



ANÁLISIS DEL MARCO LEGAL COOPERATIVO

Dentro del Convenio ICA-EU

INFORME NACIONAL DE ECUADOR

I. Introducción

Este informe se produjo dentro de la investigación de Análisis de Marcos Legales Cooperativos iniciada por la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) y sus oficinas regionales. La investigación se lleva a cabo en el marco de una alianza firmada entre la Unión Europea y la ACI para el período 2016-2020, cuyo objetivo es fortalecer el movimiento cooperativo y su capacidad para promover el desarrollo internacional.

El análisis del marco legal busca mejorar el conocimiento y la evaluación de la legislación cooperativa, con el objetivo de garantizar que las normativas jurídicas reconozcan las especificidades del modelo cooperativo y garanticen la igualdad de condiciones en comparación con otras formas de asociación. De igual forma este análisis le servirá a los miembros de la ACI como insumo en su defensa y recomendaciones sobre la creación o mejora de marcos legales, para documentar la implementación de leyes y políticas de cooperación, y para monitorear su evolución.

Conforme con los objetivos establecidos en el Proyecto ACI-UE este informe se orienta a brindar un conocimiento general de la legislación cooperativa ecuatoriana y una evaluación del grado de su aptitud para favorecer el desarrollo de las cooperativas. Asimismo, se formulan recomendaciones para el mejoramiento de la legislación en orden a superar algunas dificultades que actualmente enfrentan las cooperativas.

El documento ha sido preparado por el abogado Arturo David Mosquera Alemida, jurista ecuatoriano, asesor y conferencista de temas cooperativos a nivel nacional e internacional. Para su elaboración se han tomado en consideración los aportes realizados por organizaciones nacionales de cooperativas afiliadas a Cooperativas de las Américas.

Los aportes del experto y de las organizaciones ecuatorianas miembros de Cooperativas de las Américas, fueron recopiladas a través del envío de un cuestionario elaborado por la Alianza Cooperativa Internacional y sus oficinas regionales. El cuestionario fue enviado en su totalidad a todos los miembros en Ecuador y la respuesta a este fue de carácter voluntario.





II. La legislación nacional cooperativa de Ecuador

i. Contexto general

En el Ecuador, la normativa que reglamenta las cooperativas, se encuentra contenida en varios cuerpos legales, siendo el principal la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria – LOEPS, expedida mediante publicación en el Registro Oficial número 444 de 10 de mayo del 2011 y reformada por última vez el 23 de octubre de 2018.

Para la aplicación de esta ley y para regular los procedimientos contenidos en la misma, mediante Suplemento del Registro Oficial número 648, con fecha 27 de febrero del 2012, se expidió el Reglamento a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, siendo su última reforma el 22 de marzo del 2018.

En Ecuador también existe un tratamiento especial para las cooperativas de ahorro y crédito, quienes forman parte del Sistema Financiero Nacional; por lo que, se ha contemplado que varias regulaciones para este tipo de organizaciones estén normadas en el Código Orgánico Monetario y Financiero, expedido en el Segundo Suplemento del Registro Oficial número 332, de 12 de Septiembre 2014 y de la cual la última reforma realizada fue el 21 de agosto del 2018.

Además cabe mencionar que existen organismos facultados de emitir normas supletorias a estas leyes, como son la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria y la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera.

Todas las leyes mencionadas, regulan a la economía popular y solidaria del país, donde se encuentra incluido el sector cooperativo, entre otros sectores de la economía social; en tal virtud, se puede decir que no existe un cuerpo legal propio que regule la actividad de las cooperativas.

Se puede rescatar que la Constitución de la Republica en su artículo 319, menciona que: “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.”. En razón de este precepto constitucional, las cooperativas como parte del sector de la economía popular y solidaria, deben recibir un trato preferencial en relación a otras organizaciones, lo que ha servido a las cooperativas para buscar su crecimiento y desarrollo.



ii. Elementos específicos de la ley de cooperativas

a) Definición y objetivos de las cooperativas

En la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria en su artículo 21, se habla del sector cooperativo; y, se lo define como “el conjunto de cooperativas entendidas como sociedades de personas que se han unido en forma voluntaria para satisfacer sus necesidades económicas, sociales y culturales en común, mediante una empresa de propiedad conjunta y de gestión democrática, con personalidad jurídica de derecho privado e interés social.”; además en el mismo articulado, se dispone que las cooperativas, en su actividad y relaciones, se sujeten a los principios establecidos en esta ley y a los valores y principios universales del cooperativismo y a las prácticas de Buen Gobierno Corporativo.

En el artículo 22 del mismo cuerpo legal, se detalla que el objeto social principal de las cooperativas, será concreto y constará en su estatuto social y, deberá referirse a una sola actividad económica, pudiendo incluir el ejercicio de actividades complementarias ya sea de un grupo, sector o clase distinto, mientras sean directamente relacionadas con dicho objeto social.

En cuanto a los principios, la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, determina que estos serán para todas las organizaciones reguladas por la norma, entre ellas las cooperativas, por lo que en su artículo 4, se los enlista de la siguiente manera: a) la búsqueda del buen vivir y del bien común; b) la prelación del trabajo sobre el capital y de los intereses colectivos sobre los individuales; c) el comercio justo y consumo ético y responsable; d) la equidad de género; e) el respeto a la identidad cultural; f) la autogestión; g) la responsabilidad social y ambiental, la solidaridad y rendición de cuentas; y, h) la distribución equitativa y solidaria de excedentes.

Respecto a los principios cooperativos establecidos por ACI, si bien la ley y su reglamento no los titula de la misma manera, conserva varios aspectos de estos; por lo que, es prudente analizarlos uno por uno:

1er principio: Adhesión voluntaria y abierta. Se menciona la defensa de la equidad de género, sin embargo no se toma en cuenta, la adhesión sin discriminación de condición social, racial, política o religiosa. La ley determina que podrán ser socios de una cooperativa las personas que cumplan con el vínculo común y los requisitos establecidos en el reglamento de la ley y en el estatuto social de la organización.

2do principio: Control democrático de los miembros. La ley en su artículo 33, se apegatotalmente a este principio y dispone que todos los socios tendrán derecho a un solo



voto, sin considerar el monto de sus aportaciones y que podrá ser ejercido en forma directa o mediante delegación a otro socio.

3er principio: Participación económica de los miembros. La ley, respecto a que los miembros contribuyan equitativamente a la constitución del capital de su cooperativa y lo gestionen democráticamente, determina en su artículo 49, que el capital social estará constituido por las aportaciones pagadas por sus socios, las aportaciones estarán representadas por certificados de aportación y cada socio podrá tener aportaciones de hasta el equivalente al cinco por ciento (5%) del capital social en las cooperativas de ahorro y crédito y hasta el diez por ciento (10%) en otras cooperativas.

En lo que se refiere a la distribución de excedentes, las cooperativas de ahorro y crédito deben de destinarlo de acuerdo a la ley y a las resoluciones de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, mientras que el resto de cooperativas, previo cumplimiento de lo dispuesto por la Superintendencia, pueden tomar la decisión sobre estos por resolución de su Asamblea General o de Representantes.

Cabe manifestar que la ley no reconoce el interés a las aportaciones realizadas por los socios, ni el retorno sobre las operaciones.

4º principio: Autonomía e independencia. Al respecto la ley, no menciona absolutamente nada, muy por el contrario, la expedición de la norma ha fomentado un excesivo control y la injerencia por parte de la Superintendencia, yéndose en contra del principio de autonomía e independencia, incluso sin respetar muchas veces el derecho privado de las cooperativas.

5º principio: Educación, capacitación e información. Referente a este principio, la ley dispone en su artículo 34, literal 18, que el Consejo de Administración será el encargado de aprobar los programas de educación, capacitación y bienestar social; además, en su artículo 46 dispone que todas las cooperativas tendrán una comisión de educación. Cabe mencionar que luego de ser expedida la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, las cooperativas fueron obligadas a establecer su estatuto social, en base a un modelo que la Superintendencia determinó; en el mismo, uno de los ejes centrales ha sido la educación, capacitación e información a los socios.

6º principio: Cooperación entre cooperativas. La ley en su Título IV, reconoce este principio a través de la existencia de Organismos de Integración y Entidades de Apoyo.

7º principio: Interés por la comunidad. Referente a este principio no existen disposiciones en la ley; sin embargo, el bienestar común se entiende como la razón de ser de la economía popular y solidaria.

Se puede evidenciar que la ley diferencia a las cooperativas de ahorro y crédito de otras;



además, diferencia a las organizaciones de la economía popular y solidaria de las sociedades de capital, que tiene su propia norma (Ley de Compañías) y su propio organismo de control y regulación (Superintendencia de Compañías).

En Ecuador la ley, en relación a sus actividades, contempla las siguientes cooperativas: a) de producción, b) de consumo, c) de vivienda, d) de ahorro y crédito; e) de servicios; y, f) de transporte. La norma establece que estas cooperativas solamente podrán desarrollar las actividades de acuerdo al sector al que perteneces y los servicios que brindan, bajo la autorización y registro de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria.

Cabe mencionar que las cooperativas de producción, son aquellas en las que sus socios se dedican a actividades agropecuarias, huertos familiares, pesqueras, artesanales, industriales y textiles; mientras que las cooperativas de servicios, son las que están organizadas con la finalidad de satisfacer diversas necesidades comunes de los socios que pueden tener la calidad de trabajadores, tales como: trabajo asociado, transporte, vendedores autónomos, educación y salud.

b) Establecimiento, membresía cooperativa y gobierno

El Reglamento a la Ley de Orgánica de Economía Popular y Solidaria, determina que para constituir una cooperativa, se realizará una asamblea constitutiva con las personas interesadas, quienes en forma expresa, manifestarán su deseo de conformar la organización y elegirán a sus Directivos, el representante legal designado, será quien se encargue de gestionar la aprobación del estatuto social y la obtención de la personalidad jurídica ante la Superintendencia.

Los requisitos para la constitución de una cooperativa serán los siguientes: 1. Reserva de denominación; 2. Acta Constitutiva suscrita por los asociados fundadores; 3. Documentos de identidad de los directivos; 4. Estatuto social; 5. Certificado de depósito del aporte al capital social inicial. 6. Estudio técnico, económico y financiero que demuestre la viabilidad de constitución de la cooperativa y plan de trabajo para el caso de cooperativas de ahorro y crédito; y, 7. Informe favorable de autoridad competente, cuando de acuerdo con el objeto social, sea necesario. Para la constitución de cooperativas de ahorro y crédito, además de los requisitos señalados en el presente reglamento, se requerirá un mínimo de 20 socios y el capital social inicial que determine la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera.

Las cooperativas de las restantes clases se constituirán con el mínimo de socios y el monto del aporte del capital social inicial fijado por el Ministerio encargado de la inclusión económica y social, con excepción del mínimo de socios de las cooperativas de transporte



que lo señala la autoridad competente.

Respecto a los organismos de integración estos legalmente se constituyen de la siguiente manera:

Uniones y redes.- estarán integrados de unidades económicas populares, organizaciones comunitarias, cajas de ahorro, bancos comunales, asociaciones o cooperativas con idéntico objeto social, a nivel cantonal, provincial o regional, que canalizan, en su ámbito geográfico, los servicios de las federaciones y representan a sus afiliadas, ante ellas y se constituirán con, al menos, el veinte y cinco por ciento de unidades económicas populares, organizaciones comunitarias, asociaciones o cooperativas del cantón, provincia o región de su domicilio.

Estas organizaciones podrán ser de integración representativa con el objeto de defender los intereses de sus afiliadas y de integración económica con la finalidad de complementar las operaciones y actividades de sus afiliadas mediante la gestión de negocios en conjunto.

Federaciones.- tienen representación a nivel nacional e internacional, de las unidades económicas populares, organizaciones comunitarias, asociaciones y cooperativas. Se constituyen con un mínimo de cincuenta cooperativas de, al menos, trece provincias diferentes o diez uniones provinciales de la misma clase.

Confederaciones.- son los máximos organismos de integración representativa de las unidades económicas populares, organizaciones comunitarias, asociativas y de las cooperativas, estas se constituyen con las federaciones nacionales.

El reglamento a la ley, en su artículo 55 numeral 1, determina que la Superintendencia, podrá resolver, de oficio, o a petición de parte, en forma motivada, la disolución y consiguiente liquidación de una cooperativa, “por la reducción del número de socios a menos del mínimo legal, siempre que no se incorporen nuevos socios o resuelva su fusión en el plazo de tres meses”.

Un aspecto a destacar es que la ley permite la libre asociación al permitir que las cooperativas admitan nuevos miembros, estableciendo para esto que podrán ser socios las personas que cumplan con el vínculo común y los requisitos establecidos en el reglamento de la ley y en el estatuto social de la organización. El reglamento a la ley, norma el Consejo de Administración de la cooperativa o del organismo de integración, aceptará o rechazará, en un plazo de treinta días, las solicitudes de ingresos de nuevos socios; debiendo la Superintendencia realizar el registro, verificando el cumplimiento de los requisitos reglamentarios y estatutarios.



La norma además establece que la calidad de socio de una cooperativa, se puede perder por: a) retiro voluntario; b) exclusión; c) fallecimiento; o, d) pérdida de la personalidad jurídica. Los socios que dejen de tener esa calidad, por cualquier causa y los herederos, tienen derecho al reembolso de sus haberes, previa liquidación de los mismos.

En las cooperativas todos los asociados cuentan con un solo voto en las asambleas, sin considerar el monto de sus aportaciones y que podrá ser ejercido en forma directa o mediante delegación a otro socio. En los organismos de integración tales como redes y uniones, el estatuto puede establecer que el voto será proporcional al número de asociados con que cuente cada miembro.

De acuerdo al artículo 32 de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, la estructura interna de las cooperativas está compuesta por una Asamblea General de socios o de representantes, un Consejo de Administración, un Consejo de Vigilancia y una Gerencia, las atribuciones y deberes, además de las que se encuentran detalladas en la ley, constan en su reglamento, en el estatuto social y demás reglamentos de la cooperativa.

Respecto a la estructura interna de las cooperativas, la ley define a cada órgano de la siguiente manera:

Asamblea general de socios.- La asamblea general es el máximo órgano de gobierno de la cooperativa y está integrada por todos los socios, quienes tienen derecho a un solo voto, sin considerar el monto de sus aportaciones y que podrá ser ejercido en forma directa o mediante delegación a otro socio. Sus decisiones y resoluciones obligan a todos los socios y a los órganos de la cooperativa.

Las cooperativas que tengan más de doscientos socios, realizarán la asamblea general a través de representantes, elegidos en un número no menor de treinta, ni mayor de cien.

Las asambleas generales ordinarias se reunirán por lo menos dos veces al año. En la primera asamblea anual, que se reunirá dentro de los primeros tres meses del año, se conocerá, aprobará o rechazará los informes económicos y de gestión del Gerente y directivos; los estados financieros; se elegirá a los consejeros, cuando proceda estatutariamente, y se tratará cualquier otro asunto que conste en el orden del día determinado en la convocatoria. La ley, no determina que puntos deben tratarse en la segunda asamblea ordinaria, sin embargo el orden del día debe apegarse a las atribuciones que esta tiene en base a la norma.

Las asambleas generales ordinarias en las cooperativas de ahorro y crédito, podrán efectuarse anualmente. Las asambleas generales extraordinarias se reunirán cuando fueren convocadas para tratar los asuntos puntualizados en la convocatoria.



Consejo de Administración.- Es el órgano directivo y de fijación de políticas de la cooperativa, está integrado por un mínimo de tres y máximo nueve vocales principales y sus respectivos suplentes, elegidos en Asamblea General en votación secreta, de acuerdo a lo establecido en el eeglamento de la ley. Los vocales pueden durar en sus funciones el tiempo fijado en el estatuto social, que no excederá de cuatro años y podrán ser reelegidos por una sola vez.

Consejo de Vigilancia.- Es el órgano de control interno de las actividades económicas que, sin injerencia e independiente de la administración, responde a la Asamblea General; está integrado por un mínimo de tres y máximo cinco vocales principales y sus respectivos suplentes, elegidos en Asamblea General en votación secreta, de acuerdo a lo establecido en el reglamento de la ley. Los vocales pueden durar en sus funciones el tiempo fijado en el estatuto social, que no excederá de cuatro años y podrán ser reelegidos por una sola vez.

Como norma común para los representantes a la Asamblea y los vocales de Consejos de Administración y Vigilancia, estos son elegidos para el periodo señalado en el estatuto social, pudiendo ser reelegidos por una sola vez consecutiva y cuando concluyan su segundo periodo, no podrán ser elegidos para ningún cargo directivo hasta después de un periodo.

En las elecciones de vocales de los consejos, la representación será proporcional al número de socios que integre cada grupo, sector o distrito en que se haya organizado la cooperativa, de acuerdo con su reglamento de elecciones.

Gerente.- El gerente es el representante legal, judicial y extrajudicial de la cooperativa, siendo de libre designación y remoción por parte del Consejo de Administración y es el responsable de la gestión y de su administración integral, de conformidad con la ley, su reglamento y el estatuto social de la cooperativa. En caso de ausencia temporal le subrogará quien designe el Consejo de Administración, el subrogante deberá cumplir con los mismos requisitos exigidos para el titular.

c) Estructura financiera cooperativa e impuestos

La Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, no prescribe un capital mínimo para las cooperativas en general a excepción de las cooperativas de ahorro y crédito, que realizan intermediación financiera, donde la norma determina lo siguientes:

En cabeceras cantonales o parroquias, con población de hasta 50.000 (cincuenta mil) habitantes, se requerirá al menos 20 (veinte) socios y un monto mínimo equivalente a cuatro (4) salarios básicos unificados (mil quinientos setenta y seis dólares) de capital social inicial.



En cabeceras cantonales con población superior a 50.000 (cincuenta mil) hasta 100.000 (cien mil) habitantes, se requerirá al menos 50 (cincuenta) socios y un monto mínimo equivalente a cuarenta (40) salarios básicos unificados (quince mil setecientos sesenta dólares) de capital social inicial.

En cabeceras cantonales con población superior a 100.000 (cien mil) habitantes, se requerirá al menos 100 (cien) socios y un monto mínimo equivalente a ochenta (80) salarios básicos unificados (treinta y un mil quinientos veinte dólares) de capital social inicial.

El capital social de las cooperativas será variable e ilimitado, está constituido por las aportaciones de los socios, en numerario, bienes o trabajo debidamente valuados por el Consejo de Administración.

Las aportaciones de los socios están representadas por certificados de aportación, nominativos y transferibles entre socios o a favor de la cooperativa.

Cada socio puede tener aportaciones de hasta el equivalente al cinco por ciento (5%) del capital social en las cooperativas de ahorro y crédito y hasta el diez por ciento (10%) en los otros grupos.

En caso de pérdida de la calidad de socio, por cualquier causa, el valor correspondiente a los certificados de aportación y la liquidación de haberes se realiza dentro de los treinta días posteriores a la aprobación de los balances anuales por parte de la asamblea general o de representantes y tomando en cuenta siempre el límite de redención del 5% previsto en la ley.

En caso de disolución o liquidación de la cooperativa, en la liquidación de haberes, se considerará el monto de los certificados de aportación del socio, los ahorros y depósitos de cualquier naturaleza, con excepción de los aportes para gastos de administración; y, los que por su naturaleza o por normativa tengan el carácter de no reembolsables.

Los certificados de aportación además de los aportes de capital, incluyen las cuotas destinadas a la adquisición y construcción o remodelación de bienes inmuebles.

La ley, referente a las utilidades y excedentes, determina que en caso de generarse se distribuirán de la siguiente manera:

Por lo menos el cincuenta por ciento (50%) se destinará al incremento del fondo irrepartible de reserva legal.

Hasta el cinco por ciento (5%) como contribución a la Superintendencia, según la segmentación establecida; y,

El saldo se destinará a lo que resuelva la Asamblea General; en este caso solo las



cooperativas que hayan cumplido el 100% de las provisiones requeridas podrán realizarlo y previa autorización de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria.

El provisiones establecidas en el catálogo de cuentas de las cuales se requiere su cumplimiento son: deudores por aceptación dentro del plazo, deudores por aceptación después del plazo, intereses por cobrar de operaciones interfinancieras, intereses por cobrar inversiones, otros intereses por cobrar, inversiones vencidas, pagos por cuenta de socios, intereses restructurados por cobrar, cuentas por cobrar por cartera, cuentas por cobrar varias, bienes adjudicados por pago, cartera de créditos, deudores por aceptación, impuesto al valor agregado, otros impuestos, depósitos en garantía y faltantes de caja.

En relación a los socios inversores, la ley no trata el tema, por lo que no existe prohibición alguna; sin embargo para las cooperativas de ahorro y crédito, toda inversión responde a la normativa y políticas determinadas por la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera y el Banco Central del Ecuador.

Las cooperativas de ahorro y crédito a excepción de las otras, podrán realizar inversiones en las entidades de integración económica hasta por el 10% de su patrimonio técnico y en servicios no financieros legalmente autorizados, hasta por el 10% de su patrimonio técnico.

Respecto a la transformación, la Superintendencia, puede disponer la transformación de las entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro, en cooperativas de ahorro y crédito, cuando por su crecimiento en monto de activos, socios, volumen de operaciones y cobertura geográfica, superen los límites fijados por el organismo de control para esas organizaciones. Las organizaciones amparadas por la ley, podrán transformarse en otra de las formas previstas en la misma, mediante la aprobación de al menos, las dos terceras partes del máximo órgano de gobierno (Asamblea General), en sesión convocada especialmente para el efecto.

Cabe mencionar que existe el antecedente que varias Cooperativas de Ahorro y Crédito, por su volumen de activos y las necesidades con sus asociados, se han transformado en instituciones bancarias dejando de ser cooperativas.

La Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno, en su artículo 9, numeral 19, determina que para la determinación y liquidación del impuesto a la renta, están exonerados los ingresos percibidos por las organizaciones previstas en la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, siempre y cuando, las utilidades obtenidas sean reinvertidas en la propia organización; para el efecto, se considera las utilidades y excedentes, percibidas en el año fiscal. De esta exoneración se excluye a las Cooperativas de Ahorro y Crédito, quienes deben liquidar y pagar el impuesto a la renta conforme la normativa tributaria vigente para sociedades.



El IVA (impuesto al valor agregado), por su naturaleza objetiva, no hace distinción alguna para las cooperativas; es decir que deben tributar como los demás contribuyentes, conforme a la actividad que realicen. Para esto se debe tomar en cuenta, los servicios autorizados por la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera que gravan este impuesto.

Además de los tributos antes mencionados, en Ecuador cada Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, en base a lo determinado en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización – COOTAD, tiene la potestad de crear, modificar, exonerar o suprimir mediante ordenanzas, tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas, por el establecimiento o ampliación de servicios públicos que son de su responsabilidad, el uso de bienes o espacios públicos y en razón de las obras que ejecuten dentro del ámbito de sus competencias y circunscripción, por lo que en razón de esto, las cooperativas están obligadas a pagar estos impuestos municipales.

d) Otras características específicas

El control es la potestad asignada a la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, para vigilar el cumplimiento de la ley, el reglamento general y las regulaciones, en el ejercicio de las actividades económicas y sociales, por parte de las cooperativas. El control de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario está a cargo de la Superintendencia, creada en el año 2012 como organismo técnico, con jurisdicción nacional, personalidad jurídica de derecho público, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera; y, con jurisdicción coactiva. La Superintendencia tiene la facultad de expedir normas de carácter general en las materias propias de su competencia, sin que puedan alterar o innovar las disposiciones legales. Dentro de las principales atribuciones la Superintendencia tiene las siguientes:

- Ejercer el control de las actividades económicas de las personas y organizaciones sujetas a la Ley;
- Velar por la estabilidad, solidez y correcto funcionamiento de las instituciones sujetas a su control;
- Otorgar personalidad jurídica a las organizaciones sujetas a la ley y disponer su registro;
- Fijar tarifarios de servicios que otorgan las entidades del sector financiero popular y solidario;
- Autorizar las actividades financieras de las organizaciones del sector financiero popular



y solidario;

- Levantar estadísticas de las actividades que realizan las organizaciones sujetas a la ley;
- Imponer sanciones;
- Cumplir y hacer cumplir las regulaciones dictadas por los entes de regulación;
- Conocer y aprobar las reformas a los estatutos de las organizaciones cuya personalidad jurídica haya otorgado la Superintendencia y de aquellas incorporadas, como producto de aplicación de la ley;
- Registrar los nombramientos de directivos y representantes legales de las organizaciones sometidas a su control;
- Registrar la adquisición o pérdida de la calidad de integrante de las organizaciones sujetas a su control;
- Proponer regulaciones para la economía popular y solidaria y el sector financiero popular y solidario;
- Disponer los niveles y requisitos por los que las organizaciones del sector no financiero bajo su control, deberán contar con auditores internos o externos; y,
- Revisar los informes de auditorías para su aceptación o formulación de observaciones;

La Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, determina que el Consejo de Vigilancia es el órgano de control interno de las actividades económicas de las cooperativas; además establece que las organizaciones sujetas a la ley, fijarán sus propios mecanismos de control interno. El reglamento de la ley dispone que el control interno de las cooperativas, además del efectuado por su propio órgano de control, será ejercido por la auditoría interna cuando sea procedente de acuerdo a lo previsto en la ley y el reglamento.

Cabe mencionar que la ley en concordancia con el Reglamento Especial para la Calificación de Auditores Internos y Externos de las Organizaciones bajo el control de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, dispone que deben contratar un auditor externo todas las cooperativas que tienen más de 200 socios o más de USD 500.000,00 (quinientos mil dólares) en activos, todas las cooperativas de ahorro y crédito y los organismos de integración representativa que tengan más de USD 200.000,00 (doscientos mil dólares) en activos.

Tanto los auditores internos como externos, tienen la obligación de ser calificados y registrados por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria.



En el tema de la cooperación entre cooperativas, el reglamento a la ley dispone que la integración representativa de las organizaciones, se efectuará entre unidades económicas populares, organizaciones comunitarias, asociaciones y cooperativas que tengan idéntico objeto social, de conformidad con la siguiente estructura: 1. Uniones y redes, constituidas por unidades económicas populares, organizaciones comunitarias, asociaciones o cooperativas; 2. Federaciones nacionales, constituidas por cooperativas; asociaciones, uniones y redes; y, 3. Confederaciones nacionales, constituidas por federaciones nacionales.

La ley otorga las siguientes atribuciones a los organismos de integración:

- Asumir, la representación institucional de sus entidades afiliadas;
- Gestionar apoyo técnico o financiero para el fortalecimiento de la unión y de sus afiliadas;
- Prestar servicios de provisión y abastecimiento de materia prima, herramientas, insumos, repuestos, educación y capacitación, y otros relacionados con su actividad económica;
- Recibir información financiera administrativa y social en forma periódica de sus afiliadas, consolidarla y hacerla pública (en cooperativas de ahorro y crédito se limita a lo determinado por el sigilo bancario);
- Defender los intereses institucionales de sus afiliadas y contribuir a resolver sus conflictos;
- Actuar como amigables componedores para la solución de los conflictos al interior de las formas de organización que agrupan;
- Colaborar con la Superintendencia en actividades de interés del sector al que representen; y,
- Las demás que establezca el reglamento y el estatuto social; en este caso el estatuto social debe apegarse a los lineamientos, criterios e intereses de la Superintendencia.

El funcionamiento, la organización interna, el régimen parlamentario, la supervisión y el control interno de los organismos de integración en el Ecuador, es similar al de las Cooperativas, tanto así que la misma Ley reza: “En lo no previsto en el Título IV y en el reglamento a la Ley, se observarán las normas que rigen para el sector cooperativo, en todo cuanto les sea aplicable.”

La Ley si bien regla la existencia de organismos de integración y apoyo no obliga que las cooperativas pertenezcan o no a estos.



III. Grado de facilidad de la legislación nacional para las cooperativas

Para analizar la facilidad de la legislación nacional para las cooperativas, se ha tomado en cuenta la realidad del sector y su desarrollo en los últimos años, especialmente desde la expedición de las leyes anteriormente nombradas.

El primer aspecto que resalto, es el que las iniciativas de las cooperativas que son partes de la economía popular y solidaria, de acuerdo a la Constitución de la Republica, deben recibir un tratamiento diferenciado y preferencial del Estado; sin embargo esto ha sido cumplido en parte, ya que el apoyo del estado ha sido mínimo para las organizaciones cooperativas.

Encuentramos también en la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y su reglamento, varias contradicciones con el Código Orgánico Monetario y Financiero, las Resoluciones y disposiciones de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria y de la Junta de Política Monetaria y Financiera y otras normas generales, que afectan considerablemente al sector cooperativo.

Si bien en cierto que la creación de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y de una Superintendencia para el sector ha servido para normar las actividades y tener un control de las instituciones cooperativas, la expedición de la norma ha fomentado un excesivo control y la injerencia por parte del organismo de control, yéndose en contra del principio de autonomía e independencia, incluso sin respetar muchas veces el derecho privado de las cooperativas.

En el tema de la cooperación entre cooperativas, como una apreciación general del sector, lo determinado en la norma no ha generado beneficio al cumplimiento de este principio cooperativo, por el contrario, ha puesto limitantes, que impiden un mejor desarrollo de la cooperación entre cooperativas.

IV. Recomendaciones para la mejora del marco legal nacional.

Especialmente en este último año 2019, varias cooperativas y organismos de integración han venido trabajando en mejorar el marco jurídico cooperativo, con el fin de que las limitantes existentes en la norma sean corregidas y tengan armonía con la realidad del sector; de los talleres y foros desarrollados en el país se puede determinar que las propuestas más importantes son las siguientes:

- Pugnar por que las cooperativas tengan su propia ley, que las separe de otras organizaciones sociales, que no se apegan a los principios cooperativos.



- Realizar una reforma integral a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y su reglamento
- Lograr que se dé una supervisión diferente a las cooperativas de ahorro y crédito, en virtud de su giro de negocio.
- Establecer en la ley que las cooperativas son sociedades de derecho privado, de tal manera que el Estado respete las decisiones de sus órganos de gobierno, sin atentar contra la normativa vigente.
- Lograr que se establezcan y respeten los principios cooperativos universales en la norma y se fomente la aplicación de los mismos en las organizaciones.
- Armonizar a la realidad de las cooperativas, otras normas generales tales como la Ley Orgánica de Régimen Tributario, Código Orgánico General de Procesos, Código Orgánico Monetario y Financiero, entre otras.
- Reformar las sanciones dispuestas para las cooperativas, en especial las de ahorro y crédito, siendo estas acordes con la realidad de la institución y no sean a la par de grandes instituciones bancarias del país.

V. Conclusiones

Es necesario señalar que las cooperativas en el Ecuador, a partir de la reglamentación y posterior supervisión han tenido un notable desarrollo; sin embargo, en los últimos años, este avance se ha visto frenado por la inestabilidad y constantes cambios en el organismo de control y sus autoridades.

Es deber del estado garantizar la motivación y respeto del precepto constitucional de dar preferencia al sector cooperativo en relación a otros sectores que en la actualidad tienen más oportunidades y apoyo que la propia economía social.

El análisis que se ha realizado de la norma cooperativa en el Ecuador, si bien muestra muchos aspectos positivos, también denota debilidades que son las que se debe estudiar a profundidad, para ser corregidas y armonizadas con la realidad de las organizaciones del país y la región.

Quito, Ecuador. Agosto, 2019.

Ab. Arturo David Mosquera Almeida



El análisis de los marcos legales es una herramienta desarrollada en el marco del partenariado ACI-UE #coops4dev. Es una descripción general de los marcos legales nacionales en el momento de redactar este artículo. Las opiniones expresadas en este documento no son necesariamente las de la ACI, ni una referencia a algún contenido específico constituye un respaldo o recomendación explícita por parte de la ACI.

