libertad de configuración legislativa, y la Junta, están facultados a realizar dentro del control que ejercen para el sector financiero nacional.

87. Con todo lo expuesto, y considerando que a esta Corte no le corresponde revisar la conveniencia ni el contenido técnico financiero de las normas impugnadas,³⁹ y considerando el principio *in dubio pro legislatore*,⁴⁰ no se observa incompatibilidad del inciso segundo del artículo 458 del COMF y los artículos 6, 13 y 14 de la resolución 675 con el derecho a desarrollar actividades económicas comprendido en el artículo 66 numeral 15 de la CRE ni con el artículo 309 de la CRE. En consecuencia, se descarta la inconstitucionalidad alegada por los accionantes.

7. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. **Desestimar** la acción pública de inconstitucionalidad **37-22-IN**.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

³⁹ *Íbid*, párr. 83 - 84.

⁴⁰ Artículo 76 numeral 3 de la LOGJCC señala que: “En caso de duda sobre la constitucionalidad de una disposición jurídica, se optará por no declarar la inconstitucionalidad”.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 05 de diciembre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL