



LA INICIATIVA PARA LA  
REGULACIÓN Y EL DERECHO  
COOPERATIVO



---

# INFORME DEL ANÁLISIS DE CLARITY

---

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



Un proyecto de



Esta publicación es posible gracias al generoso apoyo del Pueblo de los Estados Unidos a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de NCBA CLUSA y el mismo no necesariamente refleja la perspectiva de USAID ni del Gobierno de los Estados Unidos de América.

## Contenido

Resumen del Análisis CLARITY y sus propuestas .....	5
Introducción a CLARITY .....	5
Resumen de los resultados del Análisis CLARITY .....	7
Conclusiones .....	19
Tarjeta de Puntuación CLARITY: Ley Orgánica Economía Popular y Solidaria .....	22
Tarjeta de Puntuación CLARITY: Reglamento General de la Ley Orgánica Economía Popular y Solidaria .....	23
Historia del cooperativismo y su marco legal en el Ecuador .....	24
Contexto del movimiento cooperativo en Ecuador .....	27
Características principales .....	28
Sector No Financiero de la Economía Popular Solidaria.....	28
Sector Financiero de la Economía Popular Solidaria .....	28
Sector cooperativo del Ecuador .....	30
Organismos de integración .....	32
Actores Gubernamentales Clave.....	32
Una orientación a la metodología de CLARITY .....	34
30 Asuntos Clave para la Reforma de la Ley y Regulación Cooperativa.....	34
Los Principios de CLARITY .....	35
El Análisis de CLARITY .....	38
La Tarjeta de Puntuación de CLARITY .....	41
El Análisis CLARITY de la LOEPS y su Reglamento General .....	44
Introducción a la lectura del Análisis CLARITY .....	44
1. Formación y registro de una cooperativa.....	47
1a. ¿Hay un tiempo definido para la aprobación de solicitudes de registro (después del cual se supone que hay aprobación automática)?.....	47
1b. ¿Son los requisitos de registro para las cooperativas los mismos que para las compañías limitadas y anónimas?.....	55
1c. ¿Se combinan las funciones del registro con otras de promoción o supervisión de las cooperativas?.....	67
1d. ¿Impone el gobierno estatutos obligatorios o restringe el gobierno de los miembros de alguna otra forma? .....	73
2. Supervisión y regulación de una cooperativa .....	78
2a. ¿Están las cooperativas sujetas a los mismos requisitos reguladores que se imponen a compañías limitadas y anónimas?.....	78

2b. ¿Protege la ley a las cooperativas de la interferencia del gobierno en las decisiones de negocios de las cooperativas? .....	82
2c. ¿Están las funciones reguladoras y de promoción separadas o controladas por distintas instituciones o entidades? .....	85
3. Personería jurídica y derechos de una cooperativa .....	89
3a.1. ¿Tienen las cooperativas los mismos derechos legales de los que gozan otras empresas (el derecho a demandar, celebrar contratos, poseer activos, etc.)? .....	89
3a.2. ¿Tienen las cooperativas los mismos derechos legales de los que gozan otras empresas (el derecho a demandar, celebrar contratos, poseer activos, etc.)? .....	92
3b. ¿Tienen los funcionarios de las cooperativas la misma responsabilidad legal que el personal de una empresa (no son responsables de acciones adoptadas respecto de asuntos de la cooperativa, a menos que actúen en forma fraudulenta)? .....	94
4. Membresía en una cooperativa .....	98
4a. ¿Puede el gobierno exigir que personas o grupos específicos sean miembros de una cooperativa? .....	98
4b. ¿Puede el gobierno ordenar el tamaño y requisitos de membresía de una cooperativa? .....	104
4c. ¿Permite la ley que entidades gubernamentales sean socios de una cooperativa? .....	110
5. Gobierno de los miembros: Control de la cooperativa por parte de los miembros.....	114
5a. ¿Exige la ley el gobierno democrático basado en el principio de “una persona, un voto”? .....	114
5b. ¿Exige el gobierno que los registros del negocio estén abiertos a la inspección de cualquier miembro de la cooperativa? .....	119
6. Regulación de funcionarios y directores de cooperativas.....	126
6a. ¿Tiene el gobierno la autoridad de imponer las funciones y responsabilidades de la gerencia? .....	126
6b. ¿Tiene el gobierno el poder de nombrar o despedir a los directores de una cooperativa? .....	131
6c. ¿Tiene el gobierno el poder de imponer o supervisar los planes financieros de las cooperativas?.....	136
7. Regulación de los consejos de administración y vigilancia de una cooperativa.....	142
7a. ¿Tiene el gobierno la autoridad de nombrar o despedir miembros de los consejos de administración y vigilancia? .....	142
7b. ¿Puede el gobierno imponer el tamaño del consejo de administración? .....	147
8. Cuentas de capital .....	152
8a. ¿Los excedentes de las cooperativas se distribuyen en proporción al volumen de negocios que cada miembro hace con la cooperativa y no según el capital invertido? .....	152

8b. ¿Obliga el gobierno que las cooperativas hagan distribuciones a fondos de capital, reservas, educación u otras actividades?.....	158
9. Regulación del auditor .....	163
9a1. ¿Permite la ley que los miembros de la cooperativa seleccionen a un auditor? .....	163
9a2. ¿Permite la ley que los socios de la cooperativa seleccionen a un auditor? .....	168
10. Normas de resolución de conflictos.....	173
10a. ¿Es la entidad que resuelve los conflictos independientes de la entidad promotora o reguladora de las cooperativas? .....	173
10b1. ¿Tienen las cooperativas acceso a juzgados o tribunales y pueden celebrar otro tipo de acuerdos de resolución de conflictos en forma voluntaria? .....	180
10b2. ¿Tienen las cooperativas acceso a juzgados o tribunales y pueden celebrar otro tipo de acuerdos de resolución de conflictos en forma voluntaria? .....	186
11. Regulación de la disolución, escisión y fusión de las cooperativas.....	192
11a. ¿Contempla la ley dividir y distribuir los activos después de la disolución de una cooperativa? .....	192
11b. ¿Contempla la ley la fusión y escisión de cooperativas a través de la definición de los procedimientos para notificar los miembros, etc.? .....	198
12. Regulación de las organizaciones de nivel superior de las cooperativas.....	202
12a. ¿Son permisivas las leyes relacionadas con las asociaciones u organizaciones de nivel superior (no estipulan que las cooperativas deben ser miembros de tales organizaciones)? .....	202
Obstáculos sectoriales de las cooperativas y asociaciones .....	207
Sector Agropecuario .....	207
Sector de Pesca .....	211
Sector de Turismo .....	215
Bibliografía .....	220

## **Tabla de Figuras**

Figura 1: Resultados del Análisis CLARITY de la LOEPS .....	8
Figura 2: Resultados del Análisis CLARITY del Reglamento General de la LOEPS .....	9
Figura 3: Número de organizaciones y certificados de aportación de la EPS, mayo, 2021 .....	28
Figura 4: Distribución del saldo de la cartera de crédito del SFPS en la EPS.....	29
Figura 5: Número y porcentaje de cooperativas por sector .....	30
Figura 6: Número de certificados de aportación por sector de cooperativas.....	31
Figura 7: Facturación de cooperativas por sector en USD .....	31
Figura 8: 30 Asuntos Clave para la Reforma en las 12 Áreas .....	34
Figura 9: Los Principios de CLARITY.....	37
Figura 10: Ejemplo de un Rúbrica Analítica de CLARITY .....	39

Figura 11: Ejemplo de la Tarjeta de Puntuación CLARITY en blanco .....	43
Figura 12: Imagen de Wordcloud del Conversatorio del Sector Agropecuario.....	210
Figura 13: Imagen de Wordcloud del Conversatorio del Sector de Pesca.....	214
Figura 14: Imagen de Wordcloud del Conversatorio del Sector de Turismo .....	218

## Este informe fue desarrollado y escrito por:

**Carlos Naranjo Mena**, Abogado y Especialista en Derecho y Regulación Cooperativa

**Vanessa Nieto**, Abogada y Especialista en Derecho y Regulación Cooperativa

**Edward Potter**, Especialista en Derecho Cooperativo Internacional y Política, América Latina

Una versión resumida del Análisis CLARITY de la LOEPS y su Reglamento General está disponible de NCBA CLUSA.

2 de septiembre de 2021

Quito, Ecuador

Para más información sobre CLARITY, visite nuestro sitio web en [www.clarity.coop](http://www.clarity.coop).

## Sobre este informe:

Esta investigación y publicación fueron posibles gracias al generoso apoyo del Pueblo de los Estados Unidos a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de NCBA CLUSA y el mismo no necesariamente refleja la perspectiva de USAID ni del Gobierno de los Estados Unidos de América.



## Resumen del Análisis CLARITY y sus propuestas

El documento que los amables lectores tienen en sus manos y espera ser leído y comentado, es el resultado de un amplio análisis y debate sobre la *Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria* del Ecuador (LOEPS) y su *Reglamento General*, mediante la aplicación de la metodología y herramienta denominada CLARITY, la *Iniciativa para la Regulación y el Derecho Cooperativo*, por sus siglas en inglés.

Empezaremos con una breve introducción a la metodología de CLARITY y luego después, una sinopsis de los principales resultados del Análisis CLARITY de la LOEPS y su Reglamento General y conclusiones. Una orientación más profunda sobre la metodología de CLARITY está disponible a partir de la página 34, y una explicación de los Resultados del Análisis CLARITY en la sección el *Análisis CLARITY de la LOEPS y su Reglamento General* a partir de la página 44. El resto de informe ofrece al lector contexto sobre la historia y evolución de la ley y reglamento, una visión global sobre el sector cooperativo y la EPS (Economía Popular y Solidaria), y las respuestas detalladas de las preguntas del Análisis CLARITY sobre la LOEPS y su Reglamento General como referencia.

Como la metodología de CLARITY está orientada solamente al sector cooperativo y no a otras organizaciones de la Economía Popular y Solidaria (EPS), el Análisis de CLARITY se enfocará en los aspectos relacionados a las cooperativas del sector no financiero. El presente Análisis no incluye aspectos específicos sobre las cooperativas del sector financiero, ni los otros sectores en que las cooperativas actúan, ni sobre las normas secundarias sectoriales, pues, se concentra en la LOEPS y su Reglamento General.

Para tener el criterio de los actores, el equipo de investigación organizó tres *Conversatorios* con representantes de la EPS en los sectores de agropecuario, pesquero y de turismo para aprender 1) cuáles son los obstáculos para la creación y registro de nuevas cooperativas en su sector, y 2) cuáles son los obstáculos para el desarrollo de sus organizaciones. Los resultados de los tres *Conversatorios* se desarrollan a partir de la página 207 en la sección *Obstáculos sectoriales de las cooperativas y asociaciones*. Esperamos que los resultados sean puntos de partida para un diálogo abierto entre los sectores, sus respectivos ministerios y la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS).

### Introducción a CLARITY

La *Iniciativa para la Regulación y el Derecho Cooperativo* (CLARITY, por sus siglas en inglés), es una metodología orientada a los movimientos cooperativos nacionales para ayudarlos a comprender, analizar y evaluar sus entornos legislativos y normativos; poder formular propuestas y recomendaciones para la reforma; y desarrollar e implementar estrategias de comunicación e incidencia para la reforma de la ley y regulación cooperativa. CLARITY fue creada por ocho organizaciones internacionales de desarrollo cooperativo y basada en una extensa investigación sobre el derecho cooperativo y décadas de experiencia trabajando en el desarrollo cooperativo en más de 25 países de todo el mundo.

CLARITY inicia su investigación sobre una base de **30 Asuntos Clave para la Reforma de la Regulación y Ley Cooperativa** identificados a nivel mundial donde las leyes cooperativas y sus regulaciones pueden habilitar o deshabilitar el desarrollo cooperativo. Para facilitar su referencia, estos **30 Asuntos Clave para la Reforma** se organizaron en **12 Áreas de Asuntos Clave para la Reforma** con temas comunes, que incluyen: *la formación y registro de cooperativas; supervisión de cooperativas; personería jurídica y los derechos; membresía; gobierno por los socios; directivos y directores; consejos de administración y vigilancia; cuentas de capital; auditoría; resolución de conflictos; disolución, escisión y fusión de cooperativas; y organizaciones de nivel superior.*

Para examinar los entornos legales cooperativos, se utilizan **12 Principios de CLARITY** para evaluar y validar una **Solución Recomendada de CLARITY** específica para los **30 Asuntos Clave para la Reforma**. Esta **Solución Recomendada** está basada en una amplia investigación de buenas prácticas de leyes y regulaciones cooperativas a nivel internacional y décadas de experiencia de campo del desarrollo cooperativo global. La **Solución Recomendada** incluye *Razones Subyacentes* que justifican su posición y ejemplos de leyes o regulaciones **habilitantes** (buenas prácticas) sobre cómo la **Solución Recomendada** se ha implementado con éxito en diferentes países; y ejemplos de leyes y regulaciones **inhabilitantes** (malas prácticas), o cómo las leyes o regulaciones están causando problemas con respecto al *Asunto para la Reforma de CLARITY*.

Según el diccionario Oxford, un principio es una "verdad o proposición fundamental que sirve como base para un sistema de creencias o comportamiento o para una cadena de razonamiento." Los **12 Principios de CLARITY**, que incluyen atributos de los *Principios Cooperativos* de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) y del *Buen Gobierno*, son:

- Cuatro Principios de CLARITY están enfocados en los aspectos **internos** de las cooperativas (*proteger el control democrático de los miembros; proteger la autonomía e independencia; respetar la membresía voluntaria; y requerir la participación económica de los miembros*).
- Cinco Principios de CLARITY están enfocados en aspectos **externos** de las cooperativas (*promover el trato equitativo; promover el acceso a los mercados; proporcionar un marco regulador eficiente y coherente; proteger el debido proceso; y evitar conflictos de interés*). Estos Principios de CLARITY son universalmente reconocidos como buenas prácticas en la formulación de leyes y regulación y del Buen Gobierno.
- La implementación exitosa de CLARITY, como metodología para la reforma legal con líderes cooperativistas nacionales, descansa en los últimos tres Principios Cooperativos de la ACI de *promover la educación, formación e información* sobre la ley y sus regulaciones y la incidencia, *promover la cooperación entre cooperativas* para llegar al consenso y juntos hacer la incidencia, y *promover el compromiso con la comunidad* al servir mejor sus comunidades cooperativas a nivel local, regional y nacional.

El **Análisis CLARITY** evalúa la *Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria (LOEPS)* y su *Reglamento General* a través de preguntas basadas en los **30 Asuntos Clave para la Reforma** utilizando una **Solución Recomendada por CLARITY** y sus **Principios de CLARITY** relacionados. Se utiliza una escala de 5 puntos (entre 0 y 4) para evaluar el desempeño de un determinado ley o

reglamento en términos de su nivel de contribución al logro de la *Solución Recomendada de CLARITY* y el nivel de cumplimiento de sus *Principios de CLARITY* relacionados. El **Análisis CLARITY** está conducido por abogados ecuatorianos con extensiva experiencia en el derecho cooperativo a nivel nacional con conocimiento profundo del sector cooperativo, y capacitados en los aspectos conceptuales e implementación de la metodología de CLARITY.

Para interpretar los resultados del Análisis de CLARITY, las **Tarjetas de Puntuación del Análisis CLARITY** calculan las puntuaciones para las 30 *Asuntos Clave para la Reforma*. Las puntuaciones indican de modo general cuales son las principales fortalezas y debilidades de la ley y regulación, que también indica áreas donde la reforma sería prioritaria. La matriz de la *Tarjeta de Puntuación* compara las puntuaciones de los 30 *Asuntos Clave para la Reforma* al nivel horizontal con los 9 *Principios de CLARITY* en el nivel vertical. Con un total de 120 puntos máximos posibles, la suma de las puntuaciones de las preguntas indica de modo general como la LOEPS y su Reglamento cumplen o no con los Principios de CLARITY para el desarrollo cooperativo y la Solución Recomendada para los 30 *Asuntos Clave para la Reforma*. Lo más importante es que las puntuaciones indican donde hay debilidades en la ley o reglamento que, según el criterio final de líderes cooperativistas nacionales, pueden ser oportunidades para la reforma. Las Tarjetas de Puntuación del Análisis CLARITY de la LOEPS y su Reglamento General están en las páginas 22 y 23.

Las respuestas al conjunto de preguntas ofrecen a los líderes cooperativos nacionales una explicación contextual del tema que se examina, seguida de un análisis de la puntuación dada, con sus evidencias y razones. Finalmente, el Análisis de CLARITY incluye sugerencias y recomendaciones para cambios en el texto de la LOEPS y/o en implementación por su Reglamento. En algunos casos, también se ofrece texto y justificaciones con base en la *Ley Marco de Cooperativas de América Latina* de la Alianza Internacional Cooperativa/Américas, como ejemplos a considerar y adaptar a las condiciones nacionales.

**El resultado final del Análisis y la Tarjeta de Puntuación de CLARITY no es un juicio final sobre la LOEPS y su Reglamento, pero sí es una opinión legal informada que sirve como punto de partida para discusiones más profundas entre los líderes cooperativistas donde pueden comprender, analizar, y evaluar la Ley para poder crear propuestas concretas para la reforma.** CLARITY ha creado otros procesos, herramientas y guías para apoyar a los líderes de los movimientos nacionales de cooperativas para que puedan llegar al consenso sobre sus posiciones para la reforma y después diseñar e implementar sus propias estrategias de incidencia y comunicación a la Asamblea Nacional, ministerios y otros actores relacionados con el desarrollo del Sector Cooperativo.

### **Resumen de los resultados del Análisis CLARITY**

A continuación, se resumen los puntos más importantes a destacar en el trabajo realizado respecto a las debilidades de la LOEPS y su Reglamento General y sugerencias para la reforma con relación a las cooperativas no financieras. Una explicación más profunda sobre cada uno de los Resultados del Análisis CLARITY está disponible en la sección *Análisis CLARITY* a partir de la página 44.

Según la **Tarjeta de Puntuación CLARITY para la Ley** (ver la página 22) que resume todas las puntuaciones, la *Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria* (LOEPS) obtuvo **99** puntos de un total de **120** puntos máximos posibles dando un promedio de **82.50%**. Entre el 17.5% restante, se identificó seis (6) *Asuntos para la Reforma de CLARITY* con puntuaciones bajas en los diferentes Áreas Clave, que estarán explorados a continuación.

Según la **Tarjeta de Puntuación CLARITY para el Reglamento** (ver la página 23), el *Reglamento a Ley Orgánica Economía Popular y Solidaria* obtuvo **96** puntos de un total de **120** puntos máximos posibles dando un promedio de **80%**. Entre el 20% restante, se identificó nueve (9) Asuntos para la Reforma con puntuaciones bajas en diferentes Áreas Clave que también estarán explorados a continuación.

Estos promedios nos indican que, en general, la LOEPS y su Reglamento General tienen áreas de fortaleza y debilidad, con diversas oportunidades para mejorar y reformar. Ahora estamos en una posición para identificar las fortalezas y debilidades de la Ley y su Reglamento General en las Áreas de Asuntos Clave, que se muestran en los siguientes gráficos usando los colores del semáforo para indicar áreas más débiles en rojo, las promedias en amarillo, y las fuertes en verde.



Figura 1: Resultados del Análisis CLARITY de la LOEPS



Figura 2: Resultados del Análisis CLARITY del Reglamento General de la LOEPS

Los porcentajes en cada *Área Clave* representan el promedio de la suma de todas las puntuaciones de los *Asuntos para la Reforma* dividido por el número total de puntuaciones posibles en su categoría. Cuanto más bajo el porcentaje en la categoría de la *Área Clave*, más bajo son las puntuaciones. Este resultado muestra generalmente el nivel de fortaleza o debilidad y donde los enfoques urgentes y prioritarios para la reforma están.

De las 12 *Áreas de Asuntos Clave para la Reforma Legal y Regulatorio Cooperativo*, las áreas con mayores debilidades de la LOEPS y su Reglamento General se enfocan en las siguientes:

- I. **Desafíos con la formación y registro de cooperativas:** De todas las *Áreas de Asuntos Clave para la Reforma* identificadas, la formación y registro de cooperativas recibió las puntuaciones más bajas (63%) para la LOEPS y su Reglamento con sus debilidades enfocando el Principio 2 de CLARITY (proteger la autonomía e independencia) y el Principio 5 (promover el trato equitativo).
  - a) **Asunto Clave para la reforma:** Imposición de estatutos obligatorios

**Pregunta del Análisis CLARITY:** ¿Impone el gobierno estatutos obligatorios o restringe el gobierno de los miembros de alguna otra forma?

**Solución Recomendada por CLARITY:** *Se deberá evitar el modelo obligatorio de los estatutos. El proceso de registro y el estatuto deben proporcionar la máxima flexibilidad para que una cooperativa defina su gobierno a través de los estatutos elaborados y aceptados por sus socios, en tanto no se opongan a norma jurídica ninguna.*

**Análisis CLARITY de la LOEPS y su Reglamento:** En Ecuador las cooperativas deben utilizar obligatoriamente el sistema online de registro de la SEPS por lo que también son obligados a aceptar el modelo de estatuto, que es contradictorio a los Principios 1 y 2 de CLARITY sobre *proteger el control democrático del socio y autonomía e independencia de las cooperativas*. El usuario recibe los estatutos aprobados bajo el formato que la

SEPS utiliza para este caso, lo que deja fuera de su discusión y redacción a los socios de las cooperativas. La intención con este procedimiento es evitar las devoluciones de trámites porque los estatutos pudiesen contener disposiciones contrarias a la LOEPS, pero tiene un efecto negativo pues deja por fuera la voluntad de los socios al ser un modelo impuesto por la autoridad.

**Una sugerencia para la reforma de la LOEPS es incorporar un artículo en la Ley que precise que solo se objetará el estatuto, por violaciones legales de fondo, como argumento para no probar la creación de una cooperativa.**

Mirando el Reglamento de la LOEPS, tiene disposiciones que no contravienen el derecho de los socios para establecer sus estatutos, pero la práctica antes descrita por la SEPS hace que no se cumplan los principios 1 y 2 de CLARITY.

**Una sugerencia para la reforma del Reglamento es redefinir la política de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria sobre esta práctica errónea de imponer un formato de Estatutos, erróneamente denominado modelo.**

b) **Asunto Clave para la reforma:** Requisitos equitativos de registro

**Pregunta del Análisis CLARITY:** ¿Son los requisitos de registro para las cooperativas los mismos que para las compañías limitadas y anónimas?

**Solución Recomendada por CLARITY:** *El registro de las cooperativas deberá tener la misma accesibilidad a la formalización legal que tienen otras empresas; y, no deberá ser un proceso más oneroso que el de otras empresas.*

**Análisis CLARITY de la LOEPS y su Reglamento:** Hay varios aspectos de la Ley y Reglamento de la LOEPS que son contradictoria al Principio 7 de CLARITY para *Proporcionar un marco regulador eficiente y coherente*. El análisis ofrece una tabla comparativa de requisitos entre una cooperativa y compañía limitada y anónima, donde se puede encontrar varias diferencias para el registro de las cooperativas versus el registro las compañías limitadas y anónimas. Una diferencia es respecto del número mínimo de socios que una compañía limitada (dos o más personas) y una compañía anónima (una persona) versus el número mínimo de socios para una cooperativa bajo la LOEPS, que son 10 socios.

Otra gran diferencia es sobre el representante legal, pues, en las compañías anónima y limitada pueden ejercer la representación legal y extrajudicial los directores, gerentes, administradores y otros agentes, mientras que en la cooperativa la LOEPS ha determinado de manera expresa que, el Gerente es el Representante Legal de la cooperativa.

Otra diferencia con las compañías limitadas y anónimas, es que tienen opción de una o varias actividades económicas lícitas, conforme lo dispone el Art. 3 de la Ley de Compañías, pero ese no es el caso con entidades de la EPS según la LOEPS. Esta limitación para las cooperativas hace que sean menos competitivas y que no puedan prestar actividades integrales y constituye una limitante poco comprensible en un mundo globalizado.

**Entre las acciones sugeridas para la reforma de la LOEPS se incluyen: 1) Reformar la Ley para eliminar el candado que constituye el Art. 22 que limita al objeto social principal de las cooperativas, a una sola actividad económica; 2) Reformar el Art. 45 de la Ley para que sean los socios de la cooperativa quienes determinen la persona que ejercerá de mejor manera la representación legal de la empresa sin que esta condición sea impuesta por la Ley incluso por sobre los deseos de los socios; 3) Se necesita una verdadera evaluación sobre los condicionamientos especiales o impedimentos, para la creación de algunas cooperativas, como es el caso de las cooperativas de transporte, de atención integral de salud prepagada, de seguros y de turismo.**

**Entre las acciones sugeridas para la reforma en el Reglamento General de la LOEPS se incluyen: 1) Verificar la pertinencia del Art. 7 del Reglamento a la LOEPS cuando solicita requisitos adicionales a los de una asociación y que no son contemplados para compañías limitadas o anónimas. 2) Evaluar la pertinencia del Art. 45 del Reglamento a la LOEPS especialmente al tener que nombrar un Gerente que cumpla con experiencia en gestión administrativa, acorde con el tipo, nivel o segmento de la cooperativa y capacitación en economía solidaria y cooperativismo debido a la alta remuneración que deben percibir, además de ser un requisito que no consta para las compañías limitadas ni anónimas, por lo que, debe evaluarse el beneficio que representa en la práctica para la organización.**

II. **Desafíos con los consejos de administración y vigilancia:** El Área Clave para la Reforma sobre *consejos de administración y vigilancia* también recibió una puntuación baja (63%) por su debilidad enfocando primariamente el cumplimiento del Principio 2 de CLARITY *Proteger la autonomía e independencia*.

a) **Asunto Clave para la Reforma:** Tamaño y composición del consejo de administración

**Pregunta del Análisis CLARITY:** ¿Puede el gobierno imponer el tamaño de los consejos de administración?

**Solución Recomendada por CLARITY:** *Los estatutos deberán determinar el tamaño y la composición de los consejos de administración y vigilancia. La ley no debe prescribir cuotas u otros criterios específicos para seleccionar a los consejos más allá de un mínimo absoluto para la toma de decisión colectiva (ej. tres o más miembros).*

**Análisis CLARITY de la LOEPS y su Reglamento:** La LOEPS sí impone el número de

directivos que deben elegir las cooperativas, aunque dejando un espacio para decisión democrática, pues, enmarca la elección dentro de un mínimo y un máximo, de vocales. Los artículos 38 y 40 de la LOEPS, fijan en 3, el mínimo y en 9, el máximo de vocales para el consejo de administración; y, en 3, el mínimo y 5, el máximo de vocales para el consejo de vigilancia, en los dos casos, con sus respectivos suplentes y ahí surgen los problemas.

En efecto, no se trata únicamente de la fijación de mínimos y máximos de vocales de los consejos, sino de su inaplicabilidad práctica, pues se han dado varios casos en los cuales, el número de socios de la cooperativa impide el cumplimiento de los mínimos, debido a que, a esos mínimos, se debe añadir la imposibilidad de elegir a socios que tengan relación de parentesco con otros directivos y a la imposibilidad de más de dos elecciones continuas. E encontramos cooperativas hasta con 30 socios que se han visto imposibilitadas de registrar sus directivas, producto de una tercera elección, pues, los cargos de obligada elección fueron ocupados por más de la mitad de los socios quienes, no pueden ser reelegidos y el número de elegibles, no alcanza para cubrir la totalidad de cargos vacantes.

**Una acción sugerida a la LOEPS es reformarla eliminando la fijación del número de directivos, dejando a discreción de las cooperativas, tanto el número de principales como de suplentes y permitiendo la existencia de órganos unipersonales, en caso necesario.**

La experiencia demuestra que son muy pocas las cooperativas que tienen 7 vocales en su consejo de administración y casi ninguna tiene 9, pues la tendencia generalizada ha sido la de elegir 5 vocales en dicho consejo y, en el de vigilancia, igualmente, la tendencia, ha sido elegir 3 vocales.

El caso es que, los artículos 35 y 39 del Reglamento de la LOEPS, ya citados, disponían la renovación parcial de los consejos, de manera que, en una elección, se designaba la mayoría de vocales y en otra la minoría.

**Una sugerencia para reforma en el Reglamento es precisar la libertad de las cooperativas, de renovar total o parcialmente sus directivos, según lo determinen en sus estatutos sin que exista objeción de la autoridad de registro.**

III. **Desafíos con la supervisión de las cooperativas:** Está Área Clave para la Reforma recibió una puntuación de 75% tanto para la Ley como el Reglamento, con su debilidad primariamente en el Principio 5 de CLARITY (promover el tratamiento equitativo).

a) **Asunto Clave para la Reforma:** Equidad de requerimientos regulatorios

**Pregunta del Análisis CLARITY:** ¿Están las cooperativas sujetas a los mismos requisitos reguladores que se imponen a compañías limitadas y anónimas?

**Solución Recomendada por CLARITY:** *Las cooperativas deben estar sujetas a requisitos reguladores comparables a los de compañías limitadas y anónimas.*

**Análisis CLARITY de la LOEPS y su Reglamento:** Las cooperativas están sujetas a los mismos requisitos reguladores que se imponen a otros negocios especialmente cuando se autoriza que los socios gobiernen sus organizaciones. En la LOEPS y su Reglamento se garantizan el pleno gobierno de las cooperativas, aunque se mantiene la obligación de que el Gerente sea el representante legal lo cual representa una limitación frente al tratamiento que reciben las compañías limitadas o anónimas en las que se puede elegir libremente a su representante legal.

**Una sugerencia para la LOEPS incluye la reforma del Art. 45 de la Ley para que sean los socios de la cooperativa quienes determinen la persona que ejercerá de mejor manera la representación legal de la empresa sin que esta condición sea impuesta por la Ley incluso por sobre los deseos de los socios.**

Este tema también tiene relación con el Principio 6 de CLARITY - *Promover el acceso a los mercados* - ya que las cooperativas están amparadas por la LOEPS en el ejercicio de sus actividades y se guiarán por varios principios, entre ellos el literal c) del Art. 4 que determina el comercio justo y consumo ético y responsable; El Art. 5 que define que las actividades que realizan los miembros de las organizaciones no constituyen actos de comercio o civiles sino actos solidarios; y el Art. 132 de la LOEPS que dispone que el IEPS debe establecer las medidas apropiadas para promover la equidad y transparencia en los intercambios comerciales entre el sector de la economía popular y solidaria y los demás sectores.

**Una acción sugerida para la reforma de la Ley es revisar que las disposiciones de acción afirmativa que contiene la LOEPS respecto de los temas del sistema de compras públicas y de control de poder de mercado, se cumplan y se incorpore mayores facilidades para la adquisición y comercialización de bienes y servicios con las cooperativas.**

**Una acción sugerida es reformar el Reglamento a la LOEPS determinando de manera expresa la participación de representantes de la EPS en los órganos de gobierno encargados de la formulación, direccionamiento e implementación de medidas de acción afirmativa para el sector.**

IV. **Desafíos con la disolución/escisión/fusión de cooperativas:** Esta Área Clave de Reforma recibió una puntuación de 75% para la Ley y para el Reglamento, con su debilidad primariamente en el Principio 3 de CLARITY (respetar la membresía voluntaria).

a) **Asunto Clave para la Reforma:** Disolución y distribución de saldos de activos

**Pregunta del Análisis CLARITY:** ¿Contempla la ley dividir y distribuir los activos después de la disolución de una cooperativa?

**Solución Recomendada por CLARITY:** *Las cooperativas son organizaciones voluntarias que tienen el derecho de dejar de existir, igual que el derecho a formarse; la ley debe asegurar que cualquier disolución sea verdaderamente voluntaria con una adecuada notificación y un proceso que incorpore a los miembros.*

**Análisis CLARITY de la LOEPS y su Reglamento:** La LOEPS no tiene disposición alguna que, en forma expresa, consagre la irrepartibilidad del activo sobrante en caso de liquidación de la cooperativa, remitiendo dicha decisión al estatuto. Esta ambigüedad de la LOEPS, al no impedir, en forma expresa, el reparto de los remanentes de la liquidación, entre los socios, dejando a discreción de la última asamblea, pone en riesgo la vida misma de las cooperativas.

Las causas y el procedimiento de liquidación se encuentran adecuadamente legislados, tanto en la LOEPS, como en su Reglamento. La cuestión por analizar es relativa al destino de los activos, una vez concluido el proceso de liquidación. El análisis normativo, concluye admitiendo la inexistencia de norma que impida el reparto del sobrante de la liquidación entre los socios, dejando a discreción del estatuto o de la asamblea general, decidir el destino de esos remanentes, lo que, podría estimarse como reconocimiento de la autonomía de las cooperativas, aunque está en contra de la doctrina y de la tendencia legislativa en Latinoamérica.

Hasta aquí, los sobrantes de la liquidación tienen dos alternativas: o se donan o se reparten los socios, según diga el estatuto, o lo resuelva la asamblea general. En cuanto a la distribución entre los socios, parece importante reflexionar sobre la validez doctrinaria del reparto del sobrante de la liquidación, entre los socios. Ciertamente es que, el origen de los bienes, casi siempre, responde a excedentes no distribuidos y a utilidades obtenidas en negocios con terceros, en cuya gestión, no siempre fueron parte, los socios presentes al momento de resolver la liquidación, por tanto, serían susceptibles de distribución, solo aquellos bienes para los cuales aportaron los socios, presentes en la liquidación.

**La acción sugerida para la reforma de la LOEPS es reformarla, prohibiendo el reparto del remanente de la liquidación, entre los socios.**

El Reglamento de la LOEPS, luego de ratificar la facultad de los socios de resolver la liquidación, prohíbe el reparto entre los socios de la cooperativa, de los inmuebles recibidos en donación, obligando a que sean donados a otra entidad sin fin de lucro. Igualmente, la referencia solo a los inmuebles donados conlleva la ambigüedad del reglamento.

**La acción sugerida para reforma del Reglamento es precisar con claridad, la prohibición de reparto del remanente de la liquidación entre los socios.**

- V. **Desafíos con la resolución de conflictos:** Está Área Clave de Reforma recibió una puntuación de 83% para la Ley y para el Reglamento, con su debilidad enfocando primariamente en el Principio 9 de CLARITY (evitar los conflictos de intereses).

- a) **Asunto Clave para la Reforma:** Acceso a las cortes y tribunales independientes: conflictos de intereses

**Pregunta del Análisis CLARITY:** ¿Tienen las cooperativas acceso a juzgados o tribunales y pueden celebrar otro tipo de acuerdos de resolución de conflictos en forma voluntaria?

**Solución Recomendada por CLARITY:** *Disponibilidad de tribunales independientes y foros tradicionales. Cualquier órgano habilitado para resolver conflictos relativos a las cooperativas debe ser independiente de la promoción, supervisión, y de otras funciones cooperativas. Las cooperativas deben ser libres para tener acceso a cortes y a otros tribunales existentes, y también para acogerse al arbitraje voluntariamente.*

**Análisis CLARITY de la LOEPS y su Reglamento:** La LOEPS, no contempla norma expresa que faculte al gobierno, la solución de conflictos en las cooperativas, o el ejercicio de funciones de juez, salvo los casos de exclusión, sin embargo, la Superintendencia, ha asumido, por cuenta propia, esa potestad.

En la LOEPS, la única norma que atribuye al órgano de control estatal (Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, SEPS), la facultad de resolver conflictos, aunque no expresamente, es la que trae el artículo 147, literal b) que señala entre las atribuciones de la SEPS incluye " b) Velar por la estabilidad, solidez y correcto funcionamiento de las instituciones sujetas a su control." Parece innecesario calificar de exceso de poder o no, la interpretación de esta norma, como sustento para convertir a la SEPS en juez y dirimir los conflictos internos de las cooperativas, porque, no existiendo otra instancia expresamente creada en la ley para este fin, alguien debe hacerlo y, la justicia ordinaria no es la más idónea para resolverlos, como tampoco se ha fomentado ni preparado a los cooperativistas en la auto solución de sus conflictos.

**La acción sugerida para la reforma de la LOEPS es incorporar la negociación, la mediación y el arbitraje, como formas de solución de los conflictos que se susciten al interior de las cooperativas, relevando de esa función a la autoridad de control.**

En el Reglamento de la LOEPS, se asigna a la SEPS, una facultad no prevista en la LOEPS. Se trata de actuar como instancia de apelación, aunque no definitiva, en la exclusión de socios. Esta atribución no deja dudas en cuanto a su inconveniencia, pues, basta imaginar el caso de un socio excluido, por haber sido observado en su conducta por la misma autoridad de control que, terminaría generando un conflicto de interés.

Ratificándonos en la inconveniencia de que sea la autoridad de control, el órgano de apelación en caso de exclusión y, aunque genere intervencionismo contrario a la autonomía o genere conflicto de interés, es necesario garantizar el derecho al debido proceso sobre el socio sancionado. Y, por lo menos, hasta que la LOEPS lo determine, la SEPS parece el más idóneo.

El otro caso en que, la autoridad de control ejerce funciones de juzgador, está dado por una resolución del ministerio regulador que, con dudosa legalidad, asigna a la SEPS, la facultad de declarar sin efecto las resoluciones de la asamblea general, en algunos casos.

El Reglamento de la LOEPS, nos genera una nueva confusión, pues, mediante reformas aprobadas el 4 de agosto del 2020, se introduce en el artículo 46 del reglamento la resolución de conflictos por parte de la misma cooperativa, imponiendo la creación de una Comisión especial para ese menester y se manda que, a falta de aceptación de la resolución de esta comisión, se debe acudir a un Centro de Mediación y solo a falta de acuerdo en mediación, se puede presentar la denuncia en la SEPS. Nótese que, el socio, deberá agotar la gestión ante la comisión de resolución de conflictos de la cooperativa y luego, ante un centro de mediación, para llegar hasta la autoridad, de suerte que, lo que podría ser un reconocimiento de la autonomía, para que las cooperativas autogestionen la solución de sus conflictos, por la poca claridad y precisión de la reforma, se convierte en un obstáculo para la eficiencia y rapidez con la que deben solucionarse.

**La acción sugerida para la reforma en el Reglamento es aclarar el proceso de solución de conflictos y atribuciones de la comisión de resolución.**

VI. **Desafíos del gobierno y control de la cooperativa por parte de los socios:** Esta Área Clave de Reforma recibió una puntuación de 75% para el Reglamento, enfocándola bajo el Principio 1 – Proteger el control democrático de los miembros.

a) **Asunto Clave para la Reforma:** Registros del negocio sujetos a inspección por los socios

**Pregunta del Análisis CLARITY:** ¿Exige el gobierno que los registros del negocio estén abiertos a la inspección de cualquier miembro de la cooperativa?

**Solución Recomendada por CLARITY:** *Expedientes sujetos a inspección. Para facilitar el control del socio sobre la gerencia, los registros del negocio generalmente deben estar abiertos a inspección de cualquier socio de la cooperativa.*

**Análisis CLARITY de la LOEPS y su Reglamento:** La LOEPS sí cumple con normar el derecho de acceso a la información por parte de los socios, aunque por hacerlo algo ambiguamente, y permite que sea alterada por normas de inferior categoría. Vía reglamentos se termina modificando o, al menos, limitando las previsiones legales, como ocurre con el derecho de los socios a acceder a la información, sobre la gestión de su empresa, limitado por una resolución del órgano de control que, leída literalmente, por lo confusa, termina vetando el conocimiento hasta de los balances y que será analizada en el tema siguiente sobre el Reglamento.

**La sugerencia para la reforma de la LOEPS es eliminar las limitaciones al derecho de acceso a la información que tienen los socios por su condición de propietarios de la empresa, clarificando las excepciones y normas reglamentarias que eliminan la**

## **transparencia que debe existir en la gestión administrativa.**

El desarrollo del derecho de acceso a la información, sobre la gestión de la cooperativa, se encuentra en el Reglamento de la LOEPS, para ser viabilizado por los directivos y el gerente, quienes deben presentar sus informes de gestión y financieros a la asamblea general. No obstante, la Resolución No. SEPS-IGT-IGJ-2018-008, dictada por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria señala el índice temático de los documentos calificados como reservados y excluidos del acceso a la información pública, lo cual, evidentemente, es saludable, pues, no se podría admitir que, ciudadanos sin interés societario, tengan acceso a los negocios de las cooperativas. Sin embargo, la falta de precisión o de exclusión de la reserva, cuando se trata de los mismos socios de la cooperativa, ha llevado a la existencia de confusiones en su aplicación.

Efectivamente, en la práctica, el texto reglamentario facilita su malinterpretación y se conoce que ha dado lugar a que, se excluya del acceso a la información, también a los socios, en una afectación al derecho de los propietarios a ser informados sobre la marcha de su empresa, por parte de ciertos escasos dirigentes alegan la reserva declarada en la norma comentada.

**La sugerencia para la reforma del Reglamento de la LOEPS es suprimir el sigilo y reserva documental o dosificarla con mayor claridad y precisando, para quienes rige la confidencialidad y sancionando su violación o uso inadecuado de la información.**

VII. **Desafíos sobre la membresía:** Esta Área Clave de Reforma recibió una puntuación de 83% para el Reglamento, con su debilidad enfocando primariamente en el Principio 1 de CLARITY, la protección del control democrático de los miembros de la cooperativa.

a) **Asunto Clave para la Reforma:** Autonomía en la determinación del tamaño y calificación de los socios

**Pregunta del Análisis CLARITY:** ¿Puede el gobierno ordenar el tamaño y requisitos de membresía de una cooperativa?

**Solución Recomendada por CLARITY:** *Mediante procedimientos internos de gobierno, las cooperativas deberán fijar los requisitos relativos al tamaño y de la elegibilidad de los socios, de conformidad con las leyes aplicables de no-discriminación.*

**Análisis CLARITY de la LOEPS y su Reglamento:** La LOEPS no determina el mínimo de socios y los requisitos para asociarse a una cooperativa, pero peca de ambigua, al delegar al Gobierno (Función Ejecutiva) vía Reglamento General su fijación. Según el análisis, la LOEPS no presenta claridad en la protección del control democrático de los miembros de la cooperativa (Principio 1 de CLARITY). Es importante señalar que la ley debe ser declarativa y el reglamento desarrollar los postulados legales, con énfasis en los procedimientos.

Al presentar esta ambigüedad, la LOEPS deja abierta la puerta para la exageración en los formalismos por vía reglamentaria. **La acción sugerida para la Ley es reformarla dejando a discreción de los socios fundadores y del estatuto, la fijación del mínimo de socios y los requisitos de pertenencia a las cooperativas y al Reglamento General, únicamente la fijación del procedimiento de constitución.**

Según el análisis del Reglamento, en cuanto la fijación del mínimo de socios, lo fija solo para cooperativas de ahorro y crédito y “delega su delegación,” al Ministerio de Inclusión Económica y Social el mismo que, fijó en 10 socios, el mínimo para constituir una cooperativa de cualquier clase, excepto de transporte, dejando ese mínimo, a discreción de la Autoridad reguladora del transporte.

Téngase en cuenta que, entonces, son tres las instancias que fijan el número mínimo de socios para constituir una cooperativa, según su clase, lo cual no deja de ser un obstáculo y de generar confusión.

Se estima necesario, mencionar lo relacionado con los organismos de integración cooperativa, pues, a ellos también se les determina el número mínimo de cooperativas para su constitución. En efecto, el Reglamento de la LOEPS, precisa en el 25% de las cooperativas de la provincia domicilio de la Unión, el mínimo para su constitución; y, para el caso de federaciones, se fija en 50 cooperativas de 13 provincias diferentes.

Es notoria, la falta de unificación del mínimo de socios y los distintos organismos encargados de su determinación, aunque, en lo relativo a organismos de integración, parece adecuada la fijación establecida, debido al carácter de entes de representación que tienen estas organizaciones, caso contrario, carecerían de representatividad suficiente para ser interlocutores válidos ante el gobierno, al no aglutinar un número significativo de organizaciones.

También vale referirse a la limitación sobre el máximo de ellos, que trae el Artículo 80 del Reglamento de la LOEPS, para las cooperativas de vivienda, al establecer que, “las cooperativas de vivienda no podrán admitir un número de socios mayor al de la capacidad del terreno, viviendas u oficinas previstas”. Esta limitación parece innecesaria, pues, muy difícil es se admitan más socios que el número de viviendas.

**La acción sugerida para el Reglamento de la LOEPS es reformarlo dejando a discreción de las cooperativas el mínimo y requisitos para ser socios.**

VIII. **Desafíos con Directivos y Directores:** Esta Área Clave de Reforma recibió una puntuación de 75% para el Reglamento, enfocándola bajo el Principio 2 – Proteger la autonomía e independencia.

a) **Asunto Clave para la Reforma:** Funciones y responsabilidades de gestión

**Pregunta del Análisis CLARITY:** ¿Tiene el gobierno la autoridad de imponer las funciones y responsabilidades de la gerencia?

**Solución Recomendada por CLARITY:** *Evitar las definiciones detalladas de las funciones de la administración. Una ley cooperativa puede instruir de manera general acerca de la división básica de las funciones que competen a la junta directiva y a la gerencia, sin ser detallada, de modo que no impida la flexibilidad necesaria en la organización del negocio.*

**Análisis CLARITY de la LOEPS y su Reglamento:** La LOEPS, no determina funciones y responsabilidades del gerente. Se limita a definir su naturaleza y la forma de su contratación, remitiendo al Reglamento la fijación de dichas funciones, falta de precisión que acusa debilidad en el cumplimiento de Principio 1 de CLARITY, Proteger el control democrático del socio, pues debió remitirlas al estatuto de la cooperativa, como expresión de la voluntad de los socios, como dicen los artículos 47 y 72 de la LOEPS.

En el Reglamento de la LOEPS, se fijan las funciones del gerente, las mismas que, se circunscriben a las propias de la administración general y la representación judicial y extrajudicial de la cooperativa. Ciertamente que, la fijación de funciones del gerente en el Reglamento, peca de minuciosa o detallista, tanto que, en la práctica, los funcionarios del órgano de control, o exigen que se cumplan todas esas funciones o rechazan el ejercicio de alguna que no esté contemplada en ese detalle.

**La sugerencia para la reforma del Reglamento de la LOEPS es resumir en forma menos taxativa, las funciones y responsabilidades del gerente, dando mayor libertad y capacidad de decisión a los dueños de las cooperativas.**

### Conclusiones

Premisa obligada y primera conclusión, es la de ponderar la iniciativa de NCBA CLUSA al haber impulsado el diseño de CLARITY y hacerlo, en buena parte, adoptando o ciñéndose a los Principios de Alianza Cooperativa Internacional, concordando con el criterio de que, es más beneficio, fortalecer lo existente y madurado, antes que inventar principios o reglas que debilitan toda posición doctrinaria. A la vez, CLARITY también adopta distintos principios del Buen Gobierno institucional que se consideran necesarios para lograr el desarrollo. Juntos, estos principios forman un sustento sólido para conducir un análisis para la reforma.

Es importante destacar que, CLARITY impone una impronta de responsabilidad estatal, pues, no se limita a considerar los principios, como reglas de aplicación de los valores y que identifican a las cooperativas, distinguiéndolas de otras formas empresariales. Así es, CLARITY da un paso adelante y consagra como obligación del estado y derecho de los cooperativistas, la protección de esos principios por medio de la ley.

Adelantando las conclusiones, se puede apreciar que las puntuaciones para los 30 *Asuntos Clave para la Reforma* son por encima del promedio (82.5% para la LOEPS y 80% para su Reglamento

General), en los aspectos analizados. Es importante recordar que las puntuaciones no son indicadores generales de toda la Ley y su Reglamento, sino, solamente sobre estos 30 asuntos problemáticos identificados por CLARITY. En este sentido, es similar a un chequeo de salud legal y reglamentario realizado por profesionales.

El objetivo principal del Análisis de CLARITY es detectar potenciales problemas prácticos de la ley y el reglamento, entenderlos, analizarlos, calificarlos, e identificar posibles opciones para su reforma. A partir de esto, la función principal de las puntuaciones es orientar a los líderes cooperativistas nacionales a considerar y priorizar asuntos para la reforma como punto de partida para deliberaciones más profundas. CLARITY se enfoca en las puntuaciones más bajas porque corresponden a áreas que requieren atención más urgente.

Aunque este resumen ejecutivo se enfoca en las principales debilidades de la LOEPS y su Reglamento General según el Análisis CLARITY, es importante recordar que todas los *30 Asuntos Clave para la Reforma* han sido analizados y contienen valiosas recomendaciones y sugerencias para la reforma. Más allá de las debilidades identificadas, este *Análisis de CLARITY de la LOEPS y su Reglamento General* tiene mayor utilidad en muchas áreas de la LOEPS y su Reglamento General para la reforma.

Entre las conclusiones más destacadas del Análisis CLARITY de la LOEPS, tenemos las siguientes:

- La intromisión de la ley y reglamento en la gestión interna de las organizaciones, por ejemplo, fijando requisitos innecesarios, número de directivos, periodo de duración, forma de renovación, procedimiento de remoción, la imposición de estatutos obligatorios, entre otros aspectos, los mismos que coartan la libre decisión por parte de sus propietarios y en franca discriminación frente a la libertad que se deja a otras formas de organización empresarial.
- Se apunta la limitación impuesta a las cooperativas, frente a empresas privadas (léase compañías), para la ejecución de ciertas actividades, como seguros, turismo, medicina prepagada o salud, pues, éstas pueden ser ejercidas únicamente por sociedades de capital, según las leyes que las regulan, particular que constituye una franca discriminación legal hacia el sector cooperativo.
- Merece también ser mencionada la ambigüedad con que se trata la resolución de conflictos al interior de las cooperativas, pues, si bien es cierto, no existe norma expresa que dote de competencia a ningún organismo para ello, salvo la asignada a la SEPS para resolver, en apelación, las exclusiones de socios, sin embargo, esa autoridad ha venido resolviendo los conflictos entre socios y directivos, impugnación de elecciones, remoción de directivos, etc.

- Ciertamente que, en el marco de los Principios de CLARITY, no debería ser ni el organismo de control, ni el de fomento quienes tengan la tarea de resolver los conflictos suscitados al interior de las cooperativas, pero tampoco debería dejarse en el aire esta función.
- Finalmente, debemos considerar la dinámica legislativa, que demanda en forma permanente, los ajustes necesarios a la realidad cambiante del sector, más aún en épocas como la que el mundo ha vivido durante el último año con COVID-19, por ello, la necesidad de reformas debe ser tomada como una necesidad normal, propia del progreso legislativo.

En conclusión y más allá de los análisis que puedan efectuarse a la legislación, desde las distintas visiones que, evidentemente, van a surgir, la importancia de este trabajo radica en que, se ha utilizado una herramienta de análisis con parámetros claramente concebidos, aplicada en otros países, claro está, con las adecuaciones necesarias a la realidad ecuatoriana que permitan concluir en resultados sustentables y utilizables para un proceso de reformas.

El Análisis de CLARITY es solamente el primer paso en el proceso de la reforma a largo plazo. Lo que distingue CLARITY de otros métodos para la reforma es su enfoque es empoderar los líderes nacionales de cooperativas a comprender, analizar y evaluar sus entornos legislativos y regulatorios. Al aprender sobre diferentes temas y opciones, ganan confianza para discutir, priorizar y llegar a su propio consenso basado en su realidad, sus desafíos y necesidades. Con un consenso, los líderes cooperativos nacionales están listos para formular propuestas y recomendaciones de reforma. Luego, desarrollarán e implementarán estrategias de comunicación y promoción para la reforma de la legislación y la regulación cooperativas. Al hacerlo, descubren su propia voz política y se convierten en protagonistas de su propio desarrollo y futuro.

En todo caso, la importancia y el futuro exitoso de este trabajo, no se plasmará en su valoración positiva o negativa, sino en el empoderamiento que de él hagan los cooperativistas ecuatorianos con las autoridades gubernamentales y la Academia, para asumir el compromiso de llevar adelante un proceso de reformas a la LOEPS, pero, siendo ellos los protagonistas en forma conjunta, en forma cooperativa.

Esta es la recomendación más importante.

# Tarjeta de Puntuación CLARITY: Ley Orgánica Economía Popular y Solidaria

Principios de CLARITY →		TARJETA DE PUNTUACIÓN CLARITY: Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria																		
		Proteger el control democrático de los miembros			Proteger la autonomía e independencia			Respetar la membresía voluntaria		Requerir la participación económica de los miembros		Promover el trato equitativo		Promover el acceso a los mercados		Proporcionar un marco regulador eficiente y coherente		Proteger el debido proceso		Evitar los conflictos de intereses
Áreas de Asuntos Clave para la Reforma ↓		Preguntas →																		
	%	a	b	c	a	b	c	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	
1 – Formación y registro de una cooperativa	63%			1																4
2 – Supervisión de una cooperativa	75%			3																4
3 – Persona jurídica y derechos	100%			4																
4 – Membresía	92%	3		4																
5 – Gobierno de los miembros	88%	4		3																
6 – Directivos y directores	92%			3	4		4													
7 – Consejos de Administración y Vigilancia	63%	3		2																
8 – Cuentas de capital	75%	3																		
9 – Auditor	100%	4		4																
10 – Resolución de conflictos	83%																			2
11 – Disolución/asociación/fusión	75%																			4
12 – Organizaciones de nivel superior	100%																			
Puntuación obtenida	99	20		33																10
Puntuación máxima	120	24		40																12
Valor porcentual obtenido	83%	83%		83%																83%
Indicadores de CLARITY																				
Tarjeta de Puntuación de LOEPS		99																		
Porcentaje		82.50%																		
Esta Tarjeta de Puntuación se elaboró gracias al apoyo del Programa de Desarrollo Cooperativo de USAID.																				
Las opiniones expresadas en este informe son responsabilidad de los autores y no representan necesariamente la posición oficial de USAID.																				

Ver breve explicación sobre la Tarjeta de Puntuación en la página 41.

# Tarjeta de Puntuación CLARITY: Reglamento General de la Ley Orgánica Economía Popular y Solidaria

 <b>TARJETA DE PUN TUACIÓN CLARITY: REGLAMENTO GENERAL DE LA LOEPS</b> 																												
Principios de CLARITY →		Proteger el control democrático de los miembros			Proteger la autonomía e independencia			Respetar la membresía voluntaria			Requerir la participación económica de los miembros			Promover el trato equitativo			Promover el acceso a los mercados			Proporcionar un marco regulador eficiente y coherente			Proteger el debido proceso			Evitar los conflictos de intereses		
Áreas de Asuntos Clave para la Reforma ↓																												
Preguntas →		a			b			c			a			b			a			b								
1 – Formación y registro de una cooperativa		63%			1									2						3						4		
2 – Supervisión de una cooperativa		75%			3									4												4		
3 – Personería jurídica y derechos		100%			4									4			4											
4 – Membresía		83%			2			4			4																	
5 – Gobierno de los miembros		75%			4			2																				
6 – Directivos y directores		83%			2			4			4																	
7 – Consejos de Administración y Vigilancia		63%			3			2																				
8 – Cuentas de capital		88%			4									3														
9 – Auditor		100%			4			4																				
10 – Resolución de conflictos		75%			4															4			4			1		
11 – Disolución/asociación/fusión		75%			4																							
12 – Organizaciones de nivel superior		100%			4																							
Puntuación obtenida		96			19			32			6			3			12			7			8			9		
Puntuación máxima		120			24			40			8			4			16			8			8			12		
Valor porcentual obtenido		79%			79%			80%			75%			75%			75%			88%			88%			75%		
Regulación		120																										
Regulación		96																										
Porcentaje		80.00%																										

Esta Tarjeta de Puntuación se elaboró gracias al apoyo del Programa de Desarrollo Cooperativo de USAID. Las opiniones expresadas en este informe son responsabilidad de los autores y no representan necesariamente la posición oficial de USAID.

Ver breve explicación sobre la Tarjeta de Puntuación en la página 41.

## Historia del cooperativismo y su marco legal en el Ecuador

Según el autor Wilson Miño en su obra sobre la *Historia del Cooperativismo en el Ecuador*, “el origen del cooperativismo en el Ecuador se considera como parte de la sociedad humana, ya que siempre ha existido el cooperativismo como una práctica en el desarrollo económico, que en sí, está relacionado con un comportamiento totalmente coordinado y organizado con la finalidad de conseguir un objetivo o meta común.”<sup>1</sup> La cooperación en el Ecuador tiene una larga tradición histórica que se remonta a las épocas precoloniales, cuando constituyó un factor importante para el desarrollo organizacional y cultural de su población.<sup>2</sup>

Antes y después de la dominación de los incas y de la conquista de los españoles, existían formas de cooperación voluntaria de las colectividades agrarias para llevar a cabo obras de beneficio comunitario o de beneficio familiar. Por ende, el cooperativismo en el Ecuador tiene sus raíces profundas en el suelo fértil de la cooperación, practicada por las comunidades indígenas por milenios hasta el período colonial.

Poco o nada importante se conoce sobre el desarrollo de la cooperación durante la época colonial y los primeros años de la República.

A fines del siglo XIX aparecieron las primeras instituciones mutualistas de la mano de artesanos, industriales, obreros, comerciantes, empleados y patronos; instituciones caracterizadas por ser entidades gremiales y multifuncionales.<sup>3</sup> Se caracterizaron por ser entidades gremiales y multifuncionales donde “su autonomía respecto de la Iglesia Católica y de los partidos políticos variaba según los casos, pero era generalmente precaria.”<sup>4</sup> A principios del siglo XX, el movimiento mutualista de autoayuda empezó gradualmente a perder importancia en la medida en que los gremios adquirieron un papel más clasista y reivindicativo y con la creación de los primeros sindicatos.<sup>5</sup> De estas entidades gremiales se derivarán las primeras organizaciones que, bajo principios y normas filosóficas cooperativas, habían surgido desde 1919.

En 1937 el Estado ecuatoriano intervino directamente para incentivar el desarrollo de empresas cooperativas con la expedición de la primera *Ley de Cooperativas*<sup>6</sup> durante el gobierno de Alberto Enríquez Gallo, quien impulsa el sector cooperativo con el propósito de dar mayor alcance organizativo a los movimientos campesinos, modernizando su estructura productiva y administrativa, mediante la utilización del modelo cooperativista.<sup>7</sup> En 1937 sólo existían seis organizaciones, y en 1948 resultaban inscritas 159 organizaciones, de las cuales la gran mayoría eran de carácter agrícola.<sup>8</sup> Aunque la Ley de Cooperativas de 1937 permitió legitimar y dar un sustento formal al cooperativismo, no resultó adecuada frente a la dinámica social de la época.

---

<sup>1</sup> *Historia del Cooperativismo en el Ecuador*, página 23 (Miño Grijalva 2013)

<sup>2</sup> *El movimiento cooperativo en el Ecuador. Visión histórica, situación actual y perspectivas* (Da Ros 2007)

<sup>3</sup> *Ibidem*, (Da Ros 2007)

<sup>4</sup> *Ibidem, Lucha política y origen de los partidos políticos en el Ecuador*, página 231 (Ayala Mora 1982)

<sup>5</sup> *Ibidem*, (Da Ros 2007)

<sup>6</sup> Ley de Cooperativas, Decreto Supremo n. 10 del 30 de noviembre de 1937, publicado en el Registro Oficial n. 8131 del 1ro. de diciembre de 1937. El respectivo Reglamento se expidió un año más tarde.

<sup>7</sup> *Importancia de las cooperativas en el Ecuador al margen de la Economía Popular y Solidaria* (Poveda-Burgos, Erazo-Flores y Neira-Vera 2017)

<sup>8</sup> *Ibidem*, (Da Ros 2007), páginas 254-255

Asimismo, su vigencia abrió un abanico de posibilidades inmediatas y futuras para el desarrollo de la cooperación sin que el control y participación del Estado creciera con él.<sup>9</sup>

En la década de los sesenta se produce un importante crecimiento del cooperativismo ecuatoriano impulsado por el Estado y por las agencias norteamericanas (públicas y privadas) de desarrollo USAID (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional), CUNA (Credit Union National Association) y CLUSA (Cooperative League of the USA, hoy NCBA CLUSA), como parte de la iniciativa denominada Alianza para el Progreso.<sup>10</sup> Para el año 1960 existían en el país 485 cooperativas y entre 1961 y 1968 se constituyeron 874 organizaciones.<sup>11</sup>

En 1966, la segunda Ley de Cooperativas<sup>12</sup> fue expedida durante el gobierno interino de Clemente Yerovi Indaburu, actualizando la normativa promulgada en 1937. La Ley dispuso que diferentes instancias del Estado participen activamente en la promoción del cooperativismo y en la concesión de préstamos en condiciones favorables. Se desarrolló la nueva ley con disposiciones reglamentarias para facilitar su aplicación y, entre otros aspectos, contemplaba exención de impuestos, preferencias en licitaciones convocadas por instituciones estatales, liberación de impuestos a la importación de herramientas y maquinarias agrícolas y semillas, exoneraciones de gravámenes fiscales a las exportaciones de cooperativas artesanales y artísticas, y, también preferencias en las expropiaciones de tierras a favor de organizaciones campesinas.

Adicionalmente, se creó la Dirección Nacional de Cooperativas, como máximo organismo nacional encargado de la promoción, asesoría, fiscalización, educación y registro de los diferentes tipos de cooperativas, la misma que, no pudo cumplir eficientemente con su mandato por el escaso presupuesto económico y de personal.

La Ley de Cooperativas de 1966 fue reformada en 1969, 1979 y 1992.<sup>13</sup>

Con la aprobación de la nueva *Constitución de la República del Ecuador* en 2008, se iniciaron cambios profundos en lo económico, social y político del país, principalmente con una quiebra de la visión ortodoxo neoliberal del desarrollo que privilegia la acumulación del capital. En su lugar, la Constitución promulgó una nueva visión del desarrollo donde el ser humano es el sujeto y fin de la actividad económica, con un concepto y visión del mundo de las antiguas sociedades de la región de los Andes llamado el *Sumak Kawsay*,<sup>14</sup> que, en Ecuador, se ha traducido como "buen vivir," un paradigma inspirado en la tradición indígena de buscar el equilibrio con la naturaleza en la satisfacción de las necesidades en vez del mero crecimiento económico.<sup>15</sup> En vez de concepciones tradiciones occidentales, la constitución concibe el desarrollo como un todo integrado, "sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socioculturales y ambientales, del buen uso del conocimiento, la tecnología y los saberes ancestrales que garantizan

---

<sup>9</sup> Ibidem, (Miño Grijalva 2013), página 46

<sup>10</sup> Ibidem, (Da Ros 2007), página 256

<sup>11</sup> *La organización popular en Ecuador* (Hurtado y Herudek 1974)

<sup>12</sup> Decreto Supremo n. 1031 del 7 de septiembre de 1966.

<sup>13</sup> Ibidem, (Da Ros 2007) páginas 258-259

<sup>14</sup> *La economía solidaria y el cooperativismo en el Ecuador de la revolución ciudadana: entre la ilusión y el desencanto* (Naranjo Mena 2020)

<sup>15</sup> *Sumak Kawsay* (Wikipedia 2021)

la realización del buen vivir, del *Sumak Kawsay*.<sup>16</sup> La constitución ecuatoriana incorpora los principios del buen vivir o *Sumak Kawsay* en sus artículos 275° a 278° (Título VI: Régimen de Desarrollo).

Varios artículos de la nueva constitución tendrán reconocimientos importantes para el movimiento cooperativo y otros actores de la Economía Popular y Solidaria, incluyendo:

- Artículo 283 que reconoce que “El sistema económico es social y solidario ... se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y la demás que la Constitución determine.”
- Artículo 309 que declaró que “El sistema financiero nacional se compone de los sectores público, privado y del popular y solidario, que intermedian recursos del público.”
- Artículo 311 que afirma que “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 ... recibirán un tratamiento diferenciado y preferencial del Estado, en la medida en que impulsen el desarrollo de la economía popular y solidaria.”<sup>17</sup>

Es en este contexto de la nueva Constitución que la segunda Ley de Cooperativas de 1966 fue derogada y reemplazada por una nueva *Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria* (LOEPS) publicada el 10 de mayo de 2011 que incluyó a todos los actores de la economía solidaria y de la economía popular, configurando un sector diferente del público y privado.

La ley mencionada, excluye de la economía popular y solidaria, las formas asociativas gremiales, profesionales, laborales, culturales, deportivas, religiosas, entre otras, cuyo objeto social principal, no sea la realización de actividades económicas de producción de bienes y servicios. La LOEPS diferencia entre economía “popular” y “solidaria”. La norma considera como “economía popular” a los emprendimientos individuales o familiares, autogestionados por sus propietarios que buscan la subsistencia y no la acumulación de capital, como las *Unidades Económicas Populares* que son “las que se dedican a la economía del cuidado, los emprendimientos unipersonales, familiares, domésticos, comerciantes minoristas y talleres artesanales; que realizan actividades económicas de producción, comercialización de bienes y presentación de servicios que serán promovidas fomentando la asociación y la solidaridad...”<sup>18</sup>

La LOEPS define la *Economía Popular y Solidaria* como “la forma de organización económica, donde sus integrantes, individual o colectivamente, organizan y desarrollan procesos de producción, intercambio, comercialización, financiamiento y consumo de bienes y servicios, para satisfacer necesidades y generar ingresos, basadas en relaciones de solidaridad, cooperación y 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.”

Marcando diferencias con la economía popular, la nueva normativa entiende como “economía solidaria” a lo colectivo, a las organizaciones reconocidas como personas jurídicas por la

---

<sup>16</sup>Artículo 275, *Constitución de la República del Ecuador* (Asamblea Nacional de la República del Ecuador 2008)

<sup>17</sup> Ibidem, (Asamblea Nacional de la República del Ecuador 2008)

<sup>18</sup> Ibidem, Artículo 73 de la LOEPS (Asamblea Nacional de la República del Ecuador 2011)

autoridad gubernamental, dedicadas a actividades económica de producción o servicios, autogestionadas por sus miembros, quienes, simultáneamente, tiene la condición de usuarios, consumidores, proveedores o trabajadoras.<sup>19</sup>

La LOEPS reconoce tres subsectores de la economía solidaria que son los sectores comunitarios, asociativos y cooperativistas, que se consideran, juntamente con las Unidades Económicas Populares como partes integrantes de la "economía popular y solidaria" (EPS):

- *Organizaciones comunitarias* o el sector comunitario, que responden a sectores rurales y comunidades indígenas, "es el conjunto de organizaciones, vinculadas por relaciones de territorio, familiares, identidades étnicas, culturales, de género, de cuidado de la naturaleza, urbanas o rurales; o, de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades que, mediante el trabajo conjunto, tienen por objeto la producción, comercialización, distribución y el consumo de bienes o servicios lícitos y socialmente necesarios, en forma solidaria y auto gestionada..."<sup>20</sup>
- *Asociaciones* son integradas únicamente por personas naturales y los aportes de los asociados que no son reembolsables. Según la LOEPS, el sector asociativo es "el conjunto de asociaciones constituidas por personas naturales con actividades económicas productivas similares o complementarias con el objeto de producir, comercializar y consumir bienes y servicios lícitos y socialmente necesarios, auto abastecerse de materia prima, insumos, herramientas, tecnología, equipos y otros bienes, o comercializar su producción en forma solidaria y auto gestionada ..." <sup>21</sup>
- *Cooperativas*, las entidades de la EPS más avanzadas por su historia y doctrina, el sector cooperativo es definido 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."<sup>22</sup>

El Reglamento de la LOEPS fue promulgado el año siguiente, es decir, en 2012 y desde entonces ambos la LOEPS y su Reglamento han sido reformados varias veces.

## Contexto del movimiento cooperativo en Ecuador

Una evaluación de la *Ley Orgánica Economía Popular y Solidaria* (LOEPS) del Ecuador tiene que considerar las características del movimiento cooperativo de Ecuador hoy en día, pues el sector está en constante cambio. A continuación, un resumen de la Economía Popular y Solidaria (EPS) y su subsector cooperativo resaltando los aspectos más relevantes.

---

<sup>19</sup> Ibidem, página 402, (Naranjo Mena 2020)

<sup>20</sup> Ibidem, Artículo 15 de la LOEPS (Asamblea Nacional de la República del Ecuador 2011)

<sup>21</sup> Ibidem, Artículo 18 de la LOEPS (Asamblea Nacional de la República del Ecuador 2011)

<sup>22</sup> Ibidem, Artículo 21 de la LOEPS (Asamblea Nacional de la República del Ecuador 2011)

## Características principales

La ley divide las entidades de la EPS en 4 tipos distintos, con sus propias personerías jurídicas, que son: el sector Comunitario, Asociativo, Cooperativista y las Unidades Económicas Populares. Finalmente, se divide las entidades de la EPS entre el *Sector Financiero Popular y Solidario*, que incluye las cooperativas de ahorro y crédito, mutualistas, cajas de ahorro, bancos comunales y una caja central que cuentan con legislación y reglamentos diferenciados;<sup>23</sup> y el *Sector No Financiero o Real Popular y Solidario* representando todas las otras entidades, legisladas y reglamentadas por la LOEPS.

En total, la Economía Popular y Solidaria cuenta con casi nueve millones de aportaciones. Es difícil, si no imposible, calcular el número total de socios que corresponden a estos millones certificados de aportación. Una estimativa alega que el número de socios de la EPS podría quedar entre 6-7 millones, pero no fue posible verificar.

Figura 3: Número de organizaciones y certificados de aportación de la EPS, mayo, 2021<sup>24</sup>



## Sector No Financiero de la Economía Popular Solidaria

A julio de 2021, la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS)<sup>25</sup> reporta que *El Sector No Financiero o Real de la Economía Popular y Solidaria* se encuentra conformado por 15,566 organizaciones, las cuales, pertenecen al sector asociativo (83%), cooperativista (17%) y comunitario (<1%) y que congregan a 498,891 certificados de aportación. De todas estas entidades, aproximadamente 65% se concentra en el sector agropecuario, 25% en el textil, 37% en el sector de limpieza y mantenimiento, 25% en transporte y 19% en alimentos.<sup>26</sup>

## Sector Financiero de la Economía Popular Solidaria

<sup>23</sup> *Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario* (Asamblea Nacional de la República del Ecuador 2011)

<sup>24</sup> *Ibidem*

<sup>25</sup> *Ibidem*, página 1, (Superintendencia de la Economía Popular y Solidaria (SEPS) 2021)

<sup>26</sup> *Panorama SEPS, Sector Real de la Economía Popular y Solidaria: Una breve aproximación abril 2021*, página 2, (Superintendencia de la Economía Popular y Solidaria (SEPS) 2021)

El Sector Financiero de la Economía Popular y Solidaria se encuentra conformado por 512 organizaciones donde la gran mayoría pertenecen al sector cooperativista (cooperativas de ahorro y crédito), después con 4 mutualistas y una caja central, congregando un total de 8.222.399 certificados de aportación. El tamaño y alcance de estas organizaciones en el sector financiero es significativo y también su crecimiento. Entre 2016 - 2021, el sector financiero popular y solidario incrementó su participación en el sistema financiero nacional, pasando del 14% en el año 2016, al 18% y 19% en los años posteriores – hasta el 27% en 2021. Esto se refleja además en el aumento de la colocación de créditos de USD 1.829 en 2016 a USD 2.111 en el año 2020.<sup>27</sup> En mayo de 2021, el sector financiero popular y solidario mantuvo activos de USD 19.030 millones, una cartera de crédito de USD 13.374, y depósitos de USD 15,201 millones.<sup>28</sup> Según las cifras de 2020, sin los cinco bancos privados más grandes del país, la cartera de crédito y los depósitos en el Sector Financiero Popular y Solidaria son mayores a los del sistema bancario.<sup>29</sup> En número de operaciones del sector financiero popular y solidario ocupa entre el 32% y 36% de la participación de mercado del total de colocación de crédito.<sup>30</sup> Entre sus mayores clientes están los propios socios de la EPS. En 2020, de la distribución del saldo de la cartera de crédito del Sector Financiero Popular y Solidaria, la EPS mantiene 80% que viene de las cooperativas, 16% de las asociaciones y 4% de los organismos de integración. De los socios de la EPS, 51% tienen depósitos, 19% con créditos, y 48% son socios del propio Sector Financiero.

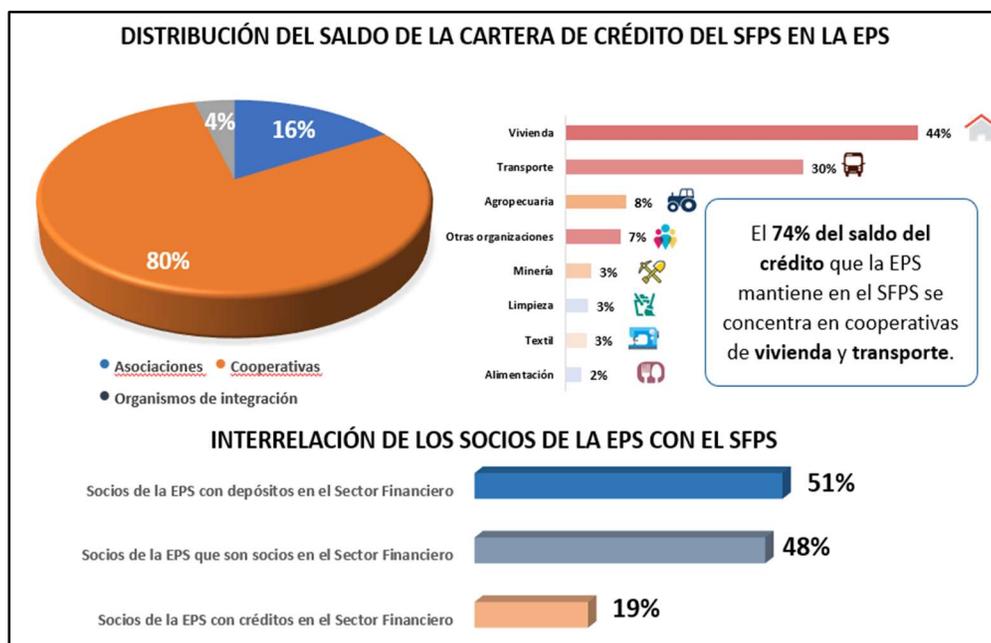


Figura 4: Distribución del saldo de la cartera de crédito del SFPS en la EPS<sup>31</sup>

<sup>27</sup> Revista CONAFIPS, julio, 2021, (Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias (CONAFIPS) 2021)

Sect<sup>28</sup> Ibidem, Actualidad y Cifras EPS, página 2

<sup>29</sup> Información mensual unificada al 31 de agosto de 2020 (Superintendencia de la Economía Popular y Solidaria (SEPS) 2020)

<sup>30</sup> Ibidem, Revista CONAFIPS, página

<sup>31</sup> Información mensual unificada al 31 de agosto de 2020, presentación PowerPoint, SEPS, inédita.

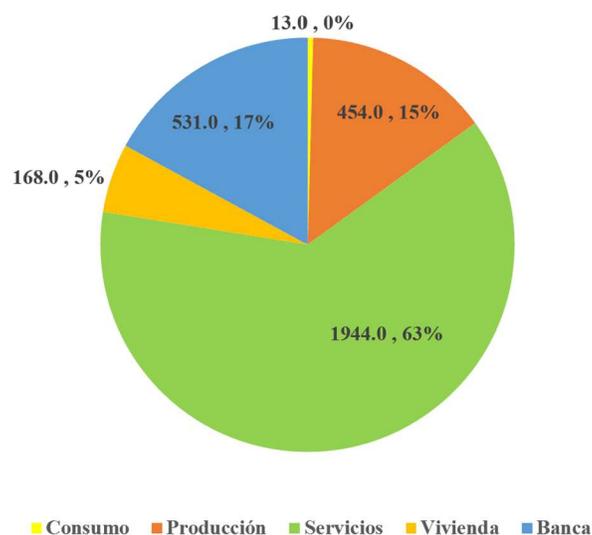
## Sector cooperativo del Ecuador

El Artículo 21 de la *Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria* (LOEPS) define las cooperativas 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.” Su Artículo 22 clasifica a las cooperativas según su actividad principal y pertenecerán a uno solo de los siguientes grupos: producción, consumo, vivienda, ahorro y crédito, y servicios.<sup>32</sup>

En Ecuador las cooperativas, tanto del sector financiero como del no financiero, son el segmento más importante del marco institucional de la EPS. De las entidades del *Sector Real Popular y Solidario (No Financiero)* el sector cooperativo representa a 2647 cooperativas y 136,572 certificados de aportación. Mirando el *Sector Financiero Popular y Solidario*, encontramos que se integra principalmente de 511 entidades, de las cuales, son 496 cooperativas de ahorro y crédito (97% del total).<sup>33</sup> Según la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito (FECOAC), las cooperativas de ahorro y crédito representan 23% del sector financiero del país.<sup>34</sup>

Hoy existen 3,143 cooperativas en el país con un total de 8.358.840 certificados de aportación. Las Figuras 5 y 6 abajo muestran el número de cooperativas y el número de certificados de aportación por sector económico en el país en el 2020.<sup>35</sup>

Figura 5: Número y porcentaje de cooperativas por sector



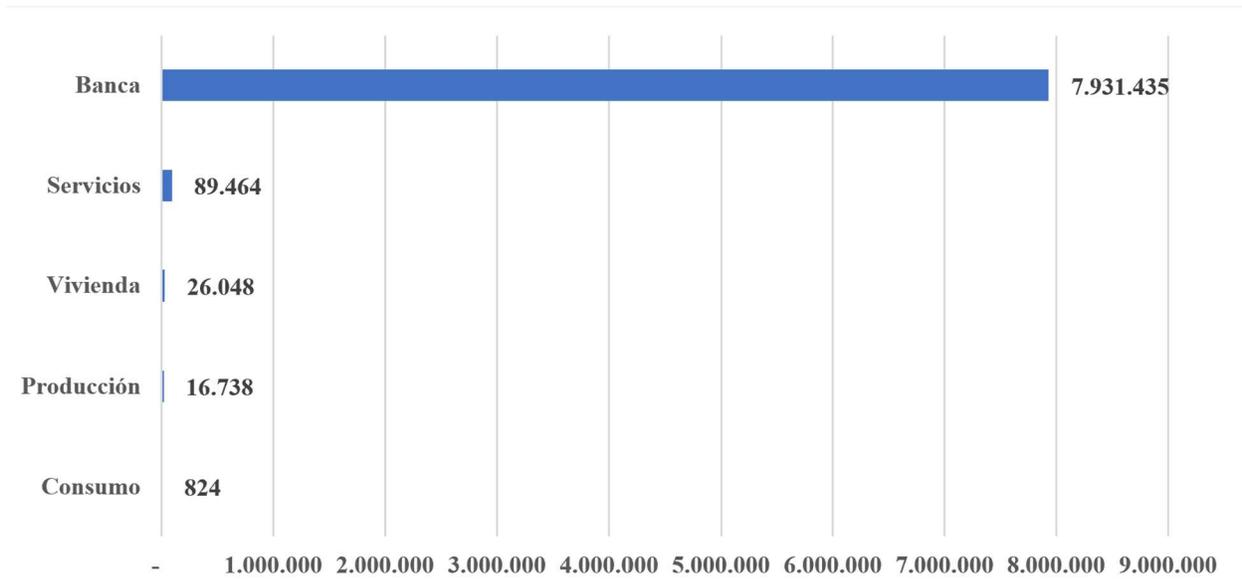
<sup>32</sup> LOEPS, (Asamblea Nacional de la República del Ecuador 2011)

<sup>33</sup> *Actualidad y Cifras*, julio de 2020 (Superintendencia de la Economía Popular y Solidaria (SEPS) 2021)

<sup>34</sup> *Ecuador, País Cooperativo* (Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito (FECOAC) 2021)

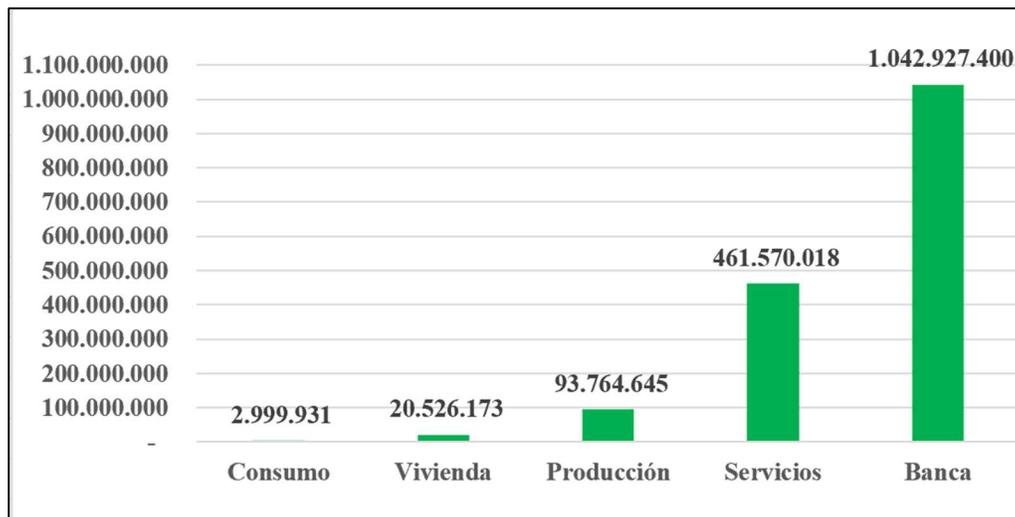
<sup>35</sup> *Mapeo Cooperativo: Datos Estadísticos Informe Nacional: Ecuador Programa ACI-UE* (International Cooperative Alliance y Cooperativas de las Américas 2020)

Figura 6: Número de certificados de aportación por sector de cooperativas



Pero los números de entidades, certificados de aportación, y estimativas de socios afiliados no miden toda la relevancia e impacto socioeconómico del sector cooperativo en el país. Aunque Ecuador no cuenta con datos exactos sobre la contribución de las cooperativas en el PIB nacional, durante los primeros 6 meses de 2020 se estima que las cooperativas facturaron por productos y servicios, un total de 1.6 mil millones de dólares americanos (USD). La Figura 7 abajo muestra la facturación de cooperativas por sector en el 2020.<sup>36</sup>

Figura 7: Facturación de cooperativas por sector en USD



<sup>36</sup> Ibidem, *Mapeo Cooperativo: Datos Estadísticos Informe Nacional: Ecuador Programa ACI-UE* (International Cooperative Alliance y Cooperativas de las Américas 2020)

## Organismos de integración

La LOEPS permite a las entidades de la EPS crear organismos de integración representativa o económica, con carácter local, provincial, regional o nacional, cuyo objeto es “defender los intereses de sus afiliadas, ante organismos públicos y privados, colaborar en la solución de sus conflictos y brindarles capacitación, asesoría y asistencia técnica y podrán ser uniones, redes, federaciones de cada grupo y confederaciones.”<sup>37</sup>

El *Sector Financiero de la Economía Popular y Solidaria* cuenta con 15 organismos de integración, siendo nueve uniones de cooperativas de ahorro y crédito, cinco redes de integración, y una federación nacional (Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito - FECOAC).

El *Sector No Financiero de la Economía Popular y Solidaria* cuentan con cuatro federaciones activas representando los sectores de transporte, ganadería, y pesca. También cuenta con 49 uniones de cooperativas activas, representando principalmente el sector de transporte (41), y otras representando los sectores de pesca y agropecuaria.

Ecuador no cuenta con una confederación o federación nacional que representa todo el sector cooperativo. Los organismos de integración y los actores gubernamentales juegan un rol importante en el “ecosistema cooperativo” del país, y sus fortalezas y debilidades tienen consecuencias para todo el sector cooperativo.

## Actores Gubernamentales Clave

- *Superintendencia de la Economía Popular y Solidaria (SEPS)*: La SEPS es una entidad técnica de supervisión y control de las organizaciones de la EPS, con personalidad jurídica de derecho público y autonomía administrativa y financiera, que busca el desarrollo, estabilidad, solidez y correcto funcionamiento del sector económico popular y solidario.<sup>38</sup> Creada por la LOEPS en su capítulo III, artículos 146-156, la SEPS inició su gestión el 5 de junio de 2012. Entre sus atribuciones incluyen: 1) otorgar personalidad jurídica a las organizaciones sujetas a la LOEPS y disponer su registro; 2) fijar tarifarios de servicios que otorgan las entidades del sector financiero popular y solidario; 3) autorizar las actividades financieras de las organizaciones del Sector Financiero Popular y Solidario; 4) levantar estadísticas de las actividades que realizan las organizaciones sujetas a esta Ley; 5) imponer sanciones; y las demás atribuciones previstas en la LOEPS y su Reglamento.<sup>39</sup> La SEPS está liderada por una superintendente y organizada en cuatro principales intendencias generales para asuntos jurídicos, el desarrollo organizacional, servicios e inteligencia de la información, y técnica, con nueve intendencias nacionales bajo su supervisión. En el 2020, la SEPS tuvo un total de 542 empleados y un presupuesto de USD 16.378.582.<sup>40</sup>

---

<sup>37</sup> Ibidem, LOEPS, Artículos 121 y 123

<sup>38</sup> Wikipedia [https://borradopedia.com/index.php/Superintendencia\\_de\\_Econom%C3%ADa\\_Popular\\_y\\_Solidaria](https://borradopedia.com/index.php/Superintendencia_de_Econom%C3%ADa_Popular_y_Solidaria)

<sup>39</sup> LOEPS, Artículo 147 (Asamblea Nacional de la República del Ecuador 2011)

<sup>40</sup> *Rendición de Cuentas 2020, SEPS* (Superintendencia de la Economía Popular y Solidaria (SEPS) 2020)

- *Instituto de Economía Popular y Solidaria (IEPS)* Creado por artículo 153 de la *LOEPS*, el IEPS es una entidad de derecho público, con jurisdicción nacional, dotado de personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica, administrativa y financiera, que ejecuta la política pública, coordina, organiza y aplica de manera desconcentrada, los planes, programas y proyectos relacionados con los objetivos de la *LOEPS*. Su papel es de fomentar y promover a las personas y organizaciones de la EPS como: elaborar y ejecutar programas y proyectos para su fortalecimiento, formar capacitadores, e diseñar e implementar estrategias para la inserción de la EPS en el mercado. Adscrito al *Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES)*, y bajo el liderazgo del Director Nacional, el IEPS está organizado por la Dirección General administrativo, con una división de Coordinación General Técnica para sus programas y una Dirección Zonal en varios lugares de implementación del país. En el 2020, IEPS tuvo un total de 170 empleados y un presupuesto de USD 3.781.930.<sup>41</sup>
- *Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias (CONAFIPS)*: La CONAFIPS es una institución financiera pública, que opera como banca de segundo piso al servicio de los actores de la economía popular y solidaria. CONAFIPS trabaja a través de las organizaciones del sector financiero popular y solidario incluyendo cooperativas de ahorro y crédito, mutualistas, cajas de ahorro y bancos comunales. CONAFIPS ofrece una línea de productos y servicios financieros y no financieros que incluyen créditos, servicios de garantías, fortalecimiento y transferencia tecnológica a las organizaciones, con el fin de fortalecer su capacidad de generar créditos para sus socios. Con la promulgación de la *LOEPS* el 10 de mayo de 2011, se creó a la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias, que inició su gestión el 28 de diciembre de 2012 con la aprobación de su Estatuto Social por parte de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. En el 2020, CONAFIPS tuvo una cartera bruta que llegó a USD 370 millones, apoyando 35 cooperativas de ahorro y crédito (COACS) del Segmento 1; 4 Mutualistas; 44 COACS del Segmento 2; y 78 COACS del Segmento 3. CONAFIPS tiene 118 empleados y un presupuesto de USD 435.965.218.
- *Comité Interinstitucional de la Economía Popular y Solidaria*: Creado por la *LOEPS* en su Título VI, Capítulo 1, Artículo 142, el Comité Interinstitucional es el ente rector de la Economía Popular y Solidaria. El Comité está integrado por los ministros de Estado que se relacionen con la Economía Popular y Solidaria, según lo determine el Presidente de la República. El Comité Interinstitucional es responsable de dictar y coordinar las políticas de fomento, promoción e incentivos, funcionamiento y control de las actividades económicas de las personas y organizaciones de la EPS, con el propósito de mejorarlas y fortalecerlas. Así mismo, el Comité Interinstitucional evaluará los resultados de la aplicación de las políticas de fomento, promoción e incentivos. Desde su creación, el Comité Interinstitucional ha sesionado en menos de 10 ocasiones.<sup>42</sup>
- *Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera*: La Junta forma parte de la Función Ejecutiva y es responsable para la formulación de las políticas públicas, y la regulación y supervisión monetaria, crediticia, cambiaria, financiera de seguros y valores. La Junta está conformada con plenos derechos por los titulares de los ministerios de Estado responsables de la política económica, de la producción, de las finanzas públicas, el titular de la

<sup>41</sup> Sitio Web de la IEPS, <https://www.economiasolidaria.gob.ec/la-institucion/>

<sup>42</sup> Ibidem, página 410, (Naranjo Mena 2020)

planificación del Estado y un delegado del Presidente de la República. Dada la importancia que el Sector Financiero de la EPS tiene en la economía ecuatoriana, entre las autoridades que participan en las deliberaciones es un representante de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria.

## Una orientación a la metodología de CLARITY

### 30 Asuntos Clave para la Reforma de la Ley y Regulación Cooperativa

Según estudios extensivos de leyes de cooperativas en más de 25 países, junto con sus experiencias trabajando con cooperativas al rededor del mundo, los fundadores de CLARITY se han identificado 30 potencial problemas denominados los *Asuntos Clave para la Reforma de la Ley y Regulación Cooperativas*. Estos asuntos se basan en una extensa investigación legal y regulatoria cooperativa y décadas de experiencia en el campo del desarrollo cooperativo.

Para facilitar la consulta, estos 30 *Asuntos Clave para la Reforma* se han organizado en **12 Áreas de Asuntos Clave para la Reforma** relacionados. Estas *12 Áreas de Asuntos Clave* incluyen: *formación y el registro de una cooperativa; supervisión cooperativa; personería jurídica y derechos; membresía; gobierno de los socios; directivos y directores; consejos de administración y vigilancia; cuentas de capital; auditores; resolución de conflictos; disolución/escisión/fusión; y organizaciones de nivel superior.*

Figura 8: 30 Asuntos Clave para la Reforma en las 12 Áreas



#### 30 ASUNTOS CLAVE PARA LA REFORMA EN 12 ÁREAS DE ASUNTOS CLAVE

##### Formación y Registro de una Cooperativa

- Plazos / incumplimientos del proceso de registro
- Requisitos de registro equitativos
- Separación de la función de registrador de otras funciones
- Imposición de estatutos obligatorios

##### Supervisión de una cooperativa

- Equidad de requerimientos regulatorios
- Interferencia del Estado en las decisiones de negocio
- Separación de funciones reguladoras y de promoción

##### Personería jurídica y derechos

- Personería jurídica autónoma
- Equidad de derechos en la personería jurídica
- Responsabilidad / indemnización de directivos y directores

##### Membresía

- Membresía no obligatoria
- Autonomía para determinar el tamaño y las calificaciones para los socios
- Membresía de entidades gubernamentales

##### Gobernanza por los miembros

- Gobernanza democrática.
- Registros comerciales sujetos a inspección por miembros.

##### Directivos y Directores

- Funciones y responsabilidades de gestión
- Nombramiento estatal de gerentes
- Gestión financiera autónoma

##### Consejos de administración y vigilancia

- Nombramiento o destitución estatal del consejo de administración
- Tamaño y composición de la cooperativa

##### Cuentas de Capital

- Distribución de excedentes
- Mandatos de distribución a reservas y fondos de capital

##### Auditores

- Selección democrática de auditores
- Selección autónoma e independiente de auditores

##### Resolución de Conflictos

- Acceso a las cortes y tribunales independientes: conflictos de intereses
- Acceso a las cortes y tribunales independientes: marco regulador eficiente y coherente
- Acceso a las cortes y tribunales independientes: debido proceso

##### Disolución / Asociación / Fusión

- Disolución y distribución de activos
- Derechos de cooperativas y miembros en fusiones y fusiones

##### Organizaciones de nivel superior

- Membresía y estructura de organizaciones ápices de segundo o tercer grado

## Los Principios de CLARITY

A través de una serie de reuniones, talleres y evaluaciones extensas, los fundadores de CLARITY han generado un conjunto de 12 Principios para lograr entornos legales favorables al desarrollo cooperativo (ver Figura 9 a continuación). Siete de los Principios de CLARITY son basados en los mismos principios distintivos de las empresas cooperativas. Ya en 1844, los Pioneros de Rochdale en Inglaterra, fundadores de la primera cooperativa de la historia, habían formulado un sistema de principios simple, claro y contundente, que les aseguró la conducción de la organización en beneficio de sus miembros. En 1995, la nueva *Declaración de Identidad Cooperativa* adoptada por la II Asamblea General de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) incluyó una nueva definición de cooperativa y una revisión de la formulación de los Principios y Valores Cooperativos. La nueva formulación mantiene la esencia de un sistema de principios y valores que demostró ser eficiente en casi 175 años de historia y contribuyó a transformar al cooperativismo en una de las mayores fuerzas sociales y económicas a nivel mundial, a la vez que incorpora nuevos elementos para una mejor interpretación del momento histórico actual. Si la ley y regulación no reconocen o respetan estos principios y valores cooperativos, ¿cómo puede funcionar el cooperativismo?

### ***Grupo de Principios “Internos de las Cooperativas”:***

El primer grupo de Principios de CLARITY (1 al 4) se relacionan con temas y asuntos *internos* de las cooperativas que son legisladas o reguladas. Estos provienen de la necesidad de la ley de proteger y promover el control democrático de las cooperativas por su membresía, y afirman que los sistemas legales y de regulación deben:

- ***Proteger el control democrático del socio***, que se refiere al carácter democrático de las cooperativas, concediendo el control de la organización a sus socios;
- ***Proteger la autonomía e independencia*** de las cooperativas del gobierno, personas, o entidades con excepción de los socios de la cooperativa;
- ***Respetar la membresía voluntaria***, que se refiere a la naturaleza voluntaria de la membresía de las cooperativas, que permite que la membresía sea determinada por la cooperativa y no asignada por mandato de la ley o el gobierno; y
- ***Requerir la participación económica del socio*** y promover las responsabilidades de la membresía, incluidas las obligaciones de contribuir equitativamente y controlar de forma democrática el capital de la cooperativa.

### ***Grupo de Principios “Externos de las Cooperativas”:***

El segundo grupo de Principios de CLARITY (5 al 9) se relacionan con temas y asuntos *externos* de las cooperativas que son legisladas o reguladas. Estos Principios son basados en buenas prácticas legales, regulatorias y del Buen Gobierno.

Los primeros dos Principios de este grupo (5 y 6) se centran en la *relación entre las cooperativas y otros negocios dentro de la economía*. Donde el gobierno ha “guiado” al movimiento cooperativo, las cooperativas han sido restringidas de incorporarse a ciertas líneas de negocios, por leyes paternalistas o mandatos del gobierno en turno. Además, los marcos reguladores,

incluyendo aquellos decretados para promover la privatización de las industrias, a menudo excluyen la participación de las cooperativas por medio de requisitos reguladores onerosos, diseñados para los grandes negocios o los monopolios propiedad del Estado. Para promover el tratamiento equitativo de las cooperativas, los Principios de CLARITY aconsejan que los sistemas legales y de regulación debieran:

- **Promover el tratamiento equitativo:** Ser no menos ventajosos para las cooperativas que para otros negocios en el mismo sector, al tiempo que protegen y son sensibles al carácter mutual de las cooperativas; y
- **Promover el acceso a los mercados:** Proporcionar facilidades e incentivos razonables, cuando sea apropiado, que permitan a los negocios cooperativos operar dentro de un sector.

Los otros tres *Principios* de este grupo (7 al 9), *se refieren a la estructura institucional y al funcionamiento del marco regulador*. En muchos países, el establecimiento de una burocracia separada para el registro y supervisión de las cooperativas ha conducido a grandes ineficiencias e injusticias procesales que no tienen que enfrentar otros negocios privados. Por ejemplo, muchas cooperativas deben recibir de parte del Registrador de Cooperativas la aprobación afirmativa para funcionar o deben completar un período de espera reglamentario, mientras que otros negocios son presuntamente aprobados para operar a menos que, o hasta que, el registro corporativo determine lo contrario. Además, a menudo las cooperativas se registran, gobiernan, y están sujetas a procesos de resolución de disputas dentro de la misma entidad regulatoria, levantando preocupaciones en lo que se refiere al conflicto de intereses entre las diferentes funciones. Para minimizar las desventajas reguladoras que pueden estancar el desarrollo cooperativo, y para proporcionar a las cooperativas un trato equitativo en relación a otros negocios, estos tres Principios recomiendan que los sistemas legales y reguladores deben:

- **Proporcionar un marco regulador eficiente y coherente:** Ser simples, previsibles y eficientes; deben reducir al mínimo el retraso burocrático y obstáculos al funcionamiento del negocio, y deben evitar conflictos con otras leyes y la duplicación de las mismas;
- **Proteger el debido proceso:** Garantizar procesos justos en la aplicación de la ley, incluidos los derechos aplicables a tener audiencias, representación, y apelaciones imparciales en lo concerniente a decisiones del Estado que afecten a las cooperativas o a sus socios; y
- **Evitar conflictos de interés:** Administrar el papel del Estado en la aplicación de la ley, resolución de conflictos, licencias y promoción en una forma que evite la duplicación, la influencia indebida, y se disminuyan de manera significativa los conflictos de interés.

#### **Grupo de Principios “para la implementación de la reforma legal”:**

Finalmente, los últimos tres Principios de CLARITY son necesarios **para el uso e implementación eficaz de los Principios de CLARITY para la reforma legal** al comprender, analizar y evaluar sus entornos legislativos y normativos, para que puedan desarrollar estrategias de comunicación e incidencia:

- **Promover la educación, formación e información:** Para ayudar a los líderes del movimiento nacional de cooperativas a comprender, analizar y evaluar sus entornos legislativos.

- **Promover la cooperación entre cooperativas:** Para los líderes del movimiento nacional de cooperativas crear un consenso sobre posiciones frente a la ley y reglamento, y hacer su propia campaña de incidencia para comunicar su posición a los líderes del congreso y gobierno.
- **Promover el compromiso con la comunidad:** Para los líderes del movimiento nacional de cooperativas a liderar y operar por el bien común de la comunidad cooperativa del país y los asociados y públicos que sirven. La ley y reglamento afectan a todos.

Figura 9: Los Principios de CLARITY

Principios Cooperativos	Principios de CLARITY	Relevancia
<b>Control democrático del socio</b>	<b>1. Proteger el control democrático del socio:</b> La ley debe proteger el carácter democrático de las cooperativas, concediendo control de la organización a sus socios.	Estos Principios se relacionan con temas y asuntos <b>INTERNOS</b> de las cooperativas
<b>Autonomía e independencia</b>	<b>2. Proteger la autonomía e independencia:</b> Las cooperativas son empresas del sector privado. La ley debe proteger la autonomía e independencia de las cooperativas del gobierno, de personas, o de entidades con excepción de los socios de la cooperativa.	
<b>Membresía voluntaria</b>	<b>3. Respetar la membresía voluntaria:</b> La ley debe proteger la naturaleza voluntaria de la membresía en las cooperativas; la calidad de socios en las cooperativas debe ser determinada por cada cooperativa, y no ser asignada por mandato u orden de la ley o gobierno.	
<b>Participación económica del socio</b>	<b>4. Requerir la participación económica del socio:</b> La ley debe proteger y promover las responsabilidades de los socios, incluidas las obligaciones de contribuir equitativamente y controlar de forma democrática el capital de la cooperativa	
	<b>5. Promover el tratamiento equitativo:</b> La ley y su reglamento no deben ser menos ventajosas para las cooperativas que para otras empresas en el mismo sector, y al mismo tiempo deben proteger y ser sensibles al carácter mutuo de las cooperativas. La incorporación, aplicación de la ley, resolución de conflictos, y la concesión de licencias a las cooperativas se deben manejar de la misma forma como se manejan otros negocios.	Estos Principios se relacionan con temas y asuntos <b>EXTERNOS</b> de las cooperativas
	<b>6. Promover el acceso a los mercados:</b> Cuando sea apropiado, las regulaciones del sector deben proporcionar facilidades e incentivos razonables, que permitan operar a las formas de negocios cooperativos.	
	<b>7. Proporcionar un marco regulador eficiente y coherente:</b> El marco regulador debe ser simple, previsible, y eficiente; debe reducir al mínimo el atraso burocrático y las trabas al funcionamiento del negocio, y debe evitar el conflicto con otras leyes o la duplicación. La regulación de negocios cooperativos debe ser manejada por las instituciones con los conocimientos especializados más relevantes.	
	<b>8. Proteger el debido proceso:</b> Se debe garantizar a las organizaciones cooperativas y a sus socios un debido proceso en la aplicación de la ley, incluidos los derechos aplicables a tener audiencias, representación, y apelaciones imparciales en lo referente a decisiones del Estado que afecten a las cooperativas o a sus socios.	Estos Principios se relacionan con temas y asuntos <b>EXTERNOS</b> de las cooperativas
	<b>9. Evitar conflictos de intereses:</b> El papel del Estado en la aplicación de ley, resolución de conflictos, licencias, y promoción se deben administrar de forma que se evite la duplicación, la influencia indebida, y se reduzcan al mínimo los conflictos de intereses.	
<b>Educación, formación e información</b>	<b>10. Promover la educación, formación e información</b> (para comprender, analizar y evaluar sus entornos legislativos y normativos)	Estos Principios son necesarios para el uso e

Principios Cooperativos	Principios de CLARITY	Relevancia
Cooperación entre cooperativas	<b>11. Promover la cooperación entre cooperativas</b> (para trabajar y colaborar conjuntamente a nivel nacional para llegar a un consenso sobre las prioridades de los asuntos para la reforma, desarrollar propuestas de reforma, y hacer incidencia.)	<b>implementación eficaz</b> de los Principios de CLARITY
Compromiso con la comunidad	<b>12. Promover el compromiso con la comunidad</b> (operar por el bien común de la comunidad cooperativa y servir mejor todas las cooperativas a nivel local, regional y nacional)	

## El Análisis de CLARITY

El *Análisis de CLARITY* se enfoca en los *30 Asuntos Clave para la Reforma* para ver si la ley y reglamento cooperativa en cuestión habilite o inhabilite el desarrollo cooperativo. Con el fin de demostrar cómo el *Análisis de CLARITY* y los *Principios de CLARITY* pueden ser utilizados para examinar los entornos legislativos y regulatorios, CLARITY preparó “rúbricas analíticas” para cada uno de los *30 Asuntos Clave de la Reforma*. Cada asunto tiene una *Rúbrica Analítica de CLARITY* que identifica: 1) una problemática y; y 2) una *Solución Recomendada de CLARITY* y su correspondiente *Principio de CLARITY* en la ley en cuestión, basada en buenas prácticas de leyes y regulaciones cooperativas que habilita el desarrollo cooperativo. Las preguntas fueron contestadas por dos abogados profesionales con experiencia en el derecho cooperativo a nivel nacional con muchos años de experiencia en el sector cooperativo.

Una *rúbrica* es una guía de puntuación que se utiliza para evaluar el desempeño de un producto o un proyecto. En CLARITY, las rúbricas analíticas se utilizan como una guía de puntuación para evaluar el desempeño de las leyes y regulaciones cooperativas. En cada *Rúbrica Analítica*, se utiliza un *Principio de CLARITY* como base para la cadena de razonamiento ancorada en la realidad cooperativa y el Buen Gobierno.

Para cada uno de los *30 Asuntos Clave para la Reforma*, se identificó buenas prácticas y ejemplos de leyes y regulaciones cooperativas que habilitan el desarrollo cooperativo. Junto con uno o más Principio de CLARITY, estas buenas prácticas en la ley y regulación cooperativa formulan la *Solución Recomendada de CLARITY* para cada *Asunto Clave para la Reforma*. Esta *Solución Recomendada* es basada en una amplia investigación sobre la ley y la regulación cooperativa y décadas de experiencia de campo en el desarrollo cooperativo.

Por ejemplo, en el *Área de Asuntos Clave* “formación y registro de cooperativas,” los límites de tiempo y períodos fijos de registro claramente definidos son indicadores de leyes y regulaciones habilitantes. Se incluyen sugerencias de prácticas que sirven para que las *Soluciones Recomendadas por CLARITY* y sus respectivos *Principios de CLARITY* se implementen con éxito, junto con las razones por las cuales el ámbito de la ley y la regulación es importante para el desarrollo cooperativo. A efectos comparativos, se proveen ejemplos específicos de prácticas que habilitan o que inhabilitan el desarrollo cooperativo, dichas prácticas han sido extraídas de leyes pasadas y presentes; así como de prácticas regulatorias.<sup>43</sup>

<sup>43</sup>La Creación de un Entorno Favorable para el Desarrollo Cooperativo(Consejo de Desarrollo Cooperativo de Ultramar (U.S. Overseas Cooperative Development Council) 2005, 1-6)

Figura 10: Ejemplo de un Rúbrica Analítica de CLARITY<sup>44</sup>

**Asunto clave para la reforma:** Límites de tiempo/períodos fijos de registro

**Pregunta del Análisis de CLARITY:** ¿Hay un tiempo definido para la aprobación de solicitudes de registro (después del cual se supone que hay aprobación automática)?

**1 Formación y registro de una cooperativa**

Área de asuntos clave para la reforma

Principio CLARITY	Solución Recomendada por CLARITY	Razones subyacentes
Proporcionar un marco regulador coherente y eficiente	<b>Límites de tiempo/períodos fijos de registro.</b> A fin de reducir al mínimo la posibilidad de largos períodos de demora burocrática, se debe fijar un período de tiempo para la aprobación de las solicitudes de registro, después del cual se presume la concesión.	En países donde el proceso de registro es problemático, sin límite de tiempo o lleno de incertidumbre, las cooperativas con frecuencia se organizan bajo los estatutos generales de compañías sin fines de lucro.

**Ejemplo que habilita:** *Código cooperativo de Filipinas, §16, 1990:* "Todas las solicitudes de registro serán finalmente resueltas...dentro de un período de treinta (30) días..., caso contrario se considerarán aprobadas".

**Ejemplo que inhabilita:** *Decreto de Sociedades Cooperativas de Ghana, 1968:* La ley impuso un período probatorio de seis meses para el registro cooperativo que a menudo se alarga por dos años o más.

Los siguientes componentes se utilizan juntos en la creación de las *Rúbricas Analíticas de CLARITY* para analizar el desempeño de la ley o regulación sobre cada Asunto Clave para la Reforma

**ASUNTO CLAVE PARA LA REFORMA DE LA LEY Y REGULACIÓN COOPERATIVA:**

Nombre de los 30 problemas o asuntos potenciales en la legislación y la regulación cooperativa identificados por CLARITY que pueden necesitar reforma. Por ejemplo: *Límites de tiempo-incumplimientos para el proceso de registro cooperativo (arriba).*

**PREGUNTA DEL ANÁLISIS CLARITY:**

Para cada uno de los 30 *Asuntos para la Reforma*, se formuló una *Pregunta del Análisis de CLARITY* correspondiente para enfocar el análisis. La pregunta formulada con los aspectos de la *Solución Recomendada de CLARITY* y su *Principio(s) de CLARITY* aplicado(s).

(por ejemplo: 1ª. ¿Hay un tiempo definido para la aprobación de solicitudes de registro (después del cual se supone que hay aprobación automática)?)

**ÁREA DE ASUNTO CLAVE PARA LA REFORMA:**

Las 12 *Áreas de Asuntos Clave* agrupan los 30 *Asuntos Clave para la Reforma* con características o temas similares. Por ejemplo: *Formación y registro de una cooperativa*

**PRINCIPIO DE CLARITY USADO:**

Uno o más de los 12 *Principios de CLARITY* que está siendo usado como base junto con la *Solución Recomendada* para evaluar el *Asunto para la Reforma* en la ley y regulación cooperativa.

(por ejemplo: *Principio 7 – Proporcionar un marco regulador eficiente y coherente*)

<sup>44</sup> Ibidem, página 7(Consejo de Desarrollo Cooperativo de Ultramar (U.S. Overseas Cooperative Development Council) 2005)

### **SOLUCIÓN RECOMENDADA POR CLARITY:**

Basada en un Principio CLARITY y en una amplia investigación sobre buenas prácticas de la ley y la regulación cooperativa y décadas de experiencia de campo del desarrollo cooperativo, CLARITY tiene una solución recomendada al Asunto Clave para la Reforma de la ley o regulación cooperativa

(por ejemplo: *Límites de tiempo/períodos fijos de registro. A fin de reducir al mínimo la posibilidad de largos períodos de demora burocrática, se debe fijar un período de tiempo para la aprobación de las solicitudes de registro, después del cual se presume la inscripción y formalización legal.*)

### **Razones subyacentes:**

El raciocinio por tras de la *Solución Recomendada por CLARITY*.

(por ejemplo: *En países donde el proceso de registro es problemático, sin límite de tiempo o lleno de incertidumbre, las cooperativas con frecuencia se organizan bajo los estatutos generales de compañías sin fines de lucro.*)

### **Ejemplo (de leyes o regulaciones) que habilita**

Ejemplos de buenas prácticas de ley o regulación cooperativa en diferentes países que muestra la ejecución exitosa de la *Solución Recomendada por CLARITY*.

(por ejemplo: *Código cooperativo de Filipinas, §16, 1990: “Todas las solicitudes de registro serán finalmente resueltas...dentro de un período de treinta (30) días..., caso contrario se considerarán aprobadas”*)

### **Ejemplo (de leyes o regulaciones) que inhabilita:**

Ejemplos de malas prácticas de ley cooperativa en diferentes países que muestra como el *Principio de CLARITY* o la *Solución Recomendada* no fueron observados y-o crearon obstáculos al desarrollo cooperativo.

(por ejemplo: *Decreto de Sociedades Cooperativas de Ghana, 1968: La ley impuso un período probatorio de seis meses para el registro cooperativo que a menudo se alarga por dos años o más.*)

### **PRINCIPIO RELACIONADO:**

A veces otros *Principios de CLARITY* también pueden ser usados para analizar un *Asunto Clave para la Reforma* en el *Análisis de CLARITY*, que merece atención adicional.

(por ejemplo: *Principio 5: Promover tratamiento equitativo, es otra perspectiva importante a este ejemplo que siendo usado aquí*)

### **ANÁLISIS ESCRITO:**

Esta parte del análisis es central para todo el proceso. Primero, se ofrece una breve introducción y orientación del asunto siendo analizado para dar el contexto. Después sigue un análisis detallado en respuesta a las preguntas, con explicación de cómo la ley de cooperativa en cuestión cumple o no con la práctica de implementación de la *Solución Recomendada por CLARITY* y su *Principio(s) de CLARITY* relacionado(s). Estas *Soluciones Recomendadas* sirven para guiar el proceso de responder a las *Preguntas del Análisis de CLARITY*. Al final, se asigna una puntuación para resumir el nivel de contribución al logro de la *Solución Recomendada de CLARITY* y nivel de cumplimiento con su *Principio(s) de CLARITY* relacionado(s). Ver a continuación.

## PUNTUACIÓN:

Después del análisis, una puntuación es asignada al *Asunto de Reforma* usando la siguiente escala de cinco puntos ente 0-4 que identifica el nivel de contribución al logro de la *Solución Recomendada de CLARITY* y nivel de cumplimiento con su Principio(s) de CLARITY relacionado.

- **0 = Ninguna** contribución al logro de la *Solución Recomendada de CLARITY* y **ningún** cumplimiento con su Principio(s) de CLARITY relacionado.
- **1 = Escasa** contribución al logro de la *Solución Recomendada de CLARITY* y **escaso** cumplimiento con su Principio(s) de CLARITY relacionado.
- **2 = Parcial** contribución al logro de la *Solución Recomendada de CLARITY* y **parcial** cumplimiento con su Principio(s) de CLARITY relacionado.
- **3 = General** contribución al logro de la *Solución Recomendada de CLARITY* y **general cumplimiento** con su Principio de CLARITY relacionado
- **4 = Total** contribución al logro de la *Solución Recomendada de CLARITY* y **total** cumplimiento con su Principio(s) de CLARITY relacionado.

## ACCIÓN SUGERIDA EN LA LEY O REGLAMENTO INTERNO:

Se ofrecen sugerencias y recomendaciones para posibles cambios al contenido de la ley o regulación en vigencia, para discusión y consideración.

Es importante destacar que el *Análisis de CLARITY* es principalmente un proceso orientado a la orientación y educación de líderes nacionales de cooperativas sobre el *Asunto Clave para la Reforma* siendo analizado y sus aspectos legales, como también ofrecer una opinión legal informada con su raciocino y explicación. **El Análisis de CLARITY no sirve como juzgamiento final del asunto, pero como punto de partida para una discusión y un análisis más profundo entre los líderes cooperativistas para llegar a un consenso y una posición sobre dicho asunto.** Así, los conocimientos, las experiencias, y perspectivas de diferentes cooperativas en el país ayudan a crear un consenso y una posición adaptados a las realidades del movimiento cooperativo del país.

## La Tarjeta de Puntuación de CLARITY

El Análisis de CLARITY es un trabajo substancial que puede generar decenas de páginas con valiosa información, orientación, perspectivas, sugerencias y argumentos. Ahora, ¿cómo se puede aprovechar y usar este valioso análisis? La *Tarjeta de Puntuación del Análisis CLARITY* fue creada para integrar e interpretar los resultados de las puntuaciones de las *30 Asuntos para la Reforma* examinados en el *Análisis CLARITY*. Se lo hace al ofrecer dos niveles distintos de análisis:

**1) Una visión global (telescópica)**, para identificar las fortalezas y debilidades de diferentes *Áreas de Asuntos Clave* y aspectos de la ley de cooperativas revisadas. Así se pueden priorizar los enfoques en las áreas de debilidad que son más urgentes y donde hay mayores oportunidades para la reforma. A veces hay áreas de fortaleza que no necesitan reforma (puntuación = 4) o quizás algunos cambios para mejorarlas aún más (puntuación = 3). Estas áreas de fortaleza también tienen

sus análisis y sugerencias que pueden ser usadas, pero necesitan menos atención y acción al Principio.

**2) Una visión detallada (microscópica),** para identificar las áreas de debilidad con las puntuaciones de 0, 1 ó 2, que son más urgentes y donde hay mayores oportunidades para la reforma. Estas áreas requieren mayor atención y necesitan resolverse con mayor inmediatez. Aquí se puede usar el *Análisis de CLARITY* para ver debilidades en los *Asuntos para la Reforma* y aprender más sobre el asunto, los argumentos, y posibles soluciones. Son puntos de partida entre los líderes del movimiento cooperativo para discutir, evaluar y llegar a un consenso y posiciones a comunicar al gobierno y a las autoridades.

La Tarjeta de Puntuación consta de una matriz de que enumera los *9 Principios de CLARITY* en la hilera superior y en la parte izquierda señala las puntuaciones de los *30 Asuntos Clave para la Reforma* organizado en *12 Áreas de Asuntos Clave* (ver ejemplo en [Figura 11](#) a continuación)

El *Análisis CLARITY* y su *Tarjeta de Puntuación*, son herramientas que permiten a los movimientos cooperativos nacionales a analizar entornos legales y reglamentarios, e instituir un proceso para formular recomendaciones en cuanto a los cambios que sean necesarios introducir.<sup>45</sup> Una vez que se alcanzan consensos y determinan posiciones, CLARITY ha creado otros procesos, herramientas y guías para líderes de los movimientos nacionales de cooperativas a diseñar e implementar sus propias estrategias de incidencia.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> *Creando CLARITY: Evaluación, análisis y promoción de la reforma de la ley de cooperativas* (U.S. Overseas Cooperative Development Council (Consejo de Desarrollo Cooperativo de Ultamar) 2009)

<sup>46</sup> Para más información sobre este proceso de seguimiento ver *Cooperative Advocacy: A Practical Guide for Advocating Cooperative Legal and Regulatory Reform* (U.S. Overseas Cooperative Development Council (Consejo de Desarrollo Cooperativo de Ultamar) 2013)

Figura 11: Ejemplo de la Tarjeta de Puntuación CLARITY en blanco

		<b>TARJETA DE PUNTUACIÓN CLARITY</b>											
Principios de CLARITY		Proteger el control democrático de los miembros	Proteger la autonomía e independencia	Respetar la membresía voluntaria	Requerir la participación económica de los miembros	Promover el trato equitativo	Promover el acceso a los mercados	Proporcionar un marco regulador eficiente y coherente	Proteger el debido proceso	Evitar los conflictos de intereses			
<b>ÁREAS CLAVE Y INDICADORES DE CLARITY</b>													
Preguntas →		%	a	b	a	b	c	a	b	a	b		
1 – Formación y registro de una cooperativa													
2 – Supervisión de una cooperativa													
3 – Personería jurídica y derechos													
4 – Membresía													
5 – Gobierno de los miembros													
6 – Gerentes y directores													
7 – Junta Directiva													
8 – Cuentas de capital													
9 – Auditor													
10 – Resolución de conflictos													
11 – Disolución/asociación/fusión													
12 – Organizaciones de nivel superior													
Puntuación obtenida		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Puntuación máxima		24	40	8	4	16			8	8	12		
Valor porcentual obtenido		0%	0%	0%	0%	0%			0%	0%	0%		
<b>Puntuación Posible Total/ Indicadores de CLARITY</b>		120											
<b>Puntuación</b>		0											
<b>Indicadores de CLARITY</b>		0											
<b>Porcentaje</b>		0%											
<b>E ESCALA DE PUNTUACIÓN</b> 0 = No cumple con los principios básicos de CLARITY o no contribuye al logro del objetivo del Principio básico de CLARITY 1 = Escaso cumplimiento de los principios básicos de CLARITY y escasa contribución al logro del objetivo del Principio básico de CLARITY 2 = Cumplimiento parcial de los principios básicos de CLARITY y contribución parcial al logro del objetivo del Principio básico de CLARITY 3 = Cumplimiento general de los principios básicos de CLARITY y contribución general al logro del objetivo del Principio básico de CLARITY 4 = Cumplimiento total de los principios básicos de CLARITY y contribución total al logro del objetivo del Principio básico													
Esta Tarjeta de Puntuación se elaboró gracias al apoyo del Programa de Desarrollo Cooperativo de USAID. Las opiniones expresadas en este informe son responsabilidad de los autores y no representan necesariamente la posición oficial de USAID. Esta Tarjeta de Puntuación fue elaborada por el personal de NCBA CLUSA International.													

- Las *Áreas de Asuntos Clave* de CLARITY
- Cuadros en blanco para las puntuaciones de los 30 *Asuntos para la Reforma* organizado en las 12 *Áreas de Asuntos Clave* y los *Principios CLARITY* relacionados.
- Porcentajes de puntuaciones obtenidas de las preguntas en cada categoría de *Área de Asunto Clave*, para priorizar las fortalezas y debilidades
- Porcentajes de puntuaciones obtenidas de los *Asuntos para la Reforma* usando los Principios de CLARITY
- Porcentaje de puntuaciones obtenidas de todas las preguntas

La versión final de la [Tarjeta de Puntuación CLARITY: Ley Orgánica Economía Popular y Solidaria](#) está ubicada en la página 22 y la [Tarjeta de Puntuación CLARITY: Reglamento General de la Ley Orgánica Economía Popular y Solidaria](#) en la página 23.

# El Análisis CLARITY de la LOEPS y su Reglamento General

## Introducción a la lectura del Análisis CLARITY

El documento que los amables lectores tienen en sus manos y espera ser leído y comentado, es el resultado de un amplio análisis y debate sobre el nivel de la presencia activa y protección de los Principios de CLARITY en la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria del Ecuador (LOEPS) y en su Reglamento General (REGLOEPS), mediante la aplicación de la herramienta denominada CLARITY.

El contenido y desarrollo de la herramienta de análisis mencionada, ha sido ya detallado en páginas anteriores, por tanto, no se encuentra necesidad de cansar con un enfoque recurrente de la misma, por ello, se considera más acertado referirse al contenido de los resultados del análisis, que son los que constan en las páginas siguientes y reflejan la sistematización de la visión de los expertos legales y de los actores del cooperativismo ecuatoriano.

En efecto, se han incorporado en el documento las opiniones de dirigentes y profesionales vinculados, directa o indirectamente, a la actividad cooperativa agrícola, pesquera y turística, además del criterio jurídico de los consultores, siendo Ecuador el primer país, donde se analiza simultánea y comparativamente, la presencia de los Principios de CLARITY, en la norma legislativa y la norma reglamentaria.

A lo dualidad normativa señalada, se debe sumar, en el caso ecuatoriano, la inexistencia de legislación específica para cooperativas, pues la LOEPS, abarca no solo a estas organizaciones, sino también a otras formas empresariales, que integran el denominado Sector de la Economía Popular y Solidario (EPS), como son las asociaciones, las organizaciones comunitarias y las unidades económicas populares.

Cabe agregar que, la diversificación del marco regulatorio, en normas generales para los sectores financiero y real, y en normas particulares para cada uno de esos sectores, ha conspirado para cubrir todos los tipos de cooperativas, por tanto, el presente trabajo, aborda, únicamente, al análisis de la LOEPS en cuanto a su tratamiento hacia las cooperativas integrantes del sector no financiero. Es conocido que, las instituciones del sector financiero popular y solidario, se encuentran reguladas, en gran parte de su organización y funcionamiento, además del campo operacional, por el Código Orgánico Monetario y Financiero.<sup>47</sup>

Tomando en cuenta la denominación y el contenido de la LOEPS, en la lectura se deberá tener presente que, las referencias que se hacen al “sector solidario,” comprenden al “sector cooperativo” o, simplemente, a las cooperativas, que son el eje del análisis. Igualmente, cuando en el texto, se

---

<sup>47</sup> *Código Orgánico Monetario y Financiero* (Asamblea Nacional República del Ecuador 2014)

hace referencia a las “*organizaciones amparadas por la presente ley*”, se entenderá, como referidas a las cooperativas.

Para tener una visión regional comparada, se insertan normas similares y opuestas a cada una de las afirmaciones de esa herramienta metodológica, tomadas de la legislación de los países de América con una mayor similitud jurídica con el Ecuador.

En el análisis, eventualmente y en función de la necesidad de su consideración, se enfocan también, normas de otros cuerpos legales concordantes con la LOEPS, sea en el campo organizativo o en el campo operativo, o también concordantes directa o indirectamente, especialmente, sobre ciertas actividades sometidas a normas regulatorias más incidentes en el funcionamiento de las organizaciones por el interés que el Estado tiene en esas actividades.

Teniendo en cuenta que el aporte de los actores es de vital importancia, por ser ellos los directamente involucrados en la aplicación de la LOEPS, se ha considerado indispensable incorporar en el análisis, los criterios vertidos en los talleres o conversatorios, sostenidos con los dirigentes de reconocidas cooperativas y organismos de integración. Ciertamente que, la mayoría de los comentarios efectuados por la dirigencia, se refieren más a la aplicación práctica de la Ley y su desarrollo en el Reglamento General y en resoluciones de inferior jerarquía, cuando no, a la conducta de la burocracia estatal, encargada de su aplicación.

Sobre este mismo tema, es bueno dejar en claro que, el análisis no tiene por objeto evaluar la gestión de la institucionalidad pública, creada para la aplicación de la LOEPS, sea para el control, regulación o fomento, sino, exclusivamente, evaluar el cumplimiento de los Principios enunciados por CLARITY en la Ley y su Reglamento, aunque, en dos o tres casos, la referencia al organismo de control estatal haya sido inevitable.

Con el fin de facilitar la lectura, para quienes desean información general y no pormenorizada, se incluye un Resumen Ejecutivo del Análisis legal, no por ello, vacío de contenido, sino, metodológicamente, abreviado. El resumen mencionado, se complementa con un pequeño glosario de las abreviaciones utilizadas, pues, la recurrencia de las denominaciones a que se debe acudir obligatoriamente reviste de utilidad al glosario.

Se deja constancia, por respeto a los derechos de propiedad intelectual que, la normativa jurídica consultada, fue obtenida en la WEBFIEL de Corporación MIL y, las legislaciones de los países citados en el texto lo han sido en la web de Cooperativas de Las Américas.

Una invitación a que, la lectura sea enfocada desde la perspectiva de los Principios de CLARITY y en el marco de la herramienta diseñada para ese efecto, pues, no se trata de un análisis hermenéutico y minucioso de todo el articulado, sino de lo que se refiere a la vigencia o aplicación

práctica de los principios referidos, de suerte que, la mayor o menor armonía o distorsión de la norma frente a los principios, determina la puntuación asignada a ella.

Pero más allá de la lectura informativa o en perspectiva del presente análisis y, más allá de la concordancia o discordancia con su contenido, el cooperativista ecuatoriano, debe asumir como un reto formal, utilizar el presente trabajo como el primer paso hacia la co-construcción de las reformas a la LOEPS que del mismo puedan surgir. La semilla está sembrada, pero como toda siembra requiere de riego para cosechar sus frutos.

Siempre será oportuno recordar a los cooperativistas que ninguna ley, por excelente que sea, es la solución final o el único soporte para el desarrollo del sector. No, la ley, como toda norma, es un regulador de las relaciones entre los socios y las organizaciones; y, entre las organizaciones y el estado, las dos, en el marco del funcionamiento interno y las operaciones económicas que efectúen las cooperativas en el mercado.

Definitivamente, este es un primer paso, para avanzar hacia la realización concreta de su objetivo y, más aún, para lograrlo, habrá que convertirlo en punto de encuentro de las autoridades gubernamentales, la academia y los cooperativistas.

## ANÁLISIS DE CLARITY

### ÁREA DE ASUNTOS CLAVE PARA LA REFORMA

#### 1. Formación y registro de una cooperativa

#### ASUNTO CLAVE PARA LA REFORMA Plazos / incumplimientos del proceso de registro

#### PREGUNTA DEL ANÁLISIS DE CLARITY

**1a. ¿Hay un tiempo definido para la aprobación de solicitudes de registro (después del cual se supone que hay aprobación automática)?**

#### PRINCIPIO DE CLARITY USADO:

Principio 7 – Proporcionar un marco regulador eficiente y coherente

#### SOLUCIÓN RECOMENDADA DE CLARITY:

*Límites de tiempo/periodos fijos de registro.* A fin de reducir al mínimo la posibilidad de largos periodos de demora burocrática, se debe fijar un periodo de tiempo para la aprobación de las solicitudes de registro, después del cual se presume la concesión.

#### *Razones subyacentes*

En países donde el proceso de registro es problemático, sin límite de tiempo o lleno de incertidumbre, las cooperativas con frecuencia se organizan bajo los estatutos generales de compañías sin fines de lucro.

- **Ejemplo que habilita:** *Código cooperativo de Filipinas, §16, 1990:* “Todas las solicitudes de registro serán finalmente resueltas...dentro de un periodo de treinta (30) días..., caso contrario se considerarán aprobadas”.
- **Ejemplo que inhabilita:** *Decreto de Sociedades Cooperativas de Ghana, 1968:* La ley impuso un periodo probatorio de seis meses para el registro cooperativo que a menudo se alarga por dos años o más.

#### PRINCIPIO RELACIONADO:

Principio 5: Promover el tratamiento equitativo

PUNTUACION DE LA LEY	3	PUNTUACION DEL REGLAMENTO	3
----------------------	---	---------------------------	---

**1a. ¿Hay un tiempo definido para la aprobación de solicitudes de registro (después del cual se supone que hay aprobación automática)?**

**RESUMEN:** *Hay un tiempo definido en la ley para la revisión de los documentos presentados para la aprobación de una cooperativa, sin que exista una aprobación automática luego de cumplido este tiempo.*

*Se ha calificado con un puntaje de 3 (cumplimiento general de los principios básicos de CLARITY y contribución parcial al logro del objetivo del principio básico de CLARITY) tanto a la Ley de Economía Popular y Solidaria (LOEPS) y su Reglamento (REGLOEPS) pues existe un marco regulador que establece un tiempo definido para la aprobación de solicitudes de registro pero no existe la aprobación automática, sin embargo, el ejercicio de esta disposición legal no es efectiva y eficiente en la vida real, por lo tanto, el principio de CLARITY se cumple parcialmente.*

#### **ANÁLISIS DE LA LEY:**

El Análisis de CLARITY es principalmente un proceso encaminado a la orientación y educación de líderes nacionales de cooperativas sobre ciertos aspectos de la LOEPS en Ecuador, así como permite ofrecer una opinión con su fundamento y explicación sobre los principios analizados en esta pregunta: Principio CLARITY7 – Proporcionar un marco regulador eficiente y coherente y el Principio CLARITY 5 - Promover el tratamiento equitativo también está relacionado a esta pregunta.

Conforme la legislación ecuatoriana se cumple con el Principio CLARITY de proporcionar un marco regulador que fije un término para la revisar la documentación ingresada por los usuarios, aunque no contempla la aprobación automática una vez que ha transcurrido este término, posteriormente, analizaremos si este marco es eficiente y coherente.

De igual manera en el Reglamento de la Ley de Economía Popular y Solidaria (REGLOEPS), se cumple con el Principio CLARITY de tratamiento equitativo, ya que expresamente señala el término de 30 días para que la autoridad revise los documentos presentados por los usuarios, el cumplimiento de las disposiciones legales en el diario vivir será analizado posteriormente y se indicará si este tiempo es efectivamente respetado.

Es importante anotar que en el Ecuador el sistema cooperativo se encuentra incluido en la Ley de Economía Popular y Solidaria, para esto se detalla a continuación la base jurídica que trata sobre este tipo de organizaciones.

La Constitución de la República del Ecuador (Asamblea Nacional de la República del Ecuador 2008) vigente desde el año 2008<sup>48</sup> determina que el sistema económico del país es social y solidario y se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y las demás que la Constitución determine. Expresamente señala que la economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> REGISTRO OFICIAL NO. 449, Constitución de la Republica del Ecuador, 20 de Octubre de 2008. (Asamblea Nacional de la República del Ecuador 2008)

<sup>49</sup> Ibidem.

En el país se deroga la Ley de Cooperativas<sup>50</sup> del año 1966 y su codificación del año 2001, cuando se promulga la Ley de Economía Popular y Solidaria mediante Registro Oficial 444 de 10 de mayo del 2011, en este marco el sector de Cooperativas en el Ecuador se encuentra normado en la Ley de Economía Popular y Solidaria y su Reglamento.

El ámbito de la Ley de Economía Popular y Solidaria, (LOEPS), contempla a todas las personas naturales y jurídicas y demás formas de organización que conforman la economía popular y solidaria y el sector Financiero Popular y Solidario; así como, las instituciones encargadas de la rectoría, regulación, control, fortalecimiento, promoción y acompañamiento.<sup>51</sup>

La legislación ecuatoriana, determina que el registro de las personas y organizaciones amparados por la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria (LOEPS), deben inscribirse en el Registro Público que estará a cargo del ministerio de Estado que tenga a cargo este registro.<sup>52</sup>

El registro habilitará el acceso a los beneficios de la LOEPS a todas las organizaciones que consten en este, para los fines pertinentes de este informe, nos referiremos a las organizaciones del sector cooperativista como cooperativas.<sup>53</sup>

Las organizaciones de la Economía Popular y Solidaria se constituyen como personas jurídicas mediante un acto administrativo del Superintendente<sup>54</sup> que habilitará su respectivo registro público<sup>55</sup> El artículo 564 del Código Civil define a las personas jurídicas:

**“Art. 564.-** Se llama persona jurídica una persona ficticia, capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones civiles, y de ser representada judicial y extrajudicialmente. Las personas jurídicas son de dos especies: corporaciones, y fundaciones de beneficencia pública. Hay personas jurídicas que participan de uno y otro carácter.”

Las disposiciones para el cumplimiento de requisitos para constituirse como persona jurídica que dispone la LOEPS, se detallarán en el Reglamento de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, (REGLOEPS), que se analizará a continuación.

### **ACCIÓN SUGERIDA EN LA LEY:**

- El trámite para reformar una Ley Orgánica en el país es complejo y el tiempo para este procedimiento depende la agenda legislativa de la Asamblea Nacional, por eso se sugiere, establecer cambios a nivel de normativa secundaria como son las Resoluciones de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria estableciendo

---

<sup>50</sup> REGISTRO OFICIAL NO. 123, Ley de Cooperativas, 20 de septiembre de 1966 y su codificación del 2001. Estado Actual, DEROGADA. (Congreso Nacional de la República del Ecuador 1966)

<sup>51</sup> REGISTRO OFICIAL NO. 444, Ley de Economía Popular y Solidaria, 10 de mayo de 2011, Art. 2 (Asamblea Nacional de la República del Ecuador 2011)

<sup>52</sup> Ibidem, Art 6.

<sup>53</sup> Ibidem, Art. 7 lit. b)

<sup>54</sup> Se refiere el Superintendente de Economía Popular y Solidaria

<sup>55</sup> REGISTRO OFICIAL NO. 444, Ley De Economía Popular y Solidaria, 10 de mayo de 2011, Art. 9 (Asamblea Nacional de la República del Ecuador 2011)

procedimientos claros y tiempos de respuesta para la aprobación y registro de Cooperativas.

- Crear un espacio en el que puedan concurrir representantes del sector cooperativo, sociedad civil, autoridades del sector público y organizaciones no gubernamentales y agencias internacionales, con la finalidad de evaluar y proponer reformas especifique un tiempo para la aprobación de solicitudes de registro, también se podría contemplar la posibilidad de una aprobación automática, luego de transcurrido cierto periodo de tiempo, esto ayudaría a que el marco legal sea más coherente y eficiente para el sector Cooperativo.
- Es importante en todo proceso de perfeccionamiento de la legislación tomar ejemplos exitosos como es el de la **Ley Marco para las Cooperativas**<sup>56</sup> que dice:

### **Trámite**

Artículo 17. Copia del documento de constitución, con transcripción del estatuto y certificación del capital integrado, serán presentadas a la autoridad encargada del Registro de Cooperativas para que -previa verificación del cumplimiento de los requisitos legales proceda a su inscripción *dentro del plazo de sesenta días luego de lo cual expedirá el certificado correspondiente y hará la comunicación a la autoridad de aplicación.* Previo a la inscripción el Registro de Cooperativas podrá exigir un estudio de factibilidad realizado por una organización cooperativa de grado superior.

### *Justificación*

Se establece el sistema de registro para la constitución legal de las cooperativas el cual sólo requiere presentar el documento de constitución y la certificación del capital integrado y se impone un plazo de sesenta días para que se realice la inscripción. Una vez inscrita la cooperativa, la autoridad encargada del Registro entregará certificado a la interesada y comunicará a la autoridad ejercer supervisión. La autoridad encargada del Registro de Cooperativas será la que en cada país se establezca teniendo en cuenta que las cooperativas puedan tener fácil acceso a ella, pudiendo incluso delegarse esta función a organizaciones del movimiento cooperativo. *En caso de no expedirse la autoridad encargada del Registro dentro del plazo previsto, serán de aplicación las normas que rijan su funcionamiento.*

## **ANÁLISIS DEL REGLAMENTO:**

**1a. ¿Hay un tiempo definido para la aprobación de solicitudes de registro (después del cual se supone que hay aprobación automática)?**

---

<sup>56</sup> ALIANZA COOPERATIVA INTERNACIONAL PARA LAS AMERICAS, Ley Marco para las Cooperativas de América Latina, 2009, Capítulo I, Disposiciones Generales, Artículo 17 Trámite, página 9 (Alianza Cooperativa Internacional para las Américas 2009)

El Artículo. 8 del Reglamento de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, (REGLOEPS), se refiere al término para que la Superintendencia efectúe el análisis de la documentación entregada por una organización para su registro, textualmente dispone lo siguiente:

“Art. 8.- Trámite de aprobación.- La Superintendencia si la documentación cumple con los requisitos exigidos en el presente reglamento admitirá a trámite la solicitud de constitución. En el término de treinta días, la Superintendencia efectuará el análisis de la documentación y, en caso de ser necesario, realizará una verificación in situ, luego de lo cual elaborará la resolución que niegue o conceda la personalidad jurídica a la organización y, en este último caso, notificará al Ministerio encargado de la inclusión económica y social para su inscripción en el Registro Público.

Si la documentación no cumpliera con los requisitos, se concederá un término de treinta días adicionales para completarla; y, en caso de no hacerlo, dispondrá su devolución. La Superintendencia mediante resolución, negará el otorgamiento de personalidad jurídica a una cooperativa, cuando determine que su constitución no es viable, por las causas establecidas en el informe técnico respectivo.

Nota: Artículo reformado por artículo 1 de Decreto Ejecutivo No. 64, publicado en Registro Oficial Suplemento 36 de 14 de Julio del 2017”<sup>57</sup>

Cuando el REGLOEPS dispone en su Artículo 8 el término de 30 días para que se efectúe el análisis de la documentación se excluye del cómputo de términos los sábados, domingos y los días declarados feriados,<sup>58</sup> en consecuencia el administrado deberá computar como “término” solo los días hábiles.

En el supuesto, que la Superintendencia, no elaborare la resolución que niegue o conceda la personalidad jurídica a la organización, el usuario o administrado puede invocar el silencio administrativo. El silencio administrativo es un mecanismo que protege a los ciudadanos frente a los incumplimientos de la Administración Pública en la resolución de sus procedimientos administrativos, y se produce cuando la Administración no contesta a alguno de los actos administrativos que se le hayan interpuesto<sup>59</sup>.

El Art. 207 del Código Orgánico Administrativo dice<sup>60</sup>:

“Art. 207.- Silencio administrativo. Los reclamos, solicitudes o pedidos dirigidos a las administraciones públicas deberán ser resueltos en el término de treinta días, vencido el cual, sin que se haya notificado la decisión que lo resuelva, se entenderá que es positiva.

Para que se produzca el silencio administrativo, el acto administrativo presunto que surja de la petición, no debe incurrir en ninguna de las causales de nulidad prescritas por este

---

<sup>57</sup> Decreto Ejecutivo No. 64 (Presidencia de la República del Ecuador 2017)

<sup>58</sup> Suplemento Registro Oficial No. 31, 07 de julio de 2017 CODIGO ORGANICO ADMINISTRATIVO, 2017, Art. 159. (Asamblea Nacional de la República del Ecuador 2017)

<sup>59</sup> <https://www.conceptosjuridicos.com/silencio-administrativo/> (Conceptos Juridicos 2021)

<sup>60</sup> Código Orgánico Administrativo, (Superintendencia de Economía Popular y Solidaria 2014)

Código.

El acto administrativo presunto que resulte del silencio, será considerado como título de ejecución en la vía judicial. Al efecto, la persona interesada incluirá en su solicitud de ejecución una declaración, bajo juramento, de que no le ha sido notificada la decisión dentro del término previsto. Además, acompañará el original de la petición en la que aparezca la fe de recepción.

No serán ejecutables, los actos administrativos presuntos que contengan vicios inconvencionales, esto es, aquellos que incurrir en las causales de nulidad del acto administrativo, previstas en este Código, en cuyo caso el juzgador declarará la inejecutabilidad del acto presunto y ordenará el archivo de la solicitud.”

El trámite del procedimiento administrativo está contemplado en el Código Orgánico Administrativo, (COA), este código regula el ejercicio de la función administrativa de los organismos que conforman el sector público.<sup>61</sup>

Esta disposición del COA tiene extrema importancia, ya que, si la administración pública no cumple con el término estipulado, el administrado o usuario puede recurrir a ejercer su derecho invocando silencio administrativo.

El término para que la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria realice el análisis de la documentación que niegue o conceda la personalidad jurídica a la organización está legalmente establecido, sin embargo, la falta de rapidez en los trámites administrativos, que se agravaron con el inicio de la pandemia por COVID-19, impiden que esta disposición legal se cumpla efectivamente.

Pese a lo expuesto en líneas anteriores, los trámites para que niegue o conceda la personalidad jurídica a la organización, muchas veces superan los 30 días término, por lo que, en el ejercicio normal de este derecho, este término resulta irreal.

El problema real no es la falta de un término (30 días) para lograr el registro de una Cooperativa, sino los problemas a los que se enfrenta el usuario, que van desde la aceptación del nombre de la organización hasta el cumplimiento de cada uno de los requisitos a través de un sistema online.

Otra dificultad que se presenta es la falta de asesoramiento a los usuarios y el difícil acceso a las instalaciones de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS) especialmente si los usuarios viven en el área rural.

### **ACCIÓN SUGERIDA EN EL REGLAMENTO:**

---

<sup>61</sup> Suplemento Registro Oficial No. 31, 07 de julio de 2017 Código Orgánico Administrativo, 2017, Art. 1 (Superintendencia de Economía Popular y Solidaria 2014)

- Para determinar si el término de 30 días para el pronunciamiento del Superintendente sobre la documentación presentada por el usuario para obtener el registro de una cooperativa, establecido en el Reglamento de la LOEPS sea eficiente y coherente, es necesario una evaluación por parte de los principales usuarios de los procedimientos establecidos por la SEPS, realizar una correcta sistematización de los problemas de los usuarios y tomar las correcciones necesarias al interior de la SEPS.
- Los miembros de cooperativas, instituciones públicas y otros actores pueden lograr acuerdos para solicitar reformas al Reglamento de la LOEPS, que permitan cumplir con el principio CLARITY (proporcionar un marco regulador eficiente y coherente), evaluando si el término de 30 días es suficiente para responder al usuario, frente a las limitaciones económicas, físicas y tecnológicas que tiene la SEPS, limitaciones de los miembros de cooperativas para realizar trámites online o la inversión de tiempo y dinero que deben emplear para trasladarse físicamente a los centros de atención en los cuáles se debe presentar los requisitos.
- Otro tema interesante es evaluar si los procedimientos online son efectivos en la realidad o terminan siendo un obstáculo para el registro de las cooperativas, por ejemplo, la aprobación del nombre de la cooperativa, pues actualmente depende de un sistema automático que no siempre respeta la denominación deseada por los usuarios y mientras este paso no se complete no se puede continuar con el proceso de registro de las cooperativas.
- Es necesario, que los usuarios (miembros de cooperativas) o sus representantes, puedan identificar los obstáculos que se encuentran en la atención que reciben de la SEPS especialmente con los funcionarios que rotan permanentemente en atención al público.

Otras sugerencias para políticas públicas:

- Una buena opción crear espacios de fortalecimiento institucional a través de políticas de capacitación constante de los funcionarios que tienen contacto permanente con usuarios que normalmente no son Abogados y deben cumplir con la LOEPS y su reglamento; de igual manera en el apoyo que deben brindar a usuarios que no están familiarizados con el uso de internet y herramientas tecnológicas.
- Una alternativa para que se cumpla el término de 30 días que tiene la SEPS para la revisión de los documentos ingresados por el usuario sería emitir manuales de procedimientos internos señalando términos y responsables de cada etapa, con esto se puede garantizar una atención ágil a los usuarios.
- Se sugiere, brindar mayor importancia al Instructivo de Usuario Externo, Constitución de Organizaciones de la Economía Popular y Solidaria, versión 1.0

de Diciembre del 2020<sup>62</sup> tomando en cuenta que no todas las personas tienen fácil acceso a medios electrónicos o internet.

- Crear nuevas alternativas en territorio para socializar estos Manuales tomando en cuenta la nueva realidad que se enfrenta relativo al COVID 19, pero es indispensable tomar en cuenta que el acceso a internet es limitado en el sector rural al igual que la facilidad del manejo de la web.

---

<sup>62</sup> ver enlace: <https://www.seps.gob.ec/documents/20181/990323/Constituci%C3%B3n+OEPS+-+INSTRUCTIVO+USUARIO.pdf/d5396cd9-b9a1-4789-9c79-a4446bcea62f> (Superintendencia de la Economía Popular y Solidaria 2020)

## ANÁLISIS DE CLARITY

### ÁREA DE ASUNTO CLAVE PARA LA REFORMA

Formación y registro de una cooperativa

### ASUNTO CLAVE PARA LA REFORMA

Requisitos de registro equitativos

### PREGUNTA DEL ANÁLISIS DE CLARITY

**1b. ¿Son los requisitos de registro para las cooperativas los mismos que para las compañías limitadas y anónimas?**

#### PRINCIPIO DE CLARITY USADO:

Principio 5 – Promover el tratamiento equitativo

#### SOLUCIÓN RECOMENDADA DE CLARITY

El registro de las cooperativas deberá tener la misma accesibilidad a la formalización legal que tienen otras empresas; y, no deberá ser un proceso más oneroso que el de otras empresas.

#### *Razones subyacentes*

Se disuadirá a las cooperativas de usar un proceso de registro más oneroso que el de otros negocios.

- *Ejemplo que habilita:* Estados Unidos: Los artículos de incorporación o estatutos son generalmente presentados de acuerdo a las disposiciones de la ley general de sociedades y son a primera vista evidencia de su debida incorporación.

#### PRINCIPIO BÁSICO RELACIONADO:

Principio 7 – Proporcionar un marco regulador eficiente y coherente

Principio 10 – Promover la educación, la formación e información

<b>PUNTUACION DE LA LEY</b>	<b>2</b>	<b>PUNTUACION DEL REGLAMENTO</b>	<b>2</b>
-----------------------------	----------	----------------------------------	----------

**1b. ¿Son los requisitos de registro para las cooperativas los mismos que para empresas normales?**

**RESUMEN:** A continuación, se presenta un listado que identifica claramente que si existen diferencias de requisitos de registro de cooperativas entre la Ley de Economía Popular y Solidaria y la Ley de Compañías.

Se ha calificado con un puntaje de 2 Cumplimiento parcial de los principios básicos de CLARITY y contribución parcial al logro del objetivo del Principio básico de CLARITY tanto a la Ley de Economía Popular y Solidaria (LOEPS) y su Reglamento (REGLOEPS) pues existen diferencias en los requisitos para registrar cooperativas y compañías limitadas y anónimas, por lo tanto, el principio de CLARITY se cumple parcialmente.

## ANÁLISIS DE LA LEY:

Los requisitos para registrar cooperativas difieren de los requisitos para registrar compañías limitadas y compañías anónimas que se constituyen bajo las disposiciones de la Ley de Compañías del Ecuador, para facilidad de lectura se ha realizado una tabla comparativa de requisitos entre la LOEPS y la Ley de Compañías del Ecuador.

**TABLA COMPARATIVA DE REQUISITOS ENTRE UNA COOPERATIVA AMPARADA POR LA LOEPS Y COMPAÑÍAS LIMITADA Y ANONIMA**

<b>TEMA GENERAL</b>	<b>COMPAÑÍA LIMITADA Y ANONIMA</b>	<b>ORGANIZACIONES DE LA ECONOMIA POPULAR Y SOLIDARIA</b>
Constitución de Capital	Solo para compañías anónimas y limitadas, capital se constituye en numerario y/o bienes muebles que no sean parte el mercado de valores	Puede ser constituido en aportaciones pagadas por el socio, en numerario, bienes o trabajo debidamente evaluados por el Consejo de Administración. <sup>63</sup>
Número de Socios	Socios para compañía limitada: Se constituye con dos o más personas <sup>64</sup> , pero también tiene como límite máximo 15 socios. <sup>65</sup> La compañía anónima: se constituye con una persona <sup>66</sup>	Mínimo 10 socios. <sup>67</sup>
Capital Social	Compañía Limitada: 400 dólares de los Estados Unidos de América  Sociedad Anónima: 800 dólares de los Estados Unidos de América	Capital social inicial equivalente a un Salario Básico Unificado <sup>68</sup> para el año 2021 el SBU es de 400 dólares de los Estados Unidos de América.

<sup>63</sup> REGISTRO OFICIAL NO. 444, Ley De Economía Popular Y Solidaria, 10 de mayo de 2011, Art. 49 (Asamblea Nacional de la República del Ecuador 2011)

<sup>64</sup> Registro Oficial 312 de 05-nov.-1999, Última modificación: 10-dic.-2020, Ley de Compañías, Art. 92. (Congreso Nacional de la República del Ecuador 1999) - La compañía de responsabilidad limitada es la que se contrae entre dos o más personas, que solamente responden por las obligaciones sociales hasta el monto de sus aportaciones individuales y hacen el comercio bajo una razón social o denominación objetiva, a la que se añadirá, en todo caso, las palabras "Compañía Limitada" o su correspondiente abreviatura

<sup>65</sup> Registro Oficial 312 de 05-nov.-1999, Última modificación: 10-dic.-2020, Ley de Compañías, Art. 95. (Congreso Nacional de la República del Ecuador 1999) - La compañía de responsabilidad limitada no podrá funcionar como tal si sus socios exceden del número de quince; si excediere de este máximo, deberá transformarse en otra clase de compañía o disolverse.

<sup>66</sup> Registro Oficial 312 de 05-nov.-1999, Última modificación: 10-dic.-2020, Ley de Compañías, Art. 147. (Congreso Nacional de la República del Ecuador 1999)- Ninguna compañía anónima podrá constituirse sin que se halle suscrito totalmente su capital, el cual deberá ser pagado en una cuarta parte, por lo menos, una vez inscrita la compañía en el Registro Mercantil... La compañía anónima podrá subsistir con un accionista.

<sup>67</sup> MINISTERIO COORDINADOR DE DESARROLLO SOCIAL, MCDS-EPS-012-2015, 2015, Art. 3 (Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social 2015)

<sup>68</sup> Ibidem

TEMA GENERAL	COMPAÑÍA LIMITADA Y ANONIMA	ORGANIZACIONES DE LA ECONOMIA POPULAR Y SOLIDARIA
Formalidades	Con minuta estándar o minuta propia	No requiere de Minuta firmada por Abogado
Registro en el portal web	Requiere registro en la página web de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros	Requiere registro en la página servicios SEPS
Denominación	Contar con la Reserva de denominación aprobada por la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, Valores y Seguros que se encuentre vigente	Contar con reserva de denominación aprobada por la SEPS <sup>69</sup>
Objeto social	El objeto social de una compañía podrá, de manera general, comprender una o varias actividades económicas lícitas, salvo aquellas que la Constitución o la ley prohíban o reserven para otro tipo de entidades. El objeto social deberá estar establecido en forma clara en su contrato social o documento de constitución. Las compañías reguladas por leyes específicas conformarán su objeto social o actividad económica a la normativa que las regule. <sup>70</sup>	Objeto social: una sola actividad económica, pudiendo incluir actividades complementarias <sup>71</sup>
Ingreso de Documentos	Ingreso de documentación digitalizada	Ingreso de documentación digitalizada
Utilización de servicios notariales	Iniciado el trámite se deben pagar los valores de servicios notariales y registrales, si no se realiza el pago en los 30 días posteriores a su fecha de inicio serán anulados automáticamente. Una vez pagados	Se realiza la apertura de la cuenta de integración de capital, <b>no hay pago de valores por servicios notariales y registrales.</b> <b>Puede abrir la cuenta con el 50% y completar el valor mínimo de un</b>

<sup>69</sup> Registro Oficial Suplemento 648 de 27-feb.-2012 Última modificación: 04-ago.-2020, Reglamento a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, Art. 4. (Presidente de la República del Ecuador 2012) - Reserva de denominación.- Las asociaciones EPS y cooperativas en formación, reservarán en la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria en coordinación con la Superintendencia de Compañías, el uso de una denominación por el plazo de noventa días dentro de los cuales presentarán la documentación para el otorgamiento de la personalidad jurídica. En el caso de las cooperativas de transporte, la reserva se mantendrá vigente por un año.

<sup>70</sup> Registro Oficial 312 de 05-nov.-1999, Última modificación: 10-dic.-2020, Ley de Compañías, Art. 33, segundo inciso (Congreso Nacional de la República del Ecuador 1999)

<sup>71</sup> Registro Oficial NO. 444, Ley De Economía Popular Y Solidaria, 10 de mayo de 2011, Art. 22. (Asamblea Nacional de la República del Ecuador 2011) - Objeto.- 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.

TEMA GENERAL	COMPAÑÍA LIMITADA Y ANONIMA	ORGANIZACIONES DE LA ECONOMIA POPULAR Y SOLIDARIA
	los derechos el sistema asigna el trámite para revisión del notario seleccionado	<b>salario básico unificado en el lapso de un año posterior a su constitución.</b>
Inicio de trámite	El notario revisa y si no existen observaciones se agenda cita para que los accionistas y representantes se acerquen a firmar la escritura de constitución y nombramientos. El abogado patrocinador deberá presentarse a la cita con la minuta original firmada	Con la reserva de denominación aprobada y el certificado de cuenta de integración de capital emitido por una cooperativa de ahorro y crédito, deberá llenar el formulario único para constitución de organizaciones que se realiza online.
Órganos	Compañía Limitada y Compañía Anónima: La junta general es el órgano supremo de la compañía <sup>72</sup>	Asamblea General es el máximo órgano de gobierno de una cooperativa, Además del Consejo de Administración, un Consejo de Vigilancia y una gerencia
Representación Legal	En la Compañía Limitada se refiere al administrador que tenga la representación legal <sup>73</sup> y Compañía Anónima la representación legal y extrajudicial está a cargo de directores, gerentes, administradores u otros agentes <sup>74</sup>	La Ley determina que el Gerente es el Representante Legal de la cooperativa. <sup>75</sup>

<sup>72</sup> Registro Oficial 312 de 05-nov.-1999, Última modificación: 10-dic.-2020, Ley de Compañías, Art. 116 (Congreso Nacional de la República del Ecuador 1999)

<sup>73</sup> Registro Oficial 312 de 05-nov.-1999, Última modificación: 10-dic.-2020, Ley de Compañías, Art. 13 (Congreso Nacional de la República del Ecuador 1999) Designado el administrador que tenga la representación legal y presentada la garantía, si se la exigiere, inscribirá su nombramiento, con la razón de su aceptación, en el Registro Mercantil, dentro de los treinta días posteriores a su designación, sin necesidad de la publicación exigida para los poderes ni de la fijación del extracto. La fecha de la inscripción del nombramiento será la del comienzo de sus funciones.

Sin embargo, la falta de inscripción no podrá oponerse a terceros, por quien hubiere obrado en calidad de administrador.

En el contrato social se estipulará el plazo para la duración del cargo de administrador que, con excepción de lo que se refiere a las compañías en nombre colectivo y en comandita simple, no podrá exceder de cinco años, sin perjuicio de que el administrador pueda ser indefinidamente reelegido o removido por las causas legales.

En caso de que el administrador fuere reelegido, estará obligado a inscribir el nuevo nombramiento y la razón de su aceptación.

<sup>74</sup> Registro Oficial 312 de 05-nov.-1999, Última modificación: 10-dic.-2020, Ley de Compañías, Art. 252. (Congreso Nacional de la República del Ecuador 1999) - Los registradores mercantiles no inscribirán ninguna escritura de constitución de una compañía anónima si en el contrato social no aparece claramente determinado quién o quiénes tienen su representación judicial y extrajudicial. Esta representación podrá ser confiada a directores, gerentes, administradores u otros agentes. Si la representación recayere sobre un organismo social, éste actuará por medio de un presidente.

<sup>75</sup> Registro Oficial NO. 444, Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, 10 de mayo de 2011, Art. 45 (Asamblea Nacional de la República del Ecuador 2011) 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 será responsable de la gestión y de su administración integral, de conformidad con la Ley, su Reglamento y el estatuto social de la cooperativa....

TEMA GENERAL	COMPAÑÍA LIMITADA Y ANONIMA	ORGANIZACIONES DE LA ECONOMIA POPULAR Y SOLIDARIA
Cooperativa de Transporte Terrestre, Informe de factibilidad previo a su constitución. ∞ Objeto social exclusivo en sus estatutos de acuerdo con el servicio a prestarse.	Informe Previo para Constitución de compañía de transporte. <sup>76</sup>	En el caso de constitución de cooperativas de transporte se requiere previamente un informe técnico favorable emitido por la autoridad competente según sea el caso: Agencia Nacional de Tránsito, Ministerio de Transporte y Obras Públicas <sup>77</sup>  <b>Art. ...-</b> La regulación de las cooperativas de transporte terrestre la ejercerán el Ministerio de Transporte y Obras Públicas y la Agencia Nacional de Tránsito en el ámbito de sus competencias.
Compañías y Cooperativas de Vivienda	Las compañías reguladas por leyes específicas conformarán su objeto social o actividad económica a la normativa que las regule. <sup>78</sup>	Vivienda, informe previo del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda <sup>79</sup>
Compañías y Cooperativas de Minería	Las compañías reguladas por leyes específicas conformarán su objeto social o actividad económica a la normativa que las regule. <sup>80</sup>	Minera, informe previo de Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables
Sociedades Anónimas que financien	Especie de compañía.- Las compañías que financien servicios de atención integral de salud	Por disposición expresa de la Ley Orgánica que regula a las compañías que financien servicios de atención

<sup>76</sup> Registro Oficial Suplemento 398 de 07-ago.-2008, Última modificación: 05-may.-2017. Ley Orgánica De Transporte Terrestre, Tránsito Y Seguridad Vial, Art. 20. (Asamblea Nacional de la República del Ecuador 2008) - Las funciones y atribuciones del Directorio de la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, son las siguientes: 20. Aprobar los informes previos emitidos por el departamento técnico para la constitución jurídica de toda compañía o cooperativa en el ámbito de su competencia, según los parámetros que se establezcan en el Reglamento. Así mismo deberá registrar y auditar los informes técnicos previos para la constitución jurídica emitidos por los GADs que hubieren asumido la competencia

<sup>77</sup> Registro Oficial Suplemento 648 de 27-feb.-2012. Última modificación: 04-ago.-2020, Reglamento General De La Ley Orgánica De La Economía Popular Y Solidaria Y Del Sector Financiero Popular. Art. innumerado después del Art. 150 (Presidente de la República del Ecuador 2012)

<sup>78</sup> Registro Oficial 312 de 05-nov.-1999, Última modificación: 10-dic.-2020, Ley de Compañías, Art. 3 (Congreso Nacional de la República del Ecuador 1999)

<sup>79</sup> Registro Oficial Suplemento 648 de 27-feb.-2012. Última modificación: 04-ago.-2020, Reglamento General De La Ley Orgánica De La Economía Popular Y Solidaria Y Del Sector Financiero Popular segundo Art. innumerado después del Art. 150, Art. ... . (Presidente de la República del Ecuador 2012)- La regulación de las cooperativas de vivienda la ejercerá el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda.

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

<sup>80</sup> Registro Oficial 312 de 05-nov.-1999, Última modificación: 10-dic.-2020, Ley de Compañías, Art. 3 (Congreso Nacional de la República del Ecuador 1999)

TEMA GENERAL	COMPAÑÍA LIMITADA Y ANONIMA	ORGANIZACIONES DE LA ECONOMIA POPULAR Y SOLIDARIA
servicios de atención integral de salud prepagada y a las que oferten cobertura de asistencia médica <sup>81</sup>	prepagada se constituirán en el Ecuador y serán sociedades anónimas. <sup>82</sup> Objeto Social, único. <sup>83</sup> Capital Social Mínimo: un millón de dólares de los Estados Unidos de Norteamérica (USD 1.000.000,00). <sup>84</sup>	integral de salud prepagada y a las de seguros que oferten cobertura de seguros médicos de asistencia médica, se excluye a las organizaciones de EPS.

De la tabla expuesta anteriormente podemos encontrar varias diferencias para el registro de las cooperativas versus las compañías limitadas y anónimas; y, centraremos este análisis en las diferencias, una de estas es el número de socios mínimos para una cooperativa (10 socios) frente a una compañía limitada con dos o más personas y una compañía anónima con una persona.

Esta diferencia respecto del número de socios que una compañía limitada o anónima requiere versus el número de socios para una cooperativa bajo la LOEPS, parte del concepto mismo de una organización que tiene como esencia una sociedad de personas que se han unido en forma voluntaria para satisfacer sus necesidades económicas, sociales y culturales en común, de la lectura se desprende que será más de una persona y tomando en cuenta el precepto de que la unión hace la fuerza sería poco práctico hablar de una cooperativa de dos personas.

Sobre el número mínimo de socios también se refiere la Ley Marco de Cooperativas de América Latina<sup>85</sup> que dice lo siguiente:

**“Artículo 14.** La constitución de la cooperativa será decidida por asamblea en la que se aprobará el estatuto, se suscribirán aportaciones y se elegirán los miembros del consejo de administración y de la junta de vigilancia. El número mínimo de fundadores será de ..., salvo las cooperativas de trabajo asociado que podrán constituirse con ... socios...

<sup>81</sup> Registro Oficial Suplemento 863 de 17-oct.-2016, Ley Orgánica que regula a las compañías que financien servicios de atención integral de salud prepagada y a las de seguros que oferten cobertura de seguros médicos de asistencia médica. Art. 6

<sup>82</sup> Registro Oficial Suplemento 863 de 17-oct.-2016, Ley Orgánica Que Regula A Las Compañías Que Financien Servicios De Atención Integral De Salud Prepagada Y A Las De Seguros Que Oferten Cobertura De Seguros De Asistencia Médica, Art. 6 (Presidente de la República del Ecuador 2016)

<sup>83</sup> Registro Oficial Suplemento 863 de 17-oct.-2016, Ley Orgánica que regula a las compañías que financien servicios de atención integral de salud prepagada y a las de seguros que oferten cobertura de seguros médicos de asistencia médica. (Presidente de la República del Ecuador 2016) Art. 7 Objeto social.- El objeto social de esta especie de compañías será único y estará referido al financiamiento de los servicios de atención integral de salud prepagada, asumiendo los costos de los servicios de salud y prestaciones sanitarias contractualmente estipulados, en el ámbito de lo previsto en el artículo 15 de esta Ley. Por consiguiente, no podrán establecerse otros fines sociales ajenos o distintos a aquel. Para el cumplimiento de ese único objeto social, las compañías podrán realizar toda clase de actos y contratos permitidos por la Ley, en uso de su capacidad como personas jurídicas.

<sup>84</sup> Registro Oficial Suplemento 863 de 17-oct.-2016, Ley Orgánica que regula a las compañías que financien servicios de atención integral de salud prepagada y a las de seguros que oferten cobertura de seguros médicos de asistencia médica. Art. 8 (Presidente de la República del Ecuador 2016)

<sup>85</sup> Alianza Cooperativa Internacional para Las Américas, Ley Marco para las Cooperativas de América Latina, 2009, Artículo 14, pág. 17 (Alianza Cooperativa Internacional para las Américas 2009)

### **Justificación:**

...El número mínimo de socios presenta una gran variedad en los distintos países, por lo que la cantidad a fijar se deja abierta, aclarando que, para las cooperativas de trabajo asociado, habida cuenta de sus características, dicho número debe ser menor.”

A la fecha de redacción de este informe no existe diferencia en cuanto al capital social de una cooperativa (\$ 400,00) y una compañía limitada o anónima (\$400,00) la gran diferencia radica en el sistema de fijación de estos valores pues conforme la resolución **MCDS-EPS-012-2015 de 22 de julio del 2015** determina que el capital social inicial mínimo de un (1) Salario Básico Unificado (SBU), en el Ecuador el SBU es determinado por acuerdo entre empleadores, trabajadores y el gobierno pero de no existir acuerdo lo fijará el Gobierno a través del Ministerio de Trabajo, esto significa que si el SBU es incrementado entonces el capital social inicial para cooperativas se incrementará de igual forma, mientras que para las compañías limitadas y anónimas se han mantenido los valores de capital social desde hace más de 25 años.

Otra gran diferencia es sobre el representante legal en las compañías anónima y limitada puede ejercer la representación legal y extrajudicial los directores, gerentes, administradores u otros agentes mientras que en la cooperativa la Ley de Economía Popular y Solidaria ha determinado de manera expresa que el Gerente es el Representante Legal de la cooperativa.<sup>86</sup>

Esta designación establecida en la LOEPS tiene su fundamento en el Art. 65 de la Ley Marco para América Latina, que dice:

**“Artículo 65.** La representación legal de la cooperativa corresponde al consejo de administración el cual podrá delegarla en uno o más de sus miembros o en gerentes, conforme establezca el estatuto.

### **Justificación**

Se pone la representación legal en cabeza del propio consejo. Sin embargo, y atendiendo a razones de orden práctico, se faculta su delegación en uno o más de sus miembros o en *gerentes, de acuerdo con lo que establezca el estatuto. La aplicación de esta norma facilitará las relaciones con terceros garantizando la seguridad jurídica en las transacciones y deslindando las responsabilidades internas.*”

Sin embargo, de la recomendación emitida en la Ley Marco para América Latina, suponemos que, para el ejercicio pleno del libre derecho de elección, los socios de la cooperativa deben plasmar sus decisiones incluso en la elección del representante legal.

La siguiente diferencia de procedimiento de registro corresponde al documento formal para registrar la constitución de una compañía limitada o anónima, pues se requiere una minuta firmada por un profesional en derecho y debe pagar derechos notariales para su perfeccionamiento. En cuanto al registro de una cooperativa amparada por la LOEPS no es necesario suscribir una minuta

---

<sup>86</sup> Registro Oficial No. 444, Ley Orgánica de Economía Popular Y Solidaria, 10 de mayo de 2011, (Asamblea Nacional de la República del Ecuador 2011)Art. 45 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 será responsable de la gestión y de su administración integral, de conformidad con la Ley, su Reglamento y el estatuto social de la cooperativa....

y tampoco recurrir a un Notario para perfeccionar este acto de constitución de cooperativa, lo que significa economía procesal en cuanto a trámites y también evita el gasto de derechos notariales.

Otra de las grandes diferencias en cuanto a los requisitos de registro es el correspondiente al objeto social una que en la práctica afecta directamente a las actividades de una cooperativa es el candado que la LOEPS en su artículo 22 que dice:

“Objeto.- 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.”

A diferencia de las compañías limitadas y anónimas que tienen opción de **una o varias actividades económicas lícitas**, conforme lo dispone el Art. 3 de la Ley de Compañías dispone lo siguiente:

“Se prohíbe la formación y funcionamiento de sociedades mercantiles contrarias a la Constitución y la ley; de las que no tengan un objeto real y de lícita negociación; y, de las que no tengan esencia económica. El Estado promoverá la competencia en los mercados, establecerá regulaciones y, de ser el caso, sancionará conforme a la Ley, a las que tienden al monopolio u oligopolio privado o de abuso de posición de dominio en el mercado, así como otras prácticas de competencia desleal.

El objeto social de una compañía podrá, de manera general, comprender una o varias actividades económicas lícitas, salvo aquellas que la Constitución o la ley prohíban o reserven para otro tipo de entidades. El objeto social deberá estar establecido en forma clara en su contrato social o documento de constitución. Las compañías reguladas por leyes específicas conformarán su objeto social o actividad económica a la normativa que las regule.”

Esta limitación para las cooperativas hace que sean menos competitivas y que no puedan prestar actividades integrales y constituye una limitante poco comprensible en un mundo globalizado. Actualmente las cooperativas necesitan ejercer varias actividades tanto principales como relacionadas, el dinamismo de la economía mundial requiere organizaciones que presten servicios complementarios tanto al interno del país como hacia el exterior, un ejemplo de esto es el manejo de las cadenas agroproductivas que va desde la adquisición, comercialización, capacitación de semillas, agroquímicos, insumos, maquinaria hasta la producción, recolección, cosecha, empaclado, transporte y otras actividades de diversos productos. El objetivo será crear organizaciones con la facultad de poder ejercer varias actividades sin restricción. Se profundiza este problema por la rígida aplicación de la LOEPS que hace la SEPS, pues, obliga a un único objetivo con paradojas como que una cooperativa agropecuaria no podría procesar su producción.

Existen varios tipos de cooperativas, compañías limitadas y anónimas con requisitos especiales contenidos en leyes especiales, por ejemplo las compañías de transporte que conforme la Ley Orgánica de Transporte, Tránsito y Seguridad Vial, es atribución de la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, en el numeral 20 aprobar los informes los informes previos emitidos por el departamento técnico para la

constitución jurídica de toda compañía o cooperativa en el ámbito de su competencia, lo que implica un requisito adicional para constituir este tipo de organizaciones.

Otro ejemplo claro es el relativo a las actividades de vivienda que de igual manera necesita un informe previo por parte del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda para su constitución.

Sin embargo, lo que hemos detallado anteriormente si existe una clara restricción en la Ley Orgánica que regula a las compañías que financien servicios de atención integral de salud prepagada y a las de seguros que oferten cobertura de seguros médicos de asistencia médica que en su Art. 6 dispone:

**“Art. 6.- Especie de compañía.- Las compañías que financien servicios de atención integral de salud prepagada se constituirán en el Ecuador y serán sociedades anónimas.”**

Esta disposición expresa no permite que compañías limitadas y cooperativas amparadas bajo la LOEPS puedan ejercer este tipo de actividades.

#### **ACCIÓN SUGERIDA EN LA LEY:**

- Reformar la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria para eliminar el candado que constituye el Art. 22 que limita al objeto social principal de las cooperativas, a una sola actividad económica manteniendo la posibilidad de incluir el ejercicio de actividades complementarias ya sea de un grupo, sector o clase distinto, mientras sean directamente relacionadas con dicho objeto social.
- Otro cambio sustancial es la reforma del Art. 45 de la Ley de Economía Popular y Solidaria para que sean los socios de la cooperativa quienes determinen la persona que ejercerá de mejor manera la representación legal de la empresa sin que esta condición sea impuesta por la Ley incluso por sobre los deseos de los socios.
- Se necesita una verdadera evaluación sobre los condicionamientos especiales para la creación de cooperativas como es el caso de las cooperativas de transporte, con la finalidad de no imponer condiciones discriminatorias a este tipo de organizaciones, de igual manera con la Ley Orgánica que regula a las compañías que financien servicios de atención integral de salud prepagada y a las de seguros que oferten cobertura de seguros médicos de asistencia médica que definitivamente excluye a las cooperativas como prestadores de este servicio al determinar que solo las sociedades anónimas pueden ejercer esas actividades, deben ser objeto de revisión y reforma en las dos leyes
- En idéntica forma debe ser superada, la limitante hacia las cooperativas, al impedirle conformarse para actividades de turismo, por tanto, debe incorporarse en la ley de turismo, la posibilidad que se constituyan cooperativas con esta finalidad.

#### **ANÁLISIS DEL REGLAMENTO:**

**1b. ¿Son los requisitos de registro para las cooperativas los mismos que para empresas normales?**

**RESUMEN:** Frente a la pregunta utilizada por la herramienta CLARITY, 1b. ¿Son los requisitos de registro para las cooperativas los mismos que para empresas normales? La respuesta es que si existen diferencias para el registro de cooperativas en relación con las compañías limitada y anónima.

Se ha calificado con un puntaje de 2 Cumplimiento parcial de los principios básicos de CLARITY y contribución parcial al logro del objetivo del Principio básico de CLARITY tanto a la Ley de Economía Popular y Solidaria (LOEPS) y su Reglamento (REGLOEPS) pues existen diferencias en los requisitos para registrar cooperativas y compañías limitadas y anónimas, por lo tanto, el principio de CLARITY se cumple parcialmente.

Adicional a las diferencias establecidas en el análisis de la Ley, se encuentra otra diferencia en el Art. 7 del Reglamento a la LOEPS sobre los requisitos necesarios para conformar una cooperativa, y que dice así:

“Art. 7.- Requisitos cooperativas.- Las cooperativas además de los requisitos exigidos para las asociaciones, presentarán los siguientes documentos:

1. 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,
2. Informe favorable de autoridad competente, cuando de acuerdo con el objeto social, sea necesario. Para el caso de cooperativas de transporte se contará con el informe técnico favorable, emitido por la Agencia Nacional de Tránsito o la Autoridad que corresponda, el mismo que señalará el número mínimo de socios de la organización.

Los requisitos para Asociaciones, según lo dispuesto en el Art. 6 del Reglamento a la LOEPS son:

“Art. 6.- Requisitos asociaciones.- Las asociaciones, para la obtención de personalidad jurídica presentarán ante la Superintendencia los siguientes documentos:

1. Reserva de denominación;
2. Acta Constitutiva suscrita por los asociados fundadores;
3. Copia de cédula de los directivos;
4. Estatuto social; y,
5. Certificado de depósito del aporte al capital social inicial.

El número mínimo de asociados y el monto de aporte al capital social inicial serán fijados por el Ministerio encargado de la inclusión económica y social.

Es necesario precisar que la disposición del Art. 7 carga el proceso de constitución de una cooperativa y que difiere de los requisitos para asociaciones y para compañías limitadas y

anónimas, constituyéndose así en una alerta para evaluar su beneficio para registrar a una cooperativa.

### **DIFERENCIA DE REQUISITOS PARA OBTENER PERSONALIDAD JURIDICA ENTRE ASOCIACION Y COOPERATIVA**

<b>TEMA GENERAL</b>	<b>ASOCIACION</b>	<b>COOPERATIVA</b>
Requisitos para registro	1. Reserva de denominación;	1. Reserva de denominación;
	2. Acta Constitutiva suscrita por los asociados fundadores;	2. Acta Constitutiva suscrita por los asociados fundadores;
	3. Copia de cédula de los directivos;	3. Copia de cédula de los directivos;
	4. Estatuto social; y,	4. Estatuto social; y,
	5. Certificado de depósito del aporte al capital social inicial.	5. Certificado de depósito del aporte al capital social inicial.
		1. 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,
		2. Informe favorable de autoridad competente, cuando de acuerdo con el objeto social, sea necesario. Para el caso de cooperativas de transporte se contará con el informe técnico favorable, emitido por la Agencia Nacional de Tránsito o la Autoridad que corresponda, el mismo que señalará el número mínimo de socios de la organización.

Otro artículo que nos llama la atención en el Reglamento de la LOEPS es el referente a la experiencia que debe acreditar el Gerente para ocupar esta dignidad conforme lo determina el Art. 45, que dice

**“Art. 45.-** Requisitos.- Sin perjuicio de los requisitos que se determinen en el estatuto social de la cooperativa, el Gerente deberá acreditar experiencia en gestión administrativa, acorde con el tipo, nivel o segmento de la cooperativa y capacitación en economía solidaria y cooperativismo. Previo al registro de su nombramiento, deberá rendir la caución que corresponda.

Se prohíbe la designación de Gerente a quien tenga la calidad de cónyuge, conviviente en

unión de hecho, o parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, con algún vocal de los consejos.”

Muchas cooperativas tienen un verdadero problema al buscar un Gerente que cumpla con estas condiciones debido a la alta remuneración que deben percibir, además de ser un requisito que no consta para las compañías limitadas ni anónimas, por lo que debe evaluarse el beneficio que representa en la práctica para la organización.

#### **ACCIÓN SUGERIDA EN EL REGLAMENTO:**

- Verificar la pertinencia del Art. 7 del Reglamento a la LOEPS cuando solicita requisitos adicionales a los de una asociación y que no son contemplados para compañías limitadas o anónimas, es necesario una evaluación real de la necesidad de estos informes el momento de constituir la cooperativa y su verdadera utilidad para la SEPS y para los futuros cooperantes.
- Evaluar la pertinencia del Art. 45 del Reglamento a la LOEPS especialmente al tener que nombrar un Gerente que cumpla con experiencia en gestión administrativa, acorde con el tipo, nivel o segmento de la cooperativa y capacitación en economía solidaria y cooperativismo debido a la alta remuneración que deben percibir, además de ser un requisito que no consta para las compañías limitadas ni anónimas, por lo que debe evaluarse el beneficio que representa en la práctica para la organización.

## ANÁLISIS DE CLARITY

**ÁREA DE ASUNTO CLAVE PARA LA REFORMA**  
Formación y registro de una cooperativa

**ASUNTO CLAVE PARA LA REFORMA**  
Separación de la función de registrador de otras funciones

### PREGUNTA DEL ANÁLISIS DE CLARITY

**1c. ¿Se combinan las funciones del registro con otras de promoción o supervisión de las cooperativas?**

#### PRINCIPIO DE CLARITY USADO:

Principio 9 – Evitar los conflictos de intereses

#### SOLUCIÓN RECOMENDADA DE CLARITY

*Racionalizar el papel del registro.* Donde se mantiene un registro aparte para las cooperativas, se puede racionalizar su función separando las actividades de registro de otras actividades relacionadas con la promoción, supervisión, y resolución de conflictos.

#### *Razones subyacentes*

El combinar las funciones reguladoras y de promoción en la misma oficina, crea un inherente conflicto de interés que compromete la neutralidad del registro o de la regulación y reduce la eficacia de los esfuerzos de promoción en muchos países.

- *Ejemplo que habilita: Sudáfrica:* se traspasó el registro cooperativo del Ministerio de Agricultura al Ministerio de Comercio e Intercambio con objeto de separar los esfuerzos de promoción de los de la función del registro.
- *Ejemplo que inhabilita: Ley de Sociedades de Crédito Cooperativo de la India, 1904:* El modelo “clásico indio británico” de la legislación cooperativa crea un inherente conflicto de interés en la oficina del registrador al concederle las funciones de regulación y promoción.

#### PRINCIPIO RELACIONADO:

Principio 12 – Promover el compromiso con la comunidad

<b>PUNTUACION DE LA LEY</b>	<b>4</b>	<b>PUNTUACION DEL REGLAMENTO</b>	<b>4</b>
-----------------------------	----------	----------------------------------	----------

*1c. ¿Se combinan las funciones del Registro con otras de promoción o supervisión de las cooperativas?*

**RESUMEN:** *No, las funciones no se combinan, hay funciones de Registro y otras de promoción o regulación en las cooperativas de manera independiente.*

*Se ha calificado con un puntaje de 4 Cumplimiento total de los principios básicos de CLARITY, tanto a la Ley de Economía Popular y Solidaria (LOEPS) y su Reglamento (REGLOEPS) pues existe un marco regulador que establece una clara diferencia entre el ente de registro y otra institución de promoción o regulación de las cooperativas.*

## ANÁLISIS DE LA LEY:

El marco institucional de la Economía Popular y Solidaria está conformado por cuatro grandes áreas: rectoría, regulación, control y fomento, para enfocar el análisis en el principio 9 evitar los conflictos de intereses, en el Ecuador existe la función de control radicado en la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, SEPS y la función de fomento en el Instituto de Economía Popular y Solidaria.



El Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria, IEPS, tiene independencia administrativa y financiera, a pesar de estar adscrito al Ministerio de a cargo de la inclusión económica social, que al momento de elaborar este reporte es el Ministerio de Inclusión Económica y Social, MIES. Los artículos 153 y 154 de la LOEPS describe al IEPS y su misión.

**“Art. 153.-** Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria.- El Instituto es una entidad de derecho público, adscrita al ministerio de Estado a cargo de la inclusión económica y social, con jurisdicción nacional, dotado de personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica, administrativa y financiera que ejecuta la política pública, coordina, organiza y aplica de manera desconcentrada, los planes, programas y proyectos relacionados con los objetivos de esta Ley.

**Art. 154.-** Misión.- El Instituto tendrá como misión el fomento y promoción de las personas y organizaciones sujetas a esta Ley, en el contexto del sistema económico social y solidario previsto en la Constitución de la República y consistente con el Plan Nacional de Desarrollo, con sujeción a las políticas dictadas por el Comité Interinstitucional, para lo cual ejercerá las funciones que constarán en el Reglamento de la presente Ley.”

El IEPS creó el Registro Único de la Economía Popular y Solidaria<sup>87</sup> cuyo objetivo es tener un registro único para las organizaciones que son creadas bajo la LOEPS situación que hasta el momento no se ha logrado, ya que existe también la base de datos de registro de cooperativas y otras organizaciones en la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. El objetivo del RUEPS es generar un instrumento de política pública que permita identificar a los actores de la EPS, basado en el cumplimiento de sus principios y en el marco de lo establecido en la LOEPS, con la **finalidad** de alinear recursos institucionales del Sector Público y acciones de política pública.

El IEPS tiene un proyecto principal denominado Modelo de Gestión de la Ruta de fomento de la EPS, a través de la Dirección de Inteligencia de Negocios, Dirección de Fortalecimiento y Cultura de la EPS, Dirección de Productividad y Calidad, Dirección de Articulación Comercial y el Fortalecimiento de Actores Rurales de la EPS.

La SEPS tiene la función de control y actualmente el registro de las organizaciones de EPS, el art. 146 de la LOEPS dispone lo siguiente:

“Art. 146.- Superintendencia de Economía Popular y Solidaria.- El control de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario estará a cargo de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, que se crea como organismo técnico, con jurisdicción nacional, personalidad jurídica de derecho público, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera y con jurisdicción coactiva.

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

El Art. 147 de la LOEPS determina las atribuciones de la misma y son las siguientes:

- “Art. 147.- Atribuciones.- La Superintendencia tendrá las siguientes atribuciones:
- a) Ejercer el control de las actividades económicas de las personas y organizaciones sujetas a esta Ley;
  - b) Velar por la estabilidad, solidez y correcto funcionamiento de las instituciones sujetas a su control;
  - c) Otorgar personalidad jurídica a las organizaciones sujetas a esta Ley y disponer su registro;
  - d) Fijar tarifarios de servicios que otorgan las entidades del sector financiero popular y solidario;
  - e) Autorizar las actividades financieras de las organizaciones del Sector Financiero Popular y Solidario;
  - f) Levantar estadísticas de las actividades que realizan las organizaciones sujetas a esta Ley;
  - g) Imponer sanciones; y,
  - h) Las demás previstas en la Ley y su Reglamento.

---

<sup>87</sup> (Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria 2021) <https://www.economiasolidaria.gob.ec/registro-unico-de-actores-de-la-economia-popular-y-solidaria/>

En el literal a) y c) podemos destacar las atribuciones relacionadas con la Pregunta del Análisis CLARITY *Hay funciones de Registro y otras de promoción o regulación en las cooperativas.*

#### **ACCIÓN SUGERIDA EN LA LEY:**

- Es necesario una fase de evaluación sobre el cumplimiento de las disposiciones de la LOEPS puesto que legalmente tanto la SEPS como el IEPS tienen atribuciones claramente establecidas.
- Debido a la situación económica del Ecuador es necesario el fortalecimiento de las capacidades de los funcionarios tanto de la SEPS como del IEPS para cumplir de manera eficiente y eficaz las disposiciones de la Ley.

#### **ANÁLISIS DEL REGLAMENTO:**

*1c. ¿Se combinan las funciones del Registro con otras de promoción o regulación de las cooperativas?*

**RESUMEN:** *No, las funciones no se combinan, hay funciones de Registro y otras de promoción o regulación en las cooperativas de manera independiente.*

*Se ha calificado con un puntaje de 4 Cumplimiento total de los principios básicos de CLARITY, tanto a la Ley de Economía Popular y Solidaria (LOEPS) y su Reglamento (REGLOEPS) pues existe un marco regulador que establece una clara diferencia entre el ente de registro y otra institución de promoción o regulación de las cooperativas.*

El reglamento de la LOEPS determina claramente las funciones del IEPS y revela su actividad de fomento de la EPS y lo detallamos a continuación:

“Art. 161.- Funciones del Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria: Son funciones del instituto, en el marco de su competencia, las siguientes:

1. Brindar apoyo al Comité Interinstitucional;
2. Ejecutar las políticas públicas dictadas por el Comité Interinstitucional;
3. Elaborar y ejecutar planes, programas y proyectos para el fortalecimiento organizativo y funcional de las entidades que forman parte de la Economía Popular y Solidaria;
4. Ejecutar las medidas de fomento, promoción e incentivos que correspondan en favor de las personas y organizaciones sujetas a la ley, y verificar su cumplimiento;
5. Promover y fomentar los circuitos de la Economía Popular y Solidaria;
6. Generar y desarrollar estudios e investigaciones sobre la Economía Popular y Solidaria;
7. Promover y formar capacitadores para las organizaciones de la Economía Popular y Solidaria;
8. Coordinar la ejecución de sus funciones, con las diferentes instituciones del Estado, organizaciones de la sociedad civil y de la comunidad en general;

9. Proponer al Comité Interinstitucional políticas públicas, para el desarrollo de la economía popular y solidaria, los sectores, organizaciones y personas que lo conforman;
10. Estimular y coordinar la cooperación entre las instituciones del Estado, gobiernos autónomos descentralizados, organizaciones de la sociedad civil y de la comunidad en general, en acciones y programas dirigidos al desarrollo y fomento de la economía popular y solidaria;
11. Diseñar e implementar estrategias de inserción y participación de las personas y organizaciones de la economía popular y solidaria en los mercados público y privado, propiciando relaciones directas entre productores y consumidores;
12. Las demás establecidas en la ley y el reglamento.”

La actividad de fomento o promoción a cargo del IEPS se evidencia en varios artículos que se enuncian a continuación:

“Art. 130.- Compras públicas.- El Instituto Nacional de Contratación Pública, sobre la base del estudio y análisis que realice el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria, establecerá periódicamente las obras, bienes y servicios, normalizados o no, provenientes de las personas y organizaciones de la Economía Popular y Solidaria, que serán adquiridos mediante feria inclusiva y otros procedimientos de contratación pública constantes en la normativa pertinente...

...Art. 132.- Cofinanciamiento.- El Instituto, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, el Ministerio de Industrias y Productividad y otras entidades del Ejecutivo que, en el marco de sus competencias, concedan apoyo financiero con fines productivos, incorporarán anualmente en sus presupuestos, recursos destinados para el cofinanciamiento de proyectos productivos y desarrollo e implementación del subsidio al seguro agrícola, ganadero, pesquero y acuícola de las organizaciones de la economía solidaria, en el ámbito de las políticas dictadas por el Comité Interinstitucional y enmarcados en el Plan Nacional de Desarrollo.

El cofinanciamiento efectuado por entidades del sector público se lo ejecutará cumpliendo con lo dispuesto en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y se lo canalizará a través de organizaciones del Sector Financiero Popular y Solidario...

...Art. 134.- Programas de capacitación.- La Secretaria Técnica de Capacitación y Formación Profesional, en coordinación con el Instituto, en su Plan Anual de Capacitación y Formación Profesional para Grupos de Atención Prioritaria y Actores de la Economía Popular y Solidaria, incluirá programas de capacitación especializados en procesos económicos, organizativos, acreditación, registros, promoción e inteligencia de mercados y trámites de importación y exportación, entre otros temas, en el marco de las políticas dictadas por el Comité Interinstitucional.”

Las disposiciones legales enunciadas ratifican el criterio de cumplimiento del principio 9 – Evitar los conflictos de intereses.

### **ACCIÓN SUGERIDA EN EL REGLAMENTO:**

- El aspecto legal para evitar conflictos de intereses se cumple en el Reglamento de la LOEPS, nuevamente se recomienda el fortalecimiento de las capacidades de los funcionarios del IESP y de la SEPS, especialmente con la disminución de personal que han experimentado y el cierre de oficinas regionales que se produjeron por la situación económica en el Ecuador y la pandemia COVID-19.

## ANÁLISIS DE CLARITY

### ÁREA DE ASUNTO CLAVE PARA LA REFORMA

Formación y registro de una cooperativa

### ASUNTO CLAVE PARA LA REFORMA

Imposición de estatutos obligatorios

### PREGUNTA DEL ANÁLISIS DE CLARITY

**1d. ¿Impone el gobierno estatutos obligatorios o restringe el gobierno de los miembros de alguna otra forma?**

#### PRINCIPIOS DE CLARITY USADO:

Principios 1 – Proteger el control democrático del socio y Principio 2 - Autonomía e independencia de las cooperativas

#### SOLUCIÓN RECOMENDADA DE CLARITY

*Evitar el modelo obligatorio de los estatutos.* El proceso y el estatuto de registro deben proporcionar la máxima flexibilidad para que una cooperativa defina su gobierno a través de los estatutos y de los artículos de incorporación.

#### *Razones subyacentes*

Un factor esencial para que las cooperativas tengan éxito es el desarrollo de la capacidad de sus socios de gobernar la organización democráticamente y de adoptar la estructura más beneficiosa dada su línea de trabajo.

- *Ejemplo que habilita: Botsuana, Ley de Sociedades Cooperativas, artículo 125, cláusula 1, 1989:* La ley estipula los requisitos mínimos en materia de estatutos, tales como incluir los procedimientos para la elección y destitución de los oficiales, sin exigir un texto específico.
- *Ejemplo que inhabilita: Sociedades cooperativas de Tailandia, 1968:* El Jefe de Registro comúnmente impone un modelo de estatutos a las cooperativas.

#### PRINCIPIO RELACIONADO:

Principio 3 - Respetar la membresía voluntaria

<b>PUNTUACION DE LA LEY</b>	<b>1</b>	<b>PUNTUACION DEL REGLAMENTO</b>	<b>1</b>
-----------------------------	----------	----------------------------------	----------

**1d. ¿Impone el gobierno estatutos obligatorios o restringe el gobierno de los miembros de alguna otra forma?**

**RESUMEN:** Si, los estatutos de la cooperativa tienen un formato producto del ingreso de información online en la página web de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, el contenido de los Estatutos es un formato conforme las disposiciones de la LOEPS creado por la SEPS.

Se ha calificado con un puntaje de 1 (escasa cumplimiento de los Principios de CLARITY y al escaso acercamiento a la Solución Recomendada por CLARITY) tanto a la Ley de Economía Popular y Solidaria (LOEPS) y su Reglamento (REGLOEPS) debida a la práctica de imponer el modelo de estatutos que es contradictoria a los Principios 1 y 2 de CLARITY sobre proteger el control democrático del socio y autonomía e independencia de las cooperativas.

### ANÁLISIS DE LA LEY:

Los estatutos constituyen el conjunto de normas que ordenan directamente la vida de una cooperativa y las relaciones de ésta con sus asociados, como quiera que tengan su origen en el concierto de voluntades de los fundadores, a los que deben ceñir todas las actuaciones que se surtan.

La LOEPS se refiere a los estatutos de una cooperativa del sector no financiero en los siguientes artículos:

Artículo	Tema
14	Disolución y liquidación de organizaciones, procedimiento establecido en la Ley y estipulado en el estatuto social
22	Objeto social debe constar en el estatuto en el caso de las cooperativas es una sola actividad económica, puede incluir actividades complementarias
29	Requisitos para ser socios de una cooperativa
30	Pérdida de la Calidad de Socio
32	Estructura interna de la cooperativa
38	Consejo de Administración
39	Presidente
40	Consejo de Vigilancia
45	Gerente
47	Atribuciones y deberes de la Asamblea General, de los Consejos de Administración y Vigilancia, del Presidente y Gerente
50	Disolución de cooperativas
64	Destino del saldo activo según lo previsto en el estatuto social
70	Atribuciones del Interventor

Ninguna de las disposiciones de la LOEPS arriba detalladas contraviene lo sugerido en el Art.16 de la Ley Marco para Cooperativas de América Latina, que dice:

#### “Contenido del estatuto

**Artículo 16.** El estatuto debe contener las siguientes disposiciones, sin perjuicio de las demás establecidas en esta ley:

1. Denominación y domicilio;
2. Designación precisa del objeto social;
3. Régimen de responsabilidad;
4. Capital mínimo, si se resolviera fijarlo;

5. Organización y funciones de la asamblea, del consejo de administración y de la junta de vigilancia;
6. Régimen económico: valor de las aportaciones; distribución de excedentes y formación de reservas y fondos permanentes;
7. Régimen disciplinario, causales y procedimiento para la sanción y exclusión de socios y procedimientos para resolver diferencias o conflictos transigibles;
8. Condiciones de ingreso y retiro de socios y sus derechos y obligaciones;
9. Normas sobre integración cooperativa;
10. Procedimiento de reforma de estatuto, disolución y liquidación.

### ***Justificación***

El artículo establece los contenidos mínimos del estatuto, a fin de asegurar que los socios y los terceros conozcan los aspectos fundamentales referidos a la organización y funcionamiento de la cooperativa.”

El formato de estatuto que utiliza la SEPS contiene los siguientes datos:

- ✓ Naturaleza y Objeto de la cooperativa
- ✓ Domicilio, responsabilidad, duración
- ✓ Objeto Social
- ✓ Valores y principios
- ✓ Socios, obligaciones y Derechos de los Socios, Pérdida de calidad de Socio, Retiro Voluntario, Exclusión, Liquidación de Haberes, Fallecimiento del socio
- ✓ Organización y Gobierno, Estructura Interna
- ✓ Asamblea General, atribuciones y deberes
- ✓ Elección de representantes a la Asamblea, Suplentes
- ✓ Clases, convocatoria y procedimiento de Asambleas
- ✓ Consejo de Administración, nombramiento, atribuciones
- ✓ Consejo de Vigilancia, Integración, nombramientos, atribuciones
- ✓ Disposiciones comunes para los consejos de administración y vigilancia: requisitos, sesiones, responsabilidades, causa de remoción de miembros de consejos de administración y vigilancia, remoción por inasistencia a sesiones, remoción de miembros de consejo de administración y vigilancia.
- ✓ Comisiones Especiales, integración, comisiones especiales permanentes
- ✓ Del Presidente, atribuciones
- ✓ De los Secretarios, funciones y responsabilidades
- ✓ Del Gerente, nombramiento, atribuciones y responsabilidades, prohibición
- ✓ Del régimen Económico

En Ecuador la constitución de una cooperativa se realiza a través de la página web de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, tal cual lo detalla el instructivo de usuario externo para la constitución de organizaciones de la Economía Popular y Solidaria. Toda la información requerida es ingresada por el usuario conforme los parámetros establecidos en la LOEPS, una vez revisada la documentación es aprobada por el área competente y el usuario recibe la resolución con la cual se aprueba el estatuto social y otorga personalidad jurídica a la organización.

El usuario recibe los estatutos aprobados bajo el formato que la SEPS utiliza para este caso, lo que deja fuera de su discusión y redacción a los socios de las cooperativas. La intención con este procedimiento es evitar las devoluciones de trámites porque los estatutos pudiesen contener disposiciones contrarias a la LOEPS, pero tiene un efecto totalmente negativo pues deja por fuera la voluntad de los socios al ser un modelo impuesto por la autoridad.

En Ecuador las cooperativas deben utilizar obligatoriamente el sistema online de registro de la SEPS por lo que también son obligados a aceptar el modelo de estatuto impuesto por este organismo.

#### **ACCIÓN SUGERIDA EN LA LEY:**

- Los artículos contenidos en la LOEPS sobre estatutos no limitan el derecho de las cooperativas para decidir el rumbo de sus organizaciones, pero lamentablemente la práctica de la SEPS al imponer el modelo de estatutos es contradictoria a los principios 1 y 2 de CLARITY sobre proteger el control democrático del socio y autonomía e independencia de las cooperativas.
- Incorporar un artículo en la Ley que precise que solo objetará violaciones legales de fondo como argumento para objetar la creación de una cooperativa.

#### **Otras sugerencias para políticas públicas:**

- Fortalecer las capacitaciones a futuros y actuales miembros de cooperativas sobre la importancia de crear Estatutos consensuados por los socios y que no contravengan las disposiciones de la LOEPS.

#### **ANÁLISIS DEL REGLAMENTO:**

##### **1d. ¿Impone el gobierno estatutos obligatorios o restringe el gobierno de los miembros de alguna otra forma?**

Los artículos contenidos en el Reglamento de la LOEPS sobre estatutos no limitan el derecho de las cooperativas para decidir el rumbo de sus organizaciones, pero lamentablemente la práctica de la SEPS al imponer el modelo de estatutos es contradictoria a los principios 1 y 2 de CLARITY sobre proteger el control democrático del socio y autonomía e independencia de las cooperativas.

El reglamento a la LOEPS tiene el mismo análisis que la LOEPS tiene disposiciones que no contravienen el derecho de los socios para establecer sus estatutos, pero la práctica antes descrita por la SEPS hace que no se cumplan los principios 1 y 2 de CLARITY.

#### **ACCIÓN SUGERIDA EN EL REGLAMENTO:**

- Redefinir la política de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria sobre esta práctica errónea de establecer un formato de Estatutos.

- Fortalecer las capacitaciones a futuros y actuales miembros de cooperativas sobre la importancia de crear Estatutos consensuados por los socios y que no contravengan las disposiciones de la LOEPS.

## ANÁLISIS DE CLARITY

### ÁREA DE ASUNTO CLAVE PARA LA REFORMA

#### 2. Supervisión y regulación de una cooperativa

### ASUNTO CLAVE PARA LA REFORMA

Equidad de requerimientos regulatorios

### PREGUNTA DEL ANÁLISIS DE CLARITY

**2a. ¿Están las cooperativas sujetas a los mismos requisitos reguladores que se imponen a compañías limitadas y anónimas?**

#### PRINCIPIO DE CLARITY USADO:

Principio 5 – Promover el tratamiento equitativo

#### SOLUCIÓN RECOMENDADA DE CLARITY

Las cooperativas deben estar sujetas a requisitos reguladores comparables a los de compañías limitadas y anónimas.

#### *Razones subyacentes*

El principal mecanismo de regulación para las cooperativas debe autorizar a los socios a gobernar la organización.

- **Ejemplo que habilita:** *Código cooperativo de Filipinas, §124 (2), 1990:* prohibición de interferencia o intervención directa o indirecta de cualquier servidor público o empleado en los asuntos internos de una cooperativa de la cual él no es socio”.
- **Ejemplo que inhabilita:** *Documento sobre los asuntos de las Uniones de Cooperativas de Uganda, 1968:* “El deber del gobierno es asistir y dirigir [las cooperativas]. A este respecto, el gobierno pretende... poner el control del movimiento cooperativo más directamente bajo la supervisión del Ministro”.

#### PRINCIPIO RELACIONADO:

Principio 6 - Promover el acceso a los mercados.

<b>PUNTUACION DE LA LEY</b>	<b>2</b>	<b>PUNTUACION DEL REGLAMENTO</b>	<b>2</b>
-----------------------------	----------	----------------------------------	----------

**2a. ¿Están las cooperativas sujetas a los mismos requisitos reguladores que se imponen a compañías limitadas y anónimas?**

**RESUMEN:** Las cooperativas están sujetas a los mismos requisitos reguladores que se imponen a otros negocios especialmente cuando se autoriza que los socios gobiernen sus organizaciones.

Se ha calificado con un puntaje de 2 Cumplimiento parcial de los Principios de CLARITY y contribución parcial al logro del objetivo de la Solución Recomendada de CLARITY, tanto a la Ley de Economía Popular y Solidaria (LOEPS) y su Reglamento (REGLOEPS) porque se garantiza el pleno gobierno de las cooperativas pero se mantiene la obligación de que el Gerente sea el representante legal y la práctica que los estatutos son producto de un modelo emitido por la SEPS de manera automática en su sistema de constitución de cooperativa, por lo cual el cumplimiento es parcial.

### **ANÁLISIS DE LA LEY:**

Conforme la herramienta CLARITY lo resalta el principal mecanismo de regulación para las cooperativas debe autorizar a los socios a gobernar la organización, la LOEPS en su Art. 21 dispone que las cooperativas, en su actividad y relaciones, se sujetarán a los principios establecidos en esta Ley y a los valores y principios universales del cooperativismo y a las prácticas de Buen Gobierno Corporativo.

“El buen gobierno corporativo permite analizar, verificar y demostrar si una empresa cooperativa se está administrando en la dirección correcta, en cuanto a rectitud y transparencia (ética) sin dejar de ser rentable al ofrecer sus productos o servicios a sus asociados y asociadas. Un modelo de buen gobierno cooperativo busca reflejar una imagen de alto prestigio en todos sus sentidos, con el fin de generar confianza y un valor agregado para asociados y asociadas.”<sup>88</sup>

El Art. 33 de la LOEPS dispone que el máximo organismo de gobierno de la cooperativa es la Asamblea General y estará integrada por todos los socios, bajo el parámetro de un voto un socio sin considerar el monto de sus aportaciones, las decisiones y resoluciones obligan a todos los socios y a los órganos de la cooperativa.

Es importante resaltar que el Art. 149 de la LOEPS deja claramente diferenciada la competencia de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria al disponer que ningún funcionario o empleado de la Superintendencia, mientras esté en el ejercicio de sus funciones, podrá ser director, funcionario o empleado de ninguna de las instituciones u organizaciones sujetas al control de la Superintendencia. De esta manera se garantiza la independencia tanto de la función de control como la libertad de las cooperativas de contar con sus socios en total autonomía.

Es necesario puntualizar que la calificación asignada al cumplimiento del Principio 5 de CLARITY, promover el tratamiento equitativo, es parcial porque se garantiza el pleno gobierno de las cooperativas pero se mantiene la obligación de que el Gerente sea el representante legal y la práctica que los estatutos son producto de un modelo emitido por la SEPS de manera automática en su sistema de constitución de cooperativa, por lo cual el cumplimiento es parcial, estas dos condiciones representan una limitación frente al tratamiento que reciben las compañías limitada o anónimas en las que se puede elegir libremente a su representante legal.

---

<sup>88</sup> <https://www.aciamericas.coop/Seminarios-de-Buen-Gobierno> (Cooperativas de las Américas 2014)

**Tiene relación con el Principio 6 de CLARITY - Promover el acceso a los mercados** ya que las cooperativas están amparadas por la LOEPS en el ejercicio de sus actividades y se guiarán por varios principios, entre ellos el determinado en el literal c) del Art. 4 que determina el comercio justo y consumo ético y responsable.

El Art. 5 define que las actividades que realizan los miembros de las organizaciones, amparadas bajo la LOEPS, no constituyen actos de comercio o civiles sino actos solidarios y se sujetarán a la presente Ley.

El Art. 132 de la LOEPS dispone que el IEPS debe establecer las medidas apropiadas para promover la equidad y transparencia en los intercambios comerciales entre el sector de la economía popular y solidaria y los demás sectores, principalmente de los productos vinculados a la seguridad alimentaria, evitando la persistencia de prácticas de abuso del poder económico.

En este sentido existe libertad por parte de las cooperativas para ejercer actividades siempre y cuando no contravengan la Constitución de la República y las Leyes, que es un mandato básico para toda persona u organización en el Ecuador.

#### **ACCIÓN SUGERIDA EN LA LEY:**

- Fortalecimiento de capacidades de miembros de cooperativas para entender el verdadero rol del gobierno dentro de sus organizaciones, así como el derecho para ejercer actividades de acuerdo con su objeto social con plena libertad bajo los principios enunciados en la LOEPS.
- Acompañamiento a las organizaciones en el proceso de consolidación de sus estructuras internas para la ejecución del buen gobierno corporativo en todas sus actividades.
- Mantener una política para crear sistemas de capacitación continua para miembros de cooperativas que permitan un refuerzo permanente de conocimientos de los principios cooperativos y de la LOEPS.
- Tomar en cuenta las disposiciones de la LOEPS sobre incentivos para el ejercicio pleno de las cooperativas tanto en la calificación como el acceso a estos beneficios.

#### **ANÁLISIS DEL REGLAMENTO:**

##### **2a. ¿Están las cooperativas sujetas a los mismos requisitos reguladores que se imponen a compañías limitadas y anónimas?**

El reglamento da fuerza a las disposiciones de la LOEPS cuando dispone en el Art. 28 que la Asamblea general es el órgano de gobierno de la cooperativa y sus decisiones obligan a los directivos, administradores y socios, siempre que estas decisiones no sean contrarias a la ley, al presente reglamento o al estatuto social de la cooperativa.

Respecto de las actividades de las cooperativas están sujetas al control<sup>89</sup> de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria cuyo objetivo es vigilar el cumplimiento de la ley, el reglamento y las regulaciones, en el ejercicio de las actividades económicas y sociales, por parte de las organizaciones sujetas a la misma, la Superintendencia, ejercerá el control en forma objetiva, profesional e independiente.

#### **ACCIÓN SUGERIDA EN EL REGLAMENTO:**

- Capacitar a los miembros de las cooperativas para conocer las medidas de acción afirmativa (medidas que benefician a la EPS) que adopten las entidades de la Función Ejecutiva y los gobiernos autónomos descentralizados, al amparo de la Ley Orgánica de Economía Popular y su reglamento para participar en la formulación, direccionamiento e implementación.
- Reformar el Reglamento a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria determinando de manera expresa la participación de representantes de la EPS en la formulación, direccionamiento e implementación de medidas de acción afirmativa para el sector.

---

<sup>89</sup> Registro Oficial Suplemento 648 de 27-feb.-2012. Última modificación: 04-ago.-2020, Reglamento General de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular, Art. 153 (Presidente de la República del Ecuador 2012)

## ANÁLISIS DE CLARITY

### ÁREA DE ASUNTO CLAVE PARA LA REFORMA

#### 2. Supervisión y regulación de una cooperativa

### ASUNTO CLAVE PARA LA REFORMA

#### Interferencia del Estado en las decisiones de negocio

### PREGUNTA DEL ANÁLISIS DE CLARITY

#### 2b. ¿Protege la ley a las cooperativas de la interferencia del gobierno en las decisiones de negocios de las cooperativas?

#### PRINCIPIO DE CLARITY USADO:

Principio 2 – Proteger la autonomía e independencia de las cooperativas

#### Solución Recomendada de CLARITY

Las cooperativas, así como otras empresas, deben estar facultadas para administrar sus negocios sin decisiones impuestas por funcionarios gubernamentales.

#### Razones subyacentes

Las cooperativas deben estar sujetas a requisitos reguladores comparables a los de otros negocios. El principal mecanismo de regulación para las cooperativas debe autorizar a los socios a gobernar la organización.

- **Ejemplo que habilita:** *Código cooperativo de Filipinas, §124 (2), 1990:* prohibición de interferencia o intervención directa o indirecta de cualquier servidor público o empleado en los asuntos internos de una cooperativa de la cual él no es socio”.
- **Ejemplo que inhabilita:** *Documento sobre los asuntos de las Uniones de Cooperativas de Uganda, 1968:* “El deber del gobierno es asistir y dirigir [las cooperativas]. A este respecto, el gobierno pretende poner el control del movimiento cooperativo más directamente bajo la supervisión del Ministro”.

#### PRINCIPIO RELACIONADO:

Ninguno.

<b>PUNTUACION DE LA LEY</b>	<b>3</b>	<b>PUNTUACION DEL REGLAMENTO</b>	<b>3</b>
-----------------------------	----------	----------------------------------	----------

#### 2b. ¿Protege la ley a las cooperativas de la interferencia del gobierno en las decisiones de negocios de las cooperativas?

**RESUMEN:** La LOEPS protege a las cooperativas de la interferencia del gobierno en las decisiones de negocios de las cooperativas. Se ha calificado con un puntaje 3 Cumplimiento general de los principios básicos de CLARITY y contribución general al logro del objetivo del Principio básico de CLARITY, tanto a la Ley de Economía Popular y Solidaria (LOEPS) y su

Reglamento (REGLOEPS) pues existe un marco regulador que establece una claramente que la Asamblea General es el máximo órgano de Gobierno de la Cooperativa, sin embargo, se mantiene ciertas prácticas como aprobar estatutos bajo un modelo automático de la SEPS.

### **ANÁLISIS DE LA LEY:**

La protección que otorgada por el Art. 32 y 33 de la LOEPS garantiza el ejercicio del Principio 2 de CLARITY que es Proteger la autonomía e independencia de las cooperativas, la estructura interna de las Cooperativas consagra la existencia de una Asamblea General de socios o representantes, dicha Asamblea es el máximo órgano de gobierno de la cooperativa y estará integrada por todos los socios, quienes 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.

Los artículos arriba mencionados guardan estrecha relación con lo sugerido en la Ley Marco de Cooperativas para América Latina en su Art. 50, que dice:

**“Artículo 50.** La asamblea es la autoridad máxima de la cooperativa y sus decisiones son obligatorias para el consejo de administración, la junta de vigilancia y todos los socios, presentes o ausentes, siempre que se hubieran adoptado en conformidad con la ley, el estatuto y los reglamentos.

#### **Justificación**

Se consagra la asamblea como máxima autoridad y se dispone que las decisiones de este *órgano obligan a los demás órganos y a todos los socios, siempre que fueran conformes con la ley, el estatuto y el reglamento.*”

La elección de los representantes a la Asamblea General de Socios se realiza por votación personal, directa y secreta de cada uno de los socios, existen prohibiciones para ser representantes a la Asamblea General, como por ejemplo los socios que mantienen vínculos contractuales con la cooperativa fuera del ámbito de la calidad de socio y los funcionarios o empleados de la cooperativa.

Rescatamos lo dispuesto en el Art. 148 de la LOEPS que dispone que ningún funcionario o empleado de la Superintendencia, mientras esté en el ejercicio de sus funciones, podrá ser director, funcionario o empleado de ninguna de las instituciones u organizaciones sujetas al control de la Superintendencia.

En general la LOEPS cumple con el principio de CLARITY, sin embargo, existe la práctica de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, SEPS, de crear estatutos en línea con la información proporcionada por los socios de la futura cooperativa, situación que no permite una puntuación de cumplimiento total.

### **ACCIÓN SUGERIDA EN LA LEY:**

- Establecer como una política de Estado y no de gobierno, el fortalecimiento de la SEPS para garantizar una capacitación continua de sus funcionarios en cuanto a sus deberes y derechos respecto de las cooperativas.

- Para fortalecer las disposiciones de la LOEPS sobre la protección a las cooperativas de la interferencia del gobierno en las decisiones de las cooperativas, sugerimos reformar la Ley e incluir un artículo que prohíba a la intervención directa o indirecta de cualquier servidor público o empleado en los asuntos internos de la cooperativa, tal cual ejemplifica el *Código cooperativo de Filipinas, §124 (2), 1990*: prohibición de interferencia o intervención directa o indirecta de cualquier servidor público o empleado en los asuntos internos de una cooperativa de la cual él no es socio”.
- Eliminar la práctica de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria de crear estatutos automáticamente en línea.

#### **ANÁLISIS DEL REGLAMENTO:**

##### **2b. ¿Protege la ley a las cooperativas de la interferencia del gobierno en las decisiones de negocios de las cooperativas?**

Los artículos 28, 29 y 30 del Reglamento a la LOEPS determina que la Asamblea General es el órgano de gobierno de la cooperativa y sus decisiones son obligatorias para directivos, administradores y socios siempre que no sean contrarias a la Ley, el estatuto o el reglamento. Las atribuciones de la Asamblea General van desde la reforma del estatuto hasta remoción de miembros, nombramiento de auditores, aprobación o rechazo de estados financieros y la decisión de distribución de excedentes. En el Art. 30 se define las clases de asambleas en: generales, ordinarias, extraordinarias e informativas. El reglamento también dispone sobre las votaciones y el voto mayoritario, es decir, de más de la mitad de los asistentes para tomar las resoluciones de la asamblea general.

#### **ACCIÓN SUGERIDA EN EL REGLAMENTO:**

- Capacitar a los miembros de las cooperativas en el conocimiento de la LOEPS y su reglamento para garantizar el libre ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones respecto de los deberes de la Asamblea General.
- Si tuviera una ley que incluye el ejemplo habilitante referido en la ley en las Filipinas, no queda claro la necesidad de una regulación nueva.

## ANÁLISIS DE CLARITY

### ÁREA DE ASUNTO CLAVE PARA LA REFORMA

#### 2. Supervisión y regulación de una cooperativa

### ASUNTO CLAVE PARA LA REFORMA

#### Separación de funciones supervisoras y de promoción

### PREGUNTA DEL ANÁLISIS DE CLARITY

#### 2c. ¿Están las funciones reguladoras y de promoción separadas o controladas por distintas instituciones o entidades?

#### PRINCIPIO DE CLARITY USADO:

Principio 9 – Evitar los conflictos de intereses

#### SOLUCIÓN RECOMENDADA DE CLARITY

*Separación de las funciones reguladoras de las funciones de promoción.* Las funciones reguladoras deben estar institucionalmente separadas de otras funciones, tales como promoción o registro.

#### *Razones subyacentes*

Delegar en la misma entidad las responsabilidades de promoción y cumplimiento de la ley, puede conducir a conflictos de interés que comprometen la eficacia e imparcialidad de la regulación.

- **Ejemplo que habilita:** *Ley de Cooperativas de Sudáfrica, artículo 4, § 75, § 80, 2005:* El Consejo consultivo de las cooperativas asesora al gobierno y hace recomendaciones con respecto a las políticas, pero carece de un papel regulador directo sobre las cooperativas.
- **Ejemplo que inhabilita:** *Ley de Desarrollo de la autoridad cooperativa de Filipinas, cláusula § 3, 1990:* A la autoridad del desarrollo cooperativo se le concede todos los poderes de registro, promoción, y regulación de las cooperativas.

#### PRINCIPIO RELACIONADO:

Ninguno.

<b>PUNTUACION DE LA LEY</b>	<b>4</b>	<b>PUNTUACION DEL REGLAMENTO</b>	<b>4</b>
-----------------------------	----------	----------------------------------	----------

#### 2c. ¿Están las funciones reguladoras y de promoción separadas o controladas por distintas instituciones o entidades?

**RESUMEN:** Las funciones reguladoras y de promoción separadas o controladas por distintas instituciones o entidades, se califica con 4 Cumplimiento total de los principios básicos de CLARITY y contribución total al logro del objetivo del Principio básico tanto a la Ley de Economía Popular y Solidaria (LOEPS) y su Reglamento ya que el IEPS cumple la función de

promoción y la SEPS de control de cumplimiento de la Ley, cumpliéndose con el Principio 9 – Evitar los conflictos de intereses

### **ANÁLISIS DE LA LEY:**

El organismo encargado de la promoción de la EPS es el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria, IEPS, tiene independencia administrativa y financiera, a pesar de estar adscrito al Ministerio a cargo de la inclusión económica social, que al momento de elaborar este reporte es el Ministerio de Inclusión Económica y Social, MIES. Los artículos 153 y 154 de la LOEPS describe al IEPS y su misión.

**“Art. 153.-** Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria.- El Instituto es una entidad de derecho público, adscrita al ministerio de Estado a cargo de la inclusión económica y social, con jurisdicción nacional, dotado de personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica, administrativa y financiera que ejecuta la política pública, coordina, organiza y aplica de manera desconcentrada, los planes, programas y proyectos relacionados con los objetivos de esta Ley.

**Art. 154.-** Misión.- El Instituto tendrá como misión el fomento y promoción de las personas y organizaciones sujetas a esta Ley, en el contexto del sistema económico social y solidario previsto en la Constitución de la República y consistente con el Plan Nacional de Desarrollo, con sujeción a las políticas dictadas por el Comité Interinstitucional, para lo cual ejercerá las funciones que constarán en el Reglamento de la presente Ley.”

En este sentido, el IEPS, constituye el eje fundamental para cumplir con las medidas de fomento que contempla la LOEPS por ejemplo en el tema de contratación pública el Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP) junto al IEPS establecerá las obras, bienes y servicios normalizados y no normalizados que deberán ser adquiridos a través de Feria Inclusiva y otros procedimientos.

El IEPS gestionará espacios en los medios de comunicación públicos y privados a nivel local y nacional que permitan incentivar el consumo de bienes y servicios ofertados por las personas y organizaciones de la economía popular y solidaria.

Las funciones de control o regulación de las Cooperativas se encuentran a cargo de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, SEPS, que tiene el objetivo de vigilar el cumplimiento de la ley, el reglamento y las regulaciones, en el ejercicio de las actividades económicas y sociales, por parte de las organizaciones sujetas a la misma. La Superintendencia, ejercerá el control en forma objetiva, profesional e independiente.

La Superintendencia tiene atribuciones de control de actividades económicas, otorgar personalidad jurídica y registrar a las organizaciones sujetas a la LOEPS, levantar estadísticas de las actividades que realiza las organizaciones e imponer sanciones.

### **ACCIÓN SUGERIDA EN LA LEY:**

- En el aspecto legal se tiene claramente diferenciado tanto las funciones como las entidades que ejercerán control y promoción de las cooperativas, sin embargo, es necesario establecer una política de Estado y no de gobierno para fortalecer estas actividades tanto en la SEPS y en el IEPS a través de la capacitación constante de su personal, evaluación de las necesidades de incorporación de personal a estas instituciones, modernización de sistemas de capacitación tomando en cuenta las limitaciones propias por la pandemia del COVID-19.

## **ANÁLISIS DEL REGLAMENTO:**

### **2c. ¿Están las funciones reguladoras y de promoción separadas o controladas por distintas instituciones o entidades?**

El reglamento a la LOEPS determina como funciones del IEPS, elaborar y ejecutar planes, programas y proyectos para el fortalecimiento organizativo y funcional de las entidades que forman parte de la EPS, así como ejecutar las medidas de fomento, promoción e incentivos que correspondan en favor de las personas y organizaciones de la EPS, así como verificar su cumplimiento; y: promover y formar capacitadores para las organizaciones de la EPS.

En el Reglamento de la LOEPS en el art. 130 se ratifica lo dispuesto en la Ley, dispone que el IEPS junto con el Instituto Nacional de Contratación Pública, establecerá periódicamente las obras, bienes y servicios provenientes de las personas y organizaciones de la Economía Popular y Solidaria para ser adquiridos.

El IEPS coordinará con el Ministerio de Agricultura según lo dispone el Art. 132 incorporar en su presupuesto recursos destinados al cofinanciamiento de proyectos productivos e implementación del subsidio al seguro agrícola, ganadero, pesquero y acuícola de las organizaciones de la economía solidaria.

La Secretaría Técnica del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales, SETEC, es una institución que trabaja arduamente por fortalecer el talento humano del país, mediante políticas públicas en el ámbito de la capacitación y certificación por competencias laborales, ejecutadas en todo el territorio nacional., en coordinación con el Instituto debe incorporar programas de capacitación especializados en procesos económicos, organizativos, acreditación, registros, promoción e inteligencia de mercados y trámites de importación y exportación, para la Economía Popular y Solidaria.<sup>90</sup>

El control es una potestad asignada a la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, para vigilar el cumplimiento de la ley, este reglamento y las regulaciones, en el ejercicio de las actividades económicas y sociales, por parte de las organizaciones. La Superintendencia, ejercerá el control en forma objetiva, profesional e independiente. Los mecanismos de control que utilizará son: la inspección, el examen especial, la auditoría y otros que disponga la autoridad.<sup>91</sup>

<sup>90</sup> Registro Oficial Suplemento 648 de 27-feb.-2012. Última modificación: 04-ago.-2020, Reglamento General de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y Del Sector Financiero Popular. Art. 132

<sup>91</sup> Registro Oficial Suplemento 648 de 27-feb.-2012. Última modificación: 04-ago.-2020, Reglamento General de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular, Art. 156

La superintendencia puede disponer que las cooperativas se sometan a un plan de regularización<sup>92</sup> por incumplimiento de la LOEPS o su reglamento, de las regulaciones del estatuto social que pongan en riesgo la estabilidad institucional o derechos de los socios o de terceros o cuando los estados financieros reflejen pérdidas por dos semestres consecutivos; de igual manera cuando existan deficiencias de control interno y cuando la SEPS detecte ocultamiento en los informes de auditoría interna o externa.

La SEPS puede disponer la intervención de una cooperativa por las causas que hagan presumir una situación de grave riesgo para sus socios o terceros.

#### **ACCIÓN SUGERIDA EN EL REGLAMENTO:**

- Mayor difusión de las disposiciones del REGLOEPS sobre el fomento para el sector de la EPS, especialmente en con el Ministerio de Agricultura debido a la importancia que tienen las cadenas agroproductivas y los sistemas de financiamiento necesarios para el impulso de estas.
- Establecer como una política de Estado y no de gobierno para mantener acceso fácil a los sistemas de capacitación de la Secretaría Técnica del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales, SETEC, por parte de miembros de las EPS y de los funcionarios del IEPS y la SEPS con la finalidad de reforzar temas en el área legal, financiero, técnico y de responsabilidad de instituciones públicas de la EPS.

---

<sup>92</sup> Registro Oficial Suplemento 648 de 27-feb.-2012. Última modificación: 04-ago.-2020, Reglamento General de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular, Art. 68

## ANÁLISIS DE CLARITY

### ÁREA DE ASUNTO CLAVE PARA LA REFORMA

### 3. Personería jurídica y derechos de una cooperativa

#### ASUNTO CLAVE PARA LA REFORMA

Personería jurídica autónoma

#### PREGUNTA DEL ANÁLISIS DE CLARITY

**3a.1. ¿Tienen las cooperativas los mismos derechos legales de los que gozan otras empresas (el derecho a demandar, celebrar contratos, poseer activos, etc.)?**

#### PRINCIPIO DE CLARITY USADO:

Principio 2 – Proteger la autonomía e independencia de las cooperativas

#### SOLUCIÓN RECOMENDADA DE CLARITY

*Personería jurídica.* Una cooperativa debe tener personería jurídica similar a la de otras corporaciones. Por ejemplo, las cooperativas deben tener plenos derechos a ser propietarias, suscribir contratos, demandar y ser demandadas.

#### *Razones subyacentes*

Una entidad corporativa generalmente tiene la mayoría de los derechos legales de los que goza un individuo a fin de actuar como una entidad única para tener propiedades, contratar, y recurrir al sistema legal para hacer cumplir sus derechos. La personería jurídica es un elemento clave en el establecimiento de las cooperativas como entidades privadas en relación al Estado.

- **Ejemplo que habilita:** *Ley de Ucrania sobre cooperación, § 23, 2003:* “Las cooperativas están autorizadas para realizar cualquier actividad estipulada por sus estatutos, siempre que no esté prohibida por la ley”.

#### PRINCIPIO RELACIONADO:

Ninguno.

PUNTUACION DE LA LEY	4	PUNTUACION DEL REGLAMENTO	4
----------------------	---	---------------------------	---

**3a.1. ¿Tienen las cooperativas los mismos derechos legales de los que gozan otras empresas (el derecho a demandar, celebrar contratos, poseer activos, etc.)?**

**RESUMEN:** Las cooperativas tienen los mismos derechos legales de los que gozan otras empresas (el derecho a demandar, celebrar contratos, poseer activos, etc.) se califica con 4 Cumplimiento total de los principios básicos de CLARITY y contribución total al logro del objetivo del Principio básico. tanto a la Ley de Economía Popular y Solidaria (LOEPS) y su Reglamento.

#### ANÁLISIS DE LA LEY:

Por regla general las cooperativas tienen los mismos derechos legales para contratar, poseer activos y demandar, son sujetos de obligaciones y derechos, para ejercer las actividades que son permitidas dependiendo de su objeto social.

El Art. 4 de la LOEPS determina como uno de los principios bajo el que las organizaciones se guían como es el comercio justo y consumo ético y responsable, por ende, se deben ejercer actividades comunes como compras, ventas, pago de impuestos, arriendos, contratación de trabajadores, seguros y otros.

La diversidad de acciones y actos que puede realizar una cooperativa se aprecian de mejor manera en las facultades que tienen la Asamblea General, los Consejos de Administración, Vigilancia y el representante legal de la cooperativa, cuyas atribuciones y responsabilidades se encuentran detallados en el REGLOEPS.

#### **ACCIÓN SUGERIDA EN LA LEY:**

- Ninguna.

#### **ANÁLISIS DEL REGLAMENTO:**

##### **3a.1. ¿Tienen las cooperativas los mismos derechos legales de los que gozan otras empresas (el derecho a demandar, celebrar contratos, poseer activos, etc.)?**

El reglamento de la LOEPS determina la organización interna de las cooperativas a través de la Asamblea General, el Consejo de Administración, el Consejo de Vigilancia y el Gerente, de las diversas atribuciones que tiene cada organismo se desprende la facultad que tienen las cooperativas para contratar, adquirir activos y otros.

Es atribución de la Asamblea General autorizar la adquisición, enajenación o gravamen de bienes inmuebles de la cooperativa, o la contratación de bienes o servicios, cuyos montos le corresponda según el estatuto social o el reglamento interno.<sup>93</sup>

Una atribución del Consejo de Administración es autorizar la adquisición de bienes muebles y servicios, en la cuantía que fije el estatuto social o el reglamento interno.<sup>94</sup> También debe resolver la apertura y cierre de oficinas operativas de la cooperativa y aprobar los programas de educación, capacitación y bienestar social de la cooperativa con sus respectivos presupuestos.

El Consejo de Vigilancia debe controlar las actividades económicas de la cooperativa, así como realizar controles concurrentes y posteriores sobre los procedimientos de contratación y ejecución, efectuados por la cooperativa.

---

<sup>93</sup> Registro Oficial Suplemento 648 de 27-feb.-2012. Última modificación: 04-ago.-2020, Reglamento General de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular, Art. 29 numeral 7

<sup>94</sup> Registro Oficial Suplemento 648 de 27-feb.-2012. Última modificación: 04-ago.-2020, Reglamento General de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular, Art. 34 numeral 11,15, 18.

Todos estos ejemplos ratifican el cumplimiento del principio 2, Proteger la autonomía e independencia de las cooperativas.

**ACCIÓN SUGERIDA EN EL REGLAMENTO:**

- Ninguna.

## ANÁLISIS DE CLARITY

### ÁREA DE ASUNTO CLAVE PARA LA REFORMA

#### 3. Personería jurídica y derechos de una cooperativa

### ASUNTO CLAVE PARA LA REFORMA

Equidad de derechos en la personería jurídica

### PREGUNTA DEL ANÁLISIS DE CLARITY

#### 3a.2 ¿Tienen las cooperativas los mismos derechos legales de los que gozan otras empresas (el derecho a demandar, celebrar contratos, poseer activos, etc.)?

#### PRINCIPIO DE CLARITY USADO:

Principio 5 – Promover el tratamiento equitativo

#### SOLUCIÓN RECOMENDADA DE CLARITY

*Personería jurídica.* Una cooperativa debe tener personería jurídica similar a la de otras corporaciones. Por ejemplo, las cooperativas deben tener plenos derechos a ser propietarias, suscribir contratos, demandar y ser demandadas.

#### *Razones subyacentes*

Una entidad corporativa generalmente tiene la mayoría de los derechos legales de los que goza un individuo a fin de actuar como una entidad única para tener propiedades, contratar, y recurrir al sistema legal para hacer cumplir sus derechos. La personería jurídica es un elemento clave en el establecimiento de las cooperativas como entidades privadas en relación al Estado.

- *Ejemplo que habilita:* *Ley de Ucrania sobre cooperación, § 23, 2003:* “Las cooperativas están autorizadas para realizar cualquier actividad estipulada por sus estatutos, siempre que no esté prohibida por la ley”.

#### PRINCIPIO RELACIONADO:

Ninguno.

PUNTUACION DE LA LEY	4	PUNTUACION DEL REGLAMENTO	4
----------------------	---	---------------------------	---

#### 3a.2 ¿Tienen las cooperativas los mismos derechos legales de los que gozan otras empresas (el derecho a demandar, celebrar contratos, poseer activos, etc.)?

**RESUMEN:** Las cooperativas tienen los mismos derechos legales de los que gozan otras empresas (el derecho a demandar, celebrar contratos, poseer activos, etc.) se califica con 4 Cumplimiento total de los principios básicos de CLARITY y contribución total al logro del objetivo Principio CLARITY tanto a la Ley de Economía Popular y Solidaria (LOEPS) y su Reglamento.

#### ANÁLISIS DE LA LEY:

Este principio tiene íntima relación con el explicado en la pregunta anterior, las empresas constituidas bajo el amparo de la Ley de Compañías, en este análisis la anónima y la limitada en relación con las cooperativas tienen los mismos derechos para contratar, demandar o poseer activos.

Los funcionarios de las cooperativas tienen los mismos derechos y obligaciones que los socios de compañías anónimas o limitadas respecto de su facultad para contratar, demandar o adquirir bienes a nombre de sus organizaciones.

No existe una disposición legal que expresamente proteja de cualquier responsabilidad legal a los miembros de las organizaciones a no ser que sean actos ilegales, en este contexto no se la seguridad de ejercicio de sus actos tiene un contexto, los socios de cooperativas o compañías se enmarca en la protección general de la Constitución de la República, que en el Art. 76 garantiza que en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso y se garantizará la presunción de inocencia de toda persona, y será tratada como tal, mientras no se declare su responsabilidad mediante resolución firme o sentencia ejecutoriada.

En cuanto a la Administración de justicia, conforme lo dispone el Art. 169, es un medio para la realización de la justicia. Las normas procesales consagrarán los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, inmediación, celeridad y economía procesal, y harán efectivas las garantías del debido proceso. No se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades.

Por lo expuesto se garantiza el libre accionar de los miembros de cooperativas o compañías siempre y cuando sea actividades que no contravenga la Constitución y la Ley.

#### **ACCIÓN SUGERIDA EN LA LEY:**

- Instaurar una política de Estado y no de gobierno la capacitación de los ciudadanos de sus derechos y obligaciones contemplados en la Constitución de la República del Ecuador, la LOEPS y su Reglamento.

#### **ANÁLISIS DEL REGLAMENTO:**

El análisis de la ley arriba proporciona los mismos argumentos para defender su puntuación de 4.

#### **ACCIÓN SUGERIDA EN EL REGLAMENTO:**

- Ninguna.

## ANÁLISIS DE CLARITY

## ANÁLISIS DE CLARITY

### ÁREA DE ASUNTO CLAVE PARA LA REFORMA

#### 3. Personería jurídica y derechos de una cooperativa

### ASUNTO CLAVE PARA LA REFORMA

#### Responsabilidad / indemnización de directivos y directores

### PREGUNTA DEL ANÁLISIS DE CLARITY

**3b. ¿Tienen los funcionarios de las cooperativas la misma responsabilidad legal que el personal de una empresa (no son responsables de acciones adoptadas respecto de asuntos de la cooperativa, a menos que actúen en forma fraudulenta)?**

### PRINCIPIO DE CLARITY USADO:

Principio 5 – Promover el tratamiento equitativo

### SOLUCIÓN RECOMENDADA DE CLARITY

*Deudas/indemnización de los oficiales y directores.* De igual manera que otros oficiales corporativos, la cooperativa deberá indemnizar a los directores y directivos cuando éstos son demandados debido a sus funciones dentro de la cooperativa, a menos que la responsabilidad legal haya surgido porque ellos de manera voluntaria o negligente no hicieron frente a una obligación fiduciaria de la cooperativa.

### *Razones subyacentes*

Las cooperativas o sus directivos deben estar sujetos a las leyes generalmente aplicables. Para asegurar la responsabilidad de los directivos hacia la cooperativa, ellos deben tener las mismas obligaciones fiduciarias que se aplican a los directivos corporativos.

- **Ejemplo que habilita:** *Ley de Cooperativas de Sudáfrica cláusula 4, § 75, § 37 (1), 2005:* Los directores, gerentes y empleados no son responsables de acciones tomadas en el curso de sus funciones si esto no implica falta de ética intencional, falta de honradez, negligencia grave, o conducta temeraria.
- **Ejemplo que inhabilita:** *Ley de Sociedades Cooperativas de Sudán acto, cláusula § 6 (a), 2003:* “A efectos de responsabilidad penal, la propiedad de la sociedad se considerará propiedad pública y sus empleados se considerarán funcionarios”.

### PRINCIPIO RELACIONADO:

Ninguno.

<b>PUNTUACION DE LA LEY</b>	<b>4</b>	<b>PUNTUACION DEL REGLAMENTO</b>	<b>4</b>
-----------------------------	----------	----------------------------------	----------

**3b. ¿Tienen los funcionarios de las cooperativas la misma responsabilidad legal que el personal de una empresa (no son responsables de acciones adoptadas respecto de asuntos de la cooperativa, a menos que actúen en forma fraudulenta)?**

**Resumen:** Los funcionarios de las cooperativas tienen la misma responsabilidad legal que el personal de una empresa de capital (no son responsables de acciones adoptadas respecto de asuntos de la cooperativa, a menos que actúen en forma fraudulenta).

Se ha calificado con un puntaje de 4 Cumplimiento total de los principios básicos de CLARITY, tanto a la Ley de Economía Popular y Solidaria (LOEPS) y su Reglamento (REGLOEPS) pues existe igual tratamiento para socios de cooperativas como para personal de una empresa sobre las responsabilidades de acciones adoptadas respecto de acciones de forma fraudulenta.

**ANÁLISIS DE LA LEY:**

En Ecuador la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, LOEPS tiene disposiciones expresas sobre las obligaciones, infracciones y sanciones a las organizaciones que van desde el Art. 167 al 179.

Para efectos de este análisis se resalta las disposiciones del Art. 178 de la LOEPS, sobre la responsabilidad de los directores, gerentes, administradores, interventores, liquidadores, auditores, funcionarios, empleados de organizaciones que contravengan **las disposiciones de leyes, reglamentos, regulaciones o que intencionalmente por sus actos u omisiones**, causen perjuicios a la entidad o a terceros, incurrirán en responsabilidad administrativa, civil o penal por los daños y perjuicios que hubiesen ocasionado.

En relación con las infracciones al estatuto social de la organización serán sancionadas en base a las disposiciones constantes en el mismo estatuto, respetando las garantías del debido proceso y seguridad jurídica.<sup>95</sup>

Es importante detallar que la Ley de Compañías al igual que la LOEPS determina la responsabilidad civil o penal de los administradores o gerentes que incurrieren en los casos que señala el Art. 126, esto es:

- “a) Consignar, a sabiendas, datos inexactos en los documentos de la compañía que, conforme a la ley, deban inscribirse en el Registro Mercantil; o dar datos falsos respecto al pago de las aportaciones sociales y al capital de la compañía;
- b) Proporcionar datos falsos relativos al pago de las garantías sociales, para alcanzar la inscripción en el Registro Mercantil de las escrituras de disminución del capital, aun cuando la inscripción hubiere sido autorizada por el Superintendente de Compañías, Valores y Seguros;
- c) Formar y presentar balances e inventarios falsos; y,

---

<sup>95</sup> Registro Oficial NO. 444, Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, 10 de mayo de 2011, Art. 179

d) Ocultar o permitir la ocultación de bienes de la compañía.”

El Art. 128 de la Ley de Compañías dispone que sin perjuicio de la responsabilidad penal a que hubiere lugar, los administradores o gerentes responderán especialmente ante la compañía por los daños y perjuicios causados por dolo, abuso de facultades, negligencia grave o incumplimiento de la ley o del contrato social. Igualmente responderán frente a los acreedores de la compañía y a los socios de ésta, cuando hubieren lesionado directamente los intereses de cualquiera de ellos. Si hubieren propuesto la distribución de dividendos ficticios, no hubieren hecho inventarios o presentaren inventarios fraudulentos, responderán ante la compañía y terceros por el delito de estafa.

Se aprecia entonces que el Principio 5 de CLARITY– Promover el tratamiento equitativo se cumple a cabalidad en este sentido.

#### **ACCIÓN SUGERIDA EN LA LEY:**

- Establecer como una política de Estado y no de gobierno, para el fortalecimiento de capacidades de los miembros de las cooperativas para conocer, manejar y transmitir las disposiciones sobre responsabilidad civil, administrativa y penal.
- Establecer como una política de Estado y no de gobierno que permitan el acceso de funcionarios de la SEPS y del IEPS a capacitación continua en temas de responsabilidades frente a la Contraloría General del Estado, como ente de control.

#### **ANÁLISIS DEL REGLAMENTO:**

En el Reglamento de la LOEPS se amplían las disposiciones que se refieren a la responsabilidad civil, administrativa y penal de los directores, gerentes, administradores, interventores, liquidadores, auditores, funcionarios, empleados de organizaciones.

En el REGLOEPS destacamos la facultad que tiene la Superintendencia para remover al liquidador, en cualquier tiempo, por incumplimiento de sus funciones, sin perjuicio de su responsabilidad civil y penal, cuando se trata de procedimientos de liquidación de compañías.<sup>96</sup>

La Ley de Compañías dispone en su Art. 388 que el liquidador es responsable de cualquier perjuicio que, por fraude o negligencia en el desempeño de sus funciones, o por uso o disposición arbitraria o negligente de los bienes o efectos de la compañía, resultare para el haber social, los socios, accionistas o terceros y que en caso de omisión, negligencia o dolo, será sustituido y responderá personal y solidariamente por el pago de daños y perjuicios causados, con independencia de la respectiva acción penal en los términos del Código Orgánico Integral Penal.

---

<sup>96</sup> Registro Oficial Suplemento 648 de 27-feb.-2012. Última modificación: 04-ago.-2020, Reglamento General De La Ley Orgánica De La Economía Popular Y Solidaria Y Del Sector Financiero Popular. Art. 57

Se aprecia entonces que el Principio 5 – Promover el tratamiento equitativo se cumple a cabalidad en este sentido.

**ACCIÓN SUGERIDA EN EL REGLAMENTO:**

- Establecer como una política de Estado y no de gobierno para el fortalecimiento de capacidades de los miembros de las cooperativas para conocer, manejar y transmitir las disposiciones sobre responsabilidad civil, administrativa y penal.
- Establecer como una política de Estado y no de gobierno el acceso de funcionarios de la SEPS y del IEPS a capacitación continua en temas de responsabilidades frente a la Contraloría General del Estado, como ente de control.

## ANÁLISIS DE CLARITY

### ÁREA DE ASUNTO CLAVE PARA LA REFORMA

#### 4. Membresía en una cooperativa

### ASUNTO CLAVE PARA LA REFORMA

#### Membresía no obligatoria

### PREGUNTA DEL ANÁLISIS DE CLARITY

#### 4a. ¿Puede el gobierno exigir que personas o grupos específicos sean miembros de una cooperativa?

#### PRINCIPIO DE CLARITY USADO:

Principio 3 – Respetar la membresía voluntaria

#### SOLUCIÓN RECOMENDADA DE CLARITY

*Membresía no obligatoria.* El Estado no debe tener la autoridad para exigir que una persona sea socio de una cooperativa.

#### *Razones subyacentes*

El que el gobierno tenga autoridad sobre la membresía desvirtúa el carácter democrático de una cooperativa y daña los lazos de responsabilidad entre una cooperativa y sus socios.

#### • *Ejemplos que habilitan:*

- *Ley General de Cooperativas N.º 351/2013 del 11 de abril de 2013* (La Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia 2013), *Artículo 6. (Principios Cooperativos)*. I. El sistema cooperativo en el marco de la Constitución Política del Estado, se sustenta en los principios de: (...) II. Adicionalmente, las cooperativas se regirán por los siguientes principios del movimiento cooperativo internacional: **Asociación Voluntaria y Abierta**. El ingreso y retiro de las asociadas y los asociados es voluntario, sin discriminación de ninguna naturaleza, dispuestos a asumir responsabilidades inherentes a la calidad de asociada y asociado.
- *Ley General de Cooperativas de Colom* (Ministerio de Economía, Fomento, y Reconstrucción de Chile; Subsecretaría Retaría de Economía, Fomento y Reconstrucción 2004): *Artículo 1º*: Para los fines de la presente ley son cooperativas las asociaciones que de conformidad con el principio de la ayuda mutua tienen por objeto mejorar las condiciones de vida de sus socios y presentan las siguientes características fundamentales: Los socios tienen iguales derechos y obligaciones, un solo voto por persona y su ingreso y retiro es voluntario.

- *Ley de Cooperativas de Sudáfrica 4, § 75, § 3 (1) (a), 2005*: se considera que las cooperativas deben cumplir los principios cooperativos si la “membresía de esa cooperativa está abierta a personas que puedan utilizar los servicios de esa cooperativa y estén dispuestos a aceptar las responsabilidades de la membresía y sean capaces de hacerlo”
- *Ley General de Cooperativas de Bosnia, § 5, 2003*: Requiere los hombres y a las mujeres sean tratados por igual con respecto a la membresía en las cooperativas.
- ***Ejemplos que inhabilitan***

*Egipto, 1952*: El gobierno dictamina por mandato que los productores agrícolas en ciertos sectores se afilien a cooperativas agrícolas.

*Ley de Cooperativas de Zambia, § 3, 1970*: Está a discreción del gobierno “el tomar las medidas que el juzgue conveniente para el estímulo del... desarrollo cooperativo” se utiliza para asumir el control sobre las funciones de comercialización y decidir la membresía en las cooperativas.

**PRINCIPIO RELACIONADO:**

Ninguno.

<b>PUNTUACION DE LA LEY</b>	<b>4</b>	<b>PUNTUACION DEL REGLAMENTO</b>	<b>4</b>
-----------------------------	----------	----------------------------------	----------

**4a. ¿Puede el gobierno exigir que personas o grupos específicos sean miembros de una cooperativa?**

**Resumen:** La *Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria del Ecuador (LOEPS)*, no contiene ninguna norma que exija que una persona o un grupo específico, sean miembros de una cooperativa. La ley fue calificada con 4 puntos, en cuanto al cumplimiento de Principio 3 de CLARITY, de respetar la membresía voluntaria. El Reglamento General de la LOEPS mantiene el respeto al Principio de Membresía Voluntaria, por lo cual la norma también fue calificada con 4 puntos.

**ANÁLISIS DE LA LEY:**

El enfoque doctrinario de este Principio es la realización o aplicación práctica, de uno de los valores innatos del ser humano, como es la libertad, entendida como la imposibilidad de obligar a una persona que ingrese como socio a una cooperativa, así como también, la imposibilidad de obligar a un socio a continuar perteneciendo a una cooperativa, cuando su voluntad es la de retirarse.

Adicionalmente, implica, la aceptación voluntaria de las responsabilidades que se adquieren, conjuntamente, con la calidad de socio, entre otras, la de brindar el aporte intelectual y económico que la cooperativa necesita de sus socios para cumplir con sus objetivos.

El Principio de CLARITY que estamos analizando, mantiene una identidad absoluta con el Primero de los Principios constantes en la Declaración de Identidad de *Alianza Cooperativa Internacional* (ACI), aprobada en su Congreso de 1995, efectuado en Manchester, Inglaterra. Recordemos que la ACI, es el organismo multinacional que agrupa a las cooperativas de todo el orbe y es su portavoz, a nivel de Naciones Unidas.

El principio se relaciona también con la apertura sin discriminación política, racial, ni religiosa, pues, la cooperativa en un punto de convergencia de personas unidas por una necesidad a ser satisfecha en forma conjunta, con el esfuerzo común de sus miembros.

Finalmente, es preciso anotar que, la libertad de asociación no impide el cumplimiento de determinados requisitos y procedimientos para constituir o ingresar a una cooperativa, requisitos que dependen de factores varios, como la actividad económica en que vaya a emprender, pues, ello implicará el cumplimiento de ciertas condiciones de profesionalización, aptitudes, domicilio, etc., que, en todo caso, serán impuestas por la misma cooperativa.

### **El Principio de CLARITY en la legislación y justificación de la calificación asignada**

Sentamos como premisa obligada, la imposibilidad jurídica existente para que el gobierno obligue a personas o grupos específicos a incorporarse como socios o constituir una cooperativa con cualquier objetivo, debido a que, esa imposición, sería inconstitucional, puesto que la Constitución de la República (CR), en su artículo 66 numeral 13, consagra el Derecho de libre asociación <sup>97</sup>.

Como corresponde, la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria (LOEPS), no puede ni debe estar en contradicción con la Norma Suprema, por tanto, en la misma definición de cooperativa, deja sentada la voluntariedad para pertenecer a ella y lo ratifica al determinar la sujeción de las cooperativas a los Principios Universales del Cooperativismo. En efecto, el artículo 21 de la nuestra Ley de Economía Solidaria dice:

*Art. 21.- Sector Cooperativo. - Es 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*

---

<sup>97</sup> Constitución de la República del Ecuador (2008):

Se reconoce y garantizará a las personas:

13. El derecho a asociarse, reunirse y manifestarse en forma libre y voluntaria.

*y de gestión democrática, con personalidad jurídica de derecho privado e interés social.*

*Las cooperativas, en su actividad y relaciones, se sujetarán a los principios establecidos en esta Ley y a los valores y principios universales del cooperativismo y a las prácticas de Buen Gobierno Corporativo.*

Como se dijo antes, no se viola la libre membresía, con el cumplimiento de ciertas cualidades afines con el objeto social de la cooperativa, especialmente, el denominado “vínculo común”, considerado como requisito de pertenencia en el artículo 29 de la LOEPS<sup>98</sup>.

Ciertamente, NO existe en forma expresa, norma obligatoria para el ingreso o constitución de una cooperativa. Sin embargo, es notoria una especie de limitación al principio, cuando el Gobierno, para el acceso a determinados beneficios estatales, induce a la formación y pertenencia a cooperativas. Por ejemplo, para acceder a la propiedad de la tierra agrícola, dentro del “Programa de redistribución de la tierra agrícola del Estado”.

En todo caso, la norma en comento, pese a ser una condición que termina obligando a formarse en cooperativas, no deja de ser una actitud positiva de parte del estado, pues, antes que una obligación, debería tornarse como un estímulo para formarlas.

En efecto, los campesinos que no tengan propiedad y aspiren a ser beneficiarios del Programa o para acceder a créditos del Fondo Nacional de Tierras, deben estar conformados en organizaciones de la Economía Popular y Solidaria (para nuestro análisis, en cooperativas)<sup>99</sup>.

---

<sup>98</sup> Asamblea Nacional del Ecuador (2011). Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria (LOEPS):

Artículo 29.- **Socios.**- Podrán ser socios de una cooperativa las personas naturales legalmente capaces o las personas jurídicas **que cumplan con el vínculo común** y los requisitos establecidos en el reglamento de la presente Ley y en el estatuto social de la organización. Se excepcionan del requisito de capacidad legal las cooperativas estudiantiles.

La calidad de socio nace con la aceptación por parte del Consejo de Administración y la suscripción de los certificados que correspondan, sin perjuicio de su posterior registro en la Superintendencia y no será susceptible de transferencia ni transmisión.

Asamblea Nacional del Ecuador (2016).- Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales: (Asamblea Nacional República del Ecuador 2016)

Artículo 24.- Derecho al acceso equitativo a la tierra.- El Estado implementará políticas redistributivas que garanticen el derecho a acceder a la tierra con fines productivos, **a las personas que forman parte de organizaciones de campesinos y campesinas sin tierra o de la economía popular y solidaria** dedicadas a las actividades agrarias, con poca tierra o tierra de baja calidad o con restricciones al uso o al derecho de propiedad.

Artículo 38.- Usuarios del fondo.- Serán usuarios del Fondo Nacional de Tierra, **exclusivamente, las organizaciones legalmente reconocidas de la agricultura familiar campesina y de la economía popular**

Una clara exigencia, encontramos en la *Ley Orgánica de Transporte Terrestre Tránsito y Seguridad Vial*, que reconoce como operadoras autorizadas para prestar el servicio de transporte público, únicamente a las compañías y cooperativas. No es posible prestar este servicio, en forma individual por personas naturales<sup>100</sup>. En este caso, la alternativa empresarial, no afecta a la libertad de constitución.

Otro caso es el acceso a compras públicas, pues, la *Ley del Sistema Nacional de Contratación Pública*, dice: “**se preferirá** al oferente de bienes, obras o servicios que incorpore mayor componente de origen ecuatoriano **o a los actores de la economía popular y solidaria.**”<sup>101</sup>

Por lo expuesto, no existe exigencia expresa a los ciudadanos que, para el ejercicio de una actividad económica en particular, deban organizarse como cooperativas, pues, inclusive, en el caso de las cooperativas de transporte, tienen la alternativa de hacerlo como compañías.

En el caso del acceso a beneficios o preferencias estatales, también se mantiene la voluntariedad, pues, se trata de cumplir una condición y quien no la cumple, no accede al beneficio.

Se podría sostener que, siempre será más fácil para el gobierno, brindar servicios, beneficios y preferencias, a ciudadanos organizados, antes que, individualmente, por facilidad de control de su uso y de agilidad en su prestación, sin que ello constituya atentar contra el derecho de libre asociación, ni la voluntad como condición para ser miembro de una cooperativa.

Esta limitación, no siendo propia de la legislación cooperativa, ni siendo exigencia para SER socio, sino para RECIBIR un beneficio, no impide que la ley sea calificada con 4 puntos, en cuanto al cumplimiento de este Principio de CLARITY.

---

**y solidaria**, cuyos miembros no disponen de tierra, esta es de baja calidad o la tienen en una extensión inferior a la Unidad Productiva Familiar.

<sup>100</sup> Asamblea Nacional del Ecuador (2008) *Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial*: artículo 77.- **Constituye una operadora de transporte terrestre, toda persona jurídica, sea cooperativa o compañía**, que, habiendo cumplido con todos los requisitos exigidos en esta Ley, su Reglamento y demás normativa aplicable, haya obtenido legalmente el título habilitante para prestar el servicio de transporte terrestre en cualquiera de sus clases y tipos.

<sup>101</sup> Asamblea Nacional del Ecuador (2008) *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*: (Asamblea Nacional de la Republica del Ecuador 2008)  
Artículo 25.2. Preferencia a bienes, obras y servicios de origen ecuatoriano, y a los actores de la economía popular y solidaria y Micro, pequeñas y medianas empresas.- (Agregado por el Artículo 4 de la Ley. s/n, R.O. 100-2S, 14-X-2013; y Reformado por el Artículo 54 de la Ley s/n, R.O. 309-S, 21-VIII-2018).-

#### ACCIÓN SUGERIDA EN LA LEY:

- Ninguna.

**4a. ¿Puede el gobierno exigir que personas o grupos específicos sean miembros de una cooperativa?**

#### ANÁLISIS DEL REGLAMENTO:

El desarrollo de la norma legal, contenido en el Reglamento General de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria, mantiene el respeto al Principio de Membresía voluntaria, pues, en su artículo 2, precisa que, las personas interesadas en conformar una cooperativa, en forma expresa, **manifestarán su deseo** de conformar la organización<sup>102</sup> y el “deseo” es una expresión de voluntad de la persona.

#### ACCIÓN SUGERIDA EN EL REGLAMENTO:

- Ninguna.

---

<sup>102</sup> *Reglamento de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria* (Presidente de la República del Ecuador 2012)

Artículo 2.- Asamblea Constitutiva.- (Sustituido por el Artículo 1 del D.E. 679, R.O. 521, 12-VI-2015).-

## ANÁLISIS DE CLARITY

### ÁREA DE ASUNTO CLAVE PARA LA REFORMA

#### 4. Membresía en una cooperativa

### ASUNTO CLAVE PARA LA REFORMA

Autonomía para determinar el tamaño y las calificaciones para los socios

### PREGUNTA DEL ANÁLISIS DE CLARITY

#### 4b. ¿Puede el gobierno ordenar el tamaño y requisitos de membresía de una cooperativa?

#### PRINCIPIO DE CLARITY USADO:

Principio 1 – Proteger el control democrático de los miembros.

#### SOLUCIÓN RECOMENDADA DE CLARITY

*Autonomía en la determinación del tamaño y calificación de los socios.* Mediante procedimientos internos de gobierno, las cooperativas fijarán los requisitos relativos al tamaño y de la elegibilidad de los socios, de conformidad con las leyes aplicables de no-discriminación.

#### *Razones subyacentes*

El número y las características de los socios que se requieren para crear una cooperativa variarán de caso en caso. Los socios y la gerencia serán los que determinen las condiciones requeridas para ser socio con el objetivo de asegurar el éxito de la empresa.

- ***Ejemplo que habilitan:***

*Ley Civil de Brasil No. 10406, cláusula II, § 1094, 2002:* Permite que las cooperativas establezcan un número mínimo de socios dependiendo de las necesidades administrativas de las cooperativas.

- ***Ejemplos que inhabilitan:***

*Ley de Cooperativas de Uruguay, Artículo 8º. (Caracteres) (Asamblea General de Uruguay 2008).* Las cooperativas deben de reunir los siguientes caracteres: 1) Ilimitación y variabilidad del número de socios que **no podrá ser inferior a cinco**, salvo para las cooperativas de segundo o ulterior grado y lo dispuesto en los Capítulos del Título II de las cooperativas en particular, de la presente ley.

*Ley de Cooperativas de Colombia (Congreso de la República de Colombia 1988) Artículo 14:* ... El acta de la Asamblea de constitución será firmada por los asociados fundadores, anotando su documento de identificación legal y el valor de sus aportes iniciales. **El número mínimo de fundadores será de veinte**, salvo las excepciones consagradas en normas especiales.

*Ley de Sociedades Cooperativas de Sudán § 12 (i), 2003:* “Los socios de una sociedad de primer grado **no serán menos de 20 personas**. El registrador puede determinar un número

máximo de socios en una sociedad en casos especiales debido a consideraciones sociales y geográficas”.

*Ley de Ucrania sobre cooperación, § 11, 2003*: Requiere el pago de cargo de admisión para ingresar a una cooperativa.

**PRINCIPIO RELACIONADO:**

Ninguno.

<b>PUNTUACION DE LA LEY</b>	<b>3</b>	<b>PUNTUACION DEL REGLAMENTO</b>	<b>2</b>
-----------------------------	----------	----------------------------------	----------

**4b. ¿Puede el gobierno ordenar el tamaño y requisitos de membresía de una cooperativa?**

**Resumen:** La *Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria (LOEPS)*, no determina el tamaño y requisitos para asociarse a una cooperativa, pero peca de ambigua, al delegar al Gobierno (Función Ejecutiva) vía Reglamento General su fijación. Se evalúa con una puntuación de 3, al no presentar claridad en la protección del control democrático de los miembros de la cooperativa.

El Reglamento, por su falta de claridad y uniformidad, se califica con 2, en cuanto a la protección del control democrático de las cooperativas, por parte de sus socios y de la autonomía de estas organizaciones.

**ANALISIS DE LA LEY:**

El Principio 1 de CLARITY - Proteger el control democrático de los miembros, no solo se encuentra directamente vinculado y en armonía, con el Segundo Principio de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI), sino que, va más lejos, al consagrar, no solo su práctica, ni únicamente su vigencia como característica de las cooperativas, sino su protección, es decir, eleva el control democrático, a categoría de un derecho, que debe ser garantizado por el Estado.

En efecto, el Segundo Principio de ACI dice:

*“Las cooperativas son organizaciones democráticas bajo el control de sus miembros, los cuales participan activamente en la determinación de sus políticas y en la toma de decisiones. Los hombres y las mujeres que ejercen como representantes elegidos son responsables respecto a todos los miembros. En las cooperativas de primer grado los miembros tienen los mismos derechos de votación (un miembro, un voto) y las cooperativas de otros niveles también se organizan de manera democrática.”<sup>103</sup>*

---

<sup>103</sup> *Notas de orientación para los principios cooperativos* (Alianza Cooperativa Internacional 2015), página i

Es notoria la ampliación que da CLARITY a este enunciado, al hablar de “**protección**”, puesto que, siendo la democracia el ejercicio del gobierno y control por parte de los miembros de la cooperativa, mediante la decisión de la mayoría de ellos, permitiendo la expresión de la minoría, no deja de ser una tarea que amerita la mirada del Estado, evitando, incluso, la infracción del principio, por parte de los organismos estatales de control o fomento.

Bueno es recordar que la democracia, es un conjunto de derechos de los miembros de una sociedad o de una organización, a autogobernarse; a participar en la toma de decisiones; a expresar sus ideas aún contrarias a la mayoría; a no admitir discriminación, por género, raza o ideas. Ese conjunto de derechos, a pesar de su antigüedad, es materia de permanente lucha y de innovación y en las cooperativas es una característica irrenunciable de su identidad.

### **El Principio de CLARITY en la legislación y justificación de la calificación asignada**

La LOEPS, en su artículo 4, precisa que las organizaciones por ella amparadas (cooperativas incluidas) se guiarán, entre otros, por el principio de autogestión. También señala que, las cooperativas, se sujetarán a los Principios y Valores Universales del Cooperativismo y, entre ellos, consta el de la Autonomía. Sin embargo, delega a su Reglamento General, la determinación del procedimiento de constitución, mínimos de socios, capital y requisitos de admisión y es en el Reglamento, donde se genera la distorsión del principio, como se verá al analizarlo más adelante<sup>104</sup>.

La misma tónica persiste en cuanto a los requisitos de membresía. La LOEPS solo determina la capacidad legal y la existencia del “vínculo común” y deja al reglamento la fijación del resto de requisitos de ingreso. Así lo dice el artículo 29:

***Socios.-** Podrán ser socios de una cooperativa las personas naturales legalmente capaces o las personas jurídicas que cumplan con el vínculo común y los requisitos establecidos en el reglamento de la presente Ley y en el estatuto social de la organización. Se excepcionan del requisito de capacidad legal las cooperativas estudiantiles.*

*La calidad de socio nace con la aceptación por parte del Consejo de Administración y la suscripción de los certificados que correspondan, sin perjuicio de su posterior registro en la Superintendencia y no será susceptible de transferencia ni transmisión.*

---

<sup>104</sup> Ídem: **Art. 9. - Personalidad Jurídica.-** Las organizaciones de la Economía Popular y Solidaria se constituirán como personas jurídicas, previo el cumplimiento de los requisitos que contemplará el Reglamento de la presente Ley.

(...)

**En el caso de las cooperativas, el procedimiento de constitución, los mínimos de socios y capital social serán fijados en el Reglamento de esta Ley,** tomando en cuenta la clase de cooperativa, el vínculo común de sus socios y el ámbito geográfico de sus operaciones.

Parece importante señalar que la ley debe ser declarativa y el reglamento desarrollar los postulados legales, con énfasis en los procedimientos. Por ello y por la facilidad reformativa, el Ejecutivo Ecuatoriano, estila mucho, casi legislar por reglamentos, lo cual, por supuesto, resulta contraproducente, no por la delegación en sí misma, sino por una tendencia al abuso de esta facultad, en que, en ciertos casos, incurre la autoridad gubernamental.

Lo cierto es que la LOEPS, al presentar la ambigüedad señalada, deja abierta la puerta para la exageración en los formalismos por vía reglamentaria, como se verá en el siguiente subtema, lo cual incide negativamente en la formación de cooperativas, a diferencia de la norma que regula las sociedades de capital que tiene mayor flexibilidad, al permitir la constitución de las sociedades anónimas simplificadas (SAS) y hasta las compañías unipersonales,

Es por ello que, el cumplimiento del Principio de CLARITY en este aspecto, se evalúa con una puntuación de 3, al no presentar claridad en la protección del control democrático de los miembros de la cooperativa.

#### **ACCIÓN SUGERIDA EN LA LEY:**

- Reformarla dejando a discreción de los socios fundadores y del estatuto, la fijación del mínimo de socios y los requisitos de pertenencia a las cooperativas y al Reglamento General, únicamente la fijación del procedimiento de constitución.

#### **4b. ¿Puede el gobierno ordenar el tamaño y requisitos de membresía de una cooperativa?**

#### **ANÁLISIS DEL REGLAMENTO:**

Como fue señalado en el subtema anterior, la LOEPS, deja a su reglamento, la fijación del mínimo de socios, pero el Reglamento, lo fija solo para cooperativas de ahorro y crédito y “delega su delegación”, al Ministerio de Inclusión Económica y Social)<sup>105</sup> el mismo que, fijó en 10 socios, el

---

<sup>105</sup>

Ídem:

Art. 7.- Las cooperativas además de los requisitos exigidos para las asociaciones, presentarán los siguientes documentos: (...)

Además, deberán cumplir con los siguientes mínimos de socios y capital social:

1. Para la constitución de cooperativas de ahorro y crédito, además de los requisitos señalados en el Presente reglamento, se requerirá un mínimo de 50 socios y el capital social inicial que determine la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera; y,
2. 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 de Coordinación de Desarrollo Social, con excepción del mínimo de socios de las cooperativas de transporte que lo señala la autoridad competente.

mínimo para constituir una cooperativa de cualquier clase, excepto de transporte<sup>106</sup>, dejando ese mínimo, a discreción de la Autoridad reguladora del transporte.

Téngase en cuenta que, entonces, son tres las instancias que fijan el número mínimo de socios para constituir una cooperativa, según su clase, lo cual no deja de ser un obstáculo y de generar confusión.

Se estima necesario, mencionar lo relacionado con los organismos de integración cooperativa, pues, a ellos también se les determina el número mínimo de cooperativas para su constitución. En efecto, el Reglamento de la LOEPS, precisa en el 25% de las cooperativas de la provincia domicilio de la Unión, el mínimo para su constitución; y, para el caso de federaciones, se fija en 50 cooperativas de 13 provincias diferentes<sup>107</sup>.

Es notoria, la falta de unificación del mínimo de socios y los distintos organismos encargados de su determinación, aunque, en lo relativo a organismos de integración, parece adecuada la fijación establecida, debido al carácter de entes de representación que tienen estas organizaciones, caso contrario, carecerían de representatividad suficiente para ser interlocutores válidos ante el gobierno, al no aglutinar un número significativo de organizaciones.

El Artículo 80 del Reglamento de la LOEPS, establece que, *“las cooperativas de vivienda no podrán admitir un número de socios mayor al de la capacidad del terreno, viviendas u oficinas previstas”*. Limitación innecesaria, pues, muy difícil es se admitan más socios que el número de viviendas<sup>108</sup>.

---

<sup>106</sup> Ministerio Coordinador de Desarrollo Social ACUERDO Ministerial (2015) Acuerdo:  
Artículo 3.- De las Cooperativas. - **Para la constitución de cooperativas** que no integren el sector financiero y de transporte, además de los requisitos exigidos en el Reglamento General de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria, **se requiere un mínimo de diez (10) socios** y un capital social inicial mínimo de un (1) Salario Básico Unificado.

<sup>107</sup> Ibidem:  
Artículo 116.- Uniones y redes.- Las uniones..... y se **constituirán con, al menos, el veinte y cinco por ciento** de (...) cooperativas del cantón, provincia o región de su domicilio que se encuentren inscritas en el Registro Público.  
Las redes, se constituirán con un número mínimo de veinte organizaciones ....  
Artículo 117.- Federaciones.- Las federaciones....  
Se constituirán con un **mínimo de cincuenta cooperativas** de, al menos, trece provincias diferentes o diez uniones provinciales de la misma clase,

<sup>108</sup> Ibidem:  
Artículo 80.- Aportaciones para terreno, obras y construcción.- (Reformado por el Artículo 2 del D.E. 1278, R.O. 805-2S, 8-X-2012

En conclusión, el Reglamento, por su falta de claridad y uniformidad, se califica con 2, en cuanto a la protección del control democrático de las cooperativas, por parte de sus socios y de la autonomía de estas organizaciones.

## ANÁLISIS DE CLARITY

### ÁREA DE ASUNTO CLAVE PARA LA REFORMA

#### 4. Membresía en una cooperativa

### ASUNTO CLAVE PARA LA REFORMA

#### Membresía de entidades gubernamentales

### PREGUNTA DEL ANÁLISIS DE CLARITY

#### 4c. ¿Permite la ley que entidades gubernamentales sean socios de una cooperativa?

#### PRINCIPIO DE CLARITY USADO:

Principio 2 – Proteger la autonomía e independencia de las cooperativas

#### SOLUCIÓN RECOMENDADA DE CLARITY

*Prohibir que el gobierno sea socio.* Una ley cooperativa no debe permitir que el gobierno sea socio de la cooperativa.

#### *Razones subyacentes*

La participación del Estado en calidad de socio sacrifica el papel del negocio como una organización privada anónima.

- ***Ejemplo que habilita:*** Código cooperativo de Filipinas, § 28, 1990: Los funcionarios o los empleados del organismo responsables de las cooperativas o del desarrollo de cooperativas, o cualquier funcionario público elegido, son inelegibles para ser funcionario o director de una cooperativa.
- ***Ejemplos que inhabilitan:***

*Ley de Cooperativas de Colombia* (Congreso de la República de Colombia 1988): *Artículo 21.*  
Podrán ser asociados de las cooperativas:  
2. Las personas jurídicas de derecho público.

*Ley de Cooperativas del Perú* (Presidente de la República del Perú 1990), *Artículo 17°* .-  
Podrán ser socios de las cooperativas: 1.- Otras cooperativas, las comunidades campesinas o nativas, las entidades del Sector Público y otras personas jurídicas sin fines de lucro;

*Ley de Sociedades Cooperativas de la India Bombay, 1925:* Autoriza al gobierno a participar en el capital social de las cooperativas.

#### PRINCIPIO RELACIONADO:

Ninguno.

<b>PUNTUACION DE LA LEY</b>	<b>4</b>	<b>PUNTUACION DEL REGLAMENTO</b>	<b>4</b>
-----------------------------	----------	----------------------------------	----------

#### 4c. ¿Permite la ley que entidades gubernamentales sean socios de una cooperativa?

**Resumen:** La *Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria* (LOEPS), sí contempla la posibilidad de participación del Estado central, Municipios, Consejos Provinciales, como socios, pero no impone a sus representantes como directivos o administradores. Se califica con 4 puntos el cumplimiento del mismo, teniendo en cuenta que, ni es obligatoria la incorporación del sector público como socio en una cooperativa, ni se contempla privilegio alguno, en favor del estado, ni en la administración, ni en la dirección de la cooperativa, en caso de presentarse esa incorporación en la realidad.

El reglamento de la LOEPS no contempla norma alguna al respecto, para ser materia del presente análisis, por lo cual, no se incluye análisis alguno, y también evalúa como 4.

#### ANÁLISIS DE LA LEY:

El Principio 2 – Proteger la autonomía e independencia de las cooperativas, guarda íntima relación con el Cuarto Principio de Alianza Cooperativa Internacional (ACI), “Autonomía e independencia”, que reza:

*“Las cooperativas son organizaciones autónomas y de autoayuda controladas por sus miembros. Si llegan a acuerdos con otras organizaciones –incluidos los gobiernos– o si reciben capital de fuentes externas, lo hacen en condiciones que garanticen el control democrático por parte de sus miembros y que respeten su autonomía cooperativa.”<sup>109</sup>*

Debemos iniciar el comentario al Principio 2 de CLARITY utilizado para el análisis, destacando, como se dijo en el comentario al Principio del Control Democrático, que solo con la incorporación de la palabra “proteger” en su enunciado, amplía mucho más el Principio de ACI, pues, va más allá de la caracterización, va en busca de la obligatoriedad de los cooperativistas y del estado, de asimilarlo como un verdadero derecho.

Ahora bien, en la práctica, es evidente que la intromisión del Estado en la gestión de las cooperativas, aún a pretexto de socio, siempre será negativa, por contraria a la autonomía de estas empresas, sin embargo, debemos considerar que, ciertas actividades por sus requerimientos de capital, de infraestructura y de tecnología, obligan a la búsqueda de socios o aliados estratégicos que pueden ser empresas privadas o públicas.

Si miramos con detenimiento el texto del principio según ACI, encontramos que, lo contrario a la naturaleza cooperativa, no es la participación del estado como socio, por sí misma, sino que éste asuma o tenga injerencia en el control y gestión de la empresa, por consiguiente, según la ACI,

---

<sup>109</sup> *Notas de orientación para los principios cooperativos* (Alianza Cooperativa Internacional 2015) página i

eventualmente, se puede admitir una empresa pública como socia, pero sin que ello implique sacrificar la autogestión democrática por parte de los cooperativistas.

Se podría concluir en que, la aplicación de los principios variará, según la tradición, tamaño, ámbito geográfico y actividad económica de la cooperativa, como lo demuestra la tendencia en América del Sur, que marca una tendencia en nuestros países a la incorporación del estado como socio, por tanto, el principio de CLARITY busca mantener la autonomía e independencia de las cooperativas, por sobre la asociación de ellas con el estado.

### **El Principio de CLARITY en la legislación y justificación de la calificación asignada**

El artículo 10 de la LOEPS, contempla con absoluta claridad, la posibilidad cierta de participación del sector público como aportante de capital o como socio de las cooperativas, al decir:

*Art. 10.- Capital de riesgo y organizaciones mixtas.- El Estado Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados participarán en la conformación de capitales de riesgo y de organizaciones mixtas de economía popular y solidaria a través de mecanismos legales y financieros idóneos. ....<sup>110</sup>*

Parece viable esta participación, al no fijar norma alguna que otorgue el control a la entidad pública socia, más aún, cuando a renglón seguido, el mismo artículo, califica la inversión pública como temporal. Lo dice el inciso segundo del mismo artículo 10 de la LOEPS:

*El carácter temporal de las inversiones efectuadas por el Estado deberá ser previamente acordado, tanto en tiempo cuanto en forma; privilegiando los procesos de desinversión del Estado en organizaciones donde es o será miembro, asociado o socio en forma parcial, a favor de la y las comunidades en cuyos territorios tales emprendimientos se desarrollen<sup>111</sup>*

Se puede afirmar que se respeta el Principio 1 de CLARITY de protección al control democrático, pues, la ley no prevé injerencia alguna del sector público en la administración, ni de representantes en su directorio, convirtiéndolo en un socio más y no en un socio privilegiado, aunque, a diez años de vigencia de la LOEPS, se desconoce que se haya formado alguna cooperativa mixta en el País. Una norma inaplicada.

La posibilidad detallada, se confirma acudiendo a la “**Ley Orgánica de incentivos para asociaciones público-privadas y la inversión extranjera**”, donde se contempla la facultad de las

---

<sup>110</sup> Ibidem

<sup>111</sup> Ibidem

empresas públicas, de conformar sociedades de economía mixta con cooperativas, caso en el cual, la empresa pública no es socia EN la cooperativa, sino socia CON la cooperativa, en otra empresa diferente, en la cual si tendrá mayoría accionaria la empresa pública.<sup>112</sup>

Concluyendo el análisis de este principio, diremos que se califica con 4 puntos el cumplimiento del mismo, teniendo en cuenta que, ni es obligatoria la incorporación del sector público como socio en una cooperativa, ni se contempla privilegio alguno, en favor del estado, ni en la administración, ni en la dirección de la cooperativa, en caso de presentarse esa incorporación en la realidad.

#### **ACCIÓN SUGERIDA EN LA LEY:**

- Incorporar una reforma por la cual, sea posible la incorporación de una empresa pública como socia de una cooperativa, aclarando que lo hará sin privilegio alguno en la administración de la empresa.

#### **4c. ¿Permite la ley que entidades gubernamentales sean socios de una cooperativa?**

#### **ANÁLISIS DEL REGLAMENTO:**

El reglamento de la LOEPS no contempla norma alguna al respecto, para ser materia del presente análisis, por lo cual, no se incluye análisis alguno.

#### **ACCION SUGERIDA EN EL REGLAMENTO**

- Incorporar las normas suficientes para un adecuado desarrollo de las organizaciones mixtas, contempladas en el artículo 10 de la LOEPS.

---

<sup>112</sup> *Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público-Privadas y la Inversión Extranjera, Artículo 35.-* (Asamblea Nacional de la República del Ecuador 2015), Capacidad asociativa.- **Las empresas públicas** tienen capacidad asociativa para el cumplimiento de sus fines y objetivos empresariales y en consecuencia para la celebración de los contratos que se requieran, para cuyo efecto **podrán constituir cualquier tipo de asociación, alianzas estratégicas, sociedades de economía mixta con sectores públicos o privados en el ámbito nacional o internacional o del sector de la economía popular y solidaria**, en el marco de las disposiciones del artículo 316 de la Constitución de la República.

## ANÁLISIS DE CLARITY

### ÁREA DE ASUNTO CLAVE PARA LA REFORMA

#### 5. Gobierno de los miembros: Control de la cooperativa por parte de los miembros

### ASUNTO CLAVE PARA LA REFORMA

#### Gobierno democrático

### PREGUNTA DEL ANÁLISIS DE CLARITY

#### 5a. ¿Exige la ley el gobierno democrático basado en el principio de “una persona, un voto”?

#### PRINCIPIO DE CLARITY USADO:

Principio 1 – Proteger el control democrático de los miembros.

#### SOLUCIÓN RECOMENDADA DE CLARITY

*Votar por mayoría.* Una ley cooperativa debe permitir que los estatutos de una cooperativa instituyan una serie de reglas de votación que sea consistente con los requisitos democráticos para ejercer el gobierno de la cooperativa, incluidos el principio de una persona-un voto, las decisiones por mayoría absoluta para la modificación de la estructura de una cooperativa, la votación acumulativa, y los requisitos para votar.

#### *Razones subyacentes*

A las cooperativas se les debe requerir que sean gobernadas democráticamente, pero se les debe dar flexibilidad para definir los procedimientos democráticos dentro de la organización.

#### • *Ejemplo que habilita:*

*Ley General de Cooperativas de Bolivia.* (La Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia 2013) : *Artículo 37* (Derechos, Obligaciones, Responsabilidades y Restricciones de Asociadas y Asociados). I. Derechos: 1. Cada asociada o asociado tiene derecho a un solo voto en la toma de decisiones y en ningún caso podrá ser representado por terceros mediante poder u otros documentos.

*Ley de Cooperativas de Uruguay* (Asamblea General de Uruguay 2008): *Artículo 8°* (*Caracteres*). Las cooperativas deben reunir los siguientes caracteres: ... 6) Reconocimiento de un solo voto a cada socio, independientemente de sus aportes, excepto la posibilidad del voto ponderado en las cooperativas de segundo o ulterior grado.

*Ley de Cooperativas de Colombia* (Congreso de la República de Colombia 1988): *Artículo 33.-* En las Asambleas Generales corresponderá a cada asociado un sólo voto, salvo la excepción consagrada en el artículo 96 de la presente ley. Los asociados o delegados convocados no podrán delegar su representación en ningún caso y para ningún efecto (...).

*Ley de Cooperativas de Sudáfrica* 4, § 75, § 3 (1) (b), 2005: Para las cooperativas de primer grado, “cada socio tiene solamente un voto”.

- **Ejemplos que inhabilitan:**

*Hungría:* La ley estipula muchas decisiones por voto unánime.

*Ley general sobre cooperativas de Bosnia, § 30, 2003:* Permite que el derecho a votar sea proporcional a la contribución de cada socio a la cooperativa.

**PRINCIPIO RELACIONADO:**

Ninguno.

<b>PUNTUACION DE LA LEY</b>	<b>4</b>	<b>PUNTUACION DEL REGLAMENTO</b>	<b>4</b>
-----------------------------	----------	----------------------------------	----------

**5a. ¿Exige la ley el gobierno democrático basado en el principio de “una persona, un voto”?**

**Resumen:** La *Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria del Ecuador (LOEPS)*, SÍ CUMPLE con el Principio 1 de CLARITY – Proteger el control democrático de los miembros o, al consagrar expresamente “un voto por socio”, sin considerar sus aportes de capital. Por las consideraciones expuestas a continuación y la claridad con que la Ley eleva a norma jurídica la regla de “un socio, un voto”, el cumplimiento del principio de CLARITY, que ha sido analizado, se lo califica con 4 puntos.

El Reglamento de la LOEPS, SI CUMPLE con la regla de “un socio un voto”, como mecanismo de ejecución del Principio de Control Democrático, por lo cual también se lo califica con 4 puntos.

**ANÁLISIS DE LA LEY:**

El ejercicio del control y gestión democráticos de las cooperativas por parte de sus socios, mediante la aplicación de la regla “un socio, un voto” es, quizás, una de las características más importantes de su particular naturaleza, pues, ello marca una profunda diferencia con las sociedades de capital, donde el control y gestión se efectúa en proporción al capital aportado por sus accionistas-propietarios.

Sin embargo, más allá de la importancia de este principio como característica propia de las cooperativas, más importante, es su verdadero ejercicio por parte de los socios. Efectivamente, en muchas cooperativas, existe el riesgo de que, por una muy limitada participación de la mayoría de los socios en la elección de dignidades, la organización termine siendo absorbida por un grupo que, además de mantenerse por largo tiempo en la dirigencia, canaliza la elaboración de la normativa interna, en función de sus propios y particulares intereses electorales.

Parece digno de tenerse en cuenta las afirmaciones en el sentido de que, los socios tengan no solo el derecho al poder, sino el deseo de ejercerlo y con responsabilidad, bajo la amenaza de que, de

no hacerlo, no habrá verdadera democracia y los socios terminarán convirtiéndose en clientes, dejando que la empresa sea manejada por unos pocos socios o por los cuadros administrativos<sup>113</sup>.

### **El Principio de CLARITY en la legislación y justificación de la calificación asignada**

Como consta en el resumen de la respuesta a la pregunta que estamos analizando, la LOEPS, cumple totalmente con la protección del control democrático de los socios, mediante la aplicación de la regla “un socio, un voto”, al señalar en su artículo 33:

*Art. 33.- Asamblea General de Socios. - La Asamblea General es el máximo órgano de gobierno de la cooperativa y estará integrada por todos los socios, **quienes 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. Sus decisiones y resoluciones obligan a todos los socios y a los órganos de la cooperativa<sup>114</sup>.*

Si bien es cierto, la lectura del texto transcrito no amerita mayor análisis, existen dos aspectos importantes a ser destacados. El primero es que, en la línea trazada por la Alianza Cooperativa Internacional (ACI), la norma ecuatoriana, prevé el voto ponderado en organismos de integración, por cierto, limitando el mismo a máximo 5 votos, por organización, con lo cual, se evita el control de la entidad de integración por una cooperativa socia.<sup>115</sup>

El segundo es que, mediante reglamento, se rebasa la Ley, pues, el artículo 33 transcrito en líneas anteriores, prevé la delegación del voto **a otro socio**, sin embargo, en un Reglamento, se incluye el voto por poder otorgado en favor de un tercero, no socio.<sup>116</sup>

---

<sup>113</sup> *Cooperativas: libertad y equidad para un derecho sin abusos* (Bertossi 2000)

<sup>114</sup> Ibidem

<sup>115</sup> Los artículos 121 y 122 de la LOEPS (Asamblea Nacional de la República del Ecuador 2011), relacionados con los organismos de integración, señalan:

Art. 121.- Organismos de integración. - Las organizaciones sujetas a la presente Ley, podrán constituir organismos de integración representativa o económica, con carácter local, provincial, regional o nacional.

Art. 122.- Decisiones. - **Las decisiones se tomarán mediante voto ponderado, en función del número de socios que posea cada organización, en un rango de uno a cinco votos**, garantizando el derecho de las minorías, de conformidad con las disposiciones contenidas en el Reglamento.

<sup>116</sup> Resolución No. JR-STE-20J3-010 (Junta de Regulación del Sector Financiero Popular y Solidario 2013)

Art. 14.- Justificación. - El socio que no pudiere concurrir a una asamblea general, podrá delegar su asistencia por escrito a otro socio, con voz y voto y para cada asamblea. Los delegados no podrán representar a más de un socio, ni tener la calidad de vocal de los consejos.

En caso de ausencia permanente debidamente justificada, el socio podrá delegar a un apoderado el ejercicio de sus derechos y obligaciones en la cooperativa, quien en la asamblea general no podrá ser elegido para cargos directivos.

En las asambleas de representantes no se aceptará delegación.

Finalmente, se debe destacar la existencia de dos excepciones al principio que está siendo analizado, ratificando la tendencia a legislar por medio de normas reglamentarias, pero ello será analizado en el subtema correspondiente al análisis del Reglamento.

Por las consideraciones expuestas y la claridad con que la Ley eleva a norma jurídica la regla de “un socio, un voto”, el cumplimiento del principio de CLARITY, que ha sido analizado, se lo califica con 4 puntos.

#### **ACCIÓN SUGERIDA EN LA LEY:**

- Suprimir voto por poder a terceros no socios.

#### **5a. ¿Exige la ley el gobierno democrático basado en el principio de “una persona, un voto”?**

##### **ANÁLISIS DEL REGLAMENTO:**

Sin perjuicio de las excepciones que se tratan en las líneas siguientes, podemos afirmar con certeza que el Reglamento de la LOEPS, SI CUMPLE con la regla de “un socio un voto”, como mecanismo de ejecución del Principio de Control Democrático.

La excepción a que se hace referencia es el voto dirimente que tiene el presidente para los casos de empate en votaciones<sup>117</sup>. Sin embargo, además de recordar el axioma jurídico de que “Toda regla tiene su excepción y la excepción, confirma la regla”, el voto dirimente del presidente, eventualmente, impide el estancamiento y agiliza la toma de decisiones, antes que entrar en una nueva votación, postergar o sortear.

Otra excepción al voto que, igualmente, es muy positiva, se presenta en los casos en que se analizan informes o actuaciones de los mismos directivos, caso en el cual, éstos no tienen derecho a voto, particular que, también es muy saludable, pues, previene un conflicto de interés y evita que los directivos, se conviertan en juez y parte, en el análisis de sus informes de gestión. Así lo dice el artículo 31 del Reglamento de la LOEPS:

*Art. 31.- Votaciones. -La elección y remoción de directivos y la exclusión de socios, se efectuará en votación secreta<sup>118</sup>.*

---

<sup>117</sup> Ibidem:

Artículo 37.- **Atribuciones y responsabilidades.**- Son atribuciones y responsabilidades del Presidente:  
2. Dirimir con su voto los empates en las votaciones de asamblea general;

<sup>118</sup> Ibidem

*Los miembros de los consejos y comisiones tendrán únicamente derecho a voz informativa, en la aprobación de sus informes, balances o en asuntos en que se juzgue su posible responsabilidad por infracciones legales o estatutarias*

**ACCIÓN SUGERIDA EN EL REGLAMENTO:**

- Ninguna

## ANÁLISIS DE CLARITY

### ÁREA DE ASUNTO CLAVE PARA LA REFORMA

5. Gobierno de los miembros: Control de la cooperativa por parte de los miembros

### ASUNTO CLAVE PARA LA REFORMA

Registros comerciales sujetos a inspección por miembros

### PREGUNTA DEL ANÁLISIS DE CLARITY

**5b. ¿Exige el gobierno que los registros del negocio estén abiertos a la inspección de cualquier miembro de la cooperativa?**

**PRINCIPIO DE CLARITY USADO:** Principio 1 – Proteger el control democrático de los miembros.

### SOLUCIÓN RECOMENDADA DE CLARITY

*Expedientes sujetos a inspección.* Para facilitar el control del socio sobre la gerencia, los registros del negocio generalmente deben estar abiertos a inspección de cualquier socio de la cooperativa.

### *Razones subyacentes*

Los socios de una cooperativa son en última instancia los responsables de supervisar a la junta directiva y deben ser informados correctamente para que puedan realizar esta función.

- ***Ejemplos que habilitan:***

*Ley de Cooperativas de Bolivia* (La Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia 2013):

*Artículo 37.* (DERECHOS, OBLIGACIONES, RESPONSABILIDADES Y RESTRICCIONES DE ASOCIADAS Y ASOCIADOS).

I. Derechos:

4. **Ser informados** del funcionamiento o administración de la cooperativa en forma transparente y periódica o cuando lo soliciten formalmente.

*Ley de Cooperativas de Colombia* (Congreso de la República de Colombia 1988)

**Artículo 23.-** Serán derechos fundamentales de los asociados:

3. **Ser informados de la gestión** de la cooperativa de acuerdo con las prescripciones estatutarias.

5. **Fiscalizar la gestión** de la cooperativa,

*Ley de Cooperativas de Uruguay:* (Asamblea General de Uruguay 2008)

Artículo 47. (Funciones específicas).- Sin perjuicio de las demás funciones señaladas en la presente ley y en el estatuto, la Comisión Fiscal debe:

A) **Fiscalizar la dirección y administración de la cooperativa**, a cuyo efecto sus miembros pueden asistir con voz, pero sin voto, a las sesiones del Consejo Directivo. Esta fiscalización

se cumplirá en forma ilimitada y permanente sobre las operaciones sociales, pero sin intervenir en la gestión administrativa.

B) **Examinar los libros, títulos y cualquier otro documento** cuando juzgue conveniente y, por lo menos, una vez cada tres meses.

C) Presentar a la Asamblea General Ordinaria **un informe** escrito y fundado sobre la situación económica y financiera de la cooperativa, dictaminando sobre la memoria y los estados contables.

*Ley de Asociaciones Cooperativas de Venezuela (La Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia 2013):*

Artículo 24°. Las formas y estructuras organizativas y de coordinación de las cooperativas se establecerán en el estatuto y deberán ser flexibles y abiertas a los procesos de cambio y adaptadas a los valores culturales y a las necesidades de los asociados, propiciando la participación plena y permanente de los mismos, de manera que las responsabilidades sean compartidas y las acciones se ejecuten colectivamente.

Las cooperativas decidirán su forma organizativa, atendiendo a su propósito económico, social y educativo, propiciando la participación, evaluación y control permanente **y el mayor acceso a la información.**

Artículo 53°. Las cooperativas llevarán contabilidad conforme con los principios contables generalmente aceptados, aplicables a las cooperativas y establecerán sistemas que permitan que los asociados, las instancias de coordinación y control definidas en los estatutos y el sector cooperativo **cuenten con información oportuna y adecuada** para la toma de decisiones. El régimen relativo al ejercicio económico se establecerá en el estatuto, así como las disposiciones para el ejercicio irregular al inicio de la cooperativa.

*Ley cooperativa de Mongolia, § 27 (6), sin fecha:* La junta directiva es responsable de mantener los libros de contabilidad, de informar al comité de auditoría sobre la recepción del informe anual y de presentar el informe a los socios.

*Ley de Ucrania sobre cooperación, § 12, 2003:* Los socios tienen derecho de solicitar “información sobre la membresía de la cooperativa, el funcionamiento de la cooperativa y de sus funcionarios.”

- **Ejemplos que inhabilitan:**

No se ofrece ejemplo.

**PRINCIPIO RELACIONADO:**

Ninguno.

<b>PUNTUACION DE LA LEY</b>	<b>3</b>	<b>PUNTUACION DEL REGLAMENTO</b>	<b>2</b>
-----------------------------	----------	----------------------------------	----------

## **5b. ¿Exige el gobierno que los registros del negocio estén abiertos a la inspección de cualquier miembro de la cooperativa?**

### ***Resumen:***

La *Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria* (LOEPS)<sup>119</sup> SI CUMPLE CON NORMAR el derecho de acceso a la información, por parte de los socios, aunque por hacerlo algo ambiguamente, otras normas reglamentarias lo limitan. Es notorio el espíritu de la LOEPS de garantizar el acceso a la información sobre la marcha de la cooperativa, como derecho de los socios, pero su ambigüedad permite que sea alterada por normas de inferior categoría. Por su falta de precisión, se califica con 3 puntos.

Con el *Reglamento de la LOEPS*<sup>120</sup>, una falta de precisión reglamentaria justifica la calificación de 2 puntos sobre la protección del acceso a la información, por parte de los socios, concebida en forma ambigua que permite el dictado de un confuso Reglamento por parte de la Autoridad de Control.

### **ANÁLISIS DE LA LEY:**

Parece libre de discusión que una de las varias formas en que se ejerce el control democrático, por parte de los socios, en las cooperativas es, precisamente, el derecho de acceso a la información y una manera de protegerlo, en el marco de los Principios de CLARITY es, permitiendo a los socios, el acceso a libros y documentos de gestión de los negocios de la cooperativa.

Los socios son los dueños de la cooperativa y, en esa virtud, como los dueños de cualquier empresa de cualquiera naturaleza jurídica o económica, tienen pleno y absoluto derecho a acceder a información sobre la marcha del negocio; sobre el cumplimiento del plan de trabajo y el presupuesto que fueron conocidos y aceptados por la asamblea general; sobre los resultados económicos y financieros, etc.

Este, como todos los derechos, termina, donde comienza el derecho de los demás, (como dijo algún personaje histórico) y tenemos que, los socios pueden y deben acceder a información institucional de carácter general, pero no a la personal de otros socios; ni a los mecanismos de producción, sujetos a propiedad intelectual; ni a aquella información que pueda considerarse confidencial por el riesgo que su difusión conlleva, entre otras limitaciones al derecho.

El Principio de CLARITY en la legislación y justificación de la calificación asignada

---

<sup>119</sup> (Asamblea Nacional de la República del Ecuador 2011)

<sup>120</sup> (Presidente de la República del Ecuador 2012)

Parece fundamental iniciar este subtema, precisando que se debe diferenciar lo que significa acceso del socio a los libros y derecho del socio a ser informado.

El primero que debe estar limitado, pues, un socio puede inspeccionar lo que tenga que ver con su situación personal en la cooperativa y recibir información general de la entidad, pero no puede exigir inspeccionar la situación personal de otros socios.

En cuanto al derecho a ser informado, como en algunos temas de análisis anteriores, se encuentra más desarrollado en el reglamento antes que en la ley, sin embargo, vale destacar que, la LOEPS, consagra la obligación de informar a la autoridad y a los socios, no solo por parte de directivos y administradores, sino también de los interventores (artículo 70 LOEPS) y de los liquidadores, aunque esta última referencia, consta en el reglamento.

Tan importante se considera en la ley la obligación de informar que, su omisión, alteración u ocultamiento, está tipificada como infracción, sujeta a sanciones y hasta puede ser causal de disolución, puesto que, el artículo 58 de la LOEPS, consagra como presunción de inactividad, la falta de remisión de los informes de gestión y balances durante dos años y, recordemos que la inactividad es causal de disolución.<sup>121</sup>

Sin embargo, como en puntos de análisis anteriores, vía reglamentos se termina modificando o, al menos, limitando las previsiones legales, como ocurre con el derecho de los socios a acceder a la información, sobre la gestión de su empresa, limitado por una resolución del órgano de control que, leída literalmente, por lo confusa, termina vetando el conocimiento hasta de los balances y que será analizada en el subtema siguiente.

Es notorio el espíritu de la LOEPS de garantizar el acceso a la información sobre la marcha de la cooperativa, como derecho de los socios, pero su ambigüedad permite que sea alterada por normas de inferior categoría. Por su falta de precisión, se califica con 3 puntos.

## **ACCIÓN SUGERIDA EN LA LEY:**

---

<sup>121</sup>

Ídem:

Artículo 58.- Inactividad. - La Superintendencia, a petición de parte o de oficio, podrá declarar inactiva a una cooperativa que no hubiere operado durante dos años consecutivos. Se presume esta inactividad cuando la organización no hubiere remitido los balances o informes de gestión correspondientes.

Artículo 70.- Atribuciones del interventor.- El Interventor tendrá las siguientes atribuciones:

- d) Presentar informes de gestión y un informe final a la Superintendencia;
- e) Convocar a asambleas generales de acuerdo a lo previsto en el estatuto social de la cooperativa;

Artículo 169.- Infracciones en la Economía Popular y Solidaria.-

- a) No entregar la información sobre la situación económica y de gestión de la organización;

- Eliminar las limitaciones al derecho de acceso a la información que tienen los socios por su condición de propietarios de la empresa, clarificando las excepciones y normas reglamentarias que eliminan la transparencia que debe existir en la gestión administrativa

**5b. ¿Exige el gobierno que los registros del negocio estén abiertos a la inspección de cualquier miembro de la cooperativa?**

**ANÁLISIS DEL REGLAMENTO:**

El desarrollo del derecho de acceso a la información, sobre la gestión de la cooperativa, se encuentra en el Reglamento de la LOEPS, para ser viabilizado por los directivos y el gerente, quienes deben presentar sus informes de gestión y financieros a la asamblea general.<sup>122</sup>

En el caso del gerente, adicionalmente, entre sus funciones, consta la de informar a la asamblea general, al consejo de administración y a los socios en particular. Así, dice el texto reglamentario:

*Art. 44.- Atribuciones y responsabilidades. - Son atribuciones y responsabilidades del Gerente:*

*4. Responder por la marcha administrativa, operativa y financiera de la cooperativa e informar mensualmente al Consejo de Administración;*

*8. Informar de su gestión a la asamblea general y al Consejo de Administración;*

*14. Informar a los socios sobre el funcionamiento de la cooperativa;*

Como fue mencionado con anterioridad, tanto el liquidador como el interventor tienen también la misma obligación de gerentes y directivos, en cuanto a informar a los socios sobre sus gestiones. Así lo disponen los artículos 59 y 78 del Reglamento de la LOEPS.<sup>123</sup>

---

<sup>122</sup> Ídem:  
Artículo 29.- Atribuciones y deberes de la asamblea general. - Son atribuciones y deberes de la Asamblea General:

5. Aprobar o rechazar los estados financieros y los informes de los consejos y de Gerencia.

8. Conocer y resolver sobre los informes de Auditoría Interna y Externa;

<sup>123</sup> Ídem:  
Artículo 59.- Atribuciones y responsabilidades. - Son atribuciones y responsabilidades del liquidador, las siguientes:

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

9. Presentar el informe y balance de liquidación finales.

Artículo 78.- Informes mensuales y elecciones.- El interventor informará a la Superintendencia, mensualmente, sobre los avances y resultados de su intervención y al finalizarla, convocará a asamblea general para que conozca y apruebe su informe de labores, los estados financieros y elija nuevos directivos.

Todo lo mencionado sobre el derecho de acceso a la información sobre la gestión de la cooperativa, que tienen los socios, parece se distorsiona, con una norma reglamentaria de tercer orden que, en lugar de desarrollar en mejor forma el espíritu de la ley, termina confundiendo y, de hecho, dando lugar a que, algún dirigente poco diligente, pudiera evadir su responsabilidad de informar a los socios, sobre su gestión al frente de la cooperativa.

Ese es el caso de la RESOLUCIÓN No SEPS-IGT-IGJ-2018-008, dictada por la SUPERINTENDENCIA DE ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA que, en su artículo 1, señala el índice temático de los documentos calificados como reservados y excluidos del acceso a la información pública, lo cual, evidentemente, es saludable, pues, no se podría admitir que, ciudadanos sin interés societario, tengan acceso a los negocios de las cooperativas.

Sin embargo, la falta de precisión o de exclusión de la reserva, cuando se trata de los mismos socios de la cooperativa, ha llevado a la existencia de confusiones en la aplicación de dicha reserva, unas veces sanamente y otras, parece, con intenciones poco santas.

Efectivamente, en la práctica, el texto reglamentario facilita su malinterpretación y se conoce que ha dado lugar a que, se excluya del acceso a la información, también a los socios, en una afectación al derecho de los propietarios a ser informados sobre la marcha de su empresa, por parte de ciertos escasos dirigentes que buscan evadir posibles responsabilidades en la gestión frente a los socios y alegan la reserva declarada en la norma comentada.<sup>124</sup>

Esa falta de precisión reglamentaria, justifican la calificación de 2 puntos sobre la protección del acceso a la información, por parte de los socios, concebida en forma ambigua que permite el dictado de un confuso Reglamento por parte de la Autoridad de Control.

---

*En estas elecciones no podrán participar los directivos que estuvieron en funciones al momento de resolverse la intervención*

<sup>124</sup> Resolución No. SEPS-IGT-IGJ-2018-008 (Superintendencia de Economía Popular y Solidaria 2018):

Artículo 1.- El índice temático por series documentales, de los expedientes clasificados como reservados por parte de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, excluido del derecho de acceso a la información pública, es el siguiente:

- b) Informes de Auditorías internas y externas de las entidades del sector financiero popular y solidario y de las organizaciones no financieras de la economía popular y solidaria;
- e) Inversiones (participación por tipo de instrumento y entidad, organización, emisores, inversionistas, por segmento o nivel);
- f) Estados financieros, balances, reportes, informes y estructuras realizadas por las entidades del sector financiero popular y solidario y de las organizaciones no financieras de la economía popular y solidaria, con excepción de los que se deban publicar de acuerdo a la normativa vigente;
- l) Informes y calificación de riesgo o de supervisión parcial y total de las entidades del sector financiero popular y solidario, y de las organizaciones no financieras de la economía popular y solidaria;

### **ACCIÓN SUGERIDA EN EL REGLAMENTO:**

- Suprimir el sigilo y reserva documental o dosificarla con mayor claridad y precisando, para quienes rige la confidencialidad y sancionando su violación o uso inadecuado de la información.

## ANÁLISIS DE CLARITY

### ÁREA DE ASUNTO CLAVE PARA LA REFORMA

#### 6. Regulación de funcionarios y directores de cooperativas

### ASUNTO CLAVE PARA LA REFORMA

Funciones y responsabilidades de gestión

### PREGUNTA DEL ANÁLISIS DE CLARITY

**6a. ¿Tiene el gobierno la autoridad de imponer las funciones y responsabilidades de la gerencia?**

#### PRINCIPIO DE CLARITY USADO:

Principio 1 – Proteger el control democrático del socio

#### SOLUCIÓN RECOMENDADA DE CLARITY

*Evitar las definiciones detalladas de las funciones de la administración.* Una ley cooperativa puede instruir de manera general acerca de la división básica de las funciones que competen a la junta directiva y a la gerencia, sin ser detallada, de modo que no impida la flexibilidad necesaria en la organización del negocio.

#### *Razones subyacentes*

La estructura del gobierno de una cooperativa debe reflejar el mejor enfoque para el sector donde ella opera, y debe asimismo reflejar sus capacidades operativas. Las estructuras generalizadas pueden que no sean apropiadas para una determinada cooperativa.

- ***Ejemplo que habilita:***

*Ley de Cooperativas de Chile* (Ministerio de Economía, Fomento, y Reconstrucción de Chile; Subsecretaría Retaria de Economía, Fomento y Reconstrucción 2004):

Artículo 27: El Gerente es el ejecutor de los acuerdos y órdenes del Consejo de Administración, representará judicialmente a la cooperativa, como a las demás instituciones regidas por esta ley sin perjuicio de lo establecido en el artículo 24 y sus atribuciones y deberes serán fijados en los estatutos, sin que ello obste a que, en todo caso, ejerza activa y pasivamente las facultades fijadas en el artículo 8° del Código de Procedimiento Civil.

*Ley de Cooperativas de Colombia:* (Congreso de la República de Colombia 1988)

Artículo 37.- El Gerente será el representante legal de la cooperativa y el ejecutor de las decisiones de la Asamblea General y del Consejo de Administración. Será nombrado por éste y sus funciones serán precisadas en los estatutos.

*Ley cooperativa de Mongolia, § 23, sin fecha:* La mayoría de los socios elige al consejo de administración, al Comité de Vigilancia y al gerente, y determina sus deberes.

- *Ejemplo que inhabilita:* no se ofrece

**PRINCIPIO RELACIONADO:**

Ninguno.

<b>PUNTUACION DE LA LEY</b>	<b>3</b>	<b>PUNTUACION DEL REGLAMENTO</b>	<b>2</b>
-----------------------------	----------	----------------------------------	----------

**6a. ¿Tiene el gobierno la autoridad de imponer las funciones y responsabilidades de la gerencia?**

**Resumen:**

La *Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria (LOEPS)*<sup>125</sup>, NO determina funciones y responsabilidades del gerente. Se limita a definir su naturaleza y la forma de su contratación, pero, cae otra vez, en la ambigüedad, al remitir a su Reglamento la fijación de dichas funciones.

La fijación de funciones del gerente en el *Reglamento de la LOEPS*<sup>126</sup>, peca de minuciosa o detallista, tanto que, en la práctica, los funcionarios del órgano de control, o exigen que se cumplan todas esas funciones o rechazan el ejercicio de alguna que no esté contemplada en ese detalle, por ello, la calificación de 2 puntos que se asigna al reglamento, en el cumplimiento del principio consultado.

**ANÁLISIS DE LA LEY:**

No amerita mayor discusión, la importancia de la aplicación del *Principio de CLARITY 1 – Proteger el control democrático del socio*, en lo relativo a la fijación de funciones y responsabilidades del gerente, pues, la democracia (como se dijo en una respuesta anterior), es el gobierno de la organización, por parte de sus socios, mediante la práctica de mecanismos participativos y una de las funciones del gobierno interno es, precisamente, la determinación de funciones y responsabilidades del gerente.

El cargo de gerente es de absoluta confianza, pues, se trata nada menos que, del administrador general y representante legal de la empresa, del máximo ejecutivo de la organización o, dicho en términos jurídicos, del mandatario de los socios. La legislación ecuatoriana sí lo prevé, al fijar como modalidad de su contratación la sujeción al Código Civil, facilitando de esta manera, su relación profesional y, eventualmente su remoción.

Por lo expuesto, la pregunta planteada, confirma la aspiración del Principio de CLARITY que la ley proteja el libre albedrío de los socios, como autogestores de su empresa, permitiendo que sean ellos quienes asignen las tareas que deberá cumplir su mandatario de confianza denominado

<sup>125</sup> LOEPS (Asamblea Nacional de la República del Ecuador 2011)

<sup>126</sup> Reglamento General de la LOEPS (Presidente de la República del Ecuador 2012)

gerente a quien entregan su empresa y le encargan les dirija, coordine y administre su actividad económica.

Un elemento adicional que justifica plenamente, la necesidad de la determinación de funciones por parte de los socios es la responsabilidad que asume el gerente, al convertirse en administrador de bienes y recursos, propiedad de terceros, no precisamente inversionistas de capitales, sino buscadores de la satisfacción de sus necesidades comunes, mediante el esfuerzo y la ayuda mutua.

El Principio de CLARITY en la legislación y justificación de la calificación asignada

La LOEPS, luego de definir y caracterizar la gerencia <sup>127</sup>, termina desandando el camino, al dejar al Reglamento, la fijación de atribuciones y no remitirlas al estatuto de la cooperativa, como expresión de la voluntad de los socios. Así lo dicen los artículos 47 y 72 de la LOEPS:

*Art. 47.- Atribuciones de los Órganos Internos. - Las atribuciones y deberes de la Asamblea General, de los Consejos de Administración y Vigilancia, del Presidente y Gerente, constan en la presente Ley y en su reglamento, sin perjuicio de las que se determinen en los estatutos sociales.*

*Art. 72.- Atribuciones y procedimientos. - Las atribuciones y deberes de los consejos de administración, vigilancia, presidentes y gerentes, y los procedimientos de fusión, escisión, disolución, inactividad, reactivación, liquidación e intervención, constarán en el Reglamento de la presente Ley.*

En cuanto a la responsabilidad, tanto del gerente como de los directivos en la gestión de la cooperativa, se fija en la LOEPS, precisando que, esa responsabilidad puede ser administrativa, civil o penal según su gravedad <sup>128</sup>.

---

<sup>127</sup> Ídem:

Art. 45.- **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 será responsable de la gestión y de su administración integral de conformidad con la Ley, su reglamento y el estatuto social de la cooperativa.

En los segmentos de las Cooperativas de Ahorro y Crédito determinados por la Superintendencia, será requisito la calificación de su Gerente por parte de esta última.

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.

Art. 46.- **Modalidad de contratación.**- La modalidad de contratación del gerente general será de conformidad con el Código Civil.

<sup>128</sup> Ibidem:

Art. 178.- Responsabilidad.- (Reformado por el número 4 del Artículo 8 de la Ley s/n, R.O. 150-2S, 29-XII-2017 (Asamblea Nacional de la República del Ecuador 2017)).- Los directores, gerentes, administradores, interventores, liquidadores, auditores, funcionarios, empleados de las organizaciones, que contravengan las disposiciones de las leyes, reglamentos o regulaciones o que, intencionalmente, por sus actos u omisiones,

Nuevamente, nos encontramos con que, la falta de contundencia en la LOEPS, al delegar a su Reglamento normar cuestiones no procedimentales, acusando debilidad en el cumplimiento de un principio de CLARITY, por eso la calificación de 3.

### ACCIÓN SUGERIDA EN LA LEY:

- Incorporar en su texto la facultad de la asamblea general, para incorporar en el estatuto las funciones que deberá cumplir el gerente y las responsabilidades por su incumplimiento, incluyendo la posibilidad de su remoción por parte de la asamblea general.

### 6a. ¿Tiene el gobierno la autoridad de imponer las funciones y responsabilidades de la gerencia?

### ANÁLISIS DEL REGLAMENTO:

En el Reglamento de la LOEPS, se fijan las funciones del gerente, las mismas que, se circunscriben a las propias de la administración general y la representación judicial y extrajudicial de la cooperativa.

Es necesario anotar una reciente reforma al Reglamento de la LOEPS, según la cual, se elimina la facultad que tenía la asamblea general, para remover al gerente, en lo que parecería una violación al derecho de los propietarios de la empresa cooperativa, a tomar sus decisiones en forma democrática y obligarlos a depender de un órgano inferior, como es el consejo de administración<sup>129</sup>.

Ciertamente que, la fijación de funciones del gerente en el Reglamento<sup>130</sup>, peca de minuciosa o detallista, tanto que, en la práctica, los funcionarios del órgano de control, o exigen

---

causen perjuicios a la entidad o a terceros, incurrirán en responsabilidad administrativa, civil o penal por los daños y perjuicios que hubiesen ocasionado.

<sup>129</sup> Ídem:

Art. 29.- **Atribuciones y deberes de la asamblea general.**- Son atribuciones y deberes de la Asamblea General:

3. (Sustituido por la Disp. Reformativa Tercera del D.E. 1113, R.O. 260-S, 04-VIII-2020).- Remover a los miembros de los consejos de administración y vigilancia con causa justa, en cualquier momento y con el voto secreto de la mitad más uno de sus integrantes; previo debido proceso garantizado en la normativa interna de la entidad;

<sup>130</sup> Ibidem:

Art. 44.- **Atribuciones y responsabilidades.**- Son atribuciones y responsabilidades del Gerente:

1. Ejercer la representación legal, judicial y extrajudicial de la cooperativa de conformidad con la ley, este reglamento y el estatuto social de la misma;

que se cumplan todas esas funciones o rechazan el ejercicio de alguna que no esté contemplada en ese detalle, por ello, la calificación de 2 puntos que se asigna al reglamento, en el cumplimiento del principio consultado.

### **ACCIÓN SUGERIDA EN EL REGLAMENTO:**

- Resumir en forma menos taxativa, las funciones y responsabilidades del gerente y retomar la atribución de removerlo, asignada a la asamblea general.

- 
2. Proponer al Consejo de Administración las políticas, reglamentos y procedimientos necesarios para el buen funcionamiento de la cooperativa;
  3. Presentar al Consejo de Administración el plan estratégico, el plan operativo y su proforma presupuestaria; los dos últimos máximos hasta el treinta de noviembre del año en curso para el ejercicio económico siguiente;
  4. Responder por la marcha administrativa, operativa y financiera de la cooperativa e informar mensualmente al Consejo de Administración;
  5. Contratar, aceptar renuncias y dar por terminados contratos de trabajadores, cuya designación o remoción no corresponda a otros organismos de la cooperativa y de acuerdo con las políticas que fije el Consejo de Administración;
  6. Diseñar y administrar la política salarial de la cooperativa, en base a la disponibilidad financiera;
  7. Mantener actualizado el registro de certificados de aportación;
  8. Informar de su gestión a la asamblea general y al Consejo de Administración;
  9. Suscribir los cheques de la cooperativa, individual o conjuntamente con el Presidente, conforme lo determine el estatuto social. Cuando el estatuto social disponga la suscripción individual, podrá delegar esta atribución a administradores de sucursales o agencias, conforme lo determine la normativa interna;
  10. Cumplir y hacer cumplir las decisiones de los órganos directivos;
  11. Contraer obligaciones a nombre de la cooperativa, hasta el monto que el estatuto, reglamento o la asamblea general le autorice;
  12. Suministrar la información personal requerida por los socios, órganos internos de la cooperativa o por la Superintendencia;
  13. Definir y mantener un sistema de control interno que asegure la gestión eficiente y económica de la cooperativa;
  14. Informar a los socios sobre el funcionamiento de la cooperativa;
  15. Asistir, obligatoriamente, a las sesiones del Consejo de Administración, con voz informativa, salvo que dicho consejo excepcionalmente disponga lo contrario; y, a las del Consejo de Vigilancia, cuando sea requerido; y,
  16. Las demás que señale la ley, el presente reglamento y el estatuto social de la cooperativa.

## ANÁLISIS DE CLARITY

### ÁREA DE ASUNTO CLAVE PARA LA REFORMA

#### 6. Regulación de funcionarios y directores de cooperativas

### ASUNTO CLAVE PARA LA REFORMA

Nombramiento estatal de gerentes

### PREGUNTA DEL ANÁLISIS DE CLARITY

#### 6b. ¿Tiene el gobierno el poder de nombrar o despedir a los directores de una cooperativa?

#### PRINCIPIO DE CLARITY USADO:

Principio 2 – Proteger la autonomía e independencia de las cooperativas

#### SOLUCIÓN RECOMENDADA DE CLARITY

*El Estado no nombrará a los directivos.* El Estado no tendrá ningún el derecho a designar a los directivos de una cooperativa.

#### *Razones subyacentes*

La cooperación descansa en un enlace vital de responsabilidad y obligación entre los socios y los directivos electos, no entre los directivos de la cooperativa y el Estado.

#### • *Ejemplos habilitantes:*

*Ley de Cooperativas de Uruguay* (Asamblea General de Uruguay 2008):

Artículo 36. (Composición y elección).- El Consejo Directivo se compondrá de un número impar de miembros no inferior a tres, determinado por el estatuto, debiendo existir, en todo caso, un Presidente, un Vicepresidente y un Secretario.

Los miembros titulares y suplentes serán socios electos por el procedimiento y período que establezca el estatuto, el que deberá establecer también si son o no reelegibles.

Los suplentes reemplazarán a los titulares en caso de renuncia, remoción, ausencia o fallecimiento o cualquier tipo de vacancia y serán llamados a ocupar el cargo por el Consejo Directivo. Agotada la lista de suplentes proclamados, el Consejo Directivo designará a los reemplazantes de la misma lista si la hubiere, o según la votación decreciente en la elección nominal y dará cuenta a la Asamblea General más inmediata.

En aquellas cooperativas cuyo número de socios sea inferior a diez, el estatuto podrá establecer la existencia de un Administrador único, persona física que ostente la condición de socio, que asumirá las competencias y funciones previstas en la presente ley para el Consejo Directivo, su presidente y secretario.

Los miembros del Consejo Directivo deberán declarar al inicio de su mandato, o durante su ejercicio y según lo que establezca el estatuto, las actividades personales o comerciales que desarrollan y que puedan ser competencia de las actividades de la cooperativa.

Artículo 37. (Remoción).- La Asamblea General puede remover en cualquier tiempo a los miembros del Consejo Directivo, siempre que éstos hayan sido electos por la Asamblea y que el asunto figure en el orden del día. Consumada la remoción, asumirán los cargos los suplentes respectivos. En caso de remoción de éstos, también la Asamblea, en el mismo acto, mediante

voto secreto y por un plazo que fijará la misma, elegirá a los reemplazantes, salvo que el estatuto establezca un procedimiento especial al efecto.

El estatuto deberá prever la forma y el procedimiento de remoción, en aquellos casos en que el propio estatuto haya previsto el procedimiento eleccionario por forma diferente a la elección directa por la Asamblea General.

*Ley de Cooperativas del Perú* (Presidente de la República del Perú 1990):

ARTICULO 27º- Compete a la asamblea general de la cooperativa:

- 1.- Aprobar, reformar e interpretar el estatuto y el reglamento de elecciones en sesiones extraordinarias convocadas exclusivamente para tales fines;
- 2.- Elegir y remover, por causa justificada, a los miembros de los consejos de administración y de vigilancia y del comité electoral;

*Ley de Cooperativas de Chile* (Ministerio de Economía, Fomento, y Reconstrucción de Chile; Subsecretaria Retaria de Economía, Fomento y Reconstrucción 2004):

Artículo 23: Son materia de Junta General de Socios: c) La elección o revocación de los miembros del consejo de administración, de los liquidadores y de la junta de vigilancia.

*Ley del Estado de Wisconsin, EE.UU., § 185.35, 2004*: “Todos los directivos tendrán la autoridad y los deberes estipulados por los estatutos, o por la junta directiva, siempre y cuando éstos no sean contrarios a los estatutos”.

- **Ejemplo que inhabilita:** *Ley de las sociedades de las cooperativas de Zambia § 161 (1), 1970*: “Concede al registrador el poder de “nombrar a uno o más miembros de la dirección de la cooperativa para manejar los asuntos de una sociedad”.

#### **PRINCIPIO RELACIONADO:**

Ninguno.

<b>PUNTUACION DE LA LEY</b>	<b>4</b>	<b>PUNTUACION DEL REGLAMENTO</b>	<b>4</b>
-----------------------------	----------	----------------------------------	----------

#### **6b. ¿Tiene el gobierno el poder de nombrar o despedir a los directores de una cooperativa?**

##### **Resumen:**

La *Ley Orgánica de la Economía Solidaria* (LOEPS)<sup>131</sup>, NO contempla la posibilidad de nombramiento de directores por parte del gobierno, respetando el principio de autonomía e independencia de las cooperativas. Al cumplirse a cabalidad el Principio de CLARITY No. 2 de proteger la autonomía e independencia de las cooperativas, la calificación asignada a la LOEPS, sobre este específico particular, es de 4.

El *Reglamento de la LOEPS*<sup>132</sup>, al cumplirse a cabalidad el Principio de CLARITY No. 2 de proteger la autonomía e independencia de las cooperativas, la calificación asignada es de 4.

<sup>131</sup> (Asamblea Nacional de la República del Ecuador 2011)

<sup>132</sup> (Presidente de la República del Ecuador 2012)

## ANÁLISIS DE LA LEY:

Para facilitar la comprensión por parte de los lectores, estimamos necesario, señalar que, a efectos de la herramienta CLARITY, se consideran directores a presidentes de los consejos, vicepresidente, gerente y secretario y, a ellos nos referiremos en el análisis de esta pregunta.

La práctica de la verdadera democracia cooperativa y el respeto a su autonomía, es decir, la protección a estos principios de la que nos habla CLARITY, se hacen visibles, cuando son los socios de las cooperativas, quienes asumen, no solo el ejercicio del derecho, sino también, la responsabilidad, de elegir y ser elegidos para los cargos de directores.

Queda pues descartada la posibilidad que sea el gobierno quien, en un acto intervencionista, asuma esa facultad y se inmiscuya en la administración de organizaciones de derecho privado, como son las cooperativas, por tanto, el Principio de CLARITY No. 2, se cumplirá en mejor forma, mientras más lejana esté la posibilidad de que el gobierno, atente contra el derecho de los socios a elegir a sus directores y administradores.

### El Principio de CLARITY en la legislación y justificación de la calificación asignada

Partiendo de esta premisa, al no existir norma que faculte al gobierno, designar directores de las cooperativas, se respeta la autonomía de la cooperativa y el derecho de los socios de la misma, para elegir a sus directores, lo cual, se decide al interior de los consejos, pues, son ellos y, de entre ellos, quienes designan sus presidentes y secretarios; y, el consejo de administración nombra también al gerente. Así lo dice la LOEPS <sup>133</sup>.

A pesar de lo señalado y aplicando nuevamente el axioma de que “toda regla tiene su excepción y la excepción confirma la regla”, es importante precisar que, la única posibilidad del gobierno para designar directores de una cooperativa se presenta en caso de Intervención de la misma. La Intervención, implica una sanción y, de hecho, esta ocurre, cuando la organización acusa graves deficiencias económicas o conflictos de gobierno que ponen en riesgo la vida misma de la

---

<sup>133</sup> Ídem:

Presidente.- El presidente del Consejo de Administración lo será también de la cooperativa y de la Asamblea General, será designado por el Consejo de Administración de entre sus miembros, ejercerá sus funciones dentro del periodo señalado en el estatuto social y podrá ser reelegido por una sola vez mientras mantenga la calidad de vocal de dicho consejo, quien tendrá voto dirimente cuando el Consejo de Administración tenga número par.

Art. 45.- 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 será responsable de la gestión y de su administración integral de conformidad con la Ley, su reglamento y el estatuto social de la cooperativa.  
(...)

cooperativa, caso en el cual, el Estado asume la administración de la organización y designa una persona que asume las funciones de los consejos y gerente <sup>134</sup>.

Finalmente, justificando la no referencia al liquidador que también asume las funciones de director y administrador de la cooperativa, se aclara que no se lo menciona, porque la cooperativa, jurídicamente dejó de existir, pues, fue disuelta antes de la liquidación y conserva su personalidad jurídica únicamente para los fines de enajenación de activos y honra de pasivos, que es la tarea que asume el liquidador.

En el presente caso, al cumplirse a cabalidad el principio de CLARITY de proteger la autonomía e independencia de las cooperativas, la calificación asignada a la LOEPS, sobre este específico particular, es de 4.

#### **ACCIÓN SUGERIDA EN LA LEY:**

- Ninguna

#### **6b. ¿Tiene el gobierno el poder de nombrar o despedir a los directores de una cooperativa?**

#### **ANÁLISIS DEL REGLAMENTO:**

Confirmando lo expresado en el análisis de la LOEPS, analizando su Reglamento, encontramos que, salvo la excepción anotada en cuanto a la designación del Interventor que asume las funciones de director, directivo y administrador, mientras dure el proceso de intervención de la cooperativa, no existe ninguna norma reglamentaria que faculte al gobierno nombrar directores, sino, más bien, se fija esta facultad como propia de los consejos.

Efectivamente, en los artículos 34 y 40<sup>135</sup>, del Reglamento de la LOEPS, se especifica entre las atribuciones de los consejos, la facultad de designar los de designar directores, incluso de su mismo seno, con la excepción del gerente que puede no ser socio.

---

<sup>134</sup> Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria (Asamblea Nacional de la República del Ecuador 2011): Art.- 67.- Intervención. - La intervención es el proceso a través del cual el Estado asume temporal y totalmente, la administración de la cooperativa para subsanar graves irregularidades que atenten contra la estabilidad social, económica y financiera de la entidad.

Artículo 69.- Interventor. - La Superintendencia nombrará en la misma resolución de intervención al Interventor, quien ejercerá la representación legal, judicial y extrajudicial de la cooperativa.

La intervención conlleva la separación automática de los vocales de los consejos y del representante legal de la cooperativa y tendrá una duración de hasta ciento ochenta días, prorrogables, por una sola vez, hasta por noventa días adicionales.

<sup>135</sup> Ídem:

En lo relacionado con la remoción o destitución de los directores, la norma ecuatoriana tampoco asigna esa facultad al gobierno, salvo la destitución automática y su reemplazo, como consecuencia de Intervención de la cooperativa que, de paso sea dicho, parece adecuada, pues, mal se podría esperar que, los directores por cuya deficiente gestión, se interviene la cooperativa, continúen en sus cargos.

Por las consideraciones anotadas, se ratifica para el Reglamento, la apreciación de que cumple con la protección del principio de la autonomía e independencia, propugnado por CLARITY, por lo cual, se asigna 4 puntos.

#### **ACCIÓN SUGERIDA EN EL REGLAMENTO:**

- Ninguna.

---

Art. 34.- **Atribuciones y deberes.**- El Consejo de Administración tendrá las siguientes atribuciones y deberes:

8. Designar al Presidente, Vicepresidente y Secretario del Consejo de Administración; y comisiones o comités especiales y removerlos cuando inobservaren la normativa legal y reglamentaria;

9. Nombrar al Gerente y Gerente subrogante y fijar su retribución económica;

Artículo 40.- Consejo de Vigilancia.- Es el órgano de control interno de las actividades económicas ..., elegidos en Asamblea General en votación secreta, de acuerdo a lo establecido en el Reglamento de esta Ley. Los vocales durarán en sus funciones el tiempo fijado en el estatuto social, que no excederá de cuatro años y podrán ser reelegidos por una sola vez.

## ANÁLISIS DE CLARITY

### ÁREA DE ASUNTO CLAVE PARA LA REFORMA

#### 6. Regulación de funcionarios y directores de cooperativas

### ASUNTO CLAVE PARA LA REFORMA

#### Gestión financiera autónoma

### PREGUNTA DEL ANÁLISIS DE CLARITY

#### 6c. ¿Tiene el gobierno el poder de imponer o supervisar los planes financieros de las cooperativas?

#### PRINCIPIO DE CLARITY USADO:

Principio 2 – Proteger la autonomía e independencia de las cooperativas

#### SOLUCIÓN RECOMENDADA DE CLARITY

*Autonomía de la administración financiera.* De conformidad con los requerimientos generales de auditoría, las cooperativas deben ser prudentes en lo concerniente a sus gastos e inversiones. La ley no debe ordenar que se hagan gastos relacionados con funciones específicas o requerir la aprobación del gobierno en las decisiones económicas básicas.

#### *Razones subyacentes*

La autonomía de la gerencia es una característica básica de la empresa privada. Las cooperativas deben aprender a ser negocios exitosos a través de la autogestión empresarial, sin depender de un Estado excesivamente protector.

#### • *Ejemplos que habilitan:*

*Ley de Cooperativas de Colombia* (Congreso de la República de Colombia 1988):

#### **Artículo 151**

Las cooperativas estarán sujetas a la inspección y vigilancia permanente del Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas, de conformidad con la ley, con la finalidad de asegurar que los actos atinentes a su constitución, funcionamiento, cumplimiento del objeto social y disolución y liquidación se ajusten a las normas legales y estatutarias.

Además de las facultades de inspección y vigilancia que corresponden al Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas, los organismos cooperativos se someterán a la inspección y vigilancia concurrentes de otras entidades del Estado, de acuerdo con la naturaleza de sus funciones.

**Las funciones de inspección y vigilancia no implican por ningún motivo facultad de cogestión o intervención en la autonomía jurídica y democrática de las cooperativas.**

*Ley de Asociaciones Cooperativas de Venezuela* (Presidente de la República Bolivariana de Venezuela 2001)

Autonomía

Artículo 5°. **El Estado garantizará el libre desenvolvimiento y la autonomía** de las cooperativas, así como el derecho de los trabajadores y trabajadoras, y de la comunidad de cooperativas para el desarrollo de cualquier tipo de actividad económica y social de carácter lícito, en condiciones de igualdad con las demás empresas, sean públicas o privadas.

*Código cooperativo de Filipinas, § 9, 1990*: Concede a las cooperativas el poder de arrendar, hipotecar, comprar, es decir manejar propiedades, y “ejercer otros poderes... necesarios para cumplir su propósito o propósitos de conformidad con los artículos de la constitución de la cooperativa”.

- ***Ejemplos que inhabilitan:***

*Ley de Cooperativas de CHILE* (Ministerio de Economía, Fomento, y Reconstrucción de Chile; Subsecretaría Retaría de Economía, Fomento y Reconstrucción 2004):

Artículo 109.- (...)

Respecto de las cooperativas sometidas a su fiscalización, el Departamento de Cooperativas podrá:

1.- Controlar las operaciones y vigilar la marcha de estas cooperativas, con plenas facultades de inspección y revisión, pudiendo al efecto revisar los libros de contabilidad y sociales y documentación en general; requerir informes y antecedentes a sus representantes y efectuar comprobaciones y verificaciones materiales de las cuentas, gastos e inversiones, y requerir, en su caso, que en sus actas se deje testimonio o se inserten, parcial o íntegramente, sus comunicaciones; ...

3.- Objetar, suspender o prohibir la ejecución de cualquier acuerdo de las juntas generales, consejo de administración, comisiones liquidadoras de las cooperativas sometidas a su fiscalización o de los socios administradores a que se refiere la letra d) del artículo 23, contrario a la ley, su reglamento, estatutos, instrucciones del Departamento y demás normas que les sean aplicables. Podrá también autorizar la ejecución de dichos acuerdos cuando adolecieren de vicios producidos por defectos formales y sean indispensables para el correcto funcionamiento de la cooperativa.

Las resoluciones sobre la materia deberán ser fundadas y puestas en conocimiento del consejo o de la comisión liquidadora mediante carta certificada. Estos deberán ponerlas en conocimiento de los socios y de los terceros afectados, si los hubiese, y ...

*Ley de Sociedades Cooperativas de Zambia, 1970*: El registrador tiene la autoridad para aprobar una amplia gama de actividades de la gerencia, incluidos préstamos, inversiones en acciones y valores, uso de los activos de la sociedad, y operaciones de arrendamiento.

**PRINCIPIO RELACIONADO:**

Ninguno.

<b>PUNTUACION DE LA LEY</b>	<b>4</b>	<b>PUNTUACION DEL REGLAMENTO</b>	<b>4</b>
-----------------------------	----------	----------------------------------	----------

**6c. ¿Tiene el gobierno el poder de imponer o supervisar los planes financieros de las cooperativas?**

**Resumen:** La *Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria* (LOEPS)<sup>136</sup>, NO contiene ninguna disposición, que faculte al gobierno, imponer planes financieros a las cooperativas, pero si faculta a la Superintendencia la supervisión y control de dichas organizaciones. Al no existir ninguna disposición en la LOEPS que faculte al gobierno imponer planes financieros a las cooperativas, ni aún en ejercicio de la facultad de supervisión, es merecida la asignación de 4 puntos en esta cuestión.

Con lo analizado a continuación, al no existir en el Reglamento de la LOEPS<sup>137</sup>, la posibilidad de imposición de planes financieros a las cooperativas, por parte del gobierno, se justifica la calificación de 4 puntos asignada al reglamento en este tema.

**ANÁLISIS DE LA LEY:**

Se ha señalado antes la importancia del *Principio de CLARITY No. 2 – Proteger la autonomía e independencia de las cooperativas*, no solo por el hecho de su directa vinculación con el 4º Principio de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) que tiene idéntica denominación, sino por la adición que se incluye, sobre la “protección” de esa autonomía que, como queda dicho, se transforma en un derecho y una obligación de los socios y en una obligación del gobierno. Es evidente que, el espíritu de este Principio de CLARITY, es impulsar que la autonomía de las cooperativas sea reconocida como un derecho que deber protegido por el Estado, no como una simple característica o elemento de identidad cooperativa.

En este marco de interpretación doctrinaria, resulta evidente que las cooperativas, en ejercicio de su autonomía y como sujetos de derecho privado que son, deben tener libertad plena, para decidir y definir su gestión económica y financiera, siendo totalmente contraria a esa autonomía, la injerencia o cogestión del gobierno, ni aun a pretexto de control o supervisión, pues, estas facultades se las debe ejercer, respetando la autonomía.

La supervisión, como su nombre lo indica, es evaluar si la organización cumple con su objeto social; si sus actividades violan o no, las normas legales; y, si sus resultados financieros, justifican su sustentabilidad como empresa. Esta facultad, en guarda de la confianza ciudadana y protección de sus derechos, es absolutamente positiva. Pero para ello, basta la remisión de informes financieros, balances contables, etc., para su análisis. Lejos de la supervisión queda la imposición

<sup>136</sup> (Asamblea Nacional de la República del Ecuador 2011)

<sup>137</sup> (Presidente de la República del Ecuador 2012)

de planes financieros, los mismos que, incluso, de ser requeridos para solventar una crisis, deberán ser elaborados por la misma cooperativa, no impuestos por la autoridad.

### **El Principio de CLARITY en la legislación y justificación de la calificación asignada**

La respuesta a esta interrogante, es necesario dividirla en sus dos contenidos: por un lado, la imposición de los planes financieros y, por otro lado, la supervisión del cumplimiento, pero de los planes financieros, definidos por las propias cooperativas.

En cuanto a la imposición de los planes financieros y, siguiendo la línea trazada por la explicación, las razones subyacentes y el enfoque doctrinario de la pregunta, la respuesta es negativa, es decir, en el caso ecuatoriano, como reza el enunciado, no existe ninguna norma en la LOEPS, que faculte al gobierno, imponer un plan o actividad específica, para que sea llevada a la práctica por las cooperativas, ni aún en casos críticos de las mismas.

A propósito de casos críticos, se debe evitar la confusión que podría surgir al valorar el cumplimiento del principio de CLARITY, cuando se considere el Plan de Regularización que están obligadas a cumplir las cooperativas, en casos de graves deficiencias económicas, financieras o de gobierno que ponen en riesgo su existencia. Este plan sirve para que la cooperativa demuestre al gobierno, que si está en condiciones de recuperarse y subsistir.

Para efectos de evaluación del principio de CLARITY, lo importante es que, este Plan de regularización, es elaborado y aprobado por la misma cooperativa, en asamblea general, es un detalle de las acciones que va a emprender, para superar su crisis o los problemas financieros que la tienen en riesgo y que el gobierno supervisa que sea cumplido a cabalidad, bajo pena de intervención en caso de no hacerlo, según reza en la LOEPS.<sup>138</sup>

Finalmente, tampoco se debe confundir con imposición de planes financieros, la obligación de cumplir con las normas de contabilidad, pues, ello implica el registro de las operaciones financieras, no su plan, ni su presupuesto de ejecución <sup>139</sup>.

---

<sup>138</sup> Ídem:

Artículo 66.- Regularización. - La Superintendencia en base del informe, y en caso de incumplimiento o no justificación de las observaciones a que se refiere el artículo anterior, **podrá disponer el cumplimiento de un plan de regularización** por un plazo adicional no mayor a ciento ochenta días.

<sup>139</sup> Ibidem:

Art. 13.- Normas contables. - Las organizaciones, sujetas a esta Ley se someterán en todo momento a las normas contables dictadas por la Superintendencia, independientemente de la aplicación de las disposiciones tributarias existentes

En conclusión, no existiendo ninguna disposición en la LOEPS que faculte al gobierno imponer planes financieros a las cooperativas, ni aún en ejercicio de la facultad de supervisión, es merecida la asignación de 4 puntos en esta cuestión.

#### **ACCIÓN SUGERIDA EN LA LEY:**

- Ninguna

#### **6c. ¿Tiene el gobierno el poder de imponer o supervisar los planes financieros de las cooperativas?**

#### **ANÁLISIS DEL REGLAMENTO:**

El Reglamento desarrolla, como corresponde, la normativa legal y, en este caso, también explica con mayor detalle, el procedimiento de regularización que, como se dijo antes, es la única ocasión en que, podríamos afirmar, sin convicción total, que el gobierno exige que la cooperativa le presente un plan financiero, pero elaborado y aprobado por ella misma, para superar la crisis que está atravesando.

El reglamento señala que, en casos de pérdidas por dos semestres consecutivos, o graves deficiencias financieras, la cooperativa deberá elaborar y cumplir un plan de regularización, caso contrario, será sujeta de intervención, esto es, el Estado asumirá su administración.

Al respecto, el Reglamento de la LOEPS, dice:

*Art. 69.- Informe de inspección. - (...) El plan de regularización detallará las acciones a ejecutarse para solucionar o superar los asuntos que hayan sido observados, las obligaciones asumidas por los directivos y socios, un cronograma de su ejecución y los resultados esperados en cada una de sus fases o etapas de cumplimiento.<sup>140</sup>*

Adicionalmente, los artículos siguientes (70 y 71) determinan que, la autoridad de control supervisará el cumplimiento de dicho plan y prohíbe la distribución de excedentes durante el periodo de su cumplimiento<sup>141</sup>.

---

<sup>140</sup> Reglamento de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria (Presidente de la República del Ecuador 2012).

<sup>141</sup> Ibidem:

Art. 70.- **Prohibiciones.**- Las cooperativas, mientras dure la regularización, no podrán distribuir excedentes, aumentar las dietas o remuneraciones, ni adquirir bienes muebles o inmuebles, a menos que sean indispensables para el cumplimiento del plan de regularización.

Finalmente, es bueno dejar constancia que, la inexistencia de facultad del gobierno para imponer los planes financieros no contradice la potestad de supervisar su cumplimiento, esto es, controlar que la cooperativa, no incurra en conductas que impliquen riesgos de pérdidas económicas, liquidación o mal manejo de fondos, lo cual lo hace, mediante inspecciones, auditorías o requerimientos de información.

Para mejor ilustración y ratificando lo expuesto en el presente análisis, parece importante transcribir el texto del artículo 44 del Reglamento General de la LOEPS que incluye como función y obligación del gerente:

- 3. Presentar al Consejo de Administración el plan estratégico, el plan operativo y su proforma presupuestaria; los dos últimos máximos hasta el treinta de noviembre del año en curso para el ejercicio económico siguiente;*
- 4. Responder por la marcha administrativa, operativa y financiera de la cooperativa e informar mensualmente al Consejo de Administración;*

Con lo analizado, al no existir en el reglamento de la LOEPS, la posibilidad de imposición de planes financieros a las cooperativas, por parte del gobierno, se justifica la calificación de 4 puntos asignada al reglamento en este tema.

## **ACCIÓN SUGERIDA EN EL REGLAMENTO**

- Ninguna

---

Art. 71.- **Cumplimiento del plan.**- La Superintendencia, verificará el cumplimiento del plan de regularización y, de haberse cumplido, dará por concluido el proceso de regularización, caso contrario, declarará la intervención de la cooperativa.

## ANÁLISIS DE CLARITY

### ÁREA DE ASUNTO CLAVE PARA LA REFORMA

#### 7. Regulación de los consejos de administración y vigilancia de una cooperativa

### ASUNTO CLAVE PARA LA REFORMA

Nombramiento o destitución estatal del consejo de administración

### PREGUNTA DEL ANÁLISIS DE CLARITY

#### 7a. ¿Tiene el gobierno la autoridad de nombrar o despedir miembros de los consejos de administración y vigilancia?

#### PRINCIPIO DE CLARITY USADO:

Principio 1 – Proteger el control democrático del socio.

#### Solución Recomendada de CLARITY:

*El consejo de administración debe ser elegida por los socios de la cooperativa.* El Estado no debe poseer ninguna autoridad para seleccionar o para aprobar a los miembros del consejo de administración.

#### Razones subyacentes

Los miembros de la junta directiva deben ser responsables ante los socios que los eligieron, no ante el gobierno o ante una parte externa.

#### • Ejemplos que habilitan:

*Ley de Cooperativas de Chile* (Ministerio de Economía, Fomento, y Reconstrucción de Chile; Subsecretaría Retaría de Economía, Fomento y Reconstrucción 2004):

Artículo 23: Son materia de Junta General de Socios:

- a) El examen de la situación de la cooperativa y de los informes de las juntas de vigilancia y auditores externos y la aprobación o rechazo de la memoria, del balance, de los estados y demostraciones financieras presentadas por los administradores o liquidadores de la cooperativa.
- b) La distribución de los excedentes o remanentes de cada ejercicio.
- c) **La elección o revocación de los miembros del consejo de administración, de los liquidadores y de la junta de vigilancia.**
- d) elección o revocación del gerente administrador y del inspector de cuentas, en el caso de las cooperativas con 20 socios o menos.

*Ley de Cooperativas de Bolivia* (La Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia 2013):

Artículo 53. (ATRIBUCIONES DE LA ASAMBLEA GENERAL ORDINARIA). La Asamblea General Ordinaria, se llevará a cabo por lo menos una vez al año, cuando lo establezca el estatuto orgánico, siendo sus atribuciones, sin perjuicio de otras que señalaren los estatutos, las siguientes:

**5. Elegir y remover a los integrantes de los Consejos de Administración, Consejo de Vigilancia, Tribunal Disciplinario o de Honor y comités que sean necesarios para la buena administración de la Cooperativa.**

*Ley de Cooperativas de Uruguay* (Asamblea General de Uruguay 2008):

Artículo 34. (Competencia).- Es de competencia exclusiva de la Asamblea General, sin perjuicio de otros asuntos que la presente ley o el estatuto le reserven:

3) Elegir, en su caso, y remover a los miembros del Consejo Directivo y de la Comisión Fiscal y demás órganos sociales, si hubieren sido electos por la Asamblea.

*Código cooperativo de Filipinas, § 38, 1990*: La dirección de los asuntos de las cooperativas será otorgada a una junta directiva “elegida por la Asamblea General por un período estipulado por los estatutos”.

- **Ejemplo que inhabilita:**

*Ley de Sociedades Cooperativas de Tanzania, § 127, 2003*: “El registrador puede, conforme a las disposiciones de esta sección, designar a miembros especiales del consejo de cualquier sociedad registrada que recibe ayuda financiera del gobierno, o cuando el registrador considere que tales nombramientos son necesarios en interés público o en interés de la sociedad.”

**PRINCIPIO RELACIONADO:**

Ninguno.

<b>PUNTUACION DE LA LEY</b>	<b>3</b>	<b>PUNTUACION DEL REGLAMENTO</b>	<b>3</b>
-----------------------------	----------	----------------------------------	----------

**7a. ¿Tiene el gobierno la autoridad de nombrar o despedir miembros de la junta directiva?**

**Resumen:** La *Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria (LOEPS)*<sup>142</sup>, NO contempla disposición alguna que faculte al gobierno el nombramiento y despido o remoción de los directivos de la cooperativa, salvo el caso de la Intervención. La exageración del mecanismo sancionador al asumir el estado la administración total de la cooperativa y no permitir que sean sus propietarios quienes solucionen sus problemas, en aplicación del principio de autonomía, lleva a la calificación con 3 puntos.

Sobre el *Reglamento de la LOEPS*<sup>143</sup>, como se definió en el caso de la LOEPS, por mantener el mismo espíritu violador de la autonomía de las cooperativas que debe ser protegido, aunque mantenga la facultad de elección de directivos por parte de los socios, se asigna 3 puntos en esta cuestión.

**ANÁLISIS DE LA LEY:**

<sup>142</sup> (Asamblea Nacional de la República del Ecuador 2011)

<sup>143</sup> (Presidente de la República del Ecuador 2012)

Indudablemente que, una de las mayores expresiones del principio del control democrático, se encuentra en la facultad que tienen los socios de las cooperativas, de elegir y remover a sus directivos, principio que, en este caso, también desde la perspectiva de CLARITY, se convierte en un derecho a ser protegido por los socios y por el Estado, pues, no es únicamente una atribución, sino un elemento de la identidad de las cooperativas.

Se dirá que, también en las sociedades de capital, sus miembros eligen a sus directivos. Por supuesto que es así, pero la diferencia radica en que, en las cooperativas, cada socio tiene un solo voto, sin considerar sus aportaciones de capital, en cambio en las sociedades de capital, cada socio o accionista, tiene tantos votos cuantas acciones posee, es decir, en estas últimas se privilegia al capital, en las primeras, se privilegia a las personas.

El ser elegido directivo es un reconocimiento de ciertas virtudes y aptitudes, es un cargo de absoluta confianza, por eso es revocable. Son los socios quienes delegan sus poderes de gestión de la cooperativa a los directivos. Además, implica la aceptación de una responsabilidad, pues, sus errores o falta de diligencia, será sancionada, no solo por los socios que son sus mandantes, sino también por la autoridad.

El ejercicio de este derecho debe ser respetado por parte del gobierno. No es admisible ni el nombramiento, ni la destitución o despido de los directivos, por parte de la autoridad gubernamental, bajo pena de violar la autonomía de las cooperativas y colocarlas en desventaja, o discriminarlas, frente a las sociedades de capital, pues, en ellas ni nombra, ni remueve a los directivos y las dos son iguales como formas empresariales.

El Principio de CLARITY en la legislación y justificación de la calificación asignada

La LOEPS, en los artículos 38 y 40, determina que, los directivos, serán elegidos por la asamblea general y en votación secreta, de suerte que, está garantizado el ejercicio de la democracia por parte de los socios de la entidad<sup>144</sup>.

---

<sup>144</sup> Ídem:

**Artículo 38- Consejo de Administración.** - Es el órgano directivo y de fijación de políticas de la cooperativa, estará 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 Reglamento de esta Ley.

Los vocales durarán en sus funciones el tiempo fijado en el estatuto social, que no excederá de cuatro años y podrán ser reelegidos por una sola vez.

**Artículo 40.- 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; estará 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 esta Ley.

La excepción la encontramos cuando se aplica la figura de la Intervención que, al fin y al cabo, debe ser entendida como una sanción, pues, no puede calificarse de otra manera a la actitud del Estado, de asumir la administración de la cooperativa.

Efectivamente, la sanción con la intervención incluye la destitución de la cooperativa y la sustitución por la persona del Interventor. Ciertamente que, se trata de una medida extrema, pocas veces utilizada, pero que busca garantizar la confianza ciudadana en la forma empresarial denominada cooperativa y evitar pérdidas económicas a los ciudadanos que confían en ella y entregan su aporte económico y, a veces, físico.

En efecto, el citado artículo 69 de la LOEPS, nos dice:

*Artículo 69.- Interventor. - La Superintendencia nombrará en la misma resolución de intervención al Interventor, quien ejercerá la representación legal, judicial y extrajudicial de la cooperativa.*

*La intervención conlleva la separación automática de los vocales de los consejos y del representante legal de la cooperativa y tendrá una duración de hasta ciento ochenta días, prorrogables, por una sola vez, hasta por noventa días adicionales.*

Sin embargo, a pesar de la sana y necesaria medida que, eventualmente, aplica el gobierno a alguna cooperativa en grave situación de riesgo, podría justificarse la destitución de los directivos, por su responsabilidad en el mal manejo administrativo o económico, pero no se justifica, la sustitución de esos directivos sancionados, por la persona del Interventor nombrado por el gobierno.

En efecto, en el caso extremo de Intervención, podría mantenerse la destitución o despido de los directivos, pero deberían elegir los mismos socios, en su asamblea, nuevos directivos y el Interventor, debería limitarse a autorizar la realización de determinados actos, como ocurre en las compañías, en lugar de correr el riesgo de asumir la responsabilidad, en caso de imposible solución de los problemas y quiebra de la cooperativa<sup>145</sup>.

La exageración del mecanismo sancionador al asumir el estado la administración total de la cooperativa y no permitir que sean sus propietarios quienes solucionen sus problemas, en aplicación del principio de autonomía, lleva a la calificación con 3 puntos.

---

Los vocales durarán en sus funciones el tiempo fijado en el estatuto social, que no excederá de cuatro años y podrán ser reelegidos por una sola vez.

<sup>145</sup> En la Ley de Compañías desde el artículo 353, hasta el 358, se desarrolla la figura de la Intervención, pero en este caso, el Interventor no asume la representación, ni la administración de la compañía, pues, se convierte en un autorizador de actos y contratos, buscando la superación de las causas que llevaron a la intervención de la empresa.

## **ACCIÓN SUGERIDA EN LA LEY:**

- Reformar la LOEPS, modificando la figura de la Intervención, aplicándola en el mismo sentido en que se aplica en las compañías, es decir, que la asamblea elija nuevos directivos y el Interventor sea un vigilante permanente y autorizador de ciertos actos y contratos.

### **7a. ¿Tiene el gobierno la autoridad de nombrar o despedir miembros de la junta directiva?**

## **ANÁLISIS DEL REGLAMENTO:**

Con la salvedad anotada con anterioridad, en cuanto a la intervención de la cooperativa, como el único caso en que el gobierno designa una persona que asume transitoriamente la calidad de directivo y administrador de la cooperativa, el reglamento confirma lo señalado al comentar la LOEPS, esto es que, NO existe norma que faculte al gobierno designar directivos, respetando, por consiguiente, la autonomía de la cooperativa y el derecho democrático de sus socios de elegir sus directivos.

Lo expresado en el presente subtítulo, en cuanto a la imposibilidad legal de que el gobierno nombre directivos, se consolida con el texto del artículo 29 del Reglamento General de la LOEPS, que precisa:

Art. 29.- Atribuciones y deberes de la asamblea general.- Son atribuciones y deberes de la Asamblea General:

### **2. Elegir a los miembros de los consejos de Administración y Vigilancia;**

Como se definió en el caso de la LOEPS, por mantener el mismo espíritu violador de la autonomía de las cooperativas que debe ser protegido, aunque mantenga la facultad de elección de directivos por parte de los socios, se asigna 3 puntos en esta cuestión.

## **ACCIÓN SUGERIDA EN EL REGLAMENTO:**

- Reformarlo, incorporando normas que desarrollen la norma sugerida en la LOEPS, en cuanto a las atribuciones del Interventor, para armonizar las dos normas.

## ANÁLISIS DE CLARITY

### ÁREA DE ASUNTO CLAVE PARA LA REFORMA

#### 7. Regulación del consejo de administración de una cooperativa

### ASUNTO CLAVE PARA LA REFORMA

#### Tamaño y composición de la cooperativa

### PREGUNTA DEL ANÁLISIS DE CLARITY

#### 7b. ¿Puede el gobierno imponer el tamaño del consejo de administración?

#### PRINCIPIO DE CLARITY USADO:

Principio 2 – Proteger la autonomía e independencia de las cooperativas

#### SOLUCIÓN RECOMENDADA DE CLARITY

*Los estatutos determinan el tamaño y la composición del consejo de administración.* La ley no debe prescribir cuotas u otros criterios específicos para seleccionar al consejo de administración más allá de un mínimo absoluto para la toma de decisión colectiva (ej. tres o más miembros).

#### *Razones subyacentes*

El tamaño y la composición apropiados del consejo de administración dependen del tamaño de la cooperativa, de la industria, y de las capacidades operacionales

- ***Ejemplo que habilita:***

*Ley de Cooperativas de Colombia* (Congreso de la República de Colombia 1988):

“Artículo 35.- El Consejo de Administración es el órgano permanente de administración subordinado a las directrices y políticas de la Asamblea General.

**El número de integrantes**, su período, las causales de remoción y sus funciones **serán fijadas en los estatutos**, los cuales podrán consagrar la renovación parcial de sus miembros en cada Asamblea. (...)”

*Ley de Cooperativas de Chile* (Ministerio de Economía, Fomento, y Reconstrucción de Chile; Subsecretaría Retaria de Economía, Fomento y Reconstrucción 2004):

“Artículo 6º.- (...)”

**El estatuto deberá contener**, con sujeción a esta ley y al reglamento, las siguientes menciones mínimas:

**h) Número de miembros del Consejo de Administración**, plazo de duración de los consejeros en sus cargos, y si podrán o no ser reelegidos, si la renovación de los consejeros se hará por parcialidades o en su totalidad; periodicidad de celebración y formalidades de convocatoria de las sesiones del Consejo; (...)”

*Ley de Cooperativas del Perú* (Presidente de la República del Perú 1990)

“ARTICULO 33o.- Rigen para los órganos de toda cooperativa, en cuanto les respecta, las siguientes normas complementarias:

1.- El número máximo de miembros titulares y suplentes de los consejos y de los comités de educación y electoral será fijado por el estatuto, en función de los fines de la cooperativa y de la naturaleza y volumen de sus actividades.”

*Borrador de la Ley de la República Checa sobre las cooperativas, § 31 (4), 2001:* “Los miembros del consejo de administración deberán ser elegidos en concordancia con lo dispuesto por los estatutos, sin embargo, el consejo tendrá por lo menos tres miembros”.

- **Ejemplo que inhabilita:**

*Ley de Cooperativas de Uruguay (Asamblea General de Uruguay 2008):*

“Artículo 36. (Composición y elección).- El Consejo Directivo se compondrá de un número impar de miembros no inferior a tres, determinado por el estatuto, debiendo existir, en todo caso, un Presidente, un Vicepresidente y un Secretario.

Los miembros titulares y suplentes serán socios electos por el procedimiento y período que establezca el estatuto, el que deberá establecer también si son o no reelegibles.

Los suplentes reemplazarán a los titulares en caso de renuncia, remoción, ausencia o fallecimiento o cualquier tipo de vacancia y serán llamados a ocupar el cargo por el Consejo Directivo. Agotada la lista de suplentes proclamados, el Consejo Directivo designará a los reemplazantes de la misma lista si la hubiere, o según la votación decreciente en la elección nominal y dará cuenta a la Asamblea General más inmediata.”

*Ley de Sociedades Cooperativas de Tanzania, § 63 (1), 2003:* “Cada consejo de administración de una sociedad registrada consistirá de no menos de cinco miembros y no más de nueve miembros”.

**PRINCIPIO RELACIONADO:**

Ninguno.

<b>PUNTUACION DE LA LEY</b>	<b>2</b>	<b>PUNTUACION DEL REGLAMENTO</b>	<b>2</b>
-----------------------------	----------	----------------------------------	----------

**7b. ¿Puede el gobierno imponer el tamaño de la junta directiva?**

**Resumen:**

La *Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria (LOEPS)*<sup>146</sup>, SI impone el número de directivos que deben elegir las cooperativas, aunque dejando un espacio para decisión democrática, pues, enmarca la elección dentro de un mínimo y un máximo, de vocales. Nos encontramos, entonces, frente a un claro caso de violación a la autonomía de las cooperativas y de difícil, cuando

---

<sup>146</sup> (Asamblea Nacional de la República del Ecuador 2011)

no imposible cumplimiento, por eso la calificación asignada en el cumplimiento del Principio de CLARITY 2 - Proteger la autonomía e independencia de las cooperativas, se queda en 2 puntos.

En el artículo 35 del Reglamento de la LOEPS<sup>147</sup>, una limitación reglamentaria no prevista en la LOEPS, pues, en se configura una mayor interferencia en cuanto al número de directivos. Según el análisis, la calificación asignada en el cumplimiento del Principio de CLARITY 2 - Proteger la autonomía e independencia de las cooperativas, se queda en 2 puntos.

### **ANÁLISIS DE LA LEY:**

En el análisis de la pregunta anterior, se dijo que el cargo de directivo es un cargo de confianza, acceden a él solo quienes tienen determinadas cualidades apreciadas por los socios. Los directivos son mandatarios de los socios, por un tiempo determinado, no pueden delegar el ejercicio de sus funciones, son la expresión de la democracia que identifica y distingue a las cooperativas.

Las razones expuestas, sobran para sostener que, son los socios de la cooperativa, quienes tienen el conocimiento de sus necesidades y de los atributos de sus compañeros, como para fijar cuantos, y quienes deben merecer su confianza para ejercer la función de directivos, por tanto, no es el gobierno quien debe decidir por ellos, ni nombrándolos, ni fijando su número, pues, esa conducta gubernamental, atenta a la autonomía y a la democracia de las cooperativas.

Más inapropiado todavía, resulta la fijación de requisitos para acceder a cargos directivos en la legislación, pues, ellos, deben constar en el estatuto de cada cooperativa, en función de sus actividades, necesidades y calidades de sus integrantes.

### **El Principio de CLARITY en la legislación y justificación de la calificación asignada**

Los artículos 38 y 40 de la LOEPS<sup>148</sup>, fijan en 3, el mínimo y en 9, el máximo de vocales para el consejo de administración; y, en 3, el mínimo y 5, el máximo de vocales para el consejo de vigilancia, en los dos casos, con sus respectivos suplentes y ahí surgen los problemas.

---

<sup>147</sup> (Presidente de la República del Ecuador 2012)

<sup>148</sup> Ídem:

Art. 38- Consejo de Administración. - Es el órgano directivo y de fijación de políticas de la cooperativa, estará 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 Reglamento de esta Ley.

Los vocales durarán en sus funciones el tiempo fijado en el estatuto social, que no excederá de cuatro años y podrán ser reelegidos por una sola vez.

Art. 40.- 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; estará 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 esta Ley.

En efecto, no se trata únicamente de la fijación de mínimos y máximos de vocales de los consejos, sino de su inaplicabilidad en la práctica, pues se han dado varios casos en los cuales, el número de socios de la cooperativa impide el cumplimiento de los mínimos, debido a que, a esos mínimos, se debe añadir la imposibilidad de elegir a socios que tengan relación de parentesco con otros directivos y a la imposibilidad de más de dos elecciones continuas.

La afirmación anterior es válida, pues, encontramos cooperativas hasta con 30 socios que se han visto imposibilitadas de registrar sus directivas, producto de una tercera elección, pues, los cargos de obligada elección fueron ocupados por más de la mitad de los socios quienes, no pueden ser reelegidos y el número de elegibles, no alcanza para cubrir la totalidad de cargos vacantes.

Nos encontramos, entonces, frente a un claro caso de violación a la autonomía de las cooperativas y de difícil, cuando no imposible cumplimiento, por eso la calificación asignada en el cumplimiento del principio de CLARITY, se queda en 2 puntos.

#### **ACCIÓN SUGERIDA EN LA LEY:**

- Reformar eliminando la fijación del número de directivos, dejando a discreción de las cooperativas, tanto el número de principales como de suplentes y permitiendo la existencia de órganos unipersonales, en caso necesario.

#### **7b. ¿Puede el gobierno imponer el tamaño de la junta directiva?**

#### **ANÁLISIS DEL REGLAMENTO:**

Fiel a la línea de desarrollo reglamentario de la norma legal que, en ciertos casos, como se ha visto en el presente análisis, nos lleva a legislar mediante reglamentos, en esta cuestión, tenemos también una suerte de nueva limitación reglamentaria, no prevista en la LOEPS, pues, en el artículo 35 de su Reglamento General, se configura una mayor interferencia en cuanto al número de directivos.

Efectivamente, en el artículo 35, del Reglamento de la LOEPS, se especifica que, las cooperativas con hasta 1000 socios, tendrán, entre 3 y 7 vocales en el consejo de administración, mientras que, las cooperativas con más de 1000 socios tendrán entre 5 y 9 vocales <sup>149</sup>.

---

Los vocales durarán en sus funciones el tiempo fijado en el estatuto social, que no excederá de cuatro años y podrán ser reelegidos por una sola vez.

<sup>149</sup> Ídem:

Artículo 35.- Número de vocales. - El Consejo de Administración, tendrá un número variable e impar de vocales, en la siguiente forma:

Igualmente, para el consejo de vigilancia también se fija un mínimo de 3 y un máximo de 5 vocales, en el mismo Reglamento <sup>150</sup>. Parece sano dejar constancia que, la experiencia demuestra que son pocas las cooperativas que tienen 7 vocales en su consejo de administración y casi ninguna tiene 9, pues la tendencia generalizada ha sido la de elegir 5 vocales en dicho consejo y, en el de vigilancia, igualmente, la tendencia, ha sido elegir 3 vocales.

No se puede terminar este subtema, sin mencionar una irrupción en contra de la autonomía de las cooperativas, llevada a cabo, por la autoridad gubernamental de control, al interpretar inadecuadamente, el Reglamento de la LOEPS. El caso es que, los artículos 35 y 39 del Reglamento de la LOEPS, ya citados, disponían la renovación parcial de los consejos, de manera que, en una elección, se designaba la mayoría de las vocales y en otra la minoría.

#### **ACCIÓN SUGERIDA EN EL REGLAMENTO:**

- Reformarlo, precisando la libertad de las cooperativas, de renovar total o parcialmente sus directivos, según lo determinen en sus estatutos.

- 
1. En las cooperativas que tengan hasta mil socios, un mínimo de tres y un máximo de siete vocales principales y sus respectivos suplentes, conforme lo determine su estatuto;
  2. En las cooperativas que tengan más de mil socios, un mínimo de cinco y un máximo de nueve vocales principales y sus respectivos suplentes, conforme lo determine su estatuto.

<sup>150</sup> Ibidem:

Art. 39.- Número de vocales. - El Consejo de Vigilancia tendrá un número mínimo de tres y un máximo de cinco vocales principales con sus respectivos suplentes, conforme lo determine el estatuto social de la cooperativa.

## ANÁLISIS DE CLARITY

### ÁREA DE ASUNTO CLAVE PARA LA REFORMA

#### 8. Cuentas de capital

### ASUNTO CLAVE PARA LA REFORMA

#### Distribución de excedentes

### PREGUNTA DEL ANÁLISIS DE CLARITY

**8a. ¿Los excedentes de las cooperativas se distribuyen en proporción al volumen de negocios que cada miembro hace con la cooperativa y no según el capital invertido?**

#### PRINCIPIO DE CLARITY USADO:

Principio 4 – Requerir la participación económica de los miembros.

#### SOLUCIÓN RECOMENDADA DE CLARITY

*Distribución de excedentes en proporción al volumen de negocios que cada socio hace con la cooperativa.* El excedente de la cooperativa se distribuirá en proporción a las operaciones efectuadas y no en proporción al capital invertido.

#### *Razones subyacentes*

Las distribuciones basadas en el volumen de negocios que cada socio hace con la cooperativa tienen su origen en los pioneros de Rochdale que consideraron esto como una manera de recompensar la lealtad, de retornar la mayoría de los beneficios a los socios consumidores, y de así diferenciar sus negocios de las corporaciones basadas en capital. Con ello se confirma que las cooperativas son organizaciones de personas, no de capital.

- ***Ejemplos que habilitan:***

*Ley de Cooperativas de Bolivia* (La Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia 2013)

Artículo 47. (EXCEDENTES DE PERCEPCIÓN). Son los recursos resultantes de las actividades de las cooperativas, una vez deducida la totalidad de los costos, tributos, fondos y reserva; en aplicación del principio de equidad en la distribución, **podrán repartirse entre las asociadas y los asociados en razón a los servicios utilizados o la participación en el trabajo.**

*Ley de Cooperativas de Colombia* (Congreso de la República de Colombia 1988)

**Artículo 54.-** Si del ejercicio resultaren, éstos se aplicarán de la siguiente forma: un veinte por ciento como mínimo para crear y mantener una reserva de protección de los aportes sociales; un veinte por ciento como mínimo para el Fondo de Educación y un diez por ciento mínimo para un Fondo de Solidaridad.

*El remanente podrá aplicarse, en todo o parte, según lo determinen los estatutos o la Asamblea General, en la siguiente forma:*

3. *Retornándolo a los asociados en relación con el uso de los servicios o la participación en el trabajo.*

*Ley de Cooperativas de Chile* (Ministerio de Economía, Fomento, y Reconstrucción de Chile; Subsecretaría Retaría de Economía, Fomento y Reconstrucción 2004): Artículo 38: (...) **Los excedentes provenientes de operaciones de la cooperativa con los socios se distribuirán a prorrata de éstas.** Aquellos provenientes de operaciones con terceros, se distribuirán a prorrata de las cuotas de participación.

*Ley del Estado de Wisconsin, EE.UU., § 185.45 (3), 2004:* Después de deducir los gastos y costos de operación, el remanente de los ingresos no se considera ganancias de la cooperativa, sino que “será distribuido y retornado a los socios en proporción al volumen de negocios que cada uno de ellos hace con la cooperativa en relación al volumen total de negocios”.

**PRINCIPIO RELACIONADO:**

Ninguno.

<b>PUNTUACION DE LA LEY</b>	<b>3</b>	<b>PUNTUACION DEL REGLAMENTO</b>	<b>3</b>
-----------------------------	----------	----------------------------------	----------

**8a. ¿Los excedentes de las cooperativas se distribuyen en proporción al volumen de negocios que cada miembro hace con la cooperativa y no según el capital invertido?**

**Resumen:** La *Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria* (LOEPS)<sup>151</sup> NO determina forma alguna de distribución de los excedentes, entre los socios, dejando a la norma estatutaria y a la asamblea general, su forma de distribución. Como falta de previsión o ambigüedad en la LOEPS, al no disponer de forma clara que, los excedentes, si se resuelve distribuirlos, se lo hará en proporción a los negocios u operaciones efectuadas por los socios en la cooperativa, es la que lleva a calificar con 3 puntos, el cumplimiento del Principio de CLARITY en este tema.

El *Reglamento de la LOEPS*<sup>152</sup>, luego de lo expuesto en el análisis del cumplimiento del principio de CLARITY, sobre el aporte económico de los socios a la cooperativa, en base a la pregunta formulada, en relación a la forma de distribución de los excedentes, se asigna 3 puntos.

**ANÁLISIS DE LA LEY:**

El texto del Principio 4 de CLARITY – Requerir la participación económica de los miembros, relacionado con la pregunta, dice:

<sup>151</sup> (Asamblea Nacional de la República del Ecuador 2011)

<sup>152</sup> (Presidente de la República del Ecuador 2012)

*La ley debe proteger y promover las responsabilidades de los socios, incluidas las obligaciones de contribuir equitativamente y controlar de forma democrática el capital de la cooperativa.*

Ciertamente que, el principio de CLARITY, no menciona directamente la forma de distribución de los excedentes, pues, se refiere a la necesidad de promover y proteger la obligación del socio de contribuir y controlar el capital de la cooperativa, pero, su íntima relación con el principio similar de Alianza Cooperativa Internacional (ACI), obliga a enfocarlo, también, desde la perspectiva de la identidad cooperativa.

En efecto, en el desarrollo del principio de ACI, define a los excedentes como el remanente de las operaciones de los socios con su cooperativa, una vez deducidos todo tipo de gastos y que, pueden destinarse a tres fines, según lo resuelva la asamblea general de socios: a la creación de reservas, al reembolso a los miembros que los generaron y a financiar otras actividades aprobadas por la asamblea.

Existe unanimidad en la doctrina, en cuanto a que, los excedentes que la asamblea resuelva distribuirlos entre los socios deben serlo en proporción a las operaciones realizadas por ellos con la cooperativa, esto es al uso de sus servicios, provisión de productos o trabajo aportado, pues, se trata de un reembolso de lo que la cooperativa cobró en exceso o pagó de menos a los socios, en su relación económica con ellos.

Como se dijo antes, los estudiosos del cooperativismo coinciden en el origen y la naturaleza de los excedentes, así Bertossi<sup>153</sup>, dice:

*Los excedentes son lo que la cooperativa le cobró o pagó de menos a su asociado, porque los excedentes constituyen meros excesos de previsión en el precio del servicio utilizado. Esto es ley, doctrina y jurisprudencia.*

El mismo Bertossi<sup>154</sup>, citando a Cracogna, precisa que, los ingresos sobre operaciones efectuadas por la cooperativa con terceros o, no propias del objeto social, no es susceptible de distribución entre los socios, configurándose de esa manera, la discutida ausencia de fin de lucro, como objeto de las cooperativas, puesto que, conocido es, que las operaciones con socios generan excedentes, mientras las operaciones con terceros generan utilidades.

## **El Principio de CLARITY en la legislación y justificación de la calificación asignada**

---

<sup>153</sup> *Cooperativas: Libertad y equidad para un derecho sin abusos* (Bertossi 2000), página 19

<sup>154</sup> Ídem, página 38

La falta de previsión legal, mencionada en el enunciado del análisis, podría estimarse como una omisión que exime a las cooperativas, del cumplimiento de uno de los principios del cooperativismo; también podría estimarse como una forma de respeto a la libertad de decisión de los socios sobre los excedentes, al dejar a la asamblea general la decisión de resolver la forma de distribución.

En todo caso, cualquiera sea la estimación que se acepte, se debe tener en cuenta la obligatoriedad de las cooperativas de guiarse por los principios constantes en el artículo 4 de la LOEPS, entre ellos, la distribución equitativa de excedentes y por los principios universales del cooperativismo que, como conocemos, contemplan también, la distribución en proporción a las operaciones realizadas por los socios<sup>155</sup>.

Resta mencionar que, en la práctica, los estatutos modelos y la costumbre de las cooperativas ecuatorianas, si cumplen con el principio de distribución de excedentes, en proporción a las operaciones realizadas por los socios y no existe norma alguna, ni tampoco la costumbre, de distribuir en proporción al capital invertido por los socios en la cooperativa.

Justamente esa falta de previsión o ambigüedad en la LOEPS, al no disponer de forma clara que, los excedentes, si se resuelve distribuirlos, se lo hará en proporción a los negocios u operaciones efectuadas por los socios en la cooperativa, es la que lleva a calificar con 3 puntos, el cumplimiento del principio de CLARITY en este tema.

### **ACCIÓN SUGERIDA EN LA LEY:**

---

<sup>155</sup> Ídem:

Principios. - Las personas y organizaciones amparadas por esta ley, en el ejercicio de sus actividades, se guiarán por los siguientes principios, según corresponda:

- b) La prelación del trabajo sobre el capital y de los intereses colectivos sobre los individuales; ...
- h) La distribución equitativa y solidaria de excedentes.

Artículo 54.- Distribución de utilidades y excedentes. - Las utilidades y excedentes, en caso de generarse se distribuirán de la siguiente manera:

- a) Por lo menos el cincuenta por ciento (50%) se destinará al incremento del Fondo Irrepartible de Reserva Legal;
- b) Hasta el cinco por ciento (5%) como contribución a la Superintendencia, según la segmentación establecida; y,
- c) El saldo se destinará a lo que resuelva la Asamblea General.

- Reformarla, precisando que, en caso de existir excedentes y que la asamblea resuelva la distribución de parte de ellos, entre los socios, esa distribución se efectuará en proporción a las operaciones o trabajo realizado por los socios en la cooperativa.

**8a. ¿Los excedentes de las cooperativas se distribuyen en proporción al volumen de negocios que cada miembro hace con la cooperativa y no según el capital invertido?**

**ANÁLISIS DEL REGLAMENTO:**

El Reglamento sigue la línea trazada por la LOEPS, dejando en libertad de decidir sobre la distribución de excedentes, a la asamblea general<sup>156</sup>, por cierto, luego de las deducciones y reservas legales y reglamentarias, pero sin precisar que se lo haga en proporción al trabajo, ni tampoco en proporción al capital. En este aspecto, parece importante mencionar que, en la práctica cooperativa, se ha impuesto la costumbre de aplicar el principio cooperativo, pues, de hecho, cuando se distribuyen, se lo hace en proporción a las operaciones o uso de los servicios prestados por la cooperativa.

Quizás tiene cierta importancia, recordar una norma reglamentaria mencionada con anterioridad, y es la constante en el artículo 70 del Reglamento de la LOEPS<sup>157</sup>, que prohíbe la distribución de excedentes mientras la cooperativa se encuentre cumpliendo un Plan de regularización. Recordemos que, la regularización es una medida de recuperación de una cooperativa con riesgo de liquidación, por tanto, parece un contrasentido la prohibición, pues, si la cooperativa está cumpliendo un plan de regularización es porque tiene pérdidas, entonces no cabe hablar de excedentes por distribuir.

Luego de lo expuesto en el análisis del cumplimiento del principio de CLARITY, sobre el aporte económico de los socios a la cooperativa, en base a la pregunta formulada, en relación a la forma de distribución de los excedentes, se asigna 3 puntos al Reglamento.

**ACCIÓN SUGERIDA EN EL REGLAMENTO:**

---

<sup>156</sup> Ídem:

Art. 29.- Atribuciones y deberes de la asamblea general. - Son atribuciones y deberes de la Asamblea General:

9. Decidir la distribución de los excedentes, de conformidad con la ley, este reglamento, y el estatuto social;

<sup>157</sup> Ídem:

Art. 70.- **Prohibiciones.** - Las cooperativas, mientras dure la regularización, no podrán distribuir excedentes, aumentar las dietas o remuneraciones, ni adquirir bienes muebles o inmuebles, a menos que sean indispensables para el cumplimiento del plan de regularización.

- Reformarlo, desarrollando la reforma legal sugerida en cuanto a la facultad de distribución de los excedentes que debe asignarse a la asamblea general.

## ANÁLISIS DE CLARITY

## ANÁLISIS DE CLARITY

### ÁREA DE ASUNTO CLAVE PARA LA REFORMA

#### 8. Cuentas de capital

### ASUNTO CLAVE PARA LA REFORMA

#### Mandatos de distribución a reservas y fondos de capital

### PREGUNTA DEL ANÁLISIS DE CLARITY

#### 8b. ¿Obliga el gobierno que las cooperativas hagan distribuciones a fondos de capital, reservas, educación u otras actividades?

#### PRINCIPIO DE CLARITY USADO:

Principio 1 – Proteger el control democrático del socio.

#### SOLUCIÓN RECOMENDADA DE CLARITY

*Permitir la formación de reservas y fondos de capital.* La ley no debe ordenar distribuciones obligatorias que impidan a una cooperativa crear reservas o un fondo de capital para invertir en negocios, ni debe estipular una cantidad específica para contribuir a tal fondo.

#### *Razones subyacentes*

El mantenimiento y crecimiento de muchos negocios requiere que se creen reservas o fondos de capital para inversiones futuras. La cantidad adecuada para formar un fondo de reserva variará de un negocio a otro.

- ***Ejemplo que habilita:*** *Ley del Estado de Wisconsin, EE.UU., § 185.45 (4) (a), 2004:* Los “ingresos netos de las ganancias se pueden acreditar al excedente asignado o no asignado o a las reservas de la cooperativa”.
- ***Ejemplo que inhabilita:***

*Ley de Cooperativas de Bolivia* (La Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia 2013)

“Artículo 42. (CONSTITUCIÓN DE RESERVA Y FONDOS DE LOS EXCEDENTES). Las cooperativas estarán obligadas a constituir los siguientes fondos no repartibles:

1. Reserva Legal, que se conformará con el mínimo del diez por ciento (10%) del resultado de los estados financieros anuales;
2. Fondo de Educación, al que se destinará el cinco por ciento (5%) del resultado de los estados financieros anuales.
3. Fondo de Previsión Social y Apoyo a la Colectividad, el que se constituirá con el cinco por ciento (5%) del resultado de los estados financieros anuales.
4. Los que se establezcan en el estatuto orgánico.”

*Ley de Cooperativas de Colombia* (Congreso de la República de Colombia 1988)

Artículo 54.- Si del ejercicio resultaren, (**excedentes, N del A**) éstos se aplicarán de la siguiente forma: un veinte por ciento como mínimo para crear y mantener una reserva de protección de los aportes sociales; un veinte por ciento como mínimo para el Fondo de Educación y un diez por ciento mínimo para un Fondo de Solidaridad.

El remanente podrá aplicarse, en todo o parte, según lo determinen los estatutos o la Asamblea General, en la siguiente forma:

1. Destinándolo a la revalorización de aportes, teniendo en cuenta las alteraciones en su valor real.
2. Destinándolo a servicios comunes y seguridad social.
3. Retornándolo a los asociados en relación con el uso de los servicios o la participación en el trabajo.
4. Destinándolo a un fondo para amortización de aportes de los asociados.

#### Artículo 55

No obstante, lo previsto en el artículo anterior el excedente de las cooperativas se aplicará en primer término a compensar pérdidas de ejercicios anteriores.

Cuando la reserva de protección de los aportes sociales se hubiere empleado para compensar pérdidas, la primera aplicación de excedentes será la de establecer la reserva al nivel que tenían antes de su utilización.

*Ley de Cooperativas del Perú* (Presidente de la República del Perú 1990):

ARTICULO 42° - Rigen para la determinación y distribución de remanentes las siguientes reglas:

- 1.- Para determinar los remanentes de toda cooperativa ésta deducirá de sus ingresos brutos, como gastos:
  - 1.1 Los costos, los intereses de depósitos y los demás cargos que, según la legislación tributaria común, son deducibles de las rentas de tercera categoría, en cuanto le sean aplicables, según su naturaleza y actividades;
  - 1.2 Las sumas que señale el estatuto, o la asamblea general, como provisiones para la reserva cooperativa y/o para desarrollar programas de educación cooperativa, previsión social y promoción de otras organizaciones cooperativas, comprendidas en los incisos 2.1 y 2.3 del presente artículo;
- 2.- Los remanentes se destinarán, por acuerdo de la asamblea general, para los fines y en el orden que siguen:
  - 2.1. No menos del veinte por ciento para la reserva cooperativa sin perjuicio de que el Reglamento señale porcentajes mayores o diferenciales según los tipos de cooperativas;
  - 2.2. El porcentaje necesario para el pago de los intereses de las aportaciones que correspondan a los socios, en proporción a la parte pagada de ellas;

2.3. Las sumas correspondientes a fines específicos, como provisión para gastos y/o abono a la reserva cooperativa, y/o incremento del capital social, según decisión expresa de la propia asamblea general;

2.4. Finalmente, los excedentes para los socios, en proporción a las operaciones que hubieren efectuado con la cooperativa, si ésta fuere de usuarios, o a su participación en el trabajo común, cuando se trate de cooperativa de trabajadores.

*Ley de Sociedades Cooperativas de Sudán, § 33, 2003: “Una sociedad establecerá un fondo de reserva y cada año transferirá a éste por lo menos el 25% de sus utilidades netas anuales”.*

#### **PRINCIPIO RELACIONADO:**

Ninguno

<b>PUNTUACION DE LA LEY</b>	<b>3</b>	<b>PUNTUACION DEL REGLAMENTO</b>	<b>4</b>
-----------------------------	----------	----------------------------------	----------

#### **8b. ¿Obliga el gobierno que las cooperativas hagan distribuciones a fondos de capital, reservas, educación u otras actividades?**

**Resumen:** La *Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria (LOEPS)*<sup>158</sup>, NO establece ninguna imposición, para la distribución de reservas para fondos de capital, educación y otras actividades, con cargo a los excedentes y utilidades, salvo la asignación del 50% al fondo de reserva legal. La LOEPS se limita a disponer que luego de la asignación del 50% para el fondo irrepartible de reserva y el pago de la contribución para el sostenimiento de la Superintendencia, el saldo, queda a discreción de la asamblea general, que incluye la posibilidad estatutaria, de establecer otras reservas denominadas facultativas. Podemos afirmar, entonces, que, a diferencia de la tendencia predominante en la legislación latinoamericana, la ley ecuatoriana, es más sensible y respetuosa de la decisión democrática de los socios, pero el respeto debe ser total, por eso la puntuación de 3 asignada en este subtema.

El Reglamento General de la LOEPS<sup>159</sup>, no contempla ninguna norma relacionada con la distribución de excedentes, por tanto, ni obliga, ni prohíbe, ratificando de esta forma lo señalado en la ley, es decir, el destino del 50% al fondo de reserva y la potestad discrecional de la asamblea de disponer del saldo.

#### **ANÁLISIS DE LA LEY:**

El enfoque doctrinario del Principio 1 de CLARITY – Proteger el control democrático del socio, visto desde su perspectiva, es evidente que busca se respete y proteja la libre decisión de los socios, para que, democráticamente, resuelvan la distribución de los remantes obtenidos en sus

<sup>158</sup> (Asamblea Nacional de la República del Ecuador 2011)

<sup>159</sup> (Presidente de la República del Ecuador 2012)

actividades. Bajo esta visión, ciertamente, encontramos una coincidencia con el tercer principio de la ACI, relativo a los aportes económicos que deben realizar los socios. Dicho principio, señala que:

*Los miembros destinan los excedentes repartibles a cualquiera de los fines siguientes: al desarrollo de la cooperativa –posiblemente mediante la creación de reservas, al menos una parte de las cuales será de carácter indivisible–, a la retribución de los miembros de manera proporcional a sus transacciones con la cooperativa, y a sufragar otras actividades aprobadas por los miembros.*

Queda claro que, la doctrina, si bien es cierto, manda provisionar el crecimiento de la cooperativa y distribuir el sobrante de los remanentes operacionales, también es cierto que, las decisiones en cuanto al monto y destino de esas provisiones, se deja a los socios de las cooperativas, en guarda del principio del control democrático, por eso, llama la atención la tendencia legislativa latinoamericana a imponer el destino y montos de esa distribución.

### **El Principio de CLARITY en la legislación y justificación de la calificación asignada**

En relación con la obligación prevista en la LOEPS, de distribuir los excedentes de una forma predeterminada<sup>160</sup>, como mecanismo para fortalecer patrimonialmente a la cooperativa y para evitar su deterioro, en caso de retiros numerosos de socios o de pérdidas financieras, es fundamental afirmar que, en el caso de la ley ecuatoriana, se encuentra una mayor predisposición a dejar al criterio de los socios, los montos y destino de esas provisiones.

En efecto, la LOEPS, se limita a disponer que, luego de la asignación del 50% para el fondo irrepatriable de reserva y el pago de la contribución para el sostenimiento de la Superintendencia, el saldo, queda a discreción de la asamblea general, que incluye la posibilidad estatutaria, de establecer otras reservas denominadas facultativas. Podemos afirmar, entonces, que, a diferencia de la tendencia predominante en la legislación latinoamericana, la ley ecuatoriana, es más sensible y respetuosa de la decisión democrática de los socios, pero el respeto debe ser total, por eso la puntuación de 3 asignada en este subtema.

---

<sup>160</sup> Ídem:

Artículo 54.- Distribución de utilidades y excedentes.- Las utilidades y excedentes, en caso de generarse se distribuirán de la siguiente manera:

- a) Por lo menos el cincuenta por ciento (50%) se destinará al incremento del Fondo Irrepartible de Reserva Legal;
- b) Hasta el cinco por ciento (5%) como contribución a la Superintendencia, según la segmentación establecida; y,
- c) El saldo se destinará a lo que resuelva la Asamblea General

**ACCIÓN SUGERIDA EN LA LEY:**

- Ninguna

**8b. ¿Obliga el gobierno que las cooperativas hagan distribuciones a fondos de capital, reservas, educación u otras actividades?**

**ANÁLISIS DEL REGLAMENTO:**

El REGLOEPS, no contempla ninguna norma relacionada con la distribución de excedentes, por tanto, ni obliga, ni prohíbe, ratificando de esta forma lo señalado en la ley, es decir, el destino del 50% al fondo de reserva y la potestad discrecional de la asamblea de disponer del saldo.

**ACCIÓN SUGERIDA EN EL REGLAMENTO:**

- Ninguna

## ANÁLISIS DE CLARITY

### ÁREA DE ASUNTO CLAVE PARA LA REFORMA

#### 9. Regulación del auditor

### ASUNTO CLAVE PARA LA REFORMA

#### Selección democrática de auditores

### PREGUNTA DEL ANÁLISIS DE CLARITY

#### 9a1. ¿Permite la ley que los miembros de la cooperativa seleccionen a un auditor?

#### PRINCIPIO DE CLARITY USADO:

Principio 1 – Proteger el control democrático del socio

#### SOLUCIÓN RECOMENDADA DE CLARITY

*Elección por parte de los socios.* Los socios de la cooperativa deben tener derecho a escoger al auditor externo de su elección.

#### *Razones subyacentes*

El propósito de una auditoría es facilitar a los socios el control de la cooperativa al asegurarles que las operaciones se están realizando de una manera honrada y profesional.

- *Ejemplos habilitantes:*

*Ley Marco para Cooperativas de América Latina* (Alianza Cooperativa Internacional para las Américas 2009):

Artículo 78. Las cooperativas deben contar con un servicio permanente de auditoría externa a cargo de contador público matriculado. Podrán ser eximidas de esta obligación por la autoridad de aplicación cuando su situación económica, actividad o ubicación geográfica lo justifiquen.

La auditoría será designada anualmente por la asamblea.

El servicio de auditoría podrá ser prestado por cooperativa u organismo auxiliar especializado, con intervención de profesional matriculado.

*Ley de Cooperativas de Bolivia* (La Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia 2013):

Artículo 63. (Auditoría Externa). Al final de cada gestión anual deberá realizarse una auditoría externa cuando el caso así lo requiera o esté dispuesta en el Decreto Supremo reglamentario de la presente Ley o por disposición sectorial correspondiente. El Consejo de Vigilancia seleccionará al auditor externo.

*Ley de Ucrania sobre Cooperación, § 18, 2003:* El auditor externo “está bajo la autoridad de la asamblea general de la cooperativa y debe ser elegido por la asamblea general de los socios de la organización cooperativa de acuerdo con el procedimiento de votación establecido por el estatuto de la cooperativa”.

- **Ejemplo que inhabilita:** *Ley de Sociedades cooperativas de Zambia, §§ 140-41, 1970:* Confiere al registrador la autoridad de nombrar o seleccionar una tercera persona como auditor.

**PRINCIPIO RELACIONADO:**

Principio 2 Proteger la autonomía e independencia de las cooperativas (ver pregunta 9a2 que sigue a continuación)

<b>PUNTUACION DE LA LEY</b>	<b>4</b>	<b>PUNTUACION DEL REGLAMENTO</b>	<b>4</b>
-----------------------------	----------	----------------------------------	----------

**9a1. ¿Permite la ley que los miembros de la cooperativa seleccionen a un auditor?**

**Resumen:** La *Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria (LOEPS)*<sup>161</sup>, no contiene ninguna disposición expresa, que faculte a los socios de las cooperativas, la designación del auditor, sin embargo, en el reglamento si se prevé el ejercicio de dicha potestad, por parte de los socios. La falta de precisión en determinar quién designa al auditor, no puede considerarse una omisión severa de la LOEPS, pudiendo alegarse que, no puede pecar de reglamentarismo, incluyendo las minuciosidades, más aún, cuando en su Reglamento se desarrolla este tema y atribución, con mayor amplitud, por lo cual, se asigna en 4 puntos, la calificación sobre este tema del análisis normativo.

Por las razones expuestas a continuación, al *Reglamento General de la LOEPS*<sup>162</sup> se le asigna la calificación con 4 puntos, por respetar la autonomía de las cooperativas para elegir auditores

**ANÁLISIS DE LA LEY:**

La auditoría es una herramienta de gestión indispensable para la buena marcha de toda empresa, puesto que, en sí misma, no es solo un mecanismo de control, ni de pesquisa, sino de asesoría gerencial, utilizada “para asegurar la objetividad o imparcialidad del proceso mismo, o cuando los órganos internos de la empresa solidaria no estén en capacidad técnica para realizarla” (García Muller 2019).

La práctica nos enseña que la auditoría externa, está más cerca como herramienta de gestión gerencial, mientras que, la auditoría interna, se vincula más como mecanismo de control, sin que esto sea una regla de cumplimiento obligatorio. Notemos que, la primera es ejecutada por profesionales ajenos a la cooperativa y por los organismos de integración, mientras que, la segunda, normalmente la asume el consejo de vigilancia de la misma cooperativa o un profesional de planta contratado para esa labor en forma permanente. La auditoría externa es más correctiva, mientras que, la interna, es más preventiva.

<sup>161</sup> (Asamblea Nacional de la República del Ecuador 2011)

<sup>162</sup> (Presidente de la República del Ecuador 2012)

Es bueno aclarar que, el control o auditoría del consejo de vigilancia, es únicamente, de legalidad, no implica la opinión sobre “*el mérito o conveniencia de las medidas adoptadas por el consejo de administración en el cumplimiento de su cometido, en tanto ellas encuadren en las disposiciones legales o estatutarias*”<sup>163</sup> y, más aún, esa labor debe efectuar sin interferir en la administración.

### **El Principio de CLARITY en la legislación y justificación de la calificación asignada**

Como se afirma en el enunciado de la respuesta a la pregunta en comentario, la LOEPS, no estipula quien debe designar el auditor, entendiéndose, por tanto, que, deja a libre decisión de los socios, esta designación.

Lo mencionado, es inherente a su condición de propietarios de la empresa cooperativa, por aquello de que, “*en derecho privado, lo que no está expresamente prohibido, está tácitamente permitido*”. Sin embargo, de la omisión, es perfectamente factible considerar que esa facultad, está incorporada en el ejercicio de la autonomía y la autogestión, lo cual, se confirma con la norma reglamentaria.

La falta de precisión en determinar quién designa al auditor, no puede considerarse una omisión severa de la LOEPS, pudiendo alegarse que, no puede pecar de reglamentarismo, incluyendo las minuciosidades, más aún, cuando en su Reglamento se desarrolla este tema y atribución, con mayor amplitud, por lo cual, se asigna en 4 puntos, la calificación sobre este tema del análisis normativo.

### **ACCIÓN SUGERIDA EN LA LEY:**

- Ninguna

### **9a1. ¿Permite la ley que los miembros de la cooperativa seleccionen a un auditor?**

### **ANÁLISIS DEL REGLAMENTO:**

El Reglamento de la LOEPS, incluye entre las atribuciones de la asamblea general, la designación de auditor interno y externo y, más aún, la de conocer y resolver sobre los informes que ellos presenten<sup>164</sup>. Es preciso abundar en que, los auditores son elegidos de una terna que presenta el

---

<sup>163</sup> *Manual de derecho cooperativo : tratamiento teórico y práctico, actualizado con las nuevas normas legales* (Cuesta 2000), página 337

<sup>164</sup> Ídem:

Artículo 29.- Atribuciones y deberes de la asamblea general. - Son atribuciones y deberes de la Asamblea General:

4. Nombrar auditor interno y externo de la terna que presentará, a su consideración, el Consejo de Vigilancia;

8. Conocer y resolver sobre los informes de Auditoría Interna y Externa;

14. Elegir a la persona natural o jurídica que se responsabilizará de la auditoría interna o efectuará la auditoría externa anual, de la terna de auditores seleccionados por el Consejo de Vigilancia de entre los calificados por la Superintendencia. En caso de ausencia definitiva del auditor interno, la Asamblea General

consejo de vigilancia, es decir, el órgano de control interno de la cooperativa presenta al órgano de gobierno, los candidatos para realizar la auditoría.

Entonces, el Reglamento de la LOEPS, respeta a la autonomía y autogestión de las cooperativas, para la designación de auditores, con el voto democrático de sus socios.

Es positivo señalar que, la auditoría externa, es obligatoria para las cooperativas que exceden el monto de activos fijado por la SEPS, como base para nombrar auditores, (actualmente, 500.000 dólares en activos), así lo señala el Reglamento de la LOEPS <sup>165</sup>.

Tan posicionada está la potestad de la asamblea de designar auditores que, incluso cuando está intervenida, mantiene esa potestad, como lo señala el artículo. 77 del Reglamento de la LOEPS, al especificar:

*Art. 77.- Convocatoria asamblea general. - El interventor, en el plazo de treinta días de posesionado, convocará a una asamblea general para normalizar el funcionamiento de la cooperativa, la misma que, en caso necesario, autorizará la contratación de una auditoría externa, la adquisición o venta de activos fijos y la contratación de personal.*

Según el Reglamento de la LOEPS, la designación de auditores está prevista como propia de los socios, tanto que, incluso siendo un servicio brindado por las federaciones de cooperativas, la designación del profesional seguirá efectuándose por la asamblea <sup>166</sup>.

Finalmente, se deja constancia que, los auditores son escogidos de una lista de calificados como idóneos por el gobierno, lo que permite contar con profesionales capacitados en las especificidades propias de la naturaleza de las cooperativas y su contabilidad.

---

procederá a designar su reemplazo, dentro de treinta días de producida ésta. Los auditores externos serán contratados por periodos anuales;

<sup>165</sup> Ibidem:

Artículo 154.- Atribuciones. - La Superintendencia, además de las señaladas en la ley, tendrá las siguientes:  
... 6. Disponer los niveles y requisitos por los que las organizaciones del sector no financiero bajo su control deberán contar con auditores internos o externos.

<sup>166</sup> Ibidem:

Art. 117.- **Federaciones.** - Las federaciones son los organismos de representación a nivel nacional e internacional, de las unidades económicas populares, organizaciones comunitarias, asociaciones EPS y cooperativas.

Las federaciones podrán efectuar las siguientes actividades:

6. Constituir unidades de auditoría externa para sus afiliadas, cumpliendo las condiciones establecidas por el ente regulador;

Por las razones expuestas, al Reglamento se le asigna la calificación con 4 puntos, por respetar la autonomía de las cooperativas para elegir auditores.

**ACCIÓN SUGERIDA EN EL REGLAMENTO:**

- Ninguna

## ANÁLISIS DE CLARITY

### ÁREA DE ASUNTO CLAVE PARA LA REFORMA

#### 9. Regulación del auditor

### ASUNTO CLAVE PARA LA REFORMA

#### Selección autónoma e independiente de auditores

### PREGUNTA DEL ANÁLISIS DE CLARITY

#### 9a2. ¿Permite la ley que los socios de la cooperativa seleccionen a un auditor?

#### PRINCIPIO DE CLARITY USADO:

Principio 2 – Proteger la autonomía e independencia de las cooperativas

#### SOLUCIÓN RECOMENDADA DE CLARITY

*Elección por parte de los socios.* Los socios de la cooperativa deben tener derecho a escoger al auditor externo de su elección.

#### *Razones subyacentes*

El propósito de una auditoría es facilitar a los socios el control de la cooperativa al asegurarles que las operaciones se están realizando de una manera honrada y profesional.

- ***Ejemplo habilitante:***

*Ley Marco para Cooperativas de América Latina* (Alianza Cooperativa Internacional para las Américas 2009)

Auditoría

Artículo 78. Las cooperativas deben contar con un servicio permanente de auditoría externa a cargo de contador público matriculado. Podrán ser eximidas de esta obligación por la autoridad de aplicación cuando su situación económica, actividad o ubicación geográfica lo justifiquen.

Nombramiento y duración

La auditoría será designada anualmente por la asamblea.

Auditoría por cooperativas

El servicio de auditoría podrá ser prestado por cooperativa u organismo auxiliar especializado, con intervención de profesional matriculado.

*Ley de Cooperativas de Bolivia* (La Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia 2013):

Artículo 63. (AUDITORÍA EXTERNA). Al final de cada gestión anual deberá realizarse una auditoría externa cuando el caso así lo requiera o esté dispuesta en el Decreto Supremo reglamentario de la presente Ley o por disposición sectorial correspondiente. El Consejo de Vigilancia seleccionará al auditor externo.

*Ley de Ucrania sobre Cooperación, § 18, 2003*: El auditor externo “está bajo la autoridad de la asamblea general de la cooperativa y debe ser elegido por la asamblea general de los socios de la organización cooperativa de acuerdo con el procedimiento de votación establecido por el estatuto de la cooperativa”.

- **Ejemplo que inhabilita:** *Ley de Sociedades cooperativas de Zambia, §§ 140-41, 1970*: Confiere al registrador la autoridad de nombrar o seleccionar una tercera persona como auditor.

**PRINCIPIO RELACIONADO:**

Principio 1 Proteger el control democrático del asociado (ver anterior)

<b>PUNTUACION DE LA LEY</b>	<b>4</b>	<b>PUNTUACION DEL REGLAMENTO</b>	<b>4</b>
-----------------------------	----------	----------------------------------	----------

**9a2. ¿Permite la ley que los miembros de la cooperativa seleccionen a un auditor?**

**Resumen:**

La *Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria (LOEPS)*<sup>167</sup>, no contiene ninguna disposición expresa, que faculte a los socios de las cooperativas, la designación del auditor, sin embargo, en el reglamento si se prevé el ejercicio de dicha potestad, por parte de los socios. La falta de precisión en determinar quién designa al auditor, no puede considerarse una omisión severa de la LOEPS, pudiendo alegarse que, no puede pecar de reglamentarismo, incluyendo las minuciosidades, más aún, cuando en su Reglamento se desarrolla este tema y atribución, con mayor amplitud, por lo cual, se asigna en 4 puntos, la calificación sobre este tema del análisis normativo.

Por las razones expuestas a continuación, al *Reglamento General de la LOEPS*<sup>168</sup> se le asigna la calificación con 4 puntos, por respetar la autonomía de las cooperativas para elegir auditores.

**ANÁLISIS DE LA LEY:**

La auditoría es una herramienta de gestión indispensable para la buena marcha de toda empresa, puesto que, en sí misma, no es solo un mecanismo de control, ni de pesquisa, sino de asesoría gerencial, utilizada “*para asegurar la objetividad o imparcialidad del proceso mismo, o cuando los órganos internos de la empresa solidaria no estén en capacidad técnica para realizarla*”<sup>169</sup>.

La práctica nos enseña que la auditoría externa, está más cerca como herramienta de gestión gerencial, mientras que, la auditoría interna, se vincula más como mecanismo de control, sin que esto sea una regla de cumplimiento obligatorio. Notemos que, la primera es ejecutada por

<sup>167</sup> (Asamblea Nacional de la República del Ecuador 2011)

<sup>168</sup> (Presidente de la República del Ecuador 2012)

<sup>169</sup> (García Muller 2019)

profesionales ajenos a la cooperativa y por los organismos de integración, mientras que, la segunda, normalmente la asume el consejo de vigilancia de la misma cooperativa o un profesional de planta contratado para esa labor en forma permanente. La auditoría externa es más correctiva, mientras que, la interna, es más preventiva.

Es bueno aclarar que, el control o auditoría del consejo de vigilancia, es únicamente, de legalidad, no implica la opinión sobre *“el mérito o conveniencia de las medidas adoptadas por el consejo de administración en el cumplimiento de su cometido, en tanto ellas encuadren en las disposiciones legales o estatutarias<sup>170</sup>”* y, más aún, esa labor debe efectuar sin interferir en la administración.

### **El Principio de CLARITY en la legislación y justificación de la calificación asignada**

Como se afirma en el enunciado de la respuesta a la pregunta en comentario, la LOEPS, no estipula quien debe designar el auditor, entendiéndose, por tanto, que, deja a libre decisión de los socios, esta designación, lo cual, de paso sea dicho, es inherente a su condición de propietarios de la empresa cooperativa, por aquello de que, *“en derecho privado, lo que no está expresamente prohibido, está tácitamente permitido”*. Sin embargo, de la omisión, es perfectamente factible considerar que esa facultad, está incorporada en el ejercicio de la autonomía y la autogestión, lo cual, se confirma con la norma reglamentaria.

La falta de precisión en determinar quién designa al auditor, no puede considerarse una omisión severa de la LOEPS, pudiendo alegarse que, no puede pecar de reglamentarismo, incluyendo las minuciosidades, más aún, cuando en su Reglamento se desarrolla este tema y atribución, con mayor amplitud, por lo cual, se asigna en 4 puntos, la calificación sobre este tema del análisis normativo.

### **ACCIÓN SUGERIDA EN LA LEY:**

- Ninguna

### **9a2. ¿Permite la ley que los miembros de la cooperativa seleccionen a un auditor?**

### **ANÁLISIS DEL REGLAMENTO:**

El Reglamento de la LOEPS, incluye entre las atribuciones de la asamblea general, la designación de auditor interno y externo y, más aún, la de conocer y resolver sobre los informes que ellos presenten<sup>171</sup>. Es preciso abundar en que, los auditores son elegidos de una terna que presenta el

---

<sup>170</sup> (Cuesta 2000) página 337

<sup>171</sup> Ídem:

consejo de vigilancia, es decir, el órgano de control interno de la cooperativa presenta al órgano de gobierno, los candidatos para realizar la auditoría. Queda claro, entonces que, el Reglamento de la LOEPS, respeta a la autonomía y autogestión de las cooperativas, para la designación de auditores, con el voto democrático de sus socios.

Es positivo señalar que, la auditoría externa, es obligatoria para las cooperativas que exceden el monto de activos fijado por la SEPS, como base para nombrar auditores, (actualmente, 500.000 dólares en activos) <sup>172</sup>.

Tan posicionada está la potestad de la asamblea de designar auditores que, incluso cuando está intervenida, mantiene esa potestad, como lo señala el artículo. 77 del Reglamento de la LOEPS, al especificar:

*Art. 77.- Convocatoria asamblea general. - El interventor, en el plazo de treinta días de posesionado, convocará a una asamblea general para normalizar el funcionamiento de la cooperativa, la misma que, en caso necesario, autorizará la contratación de una auditoría externa, la adquisición o venta de activos fijos y la contratación de personal.*

La designación de auditores está prevista como propia de los socios, al extremo que, incluso siendo un servicio que puede ser brindado por las federaciones de cooperativas, la designación del profesional seguirá efectuándose por la asamblea de socios de la cooperativa <sup>173</sup>.

---

Artículo 29.- Atribuciones y deberes de la asamblea general. - Son atribuciones y deberes de la Asamblea General:

4. Nombrar auditor interno y externo de la terna que presentará, a su consideración, el Consejo de Vigilancia;

8. Conocer y resolver sobre los informes de Auditoría Interna y Externa;

14. Elegir a la persona natural o jurídica que se responsabilizará de la auditoría interna o efectuará la auditoría externa anual, de la terna de auditores seleccionados por el Consejo de Vigilancia de entre los calificados por la Superintendencia. En caso de ausencia definitiva del auditor interno, la Asamblea General procederá a designar su reemplazo, dentro de treinta días de producida ésta. Los auditores externos serán contratados por periodos anuales;

<sup>172</sup> Reglamento de la LOEPS: Artículo 154.- Atribuciones. - La Superintendencia, además de las señaladas en la ley, tendrá las siguientes: ...

6. Disponer los niveles y requisitos por los que las organizaciones del sector no financiero bajo su control, deberán contar con auditores internos o externos.

Reglamento de la LOEPS: Art. 117.- **Federaciones.** - Las federaciones son los organismos de representación a nivel nacional e internacional, de las unidades económicas populares, organizaciones comunitarias, asociaciones EPS y cooperativas.

Las federaciones podrán efectuar las siguientes actividades:

Finalmente, es importante dejar constancia que, los auditores son escogidos de una lista de ellos, calificados, previamente, como idóneos por la autoridad gubernamental de control, previsión que permite capacitar a los profesionales en las especificidades propias de la naturaleza de las cooperativas y su contabilidad, que difieren de las empresas de capital, por su estructura y por su objeto.

Por las razones expuestas, al Reglamento se le asigna la calificación con 4 puntos, por respetar la autonomía de las cooperativas para elegir auditores.

**ACCIÓN SUGERIDA EN EL REGLAMENTO:**

- Ninguna

---

6. Constituir unidades de auditoría externa para sus afiliadas, cumpliendo las condiciones establecidas por el ente regulador;

## ANÁLISIS DE CLARITY

### ÁREA DE ASUNTO CLAVE PARA LA REFORMA

#### 10. Normas de resolución de conflictos

### ASUNTO CLAVE PARA LA REFORMA

Acceso a las cortes y tribunales independientes: conflictos de intereses

### PREGUNTA DEL ANÁLISIS DE CLARITY

#### 10a. ¿Es la entidad que resuelve los conflictos independientes de la entidad promotora o reguladora de las cooperativas?

#### PRINCIPIO DE CLARITY USADO:

Principio 9 – Evitar conflictos de intereses

#### SOLUCIÓN RECOMENDADA DE CLARITY

*Disponibilidad de tribunales independientes y foros tradicionales.* Cualquier órgano habilitado para resolver conflictos relativos a las cooperativas debe ser independiente de la promoción, supervisión, y de otras funciones cooperativas. Las cooperativas deben ser libres para tener acceso a cortes y a otros tribunales existentes, y también para acogerse al arbitraje voluntariamente.

#### *Razones subyacentes*

Los mecanismos para dirimir disputas deben asegurar la imparcialidad no involucrando a oficiales con otras responsabilidades en la promoción o regulación de las cooperativas. Los mecanismos de fallos y arbitraje que existen para otros negocios pueden reducir al mínimo la duplicación de recursos.

- ***Ejemplo que habilita:***

*Ley de Cooperativas de Bolivia* (La Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia 2013):

Artículo 97. (RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS COOPERATIVOS). Las cooperativas podrán establecer en su estatuto orgánico, mecanismos alternativos de solución de conflictos dentro el ámbito cooperativo, en el marco de la Ley de Arbitraje y Conciliación, ante las instancias previstas en la presente Ley.

Artículo 98. (INSTANCIAS DE CONCILIACIÓN). I. La conciliación, como instancia previa, será adoptada por las asociadas y los asociados ante las Juntas de Conciliación establecidas en cada cooperativa, de acuerdo a su estatuto orgánico.

II. En caso de existir conflictos entre cooperativas de segundo y tercer grado, la conciliación se efectuará ante las Juntas de Conciliación de las Federaciones.

III. El Centro de Conciliación y Arbitraje de la Confederación Nacional de Cooperativas - CONCOBOL, resolverá los conflictos entre cooperativas de cuarto grado o aquellos no resueltos en los grados inferiores.

Artículo 99. (DEL ARBITRAJE COOPERATIVO). I. El Centro de Conciliación y Arbitraje de la Confederación Nacional de Cooperativas - CONCOBOL, resolverá los conflictos dentro el ámbito cooperativo.

*Ley de Cooperativas de Chile* (Ministerio de Economía, Fomento, y Reconstrucción de Chile; Subsecretaría Retaría de Economía, Fomento y Reconstrucción 2004): “Artículo 114: Las controversias que se susciten entre los socios en su calidad de tales; entre éstos y las cooperativas de las que formen o hayan formado parte; y, entre las cooperativas entre sí, con relación a la interpretación, aplicación, validez o cumplimiento de la presente ley, su reglamento o los estatutos sociales, se resolverán por la justicia ordinaria con procedimiento de juicio sumario o mediante arbitraje, a elección del demandante. En este último caso, el arbitraje se sujetará a las normas que se establecen en los artículos siguientes. (...)”

*Ley de Cooperativas de Venezuela* (Presidente de la República Bolivariana de Venezuela 2001):

Artículo 61°. Los organismos de integración podrán establecer sistemas locales, regionales o nacionales de conciliación, arbitraje y otros mecanismos para resolver y decidir sobre:

1. Las impugnaciones que los asociados de las cooperativas hicieren acerca de los actos de cualesquiera de las instancias por presunto incumplimiento de las disposiciones de esta Ley, el estatuto y otras normas de la misma cooperativa.
2. Los reclamos que los asociados hicieren a sus cooperativas en relación con su trabajo, por presunto incumplimiento de las disposiciones de esta Ley, el estatuto y demás normas de la cooperativa.
3. Los reclamos y conflictos en el proceso de integración.

Las normas de los sistemas de conciliación y arbitraje, u otros mecanismos, se establecerán en el estatuto y reglamentos internos.

Las decisiones finales que alcancen en los sistemas de conciliación y arbitraje serán inapelables y de obligatorio cumplimiento para las partes. Contra ellas sólo procederá el recurso de nulidad, el cual deberá interponerse por escrito, independientemente de la cuantía del asunto, ante el tribunal competente del lugar en donde se hubiese dictado el laudo arbitral, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes.

*Ley Marco para Cooperativas de América Latina* (Alianza Cooperativa Internacional para las Américas 2009)

Artículo 32. Los conflictos que se susciten entre las cooperativas y sus socios serán sometidos al proceso de mediación y/o de arbitraje que el estatuto determine. En caso de no preverse, o de fracasar la mediación, podrán ser llevados ante los juzgados de .....

Artículo 59. Las impugnaciones de las decisiones de la asamblea tramitarán ante la justicia ordinaria y serán competentes los juzgados .....

- **Ejemplo que inhabilita:** *Ley de sociedades cooperativas de Malasia, § 82, 1992:* Toda disputa que implica la participación de las cooperativas “será referida al Registrador General para su decisión”.

**PRINCIPIO RELACIONADO:**

Ninguno.

<b>PUNTUACION DE LA LEY</b>	<b>2</b>	<b>PUNTUACION DEL REGLAMENTO</b>	<b>2</b>
-----------------------------	----------	----------------------------------	----------

**10a. ¿Es la entidad que resuelve los conflictos independientes de la entidad promotora o reguladora de las cooperativas?**

**ANÁLISIS DE LA LEY:**

**Resumen:**

La *Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria (LOEPS)*<sup>174</sup>, NO contempla norma expresa que faculte al gobierno, la solución de conflictos en las cooperativas, salvo los casos de exclusión, sin embargo, la Superintendencia, ha asumido esa potestad. Concluido el análisis con CLARITY, queda clara la ausencia de pronunciamiento definido en la LOEPS, sobre los mecanismos de solución de conflictos que, han llevado a la autoridad, a asumir funciones no asignadas por ley, por ello, la calificación con 2 puntos

En el *Reglamento de la LOEPS*<sup>175</sup>, se asigna a la SEPS una facultad no prevista en la LOEPS. Se trata de actuar como instancia de apelación, aunque no definitiva, en la exclusión de socios <sup>176</sup>. Esta atribución no deja dudas en cuanto a su inconveniencia, pues, basta imaginar el caso de un socio excluido, por haber sido observado en su conducta por la misma autoridad de control que, terminaría generando un conflicto de interés. Queda clara la ausencia de pronunciamiento definido en la LOEPS, sobre los mecanismos de solución de conflictos que, han llevado a la autoridad, a asumir funciones no asignadas por ley, por ello, la calificación con 2 puntos.

**ANALISIS DE LA LEY**

<sup>174</sup> (Asamblea Nacional de la República del Ecuador 2011)

<sup>175</sup> (Presidente de la República del Ecuador 2012)

<sup>176</sup> Ídem:

Artículo 25.- Pérdida de la calidad de socio. – (...) La exclusión será resuelta por la asamblea general, en caso de graves infracciones a la ley, el presente reglamento o el estatuto social. De esta resolución, el afectado podrá apelar ante la Superintendencia dentro del término de cinco días contados a partir de la notificación con la exclusión.

Es absolutamente normal que, en las cooperativas, existan conflictos o desacuerdos internos, como en todo tipo de organización humana, puesto que, la unanimidad de criterios será siempre de muy difícil obtención, más aún, cuando en las cooperativas convergen personalidades heterogéneas, que, aunque con idénticos intereses, difieren en los mecanismos para alcanzar los objetivos comunes.

Como señala Ordeñana (2012, citado por García Muller, 2020) los conflictos *“afectan a la vida de la cooperativa y tienen un coste elevado. Ello sin perjuicio de que también actúen como motor de cambio personal y social, fomentan la identidad personal y social, ayudan a establecer canales de comunicación permanente y aumentan la confianza entre las partes que los sufren”*.

Para la solución de conflictos en las cooperativas, existen tres vías: la judicial, la administrativa y la auto solución por las partes involucradas. En el primer caso, la solución es costosa y demorada, además de las secuelas negativas que deja en las relaciones interpersonales de las partes; en cambio, cuando se trata de la vía administrativa, la autoridad a cargo de la solución sujeta, incluso, a presiones políticas o a cargo también de funciones de promoción o control, acusa elevado riesgo de perder imparcialidad. Queda, por tanto, la auto solución, como la vía más adecuada, más aún, cuando es una expresión de la autogestión y autonomía.

El problema surge, cuando la auto solución también resulta insuficiente o acusa riesgo de parcialización, por el órgano interno que las oficia de juez; por ello, para mantener abierta la posibilidad de una solución rápida, económica y, en lo posible, que contribuya a mantener las relaciones inter-socios o inter directivos y socios, sin heridas, parece la mejor vía, en defecto de la negociación y la mediación, es el arbitraje.

### **El Principio de CLARITY en la legislación y justificación de la calificación asignada**

Es fundamental sentar como premisa que, en el análisis de esta pregunta se hará referencia a la solución de los conflictos internos, es decir, los que surgen al interior de las cooperativas, entre sus socios; o, entre socios y directivos, pues, los que surgen entre las cooperativas y los órganos estatales de control o promoción; y, entre las cooperativas y terceros, tienen su propia legislación y procedimiento que se analizan en la pregunta siguiente.

Las causas de los conflictos se encuentran, generalmente, en cuestiones de gobierno; sanciones a los socios; impugnación de elecciones; falta de acuerdo en los mecanismos de gestión del negocio; y, en acusaciones relacionadas con el manejo de los recursos financieros por parte de los directivos y gerentes. Acudir a la autoridad de control, a quien ejerce el poder, aparentemente, en busca de protección, parece una costumbre arraigada en el ecuatoriano, antes que intentar el diálogo o la solución amigable. Parece, no se busca solo la solución, sino la sanción, el sometimiento del rival.

En la LOEPS, la única norma que, parece, atribuye al órgano de control estatal (Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, SEPS), la facultad de resolver conflictos, aunque no expresamente, es la que trae el artículo 147, literal b) que señala:

*Art. 147.- Atribuciones. - La Superintendencia tendrá las siguientes atribuciones:*

*b) Velar por la estabilidad, solidez y correcto funcionamiento de las instituciones sujetas a su control*

Parece innecesario calificar de exceso de poder o no, la interpretación de esta norma, como sustento para convertir a la SEPS en juez y dirimir los conflictos internos de las cooperativas, porque, no existiendo otra instancia expresamente creada en la ley para este fin, alguien debe hacerlo y, la justicia ordinaria no es la más idónea para resolverlos, como tampoco se ha fomentado ni preparado a los cooperativistas en la auto solución de sus conflictos.

En el análisis del reglamento, en cambio, en un caso específico, si se asigna esa facultad a la SEPS y veremos los casos específicos en que la SEPS puede actuar como juez y resolver los conflictos que se suscitan al interior de las cooperativas.

Concluido el análisis con CLARITY, queda clara la ausencia de pronunciamiento definido en la LOEPS, sobre los mecanismos de solución de conflictos que, han llevado a la autoridad, a asumir funciones no asignadas por ley, por ello, la calificación con 2 puntos.

#### **ACCIÓN SUGERIDA EN LA LEY:**

- Incorporar la negociación, la mediación y el arbitraje, como formas de solución de los conflictos que se susciten al interior de las cooperativas, relevando de esa función a la autoridad de control.

#### **10a. ¿Es la entidad que resuelve los conflictos independientes de la entidad promotora o reguladora de las cooperativas?**

#### **ANÁLISIS DEL REGLAMENTO:**

Una vez más, en el análisis con CLARITY, encontramos que, se legisla mediante reglamentos y hasta con resoluciones inferiores en la jerarquía normativa. Así vemos que, en el Reglamento de la LOEPS, se asigna a la SEPS, una facultad no prevista en la LOEPS. Se trata de actuar como instancia de apelación, aunque no definitiva, en la exclusión de socios <sup>177</sup>. Esta atribución no deja

---

<sup>177</sup> Ídem:

Artículo 25.- Pérdida de la calidad de socio. – (...) La exclusión será resuelta por la asamblea general, en caso de graves infracciones a la ley, el presente reglamento o el estatuto social. De esta resolución, el afectado

dudas en cuanto a su inconveniencia, pues, basta imaginar el caso de un socio excluido, por haber sido observado en su conducta por la misma autoridad de control que, terminaría generando un conflicto de interés.

Ratificándonos en la inconveniencia de que sea la autoridad de control, el órgano de apelación en caso de exclusión y, aunque genere intervencionismo contrario a la autonomía o genere conflicto de interés, es necesario garantizar el derecho al debido proceso sobre el socio sancionado. A pesar que la votación es secreta para la exclusión, existen mecanismos de presión o manipulación por parte de ciertos directivos, para provocar la exclusión de socios que no comparten sus actuaciones y, ciertamente, que se necesita un organismo ajeno para resolverlos y, por lo menos, hasta que la LOEPS lo determine, la SEPS parece el más idóneo.

El otro caso en que, la autoridad de control ejerce funciones de juzgador, está dado por una resolución del ministerio regulador que, con dudosa legalidad, asigna a la SEPS, la facultad de declarar sin efecto las resoluciones de la asamblea general, en algunos casos <sup>178</sup>.

El Reglamento de la LOEPS, nos genera una nueva confusión, pues, mediante reformas aprobadas el 4 de agosto del 2020, se introduce la resolución de conflictos por parte de la misma cooperativa, imponiendo la creación de una Comisión especial para ese menester y se manda que, a falta de aceptación de la resolución de esta comisión, se debe acudir a un Centro de Mediación y solo a falta de acuerdo en mediación, se puede presentar la denuncia en la SEPS .

Lo mencionado en el párrafo anterior, se expresa en el artículo 46 del reglamento de la LOEPS, recientemente reformado y en la cuarta disposición general del mismo reglamento, igualmente recientemente reformado, que especifican:

*Art. 46.- Comisiones especiales.- (Reformado por la Disp. Reformatória Sexta del D.E. 1113, R.O. 260-S, 04-VIII-2020).-.....*

---

podrá apelar ante la Superintendencia dentro del término de cinco días contados a partir de la notificación con la exclusión.

<sup>178</sup> *Ministerio Coordinador de Desarrollo Social* (Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social 2015):  
Art. 18. - “Artículo 18.- (...) La Superintendencia podrá dejar sin efecto las resoluciones de la asamblea general cuando, habiendo sido impugnadas dentro del término previsto; y, luego de sustanciado el procedimiento administrativo correspondiente, se verifique lo siguiente:

1. La asamblea se hubiere reunido sin el quórum legal reglamentario;
2. Las resoluciones se hubieren adoptado sin cumplir con los procedimientos establecidos en el estatuto social o en la presente Resolución;
3. Las resoluciones fueren incompatibles con el objeto social de la organización;
4. El asunto tratado no constare expresamente en el orden del día, salvo que se verifique la modificación del mismo; y,
5. La inobservancia de las disposiciones de la presente Resolución, según corresponda”

*Todas las cooperativas tendrán una comisión de educación y de resolución de conflictos; y, las de ahorro y crédito, los comités y comisiones necesarios para su adecuado funcionamiento.*

*DISPOSICIONES GENERALES: CUARTA.- (Sustituida por la Disp. Reformatoria Décima Cuarta del D.E. 1113, R.O. 260-S, 04-VIII-2020).- Las organizaciones deben resolver **los conflictos internos, que se susciten entre socios y con sus directivos**, conforme su normativa interna, a través de la comisión especial para la resolución de conflictos, prevista en este Reglamento y que debe constar en su estatuto social.*

*Si el conflicto no se soluciona al interno de la organización, pueden recurrir al uso de métodos alternativos de solución de controversias.*

*Tanto la resolución interna como el acta de imposibilidad de acuerdo serán requisitos para la presentación de denuncias ante el Organismo de Control.*

*La Superintendencia podrá establecer un centro de mediación para la solución de conflictos a los que se refiere la presente norma.*

*Las sanciones de exclusión que no se solucionaren vía mediación, serán susceptibles de apelación ante la Superintendencia, para lo cual, el plazo para apelar transcurrirá a partir de la fecha de suscripción del acta de falta de acuerdo de mediación.*

Nótese que, el socio, deberá agotar la gestión ante la comisión de resolución de conflictos de la cooperativa y luego, ante un centro de mediación, para llegar hasta la autoridad, de suerte que, lo que podría ser un reconocimiento de la autonomía, para que las cooperativas autogestionen la solución de sus conflictos, por la poca claridad y precisión de la reforma, se convierte en un obstáculo para la eficiencia y rapidez con la que deben solucionarse.

Concluido el análisis y vista la forma como está concebida la aplicación del principio de CLARITY, sobre la autonomía de las cooperativas para resolver sus conflictos en instancias ajenas al órgano de control, la calificación es de 1 punto.

#### **ACCIÓN SUGERIDA EN EL REGLAMENTO:**

- Aclarar proceso de solución de conflictos y atribuciones de la comisión de resolución.

## ANÁLISIS DE CLARITY

### ÁREA DE ASUNTO CLAVE PARA LA REFORMA

#### 10. Normas de resolución de conflictos

### ASUNTO CLAVE PARA LA REFORMA

Acceso a las cortes y tribunales independientes: marco regulador eficiente y coherente

### PREGUNTA DEL ANÁLISIS DE CLARITY

**10b1. ¿Tienen las cooperativas acceso a juzgados o tribunales y pueden celebrar otro tipo de acuerdos de resolución de conflictos en forma voluntaria?**

### PRINCIPIO DE CLARITY USADO:

Principio 7 – Proporcionar un marco regulador eficiente y coherente

### SOLUCIÓN RECOMENDADA DE CLARITY

Las cooperativas deben tener tribunales independientes y foros existentes a su disposición.

### *Razones subyacentes*

Las cooperativas deben tener acceso a los mismos tribunales que otras empresas para reducir al mínimo la duplicación de recursos y promover el trato equitativo entre cooperativas y otras empresas.

- ***Ejemplo que habilita:***

*Ley de Cooperativas de Chile* (Ministerio de Economía, Fomento, y Reconstrucción de Chile; Subsecretaría Retaria de Economía, Fomento y Reconstrucción 2004)

“Artículo 113: Las resoluciones o actos del Departamento de Cooperativas serán reclamables ante el juzgado de letras en lo civil del domicilio del requirente, dentro de los 30 días siguientes a la recepción o publicación de la resolución respectiva, según el caso, o a la realización del acto impugnado.

El tribunal resolverá breve y sumariamente, con audiencia del Departamento de Cooperativas, para lo cual deberán emplazarlo, a fin de que si lo estima pertinente evacue su informe dentro del plazo de 15 días más el aumento que corresponda de acuerdo a la tabla de emplazamiento para contestar demandas. Junto con su informe, deberá remitir al tribunal todos los antecedentes que obren en su poder y que estén relacionados con la materia reclamada.

El tribunal podrá disponer, de oficio o a petición de parte, que se practiquen aquellas diligencias que estime indispensables para la acertada resolución del reclamo.

La sentencia recaída en el reclamo será apelable; sin embargo, aquella que lo rechace será apelable en el solo efecto devolutivo. Tratándose de reclamaciones contra resoluciones en que se impongan multas, la sentencia será apelable en los efectos suspensivo y devolutivo.

Artículo 114: Las controversias que se susciten entre los socios en su calidad de tales; entre éstos y las cooperativas de las que formen o hayan formado parte; y, entre las cooperativas entre sí, con relación a la interpretación, aplicación, validez o cumplimiento de la presente ley, su reglamento o los estatutos sociales, se resolverán por la justicia ordinaria con procedimiento de juicio sumario o mediante arbitraje, a elección del demandante. En este último caso, el arbitraje se sujetará a las normas que se establecen en los artículos siguientes.

Se resolverán bajo el mismo procedimiento, los conflictos jurídicos que surjan entre los oponentes a socios y los organizadores de cooperativas que no llegasen a constituirse legalmente, en especial respecto de la restitución de las sumas o aportes que hubiesen recibido; los relativos a la normalización de cooperativas que tengan un funcionamiento irregular; y los que se susciten con motivo de la designación de liquidadores y durante la liquidación misma de la cooperativa. Leyes y permiten que las cooperativas tengan acceso total a los mismos tribunales que tienen otras empresas.”

- **Ejemplo que inhabilita:** Ordenar que todo conflicto que afecta a cooperativas se presente ante el registro o entidad reguladora de cooperativas o se considere un conflicto con el gobierno.

**PRINCIPIO RELACIONADO:**

Ninguno.

<b>PUNTUACION DE LA LEY</b>	<b>4</b>	<b>PUNTUACION DEL REGLAMENTO</b>	<b>4</b>
-----------------------------	----------	----------------------------------	----------

**10b1. ¿Tienen las cooperativas acceso a juzgados o tribunales y pueden celebrar otro tipo de acuerdos de resolución de conflictos en forma voluntaria?**

**Resumen:** La *Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria (LOEPS)*<sup>179</sup>, NO contempla norma expresa que permita el acceso de las cooperativas a los tribunales y juzgados ordinarios, en igualdad de condiciones con otras formas empresariales, pero tampoco determina jueces especiales, ni nada parecido, porque es innecesaria esa determinación, para cumplir con el principio de CLARITY analizado. La conclusión a que nos lleva el análisis efectuado a continuación es que, la sola mención legal de la adquisición de personalidad jurídica por parte de las cooperativas las convierte en sujetos de derecho y, en esa virtud, al amparo constitucional, tienen libre e indiscriminado acceso a los tribunales y juzgados, en busca de justicia, por eso se asignan 4 puntos, más aún, cuando la norma que regula los procedimientos judiciales es distinta y ajena a la LOEPS.

El artículo 11 del *Reglamento General de la LOEPS*<sup>180</sup>, confirma la capacidad legal que adquiere la cooperativa al obtener personalidad jurídica, por tanto, ni existe, ni es necesaria norma expresa

<sup>179</sup> LOEPS (Asamblea Nacional de la República del Ecuador 2011)

<sup>180</sup> REGLOEPS (Presidente de la República del Ecuador 2012)

que se refiera a la posibilidad de acceder a tribunales y juzgados ordinarios o medios alternativos de solución de conflictos (centros de mediación o arbitraje) para resolver los conflictos frente a terceros no socios, sean personas naturales o jurídicas, públicas o privadas. Se asigna 4 puntos por ser suficiente y clara la disposición reglamentaria.

### **ANÁLISIS DE LA LEY:**

La materia del análisis de esta pregunta gira alrededor, no de la resolución de conflictos internos de la cooperativa, sean entre socios o, entre socios y directivos, sino de ella, como persona jurídica, frente a sus socios o frente a terceros, como consecuencia de los eventos jurídicos que pueden derivarse del ejercicio de su actividad empresarial, compras, ventas, contratos de provisión, trabajo, etc.

Visto así el asunto, el enfoque doctrinario, se torna más simple, pues, se analizará la cooperativa, desde afuera, externamente, en sus posibilidades de acceso a los tribunales y juzgados, en condiciones similares a las que acceden otras formas de organización.

Queda en pie, entonces, la visión sobre el acceso de las cooperativas a los mismos tribunales y juzgados y en las mismas condiciones en que lo hacen otras formas empresariales, lo cual, desde la perspectiva doctrinaria, no amerita mayor análisis. Por supuesto, las cooperativas, por su condición de personas jurídicas, son sujetos de derecho, como lo son las sociedades de capital y, tanto las unas como las otras, están sujetas al principio constitucional de igualdad ante la ley. Esta sola afirmación nos da la respuesta a la pregunta formulada, aunque, como corresponde, en líneas posteriores se analizarán los fundamentos legales del caso.

Finalmente, en lo doctrinario, debemos entender que, las cooperativas, en su ciclo vital y como sujetos de derecho, distintos de sus socios, no solo enfrentan a terceros o socios, en el marco del derecho privado, sino también, eventualmente, deben enfrentar al mismo Estado. Así es, esa posibilidad puede hacerse realidad frente a la misma autoridad de control, es decir, la posibilidad de impugnar las resoluciones dictadas por ese organismo público, que las afecten y se estimen contrarias a las normas legales, caso en el cual, en el marco del derecho de acceso a la justicia, debe defenderse, como cualquier persona o ciudadano lo haría.

En este caso y en otros, relativos a temas tributarios, por ejemplo, las cooperativas deben acceder a los tribunales y juzgados, en busca de justicia y deben hacerlo, en las mismas condiciones y al amparo de la igualdad ante la ley.

Los dos últimos casos, es decir, la impugnación de resoluciones de organismos estatales o sector público, se tramitan, mediante la aplicación de una legislación especial, denominada Contencioso - Administrativa, por tener como sujeto de la reclamación a una dependencia del Estado, mientras

que, las reclamaciones a personas naturales o jurídicas del sector privado se ventilan ante los tribunales y juzgados ordinarios o comunes para todos los ciudadanos.

### **El Principio de CLARITY en la legislación y justificación de la calificación asignada**

Teniendo en cuenta la condición de sujetos de control que tienen las cooperativas, es lógico, primero abordar su posición, frente a la autoridad de supervisión y control, en defensa de sus derechos que, eventualmente, pudieran ser violentados por alguna decisión de dicho organismo de control. Desde esa posición, vemos que, la LOEPS, consagra, expresamente, el derecho de las cooperativas de impugnar las resoluciones de la Superintendencia, ante la jurisdicción contencioso administrativa<sup>181</sup> y no existe norma específica a la que deban sujetarse, sino que lo hace en las mismas condiciones de cualquier ciudadano o empresa <sup>182</sup>.

Las condiciones y el procedimiento bajo el cual se ventilan las impugnaciones de las cooperativas, contra resoluciones de la Superintendencia, constan en el Código Orgánico Administrativo<sup>183</sup> que, sin variantes, rige también para ciudadanos y otras empresas privadas.

En lo atinente al acceso de las cooperativas a tribunales y juzgados, en el desarrollo de procesos, en los que sean parte, por su condición de personas jurídicas y por causas imputables al ejercicio de sus actividades económicas, frente a personas naturales o jurídicas del sector privado, tampoco existe limitación alguna. Solo el hecho de obtener personalidad jurídica y registrarse en el órgano correspondiente, le convierte en sujeto capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones, lo que incluye su capacidad legal para comparecer en juicio, aunque, por su condición de persona jurídica debe ser representada por su gerente o administrador <sup>184</sup>.

---

<sup>181</sup> Recordemos que la *Jurisdicción Contencioso Administrativa*, es una instancia ajena a la Autoridad Administrativa, pues es parte de la Función Judicial y está creada específicamente, para que los ciudadanos, puedan acudir y demandar al Estado y a sus organismos, cuando consideren que sus derechos han sido violentados, como consecuencia de un abuso de autoridad o de una inadecuada aplicación de las normas legales, en el dictado de un acto o resolución de la autoridad gubernamental o municipal.

<sup>182</sup> *Ley Orgánica de la economía Popular y Solidaria* (Asamblea Nacional de la República del Ecuador 2011) : Artículo 174.- Recursos Administrativos. Las personas y organizaciones que se consideren afectados por actos administrativos emitidos por la Superintendencia tendrán el derecho de presentar los recursos administrativos de conformidad con la Ley.

El recurso presentado no suspende la ejecución del acto impugnado.

De la resolución que tome la Superintendencia se podrá presentar demanda ante la Jurisdicción Contenciosa y Administrativa.

<sup>183</sup> *Código Orgánico Administrativo*, (Superintendencia de Economía Popular y Solidaria 2014)

<sup>184</sup> *Código Civil*.- Artículo 564.- Se llama persona jurídica una persona ficticia, capaz de ejercer derechos

Al respecto, el artículo 9 de la LOEPS, nos dice:

*Artículo 9.- Personalidad Jurídica.- Las organizaciones de la Economía Popular y Solidaria se constituirán como personas jurídicas, previo el cumplimiento de los requisitos que contemplará el Reglamento de la presente Ley.*

*La personalidad jurídica se otorgará mediante acto administrativo del Superintendente que se inscribirá en el Registro Público respectivo.*

*Las organizaciones en el ejercicio de sus derechos y obligaciones actuarán a su nombre y no a nombre de sus socios.*

La conclusión a que nos lleva el análisis efectuado es que, la sola mención legal de la adquisición de personalidad jurídica por parte de las cooperativas las convierte en sujetos de derecho y, en esa virtud, al amparo constitucional, tienen libre e indiscriminado acceso a los tribunales y juzgados, en busca de justicia, por eso se asignan 4 puntos, más aún, cuando la norma que regula los procedimientos judiciales es distinta y ajena a la LOEPS.

#### **ACCIÓN SUGERIDA EN LA LEY:**

- Ninguna
- **10b1. ¿Tienen las cooperativas acceso a juzgados o tribunales y pueden celebrar otro tipo de acuerdos de resolución de conflictos en forma voluntaria?**

#### **ANÁLISIS DEL REGLAMENTO:**

El artículo 11 del reglamento, confirma la capacidad legal que adquiere la cooperativa al obtener personalidad jurídica, por tanto, ni existe, ni es necesaria norma expresa que se refiera a la posibilidad de acceder a tribunales y juzgados ordinarios o medios alternativos de solución de conflictos (centros de mediación o arbitraje) para resolver los conflictos frente a terceros no socios, sean personas naturales o jurídicas, públicas o privadas.

El mencionado artículo 11 del Reglamento de la LOEPS, dice lo siguiente:

*Art. 11.- Personalidad jurídica.- La personalidad jurídica otorgada a las organizaciones amparadas por la ley, les confiere la capacidad legal para adquirir derechos, contraer obligaciones y acceder a los beneficios que la ley les concede, en el ejercicio de las actividades de su objeto social.*

---

y contraer obligaciones civiles, y de ser representada judicial y extrajudicialmente

De lo expuesto y la lectura del artículo transcrito, se concluye en que la respuesta a la pregunta planteada en la herramienta CLARITY, es positiva y se asigna 4 puntos, por ser suficiente y clara la disposición reglamentaria.

**ACCIÓN SUGERIDA EN EL REGLAMENTO:**

- Ninguna

## ANÁLISIS DE CLARITY

### ÁREA DE ASUNTO CLAVE PARA LA REFORMA

#### 10. Normas de resolución de conflictos

### ASUNTO CLAVE PARA LA REFORMA

Acceso a las cortes y tribunales independientes: debido proceso

### PREGUNTA DEL ANÁLISIS DE CLARITY

**10b2. ¿Tienen las cooperativas acceso a juzgados o tribunales y pueden celebrar otro tipo de acuerdos de resolución de conflictos en forma voluntaria?**

### PRINCIPIO DE CLARITY USADO:

Principio 8 – Proteger el debido proceso

### SOLUCIÓN RECOMENDADA DE CLARITY

*Cualquier organismo encargado de adjudicar disputas que involucren cooperativas debe ser independiente de la promoción, supervisión y otras funciones de supervisión cooperativa. Las cooperativas deben tener libertad para acceder a los tribunales y otros tribunales existentes, así como para participar voluntariamente en acuerdos de arbitraje. Las cooperativas deben tener acceso a tribunales independientes y foros tradicionales para garantizar sus derechos al debido proceso.*

### *Razones subyacentes*

Las cooperativas deben tener acceso a los mismos tribunales que otras empresas para reducir al mínimo la duplicación de recursos y promover el trato equitativo entre cooperativas y otros negocios.

- ***Ejemplo que habilita:***

*Ley de Cooperativas de Chile* (Ministerio de Economía, Fomento, y Reconstrucción de Chile; Subsecretaría Retaría de Economía, Fomento y Reconstrucción 2004)

Artículo 113: Las resoluciones o actos del Departamento de Cooperativas serán reclamables ante el juzgado de letras en lo civil del domicilio del requirente, dentro de los 30 días siguientes a la recepción o publicación de la resolución respectiva, según el caso, o a la realización del acto impugnado.

El tribunal resolverá breve y sumariamente, con audiencia del Departamento de Cooperativas, para lo cual deberán emplazarlo, a fin de que si lo estima pertinente evacue su informe dentro del plazo de 15 días más el aumento que corresponda de acuerdo a la tabla de emplazamiento para contestar demandas. Junto con su informe, deberá remitir al tribunal todos los antecedentes que obren en su poder y que estén relacionados con la materia reclamada.

El tribunal podrá disponer, de oficio o a petición de parte, que se practiquen aquellas diligencias que estime indispensables para la acertada resolución del reclamo.

La sentencia recaída en el reclamo será apelable; sin embargo, aquella que lo rechace será apelable en el solo efecto devolutivo. Tratándose de reclamaciones contra resoluciones en que se impongan multas, la sentencia será apelable en los efectos suspensivo y devolutivo.

Artículo 114: Las controversias que se susciten entre los socios en su calidad de tales; entre éstos y las cooperativas de las que formen o hayan formado parte; y, entre las cooperativas entre sí, con relación a la interpretación, aplicación, validez o cumplimiento de la presente ley, su reglamento o los estatutos sociales, se resolverán por la justicia ordinaria con procedimiento de juicio sumario o mediante arbitraje, a elección del demandante. En este último caso, el arbitraje se sujetará a las normas que se establecen en los artículos siguientes.

Se resolverán bajo el mismo procedimiento, los conflictos jurídicos que surjan entre los oponentes a socios y los organizadores de cooperativas que no llegasen a constituirse legalmente, en especial respecto de la restitución de las sumas o aportes que hubiesen recibido; los relativos a la normalización de cooperativas que tengan un funcionamiento irregular; y los que se susciten con motivo de la designación de liquidadores y durante la liquidación misma de la cooperativa.

- **Ejemplo que inhabilita:** Ordenar que todo conflicto que afecta a cooperativas se presente ante el registro o entidad reguladora de cooperativas o se considere un conflicto con el gobierno.

**PRINCIPIO RELACIONADO:**

Ninguno.

<b>PUNTUACION DE LA LEY</b>	<b>4</b>	<b>PUNTUACION DEL REGLAMENTO</b>	<b>4</b>
-----------------------------	----------	----------------------------------	----------

**10b2. ¿Tienen las cooperativas acceso a juzgados o tribunales y pueden celebrar otro tipo de acuerdos de resolución de conflictos en forma voluntaria?**

**Resumen:**

La *Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria (LOEPS)*<sup>185</sup>, NO contempla norma expresa que permita el acceso de las cooperativas a los tribunales y juzgados ordinarios, en igualdad de condiciones con otras formas empresariales, pero tampoco determina jueces especiales, ni nada parecido, porque es innecesaria esa determinación, para cumplir con el principio de CLARITY analizado. La conclusión a que nos lleva el análisis efectuado a continuación es que, la sola mención legal de la adquisición de personalidad jurídica por parte de las cooperativas las convierte en sujetos de derecho y, en esa virtud, al amparo constitucional, tienen libre e indiscriminado acceso a los tribunales y juzgados, en busca de justicia, por eso se asignan 4 puntos, más aún, cuando la norma que regula los procedimientos judiciales es distinta y ajena a la LOEPS.

El artículo 11 del *Reglamento General de la LOEPS*<sup>186</sup>, confirma la capacidad legal que adquiere la cooperativa al obtener personalidad jurídica, por tanto, ni existe, ni es necesaria norma expresa

<sup>185</sup> LOEPS (Asamblea Nacional de la República del Ecuador 2011)

<sup>186</sup> REGLOEPS (Presidente de la República del Ecuador 2012)

que se refiera a la posibilidad de acceder a tribunales y juzgados ordinarios o medios alternativos de solución de conflictos (centros de mediación o arbitraje) para resolver los conflictos frente a terceros no socios, sean personas naturales o jurídicas, públicas o privadas. Se asigna 4 puntos por ser suficiente y clara la disposición reglamentaria.

### **ANÁLISIS DE LA LEY:**

La materia del análisis de esta pregunta gira alrededor, no de la resolución de conflictos internos de la cooperativa, sean entre socios o, entre socios y directivos, sino de ella, como persona jurídica, frente a terceros, como consecuencia de los eventos jurídicos que pueden derivarse del ejercicio de su actividad empresarial, compras, ventas, contratos de provisión, trabajo, arrendamiento, etc.

Visto así el asunto, el enfoque doctrinario, se torna más simple, pues, se analizará la cooperativa, desde afuera, externamente, si sus posibilidades de acceso a los tribunales y juzgados se dan en condiciones similares a las que acceden otras formas de organización.

Queda en pie, entonces, la visión sobre el acceso de las cooperativas a los mismos tribunales y juzgados y en las mismas condiciones en que lo hacen otras formas empresariales, lo cual, desde la perspectiva doctrinaria, no amerita mayor análisis. Por supuesto, las cooperativas, por su condición de personas jurídicas, son sujetos de derecho, como lo son las sociedades de capital y, tanto las unas como las otras, están sujetas al principio constitucional de igualdad ante la ley. Esta sola afirmación nos da la respuesta a la pregunta formulada, aunque, como corresponde, en líneas posteriores se analizarán los fundamentos legales del caso.

Finalmente, en lo doctrinario, debemos entender que, las cooperativas, en su ciclo vital y como sujetos de derecho, distintos de sus socios, no solo enfrentan a terceros o socios, en el marco del derecho privado, sino también, eventualmente, deben enfrentar al mismo Estado. Así es, esa posibilidad puede hacerse realidad frente a la misma autoridad de control, es decir, la posibilidad de impugnar las resoluciones dictadas por ese organismo público, que las afecten y se estimen contrarias a las normas legales, caso en el cual, en el marco del derecho de acceso a la justicia, debe defenderse, como cualquier persona o ciudadano lo haría.

En este caso y en otros, relativos a temas tributarios, por ejemplo, las cooperativas deben acceder a los tribunales y juzgados, en busca de justicia y deben hacerlo, en las mismas condiciones y al amparo de la igualdad ante la ley.

Los dos últimos casos, es decir, la impugnación de resoluciones de organismos estatales o sector público, se tramitan, mediante la aplicación de una legislación especial, denominada Contencioso - Administrativa, por tener como sujeto de la reclamación a una dependencia del Estado, mientras que, las reclamaciones a personas naturales o jurídicas del sector privado se ventilan ante los tribunales y juzgados ordinarios o comunes para todos los ciudadanos.

## **El Principio de CLARITY en la legislación y justificación de la calificación asignada**

Teniendo en cuenta la condición de sujetos de control que tienen las cooperativas, primero vemos su posición, frente a la autoridad de supervisión y control, en defensa de sus derechos que, eventualmente, pudieran ser violentados por alguna decisión de esa autoridad. Desde esa posición, vemos que, la LOEPS, consagra, expresamente, el derecho de las cooperativas de impugnar las resoluciones de la Superintendencia, ante la jurisdicción contencioso administrativa<sup>187</sup> y no existe norma específica o particular a la que deban sujetarse, sino que lo hace en las mismas condiciones de cualquier ciudadano o empresa<sup>188</sup>.

Las condiciones y el procedimiento bajo el cual se ventilan las impugnaciones de las cooperativas, contra resoluciones de la Superintendencia, constan en el Código Orgánico Administrativo<sup>189</sup> que, sin variantes, rige también para ciudadanos y otras empresas privadas.

En lo atinente al acceso de las cooperativas a tribunales y juzgados, en el desarrollo de procesos, en los que sean parte, por su condición de personas jurídicas y por causas imputables al ejercicio de sus actividades económicas, frente a personas naturales o jurídicas del sector privado, tampoco existe limitación alguna. Solo el hecho de obtener personalidad jurídica y registrarse en el órgano correspondiente, le convierte en sujeto capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones, lo que incluye su capacidad legal para comparecer en juicio, aunque, por su condición de persona jurídica debe ser representada por su gerente o administrador<sup>190</sup>.

Al respecto, el artículo 9 de la LOEPS, nos dice:

---

<sup>187</sup> Recordemos que la *Jurisdicción Contencioso Administrativa*, es una instancia ajena a la Autoridad Administrativa, pues es parte de la Función Judicial y está creada específicamente, para que los ciudadanos, puedan acudir y demandar al Estado y a sus organismos, cuando consideren que sus derechos han sido violentados, como consecuencia de un abuso de autoridad o de una inadecuada aplicación de las normas legales, en el dictado de un acto o resolución de la autoridad gubernamental o municipal.

<sup>188</sup> *Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria*: Artículo 174. (Asamblea Nacional de la República del Ecuador 2011) – Recursos Administrativos. Las personas y organizaciones que se consideren afectados por actos administrativos emitidos por la Superintendencia tendrán el derecho de presentar los recursos administrativos de conformidad con la Ley.

El recurso presentado no suspende la ejecución del acto impugnado.

De la resolución que tome la Superintendencia se podrá presentar demanda ante la Jurisdicción Contenciosa y Administrativa.

<sup>189</sup> *Código Orgánico Administrativo* (Superintendencia de Economía Popular y Solidaria 2014)

<sup>190</sup> CODIGO CIVIL.- Artículo 564 (Congreso Nacional de la Republica del Ecuador, Comisión de Legislación y Codificación 2005) - Se llama persona jurídica una persona ficticia, capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones civiles, y de ser representada judicial y extrajudicialmente

*Artículo 9. - Personalidad Jurídica.- Las organizaciones de la Economía Popular y Solidaria se constituirán como personas jurídicas, previo el cumplimiento de los requisitos que contemplará el Reglamento de la presente Ley.*

*La personalidad jurídica se otorgará mediante acto administrativo del Superintendente que se inscribirá en el Registro Público respectivo.*

*Las organizaciones en el ejercicio de sus derechos y obligaciones actuarán a su nombre y no a nombre de sus socios.*

La conclusión a que nos lleva el análisis efectuado es que, la sola mención legal de la adquisición de personalidad jurídica por parte de las cooperativas las convierte en sujetos de derecho y, en esa virtud, al amparo constitucional, tienen libre e indiscriminado acceso a los tribunales y juzgados, en busca de justicia, por eso se asignan 4 puntos, más aún, cuando la norma que regula los procedimientos judiciales es distinta y ajena a la LOEPS.

#### **ACCIÓN SUGERIDA EN LA LEY:**

- Ninguna
- **10b2. ¿Tienen las cooperativas acceso a juzgados o tribunales y pueden celebrar otro tipo de acuerdos de resolución de conflictos en forma voluntaria?**

#### **ANÁLISIS DEL REGLAMENTO:**

El artículo 11 del reglamento, confirma la capacidad legal que adquiere la cooperativa al obtener personalidad jurídica, por tanto, ni existe, ni es necesaria norma expresa que se refiera a la posibilidad de acceder a tribunales y juzgados ordinarios o medios alternativos de solución de conflictos (centros de mediación o arbitraje) para resolver los conflictos frente a terceros no socios, sean personas naturales o jurídicas, públicas o privadas.

El mencionado artículo 11 del Reglamento de la LOEPS, dice lo siguiente:

*Art. 11.- Personalidad jurídica.- La personalidad jurídica otorgada a las organizaciones amparadas por la ley, les confiere la capacidad legal para adquirir derechos, contraer obligaciones y acceder a los beneficios que la ley les concede, en el ejercicio de las actividades de su objeto social.*

De lo expuesto y la lectura del artículo transcrito, se concluye en que la respuesta a la pregunta planteada en la herramienta CLARITY, es positiva y se asigna 4 puntos, por ser suficiente y clara la disposición legal.

#### **ACCIÓN SUGERIDA EN EL REGLAMENTO**

- Ninguna

## ANÁLISIS DE CLARITY

### ÁREA DE ASUNTO CLAVE PARA LA REFORMA

#### 11. Regulación de la disolución, escisión y fusión de las cooperativas

#### ASUNTO CLAVE PARA LA REFORMA

Disolución y distribución de activos

#### PREGUNTA DEL ANÁLISIS DE CLARITY

#### 11a. ¿Contempla la ley dividir y distribuir los activos después de la disolución de una cooperativa?

#### PRINCIPIO DE CLARITY USADO:

Principio 3 – Respetar la membresía voluntaria

#### SOLUCIÓN RECOMENDADA DE CLARITY:

*Procedimientos para la aprobación de la membresía.* La ley debe proporcionar los procedimientos para cambiar o disolver la organización, incluidos los requisitos de quórum y de votación, los procedimientos para las notificaciones a los socios, para permitir el retiro de la cooperativa, y para la distribución de los activos restantes después de la disolución.

#### *Razones subyacentes*

Las cooperativas son organizaciones voluntarias, lo que implica la habilidad de cambiar o dejar de existir, así como de formarse a discreción de sus socios.

#### • *Ejemplos que habilitan:*

*Ley de Cooperativas de Bolivia* (La Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia 2013):

Artículo 74. (DESTINO DEL REMANENTE). El remanente que resultare una vez pagadas las deudas y devuelto el valor nominal actualizado del certificado de aportación, se entregará a la Cooperativa de grado superior a la que estuviere asociada o en su defecto, a otra Cooperativa del lugar, con destino a educación y fomento cooperativo.

*Ley de Cooperativas de Colombia* (Congreso de la República de Colombia 1988):

Artículo 4.- Es cooperativa la empresa asociativa sin ánimo de lucro en la cual los trabajadores o los usuarios, según el caso, son simultáneamente los aportantes de los gestores de la empresa, creada con el objeto de producir o distribuir conjunta y eficientemente bienes o servicios para satisfacer las necesidades de sus asociados y de la comunidad en general.

Se presume que una empresa asociativa no tiene ánimo de lucro, cuando cumpla los siguientes requisitos:

1. Que establezca la irrepartibilidad de las reservas sociales y en caso de liquidación, la del remanente patrimonial.

*Ley de Cooperativas del Perú* (Presidente de la República del Perú 1990):

ARTICULO 55° - Concluida la liquidación después de realizado el activo y solucionado el pasivo, el haber social resultante se destinará, hasta donde alcance y en el orden siguiente, a:

1.- Satisfacer los gastos de la liquidación;

2.- Abonar a los socios:

2.1. El valor de sus aportaciones pagadas, o la parte proporcional que les corresponda en caso de que el haber social fuere insuficiente;

2.2. Los intereses de sus aportaciones pagadas y los excedentes pendientes de pago; y,

3.- Transferir el saldo neto final, si lo hubiere para ser destinado exclusivamente a fines de educación cooperativa:

3.1. A la federación nacional del tipo a que corresponda la cooperativa liquidada;

3.2. A falta de federación; a la Confederación Nacional de Cooperativas del Perú;

3.3. En defecto de la Confederación: al Instituto Nacional de Cooperativas

*Ley Marco para Cooperativas de América Latina* (Alianza Cooperativa Internacional para las Américas 2009)

“Remanente Artículo 90. El remanente que resultare una vez pagadas las deudas y devuelto el valor nominal de las aportaciones integradas se entregará a la cooperativa de grado superior a la que estuviere asociada o, en su defecto, *a otra cooperativa del lugar, con destino a educación y fomento cooperativo.*”

*Ley de Cooperativas del Uruguay* (Asamblea General de Uruguay 2008)

“Artículo 97. (Distribución del remanente).- El remanente que resultare una vez pagadas las deudas y devuelto el valor de los aportes según las disposiciones de la presente ley, se entregará al Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOOP).

ARTÍCULO 8°. (Caracteres).- Las cooperativas deben reunir los siguientes caracteres: 7) La imposibilidad del reparto de las reservas sociales y el destino desinteresado del sobrante patrimonial en caso de liquidación.”

*Ley de Sociedades Cooperativas de Botsuana § 90, 1989*: Un aviso por el que se detallan los derechos de los socios con respecto a la resolución de asociarse “será enviado a todos los socios y acreedores” y cualquier socio “por aviso escrito [puede] declarar su intención de no ser socio de la sociedad”.

- ***Ejemplos que inhabilitan:***

*Ley de Cooperativas de Chile* (Ministerio de Economía, Fomento, y Reconstrucción de Chile; Subsecretaría Retaria de Economía, Fomento y Reconstrucción 2004):

“Artículo 40: En caso de que la cooperativa, una vez absorbidas las eventuales pérdidas, pagadas las deudas y reembolsado a cada socio el valor actualizado de sus cuotas de

participación, las reservas legales y cualesquiera otros excedentes resultantes, se distribuirán entre los socios, a prorrata de sus cuotas de participación.

La porción del patrimonio que se haya originado en donaciones recibidas por la cooperativa, salvo en el caso señalado en el artículo 81, deberá destinarse al objeto que señalen los estatutos. A falta de mención expresa, corresponderá a la Subsecretaría de Economía y Empresas de Menor Tamaño destinarlos a favor de una o más de las instituciones regidas por la presente ley.”

*Ley cooperativa de Lituania. No. I-164, 1993:* No incluye ninguna disposición para la escisión, la fusión, o la división.

**PRINCIPIO RELACIONADO:**

Ninguno.

<b>PUNTUACION DE LA LEY</b>	<b>2</b>	<b>PUNTUACION DEL REGLAMENTO</b>	<b>2</b>
-----------------------------	----------	----------------------------------	----------

**11a. ¿Contempla la ley dividir y distribuir los activos después de la disolución de una cooperativa?**

**Resumen:** La *Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria (LOEPS)*<sup>191</sup>, NO tiene disposición alguna que, en forma expresa, consagre la irrepartibilidad del activo sobrante en caso de liquidación de la cooperativa, remitiendo dicha decisión al estatuto. Esta ambigüedad de la LOEPS, al no impedir, en forma expresa, el reparto de los remanentes de la liquidación, entre los socios, dejando a discreción de la última asamblea, pone en riesgo la vida misma de las cooperativas y por eso merece ser calificada con 2 puntos.

El *Reglamento de la LOEPS*<sup>192</sup>, luego de ratificar la facultad de los socios de resolver la liquidación<sup>193</sup>, prohíbe el reparto entre los socios de la cooperativa, de los inmuebles recibidos en donación, obligando a que sean donados a otra entidad sin fin de lucro<sup>194</sup>.

<sup>191</sup> LOEPS (Asamblea Nacional de la República del Ecuador 2011)

<sup>192</sup> REGLOEPS (Presidente de la República del Ecuador 2012)

<sup>193</sup> Ídem:

Art. 16.- Destino de los bienes inmuebles de la organización en liquidación. - Los bienes inmuebles de las organizaciones sujetas a la ley, obtenidos mediante donación y que se constituyeren en sobrantes luego del proceso de liquidación, no serán susceptibles de reparto entre sus integrantes, y deberán ser donados a otra entidad local, sin fin de lucro y con objeto social similar, de conformidad con lo dispuesto en el estatuto.

La Superintendencia dictará normas que permitan identificar contablemente los bienes ingresados al Fondo Irrepartible de Reserva como donaciones a favor de la organización.

<sup>194</sup> Ibidem:

Art. 16.- **Destino de los bienes inmuebles de la organización en liquidación.** - Los bienes inmuebles de las organizaciones sujetas a la ley, obtenidos mediante donación y que se constituyeren en sobrantes luego del

Igualmente, la referencia solo a los inmuebles donados conlleva la ambigüedad del reglamento, en cuanto a la no permisividad del reparto del remanente de la liquidación, por eso, se asigna 2 puntos.

### **ANÁLISIS DE LA LEY:**

La protección de la autonomía e independencia de las cooperativas, para decidir su constitución, su organización, su funcionamiento y su disolución, incluye el derecho a tener normas claras sobre el procedimiento para hacerlo y, en el caso de la disolución, incluye la posibilidad de resolver el destino del remanente, una vez que se hayan cubierto las deudas, los gastos de la liquidación y se haya devuelto a los socios el valor de sus aportaciones.

Al respecto el 3er principio de la Alianza Cooperativa Internacional, que aborda la participación económica de los socios, precisa que, una parte de las reservas que se vayan acumulando durante la vida de la cooperativa, serán irrepartibles y aunque, no señala expresamente que no se podrá distribuir, ni aún en caso de liquidación, como lo hacen varios autores, la posibilidad de distribución del remanente, no es recomendable.

Bueno es recordar que las reservas se van formando a lo largo de varias generaciones de socios, por tanto, la posibilidad de su apropiación por parte de quienes tengan la calidad de socios al momento de la liquidación repugna a la naturaleza misma de las cooperativas. Debe tenerse en cuenta que, la sola posibilidad de reparto de reservas, sobre todo en cooperativas con muchos años de vida, será un estímulo, para liquidarlas, en lugar de fortalecerla más, y todo con el fin de que los socios actuales perciban ingresos que no los crearon. Eso se califica por la doctrina, como contrario a la naturaleza de las cooperativas.

Como ejemplo de la tesis de la irrepartibilidad, vale citar a Elsa Cuesta<sup>195</sup>:

*“En las cooperativas la reserva es de carácter colectivo y, por lo tanto, está exenta de la apropiación por parte de los asociados, ya sea en forma de distribución inmediata o mediata, como consecuencia de disolución de la cooperativa, la extinción por cualquier causa del vínculo asociativo o a través de mecanismos de transformación de la cooperativa.”*

---

proceso de liquidación, no serán susceptibles de reparto entre sus integrantes, y deberán ser donados a otra entidad local, sin fin de lucro y con objeto social similar, de conformidad con lo dispuesto en el estatuto.

La Superintendencia dictará normas que permitan identificar contablemente los bienes ingresados al Fondo Irrepartible de Reserva como donaciones a favor de la organización.

<sup>195</sup> *Manual de derecho cooperativo : tratamiento teórico y práctico, actualizado con las nuevas normas legales* (Cuesta 2000) página 182

## **El Principio de CLARITY en la legislación y justificación de la calificación asignada**

La disolución y liquidación de una cooperativa, puede obedecer a dos causas: la resolución del organismo de control, por incurrir en las prohibiciones o infracciones, previstas en el artículo 57 de la LOEPS<sup>196</sup>; o, la resolución voluntaria de los socios, tomada en asamblea general, convocada específicamente para ese efecto. Claro que, en los dos casos, la LOEPS prevé los mecanismos que permiten hacer conocer a posibles terceros y socios afectados.

Las causas y el procedimiento de liquidación se encuentran adecuadamente legislados, tanto en la LOEPS, como en su Reglamento. La cuestión por analizar es relativa al destino de los activos, una vez concluido el proceso de liquidación. El análisis normativo, concluye admitiendo la inexistencia de norma que impida el reparto del sobrante de la liquidación entre los socios, dejando a discreción del estatuto o de la asamblea general, decidir el destino de esos remanentes, lo que, podría estimarse como reconocimiento de la autonomía de las cooperativas, aunque está en contra de la doctrina y de la tendencia legislativa en Latinoamérica<sup>197</sup>.

Hasta aquí, los sobrantes de la liquidación tienen dos alternativas: o se donan o se reparten los socios, según diga el estatuto, o lo resuelva la asamblea general.

Al reflexionar sobre la validez doctrinaria del reparto del sobrante de la liquidación entre los socios, vemos que, el origen de los bienes, casi siempre, responde a excedentes no distribuidos y a utilidades obtenidas en negocios con terceros, en cuya gestión, no siempre fueron parte, los socios presentes al momento de la liquidación, por tanto, serían repartibles, solo aquellos bienes para los que aportaron los socios presentes en la liquidación.

Esta ambigüedad de la LOEPS, al no impedir, en forma expresa, el reparto de los remanentes de la liquidación, entre los socios, dejando a discreción de la última asamblea, pone en riesgo la vida misma de las cooperativas y por eso merece ser calificada con 2 puntos.

### **ACCIÓN SUGERIDA EN LA LEY:**

- Reformarla, prohibiendo el reparto del remanente de la liquidación, entre los socios.

---

<sup>196</sup> LOEPS (Asamblea Nacional de la República del Ecuador 2011):

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

<sup>197</sup> Ibidem., Artículo 64.- Saldo del activo. - Una vez concluido el proceso de liquidación de la cooperativa, el saldo del activo, si lo hubiere, se destinará a los objetivos previstos en el estatuto social o resueltos por la Asamblea General y se cancelará su inscripción en el Registro Público.

## 11a. ¿Contempla la ley dividir y distribuir los activos después de la disolución de una cooperativa?

### ANÁLISIS DEL REGLAMENTO:

El Reglamento de la LOEPS, luego de ratificar la facultad de los socios de resolver la liquidación<sup>198</sup>, prohíbe el reparto entre los socios de la cooperativa, de los inmuebles recibidos en donación, obligando a que sean donados a otra entidad sin fin de lucro<sup>199</sup>.

Igualmente, la referencia solo a los inmuebles donados conlleva la ambigüedad del reglamento, en cuanto a la no permisividad del reparto del remanente de la liquidación, por eso, se asigna 2 puntos.

### ACCIÓN SUGERIDA EN EL REGLAMENTO:

- Precisar con claridad, la prohibición de reparto del remanente de la liquidación entre los socios.

---

<sup>198</sup> Ídem:

Art. 16.- Destino de los bienes inmuebles de la organización en liquidación. - Los bienes inmuebles de las organizaciones sujetas a la ley, obtenidos mediante donación y que se constituyeren en sobrantes luego del proceso de liquidación, no serán susceptibles de reparto entre sus integrantes, y deberán ser donados a otra entidad local, sin fin de lucro y con objeto social similar, de conformidad con lo dispuesto en el estatuto.

La Superintendencia dictará normas que permitan identificar contablemente los bienes ingresados al Fondo Irrepartible de Reserva como donaciones a favor de la organización.

<sup>199</sup> Ibidem:

Art. 16.- **Destino de los bienes inmuebles de la organización en liquidación.** - Los bienes inmuebles de las organizaciones sujetas a la ley, obtenidos mediante donación y que se constituyeren en sobrantes luego del proceso de liquidación, no serán susceptibles de reparto entre sus integrantes, y deberán ser donados a otra entidad local, sin fin de lucro y con objeto social similar, de conformidad con lo dispuesto en el estatuto.

La Superintendencia dictará normas que permitan identificar contablemente los bienes ingresados al Fondo Irrepartible de Reserva como donaciones a favor de la organización.

## ANÁLISIS DE CLARITY

### ÁREA DE ASUNTO CLAVE PARA LA REFORMA

#### 11. Regulación de la disolución, escisión y fusión de las cooperativas

### ASUNTO CLAVE PARA LA REFORMA

Derechos de cooperativas y miembros en escisiones y fusiones

### PREGUNTA DEL ANÁLISIS DE CLARITY

#### 11b. ¿Contempla la ley la fusión y escisión de cooperativas a través de la definición de los procedimientos para notificar los miembros, etc.?

#### PRINCIPIO DE CLARITY USADO:

Principio 8 – Proteger el debido proceso

#### SOLUCIÓN RECOMENDADA DE CLARITY

*Procedimientos para la aprobación de la membresía.* La ley debe proporcionar los procedimientos para cambiar o disolver la organización, incluidos los requisitos de quórum y de votación, los procedimientos para las notificaciones a los socios, para permitir el retiro de la cooperativa, y para la distribución de los activos restantes después de la disolución.

#### *Razones subyacentes*

Las cooperativas son organizaciones voluntarias, lo que implica la habilidad de cambiar o dejar de existir, así como de formarse a discreción de sus socios.

- ***Ejemplo que habilita:***

*Ley de Cooperativas de Uruguay* (Asamblea General de Uruguay 2008):

Artículo 81. (Asociación entre cooperativas o con otras personas jurídicas). - Las cooperativas podrán asociarse entre sí o con personas de otra naturaleza jurídica, sean públicas o privadas, así como tener en ellas participación, si así lo prevé el estatuto, a condición de que sea conveniente para su objeto social y que no transfieran beneficios fiscales ni legales que les sean propios.

*Ley de Sociedades Cooperativas de Botsuana § 90, 1989:* Un aviso por el que se detallan los derechos de los socios con respecto a la resolución de asociarse “será enviado a todos los socios y acreedores” y cualquier socio “por aviso escrito [puede] declarar su intención de no ser socio de la sociedad”.

- ***Ejemplo que inhabilita:*** *Ley cooperativa de Lituania. No. I-164, 1993:* No incluye ninguna disposición para la escisión, la fusión, o la división.

## PRINCIPIO RELACIONADO:

Ninguno.

<b>PUNTUACION DE LA LEY</b>	<b>4</b>	<b>PUNTUACION DEL REGLAMENTO</b>	<b>4</b>
-----------------------------	----------	----------------------------------	----------

### **11b. ¿Contempla la ley la fusión y escisión de cooperativas a través de la definición de los procedimientos para notificar los miembros, etc.?**

**Resumen:** *La Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria (LOEPS)*<sup>200</sup>, SI contempla con claridad, la posibilidad de fusión (sea por creación o por absorción) y escisión de cooperativas, por decisión voluntaria de sus socios. Entonces, en la LOEPS, SI se cumple el principio de CLARITY sobre el respeto a la voluntad de los socios de resolver la fusión, según sus intereses y de retiro voluntario de los socios que no compartan la idea de la fusión. Por eso, la calificación con 4 puntos es acertada.

Por lo expuesto en el presente análisis, el procedimiento de fusión se encuentra adecuadamente reglamentado en el *Reglamento General de la LOEPS (REGLOEPS)*<sup>201</sup> y prevé los derechos de los socios en desacuerdo con ese paso y los derechos de terceros, por tanto, se asigna 4 puntos al cumplimiento del principio analizado.

### **ANÁLISIS DE LA LEY:**

La fusión es una medida que, en ciertos casos, se torna necesaria para la sobrevivencia de las cooperativas, pues, se vuelven más competitivas sobre todo en sectores de permanente innovación, por esta razón, desde el punto de vista legal, no se justifica crear normas que obstaculicen esta figura (Sánchez Pachón, 2015. Citado por García, 2020), además que se trata de una decisión democrática y autónoma de los socios.

Si bien es cierto que la fusión, en algunos casos, es saludable y salvadora, no es menos cierto que, genera algunas dificultades en su ejecución, especialmente, consecuencia del sentimentalismo de algunos socios alrededor de su cooperativa, por eso, la previsión de que, el socio que no participe de la fusión está en libertad de retirarse de la cooperativa, es muy bien concebida.

Siendo una decisión democrática de los socios y una herramienta para crecer, no deja de ser necesario, pensar en la integración en un ente de segundo grado, como alternativa para buscar la suma de esfuerzos y el aprovechamiento de economías de escala.

### **El Principio de CLARITY en la legislación y justificación de la calificación asignada**

<sup>200</sup> LOEPS (Asamblea Nacional de la República del Ecuador 2011)

<sup>201</sup> REGLOEPS (Presidente de la República del Ecuador 2012)

En cuanto a la fusión, en el artículo 56, la LOEPS la concibe como voluntaria “*por decisión de las dos terceras partes de los socios o representantes, previa aprobación de la Superintendencia*”, por tanto, la expresión de voluntad de los socios de las cooperativas a fusionarse deberá ser aceptada por el órgano de control, para ser ejecutada en la práctica, aprobación que, aunque parezca excesiva, es necesaria.

Siendo materia de asamblea general y siendo la convocatoria expresamente para esa finalidad, por así determinarlo la norma jurídica, se sobrentiende que están siendo notificados los socios con la posible fusión de ahí que, asistiendo o dejando de asistir a la asamblea resolutive de la fusión, tienen libertad plena para ser parte o no, de la nueva organización, al tenor de lo previsto en el segundo inciso del mismo artículo 56 de la LOEPS que reza:

*“Art. 56. – (...) La expresión de voluntad por escrito de los socios que no estuvieren de acuerdo con la fusión o escisión, se considerará como solicitud de retiro voluntario y dará derecho a la liquidación de los haberes”.*

Entonces, en la LOEPS, SI se cumple el principio de CLARITY sobre el respeto a la voluntad de los socios de resolver la fusión, según sus intereses y de retiro voluntario de los socios que no compartan la idea de la fusión. La obligatoria aprobación de la fusión por parte de la SEPS no implica limitación alguna al derecho de decidir la fusión, sino más bien un prudente cuidado de los intereses de terceros ajenos a la cooperativa que, podrían verse afectados con la fusión o con la escisión, dada su calidad de acreedores, por ejemplo. Por eso, la calificación con 4 puntos es acertada.

#### **ACCIÓN SUGERIDA EN LA LEY:**

- Ninguna

**11b. ¿Contempla la ley la fusión y escisión de cooperativas a través de la definición de los procedimientos para notificar los miembros, etc.?**

#### **ANÁLISIS DEL REGLAMENTO:**

El reglamento como finalidad natural, tiene a su haber, el desarrollo de la norma legal y, más todavía, el autor de estos análisis menciona que la ley dice LO QUE SE HACE y el reglamento dice COMO SE HACE. En efecto, en el Reglamento de la LOEPS, se desarrolla el procedimiento de la fusión que contempla sendas asambleas generales de las cooperativas a fusionarse y luego

una asamblea conjunta de ellas, donde se aprueba el balance inicial; la distribución de los aportes; y, el estatuto de la cooperativa que surge como consecuencia de la fusión.<sup>202</sup>

Por lo expuesto en el presente análisis, el procedimiento de fusión se encuentra adecuadamente reglamentado y prevé los derechos de los socios en desacuerdo con ese paso y los derechos de terceros, por tanto, se asigna 4 puntos al cumplimiento del principio analizado.

#### **ACCIÓN SUGERIDA EN EL REGLAMENTO:**

- Ninguna

---

<sup>202</sup> Ídem:

Artículo 47.- Fusión.- La fusión se resolverá en asambleas generales de las cooperativas a fusionarse, convocadas especialmente para ese efecto. La fusión podrá decidirse en cualquier tiempo, con el voto de las dos terceras partes de los socios o representantes.

Artículo 50.- Asamblea conjunta.- Resuelta la fusión se realizará una asamblea general conjunta de los socios de las cooperativas, en la que se aprobará el estado financiero inicial consolidado de la naciente institución, el estatuto social de la misma y se elegirán los vocales de los consejos.

Artículo 51.- Aprobación de fusión.- La Superintendencia aprobará la fusión y las correspondientes reformas estatutarias y distribución de capital social en aportaciones, resolución que, en tratándose de bienes inmuebles, será inscrita en el Registro de la Propiedad y constituirá título de dominio.

En la misma resolución de aprobación de la cooperativa creada o absorbente, se dispondrá la cancelación del registro de las absorbidas o de las fusionadas, la inscripción de la cooperativa naciente en el registro público y el registro de la directiva y Gerente

## ANÁLISIS DE CLARITY

### ÁREA DE ASUNTO CLAVE PARA LA REFORMA

## 12. Regulación de las organizaciones de nivel superior de las cooperativas

### ASUNTO CLAVE PARA LA REFORMA

Membresía y estructura de organizaciones ápices de segundo o tercer grado

### PREGUNTA DEL ANÁLISIS DE CLARITY

**12a. ¿Son permisivas las leyes relacionadas con las asociaciones u organizaciones de nivel superior (no estipulan que las cooperativas deben ser miembros de tales organizaciones)?**

### PRINCIPIO DE CLARITY USADO:

Principio 2 – Proteger la autonomía e independencia

### SOLUCIÓN RECOMENDADA DE CLARITY

*Autonomía liberal.* La ley debe permitir la formación de organizaciones de grado superior, tales como asociaciones, federaciones, y confederaciones, sin dictar su estructura o exigir que las cooperativas formen parte de tales organizaciones o las apoyen.

### *Razones subyacentes*

La provisión de servicios a través de organizaciones de grado superior consolida el carácter democrático y el acervo importante de conocimientos del movimiento cooperativo. La imposición de la estructura organizativa de los movimientos cooperativos sacrifica la autonomía democrática de cada cooperativa y puede promover prácticas ineficientes que inhiben la competitividad.

### • *Ejemplo que habilita:*

*Ley de Cooperativas de Colombia* (Congreso de la República de Colombia 1988):

**Artículo 92.-** Las cooperativas podrán asociarse entre sí para el mejor cumplimiento de sus fines económicos o sociales en organismos de segundo grado de carácter nacional o regional. Aquéllos de índole económica serán especializados en determinado ramo o actividad. En los organismos de segundo grado podrán participar, además fondos de empleados, asociaciones mutualistas, denominadas sociedades mutitarias por la Ley 24 de 1931 y demás instituciones sin ánimo de lucro que puedan contribuir a beneficiarse de las actividades que desarrollen estos organismos.

Los organismos de segundo grado de carácter nacional requieren para constituirse un número mínimo de diez cooperativas.

Los de carácter regional se constituirán con no menos de cinco cooperativas.

*Ley de Cooperativas de Uruguay* (Asamblea General de Uruguay 2008)

Artículo 82. (Federaciones y confederaciones).- Para la defensa y la promoción de sus intereses en cuanto cooperativas, éstas podrán asociarse libre y voluntariamente en federaciones y confederaciones de cooperativas, sin perjuicio de poder promover cualquier otra fórmula asociativa, de acuerdo con la legislación general reguladora del derecho de asociación. (...)

*Código Cooperativo de Filipinas, §1, 1990*: “El Estado reconoce los derechos del sector cooperativo de iniciar y de fomentar dentro de sus propios rangos la promoción, organización, capacitación, colección de información, auditoría y servicios de ayuda cooperativos.”

- **Ejemplo que inhabilita:** Ley de Sociedades Cooperativas de Tanzania, § 17, 2003: Permite al registrador de las cooperativas “exigir a dos o más sociedades que se asocien y soliciten el registro de tal asociación”.

#### PRINCIPIO RELACIONADO:

Ninguno.

<b>PUNTUACION DE LA LEY</b>	<b>4</b>	<b>PUNTUACION DEL REGLAMENTO</b>	<b>4</b>
-----------------------------	----------	----------------------------------	----------

#### 12a. ¿Son permisivas las leyes relacionadas con las asociaciones u organizaciones de nivel superior (no estipulan que las cooperativas deben ser miembros de tales organizaciones)?

**Resumen:** La *Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria* (LOEPS)<sup>203</sup>, SI precisa la posibilidad de constituir organismos de grado superior y los clasifica con fines de representación y con fines económicos. No existe norma que obligue a las cooperativas a formar parte de ellos. El tratamiento que da la LOEPS a la integración, resulta ser el más adecuado, incluso, en el Derecho Comparado, por eso, en lo relativo al cumplimiento del principio de CLARITY en este subtema, la puntuación es de 4.

La voluntad de adscripción a organismos de grado superior se desarrolla con claridad en el *Reglamento General de la LOEPS*<sup>204</sup>, donde la decisión de afiliación o desafiliación se deja en manos del consejo de administración de cada cooperativa<sup>205</sup>. El tratamiento que da la LOEPS a la integración, resulta ser el más adecuado, incluso, en el Derecho Comparado, por eso, en lo relativo al cumplimiento del principio de CLARITY en este subtema, la puntuación es de 4.

<sup>203</sup> LOEPS (Asamblea Nacional de la República del Ecuador 2011)

<sup>204</sup> REGLOEPS (Presidente de la República del Ecuador 2012)

<sup>205</sup> Ídem: Artículo 34.- Atribuciones y deberes.- El Consejo de Administración tendrá las siguientes atribuciones y deberes:

13. Resolver la afiliación o desafiliación a organismos de integración representativa o económica;

## ANÁLISIS DE LA LEY:

La integración o “cooperación entre cooperativas”, como la denomina el 6to principio de la Alianza Cooperativa Internacional, es también parte de la identidad cooperativa, además de que puede ser un medio de fortalecimiento empresarial. En todo caso, importa mucho el que se garantice la autonomía e independencia de las cooperativas, en la decisión de pertenencia a los organismos de integración.

*“constituye un sistema organizativo de base federalista compuesto por una pluralidad de entidades autónomas e independientes de diferentes dimensiones, pero de objeto social similar, con vida propia, pero a la vez vinculadas entre sí en forma voluntaria, en la que cada una de ellas mantiene su personería jurídica y económica.”<sup>206</sup>*

La integración puede perseguir objetivos de mera representación y defensa de los intereses comunes de las afiliadas, en cuyo caso, de asimilan más a los gremios, como también puede perseguir objetivos eminentemente económicos, comerciales o de negocios.

### **El Principio de CLARITY en la legislación y justificación de la calificación asignada**

La ley ecuatoriana, norma con suficiencia la conformación de organismos de segundo y tercer grado del movimiento cooperativo, dividiéndolos en organismos de representación o económicos, según los objetivos que persigan, así, los de representación, deben cumplir ciertas condiciones que les permitan ser considerados como portavoces de sus afiliadas<sup>207</sup>.

Los organismos de integración económica, en cambio, gozan de mayor flexibilidad en su estructura y constitución, la misma que realmente, queda en manos de las mismas organizaciones que se integran, es decir, se reconoce totalmente su autonomía para decidir las condiciones y los objetivos de su integración, lo cual, es altamente positivo, porque no existe imposición del gobierno, sino surgen de una necesidad de cooperación intercooperativas<sup>208</sup>.

---

<sup>206</sup> *Derecho Cooperativo, Mutual y De La Economía Social y Solidaria* (García Muller 2019)

<sup>207</sup> *Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria* (Asamblea Nacional de la República del Ecuador 2011):

Art. 123.- Integración representativa.- La integración representativa se constituirá con el objeto de defender los intereses de sus afiliadas, ante organismos públicos y privados, colaborar en la solución de sus conflictos y brindarles capacitación, asesoría y asistencia técnica y podrán ser uniones, redes, federaciones de cada grupo y confederaciones.

<sup>208</sup> *Ibidem*: Integración económica. - La integración económica se constituirá con el objeto de complementar las operaciones y actividades de sus afiliadas mediante la gestión de negocios en conjunto; producir, adquirir, arrendar, administrar o comercializar bienes o servicios en común; estructurar cadenas y/o circuitos de producción, agregación de valor o comercialización; y, desarrollar sus mutuas capacidades tecnológicas y competitivas, a través de alianzas estratégicas, consorcios, redes o grupos, de manera temporal o permanente, bajo la forma y condiciones libremente pactadas por sus integrantes.

Como en algunos de los cuestionarios anteriores que han sido analizados, en este caso, la LOEPS, en lo relativo a la integración cooperativa, se limita a las declaraciones y definiciones de los entes susceptibles de ser conformados, dejando al Reglamento el desarrollo de los procedimientos y características que deben cumplir los organismos de integración que, por consiguiente, tiene pleno reconocimiento en la legislación ecuatoriana.

El tratamiento que da la LOEPS a la integración, resulta ser el más adecuado, incluso, en el Derecho Comparado, por eso, en lo relativo al cumplimiento del principio de CLARITY en este subtema, la puntuación es de 4.

#### **ACCIÓN SUGERIDA EN LA LEY:**

- Ninguna

**12a. ¿Son permisivas las leyes relacionadas con las asociaciones u organizaciones de nivel superior (no estipulan que las cooperativas deben ser miembros de tales organizaciones)?**

#### **ANÁLISIS DEL REGLAMENTO:**

La voluntad de adscripción a organismos de grado superior se desarrolla con claridad en el Reglamento de la LOEPS, donde la decisión de afiliación o desafiliación se deja en manos del consejo de administración de cada cooperativa <sup>209</sup>. Para mayor abundamiento, el artículo 115, en su inciso final, determina con total claridad que: *“La afiliación a los organismos de integración por parte de las personas y organizaciones amparadas por la ley, será voluntaria”*.

En base de lo expuesto, el Reglamento no amerita de mayor análisis, pues, se limita a enumerar las actividades en que deben emprender las uniones y federaciones, como organismos de integración representativa, pues, las actividades de los organismos de integración económica deben constar en los mismos acuerdos suscritos entre las cooperativas con esta finalidad, respetando la autonomía de las cooperativas constituyentes.

La minuciosidad en el detalle del procedimiento de constitución y las actividades de los organismos de integración <sup>210</sup>, permiten que, el Reglamento de la LOEPS, en este subtema, sea calificado con 4 puntos.

---

<sup>209</sup> Reglamento de la LOEPS: Artículo 34.- Atribuciones y deberes.- El Consejo de Administración tendrá las siguientes atribuciones y deberes:

13. Resolver la afiliación o desafiliación a organismos de integración representativa o económica;

<sup>210</sup> El Título IV del Reglamento de la LOEPS, desde el artículo 115, hasta el artículo 125, detalla con minuciosidad, tanto el procedimiento de constitución de los organismos de integración representativa y

**ACCIÓN SUGERIDA EN EL REGLAMENTO:**

- Ninguna

---

económica, como las actividades que ellos pueden desarrollar, además de su estructura interna,

## Obstáculos sectoriales de las cooperativas y asociaciones

Dentro del proyecto de implementación en Ecuador de la *Iniciativa para la Regulación y el Derecho Cooperativo* (CLARITY por sus siglas en inglés), se realizaron conversatorios con actores del sector asociativo y cooperativo de tres áreas estratégicas, que son: agropecuario, pesca y turismo.

El objetivo de los talleres fue conocer las experiencias de los asistentes respecto del registro de sus organizaciones y los principales obstáculos que enfrentan para el desarrollo de sus actividades. Para cumplir con este objetivo se plantearon dos preguntas, tanto a asociaciones como a cooperativas, que son:

- ¿Cuáles son los obstáculos para la creación y registro de nuevas cooperativas en su sector?
- ¿Cuáles son los obstáculos para el desarrollo de sus organizaciones?

A continuación, presentamos las ideas principales que fueron expuestas por los participantes en cada conversatorio y sus recomendaciones.

Las recomendaciones fueron mencionadas por los participantes del conversatorio según los problemas y obstáculos de sus propias experiencias; Es fundamental que el nuevo gobierno a través de las autoridades pertinentes preste atención y soluciones los problemas que se han mencionado, además de seguir fomentando la creación la creación de asociaciones y cooperativas.

### Sector Agropecuario

Representantes del sector agropecuario se reunieron el 19 de abril del 2021, en una reunión virtual de Zoom con el registro de 30 representantes de asociaciones y cooperativas, en el que se compartieron datos generales del sector sobre el número de organizaciones, número de socios y participación de hombres y mujeres.

Según datos publicados por la *Superintendencia de Economía Popular y Solidaria* (SEPS)<sup>211</sup> indican que entre el 2015 y el 2020 el número de organizaciones ha crecido en 92,2 %. Las 15.172 organizaciones representan a 484.757 socios, es importante anotar que el crecimiento que ha tenido el número de personas vinculadas al sector se incrementó en un 136.9 %.

En el sector agropecuario se registran 4.902 organizaciones activas con 132.237 socios registrados, de estos el 91.7 % corresponden a asociaciones, el 7.8 % a cooperativas y el 0.5 % a organizaciones comunitarias. Las mujeres representan el 36.8 % y los hombres el 60.32 %.

A continuación, presentamos las ideas principales que fueron expuestas por los participantes.

1. A criterio de un asistente el trámite de asociaciones se percibe como la unión de personas con necesidades mucho más estrechas.
2. En cuanto a facilidad o dificultad de registro se avanzó mucho en comparación con los primeros años.

---

<sup>211</sup> *Actualidad y Cifras EPS – Febrero 2021* (Superintendencia de Economía Popular y Solidario (SEPS) 2021)

3. El principal problema es convencer a las personas de la necesidad de asociarse.
4. Hay muchos proyectos dirigidos a asociaciones y no existen organizaciones que puedan participar en los mismos.
5. Un participante del sector lechero manifestó primeramente los problemas del sector como son: comercialización desordenada en el sector, abuso en canales de intermediación, desconocimiento técnico para manejar procesos productivos eficientes, mano de obra no calificada y corrupta por proveedores y por los comercializadores de leche, desconfianza entre pequeños, medianos y grandes productores.
6. Existe una desconfianza cultural sobre el manejo de dinero por lo que no contemplaron en primera instancia formar una cooperativa. Este grupo piensa migrar de asociación a una cooperativa reforzando sistemas de fiscalización acordada sobre el manejo de dineros: y, encontrar un punto que les asocie como puede ser los procesos productivos.
7. Otros participantes manifestaron que las leyes son un impedimento refiriéndose a la LOEPS, en cuanto a la conformación de la directiva, imposibilidad de reelegir cargos de la directiva, número de socios e incluso el nombre de la organización, así como, el tema burocrático que se han percibido como barreras enormes.
8. Es necesario que se analice al cooperativismo con una visión empresarial, las cooperativas deben manejarse sin perder su esencia, cambiando la visión de corto plazo a metas de mediano y largo plazo.
9. Otro problema al registrar una cooperativa es el Art. 22 de la LOEPS que hace referencia al objeto de la cooperativa con una sola actividad y puede tener otras complementarias, pero esto finalmente está sujeto a la interpretación del funcionario de turno de la (SEPS).
10. Otro inconveniente es el modelo de estatuto estándar que impone la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS) restringiendo las actividades.
11. Otro problema es el art. 29 de la LOEPS que hace referencia a la creación de una cooperativa entre personas naturales con personas jurídicas en un mismo acto. El problema es que estos temas quedan en la interpretación del funcionario de turno que realiza el trámite en la SEPS.
12. Se refuerza el tema de que la cooperativa permite retirar el aporte que el socio realice, así como, la facultad de distribuir los excedentes a los socios, luego de las reservas que realiza la cooperativa.
13. La Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria (LOEPS) tiene equivocados los segmentos de las cooperativas ya que se da el mismo tratamiento a una organización que tiene 5 millones de dólares como otra que tiene 5 mil.
14. Otro problema es que se fomenta el registro de asociaciones para recibir beneficios del gobierno, ONGs u otros organismos.
15. Las organizaciones normalmente sobreviven mientras tengan apoyo externo, pero no deben ser a largo plazo, los aportes deben ser tratados como capitales semillas, reforzando la solidaridad entre miembros.
16. La LOEPS se enfoca más en las cooperativas del sector financiero.
17. Los trámites burocráticos son largos y tediosos, devolución de trámites, hay trámites que superan los 6 meses, se han cerrado oficinas de la SEPS en provincias lo que dificulta los procedimientos.

18. Se ha minado la confianza de las personas al realizar grandes ofrecimientos cuando se constituyen las asociaciones y luego incumplirlos.
19. Se piden grandes capitales para poder constituir una cooperativa de producción a nivel nacional.
20. Se han centralizado los trámites de la SEPS en Quito y el cierre de oficinas en provincias más el teletrabajo, demora los trámites mucho más que antes.
21. La única palabra que conoce el agricultor en el campo es el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) solo pueden crear asociaciones no cooperativas.
22. Falta de conocimiento sobre el cooperativismo, especialmente sobre las cooperativas agrícolas.

## **RECOMENDACIONES**

Las recomendaciones fueron emitidas por los participantes:

1. Es urgente y fundamental trabajar el desarrollo de una verdadera cultura cooperativista, desde programas de educación, programas de formación en las universidades, en los institutos superiores, en los colegios agropecuarios, etc.
2. Crear un programa de educación cooperativa a todo nivel, es decir para funcionarios del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), para los profesores de economía y desarrollo rural en las principales universidades del país, y para los empleados y miembros de las asociaciones del sector agropecuario. La idea es educar al país sobre el cooperativismo y su potencial para transformar el agro y las zonas rurales.
3. Cambiar la visión del agricultor para que tome un papel activo y de cambio frente a la realidad que tiene el mercado.
4. Revisar el alcance de los Arts. 22 y 29 de la LOEPS.
5. Se sugiere la revisión de los segmentos de cooperativas con el objetivo de diferenciar el trato según características particulares.
6. Tener una ley proporcional según el tamaño de las cooperativas.
7. Socializar el potencial del cooperativismo porque existe un gran desconocimiento de las ventajas de este tipo de organizaciones.
8. Separar claramente las disposiciones de la LOEPS sobre asociaciones y cooperativas.
9. Trabajar en disposiciones legales para facilitar la transición de asociación a cooperativa.
10. Trámites en la SEPS deben ser cortos y fáciles de realizar.
11. Se deben buscar alternativas para los aportes de los socios, por ejemplo, se pasó de un aporte general a un aporte por número de árboles de cacao de producción.
12. Se sugiere que los funcionarios de la Economía Popular y Solidaria (EPS) realicen visitas a cooperativas exitosas en otros países, constituyéndose en buenas alternativas para el desarrollo del sector rural especialmente.
13. Contactar con los funcionarios del nuevo Gobierno para exponer la importancia de las cooperativas en el sector agropecuario.

## **WORDCLOUD**

Wordcloud es una herramienta de acceso libre que se puede usar en modo online, en este caso nos permite identificar a través de palabras clave que son expresadas por los asistentes, cada vez que una palabra o una idea se repita la imagen de esta palabra se agranda en el Wordcloud.

Este ejercicio nos permitió identificar cuáles son los principales obstáculos tanto para constituir una organización como para su desarrollo.

Figura 12: Imagen de Wordcloud del Conversatorio del Sector Agropecuario

En el caso del sector agropecuario las palabras e ideas que más se han repetido son :

- LOEPS
- Burocracia
- Demora en trámites
- Abogados
- Falta de confianza de socios
- Cierre de oficinas regionales
- Falta de capacitación y talleres
- Personal de la SEPS



Estas ideas se relacionan íntimamente con las conclusiones que constan en este documento, por ejemplo, es notoria la necesidad de reformar la LOEPS en el sentido de la conformación de las directivas y número de socios mínimos en las organizaciones, se manifiesta un claro obstáculo al no poder cubrir con todos los cargos ya que está prohibida la reelección de directivos.

Otro punto a resaltar es la excesiva burocracia para constituir las organizaciones, que se refleja íntimamente con la interacción que tiene el socio con el funcionario de la SEPS al dejar a “libre interpretación” del funcionario decisiones básicas como el nombre de la futura asociación o cooperativa.

Es importante resaltar que el cierre de oficinas de la SEPS regionales como la de Cuenca tiene graves consecuencias como es retraso en los trámites, centralización de los mismos y falta de un contacto directo para solucionar problemas del usuario.

Gracias a las intervenciones de los participantes en el conversatorio del sector agropecuario sobre cooperativismo en Ecuador, podemos observar que existen varios problemas de diferente índole al momento de la creación de asociaciones y cooperativas, al igual que en el desarrollo de sus actividades; algunos de estos problemas requieren de una solución urgente ya que afectan directamente a los pequeños, medianos y grandes productores, es necesario fomentar una cultura de cooperativismo en relación a información y ventajas de asociación.

Agradecemos la participación de las siguientes organizaciones:

- FEDEFRUNOR
- GAD - CHONE
- Aprocafa
- Asocangrejo
- Unión Europea
- Proamazonia
- ASOPROAUS
- Universidad UTE Ecuador
- Fundación Consorcio de Queseras Rurales Comunitarias-FUNCONQUERUCOM
- Asociación de Productores de Caña de Azúcar del Cantón La Troncal
- ASOPROAUS
- CON NOR
- Productor de Aguacate Hass
- FEDEFRUNOR
- Fundación Unión de Organizaciones Campesinas de Salinas - FUNORSAL
- Asociación Holstein
- Gobierno Provincial de Manabí
- UCAN

## **Sector de Pesca**

Representantes del sector pesquero se reunieron el 21 de abril del 2021 en una reunión virtual de Zoom con el registro de 30 representantes de asociaciones y cooperativas, en el que se compartieron datos generales del sector sobre el número de organizaciones, número de socios y participación de hombres y mujeres.

La actividad pesquera en Ecuador está conformada por dos subsectores principales: la pesca industrial; y la pesca artesanal caracterizada según la Ley de Pesca y Desarrollo pesquero por la operación manual de las artes de pesca que a su vez se divide en 3 subsectores (pesca de recolección peatonal, pesca artesanal costera y pesca artesanal oceánica).

La actividad pesquera en el Ecuador contribuye significativamente al desarrollo del país. Genera empleo al 1.4% de la Población Económicamente Activa (PEA) y aporta con el 1.2% al Producto Interno Bruto (PIB).

El objetivo del taller fue conocer las experiencias de los asistentes respecto del registro de sus organizaciones y los principales obstáculos que enfrentan para el desarrollo de sus actividades. Para cumplir con este objetivo se plantearon dos preguntas, tanto a asociaciones como a cooperativas, que son:

- ¿Cuáles son los obstáculos para la creación y registro de nuevas cooperativas en su sector?
- ¿Cuáles son los obstáculos para el desarrollo de sus organizaciones?

A continuación, presentamos las ideas principales que fueron expuestas por los participantes.

1. Actualmente existen mayor número de asociaciones que cooperativas. Ya que en el último tiempo existió un direccionamiento de las autoridades gubernamentales para la creación de asociaciones.
2. Los participantes han mencionado que para la creación de cooperativas se requiere de trámites más largos y requisitos más complejos.
3. En la mayoría de los casos no se presentaron problemas mayores en cuanto a la creación de asociaciones y cooperativas.
4. Existió mayor facilidad para la constitución de asociaciones y cooperativas después del terremoto del 2016.
5. La SEPS brindó asesoramiento constante a través de talleres sobre la creación de cooperativas y asociaciones a personas del sector pesquero.
6. Es necesario fomentar el fortalecimiento de las asociaciones y cooperativas de pescadores en Ecuador, ya que al existir gran número de asociaciones en un mismo lugar las organizaciones se pueden debilitar.
7. Existe elevados niveles de inseguridad en alta mar lo que pone en riesgo no solo la integridad y salud de los pescadores, sino que también afecta profundamente la economía de los mismos pescadores y sus familias.
8. Las políticas gubernamentales para combatir la inseguridad no han funcionado, el sector pesquero pide mayor intervención del gobierno.
9. Los trámites en La Fiscalía del Estado para denunciar robos y demás actos de inseguridad son largos y no se da el seguimiento necesario, no se ven resultados.
10. Existe un alto nivel de endeudamiento de los pescadores.
11. El sector pesquero no se ha recuperado de la crisis económica provocada por el terremoto del 2016 y esta crisis se ha profundizado notablemente por la pandemia del Covid-19.
12. En múltiples ocasiones han existido problemas para el registro de directivas administrativas y de vigilancia en la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS).
13. La Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS) pide el cambio de estatutos internos de asociaciones y cooperativas para elecciones e inscripción de directiva.

14. Existe una evidente falta de oficina físicas en algunos territorios, por lo que para realizar trámites se tiene que recurrir a las oficinas zonales ubicadas en otras provincias, lo que representa un gasto extra.
15. Por el contexto actual y el teletrabajo los trámites en la SEPS se llegan a demorar hasta 3 meses en procesos que antes se demoran un día o máximo dos.
16. Falta de apoyo interno en las organizaciones.
17. No se han renovado los permisos emitidos por el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP, un ministerio bajo el MAG) para la captura de ciertas especies de peces. Al no tener el permiso adecuado el comerciante no puede transportar el producto a otro sitio y pueden existir decomisos. Lo que genera una clara pérdida económica

### **Recomendaciones:**

Las recomendaciones fueron emitidas por los participantes

1. Es necesario crear oficinas de la SEPS en las provincias con el fin de realizar trámites que sean necesarios sin tener que viajar a oficinas zonales en otras provincias.
2. Se debe mejorar la atención y tiempo de respuesta a los trámites que presentan las asociaciones y cooperativas en el contexto actual de teletrabajo en la SEPS.
3. Se sugiere al gobierno implementar una serie de disposiciones en varios ejes para combatir la inseguridad y piratería en alta mar que pone en riesgo el bienestar y economía de los pescadores.
4. Se recomienda que se continúe con el asesoramiento y talleres constantes en relación a la creación de asociaciones y cooperativas para el sector pesquero.
5. Se recomienda al nuevo gobierno implementar políticas que promuevan el crecimiento y estabilidad económica en el sector pesquero de Ecuador, quienes no se han recuperado desde el terremoto de 2016.
6. Ofrecer planes de financiamientos accesibles para el sector pesquero que cubran las necesidades urgentes en relación al desarrollo de sus actividades.
7. El Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP) en conjunto con Ministerio de Ambiente deben brindar atención urgente al tema de los permisos de pesca de ciertas especies.
8. Contactar con los funcionarios del nuevo Gobierno para exponer la importancia de las cooperativas en el sector pesquero.
9. Se recomienda al gobierno seguir impulsando la creación de cooperativas y asociaciones de las actividades de pesca.

Las intervenciones de los participantes en el conversatorio del sector pesquero en relación al cooperativismo en Ecuador evidenciaron que existen problemas con la creación de cooperativas y asociaciones y el desarrollo de sus actividades, que son importantes de solucionar en el menor tiempo posible. Sin embargo, se puede notar que existen otro tipo problemáticas que están afectando gravemente a los pescadores. El conversatorio concluyó con la imagen de una nube de palabras en la cual se puede observar los problemas que más se han mencionado durante la reunión.



- Cooperativa de Pescadores 11 de noviembre la Cabuya
- Cooperativa de Producción Pesquera Artesanal Jehová es mi Pasto
- Cooperativa de Producción Pesquera Artesanal Vikingos del Mar
- Cooperativa Puerto Canoa
- Cooperativa de Producción Pesquera Artesanal Nuevo Porvenir
- Cooperativa De Producción Pesquera Artesanal Puerto Hualtaco Huaquillas
- Cooperativa Artesanal Delfines del Norte de San Clemente
- ASOPEDONJUAN
- Cooperativa Pesquera Artesanal 20 de septiembre
- ASOPROCOMSAL Asociación de Producción Pesquero Artesanal Mujeres Emprendedoras de la Comunidad de Salinas
- Asociación de Pescadores Artesanales San Pedro
- Asociación Defensores del Manglar
- Cooperativa los Delfines de la Chorrera / Asociación de Servicios Turísticos la Chorrera
- Asociación de Cangrejeros 6 de Julio

## Sector de Turismo

Representantes del sector turístico se reunieron el 23 de abril del 2021 en una reunión virtual vía Zoom con el registro de 24 representantes del sector sobre el número de organizaciones, número de socios y participación de hombres y mujeres.

Al cierre del 2020, se contaba con 326 organizaciones de la EPS en el turismo, de las cuales 299 son asociaciones, 20 organizaciones comunitarias y 7 cooperativas. Estas representan 6549 socios, de los cuales 39,68 % son mujeres y 60,32 % hombres. Entre 2015 y 2020 el número de organizaciones de la EPS en el turismo ha crecido en 379,4%, y el número de personas vinculadas al sector ha crecido 706,5 %.

La actividad turística en Ecuador se divide en dos subsectores principales: turismo convencional; y turismo comunitario que se define como una forma de gestión del turismo con tres perspectivas fundamentales: (i) una sensibilidad especial con el entorno natural y las particularidades culturales, (ii) la búsqueda de sostenibilidad integral (social y natural), (iii) y el control efectivo del negocio turístico por parte de las comunidades.

El objetivo del taller fue conocer las experiencias de los asistentes respecto del registro de sus organizaciones y los principales obstáculos que enfrentan para el desarrollo de sus actividades. Para cumplir con este objetivo se plantearon dos preguntas, tanto a asociaciones como a cooperativas, que son:

- ¿Cuáles son los obstáculos para la creación y registro de nuevas cooperativas en su sector?
- ¿Cuáles son los obstáculos para el desarrollo de sus organizaciones?

A continuación, presentamos las ideas principales que fueron expuestas por los participantes.

1. El turismo es gravemente afectado porque no existen los servicios básicos indispensables (agua potable, electricidad, etc.) en algunos sectores, sobre todo vinculados a zonas rurales de la costa o sierra y no se puede brindar un servicio de calidad a los visitantes.
2. La falta de servicios básicos también pone en riesgo las normas de bioseguridad que se debe seguir por el contexto de la pandemia del covid-19.
3. Ni el municipio de cada región ni el gobierno provincial apoyan a las comunidades con los servicios básicos indispensables ni recursos económicos para el desarrollo del sector.
4. Para obtener los permisos de actividades turísticas las personas deben viajar a otros cantones de su provincia, los cuales en ocasiones se encuentran muy lejos y representa un costo extra.
5. No existe motivación en la población de constituirse como asociación o cooperativa debido a que no cuentan con los recursos necesarios para el desarrollo de sus actividades.
6. Las personas prefieren unirse a una asociación en lugar de a una cooperativa, ya que los requisitos son más fáciles de cumplir. En la cooperativa la inversión inicial, número de socios y demás requisitos son más altos.
7. Han existido muchas capacitaciones para el sector turístico, pero no ha llegado la información necesaria y completa para las actividades.
8. Se ofrecen créditos a las cooperativas, pero no a las asociaciones. Las cooperativas para acceder a los créditos se enfrentan a muchos requisitos imposibles de cumplir.
9. El sector turístico se encuentra en una profunda crisis económica por la pandemia del covid-19, ya que no se han logrado reactivar todos los locales, restaurantes y hoteles asociados al turismo.
10. Existen grandes industrias, como la hotelera o camaronera que afectan a los sectores turísticos comunitarios, y pone en riesgo la organización interna de las comunidades.
11. Existen problemas con los municipios por falta de estándares para el turismo.
12. Personas de bajos recursos económicos no pueden sacar los permisos de funcionamiento de los locales, por costo y distancia.
13. Disposiciones de gobierno por la pandemia ha afectado profundamente la economía de las familias que dependía de las actividades turísticas, ya que contaban con el sustento diario.
14. En algunos sectores la actividad turística no ha sido potenciada, y no han obtenido capacitaciones ni talleres.
15. Existe dificultades para legalizar las organizaciones debido a la burocracia y obstáculos del Estado. Las organizaciones necesitan de abogados a los cuales no pueden acceder por el costo, asisten al ministerio y no reciben la ayuda necesaria tampoco.
16. Las comunidades no cuentan con información necesaria para la creación de asociaciones y cooperativas.
17. Se necesitan talleres de finanzas y contabilidad, debido a que la mala administración debilita a las organizaciones; es importante realizar capacitaciones marco legal y marco regulatorio funcional.
18. La LOEPS y su aplicación a través de la SEPS infringen artículo 28 que refiere a las cooperativas como ejes de servicios.
19. La política pública es mal interpretada por instituciones del Estado y funcionarios de Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS).

20. Falta desarrollar más atractivo turístico en los pueblos.
21. La inseguridad afecta al sector turístico, ya que los visitantes prefieren no regresar al lugar
22. El gobierno obstaculiza la oficialización de cooperativas a través del Servicio de Rentas Internas (SRI), por estas dificultades la gente prefiere la informalidad.
23. Las investigaciones sobre cooperativismo en Ecuador se quedan en la fase de diagnóstico y no existe soluciones reales a los problemas.
24. Falta de articulación y desarrollo del territorio, no hay comunicación ni base de datos, lo cual no permite ofrecer apoyo integral al sector turístico porque la información está dispersa y desactualizada.

## **Recomendaciones**

Las recomendaciones fueron realizadas por los participantes del conversatorio.

1. Se sugiere implementar políticas de educación sobre el cooperativismo y asociación del sector turístico en Ecuador; estas políticas deben estar dirigidas a varios niveles educativos.
2. Es importante realizar capacitaciones constantes en la comunidades y sectores turísticos de Ecuador sobre el marco legal y administrativo de las asociaciones y cooperativas.
3. Es fundamental que la población relacionada a la actividad turística tenga acceso a asesoramiento legal, administrativo de forma gratuita en las instituciones dedicadas a la EPS.
4. Los servicios básicos indispensables en sectores urbanos y rurales no solo responden a los intereses del sector turístico, sino que son parte de los derechos humanos, se recomienda al nuevo gobierno prestar atención urgente a esta problemática.
5. Se recomienda revisar el Art. 28 de la LOEPS que causa conflicto en su interpretación.
6. Se recomienda que en ciertos sectores las exigencias de los requisitos para la creación de cooperativas deben ser más accesibles para todos.
7. Se sugiera que desde el Estado se implementen políticas o proyectos que desarrollen actividades turísticas en pueblos y localidades.
8. Es importante que el Estado implemente un proyecto para la reactivación económica del sector turístico en Ecuador.
9. Después del diagnóstico de la problemática en relación al cooperativismo en Ecuador, es importante incluir soluciones que faciliten la creación de asociaciones y cooperativas en Ecuador.
10. El Estado, a través de las instituciones vinculadas a la EPS debe continuar fomentando la creación de cooperativas y asociaciones en los diferentes sectores estratégicos.

Por medio de las intervenciones de los participantes pudimos obtener una mirada bastante general de la situación actual del sector turístico y la problemática de la creación de asociaciones y cooperativas en Ecuador. Como pudimos observar es fundamental solucionar los problemas con el objetivo de que los procesos organizativos de las comunidades sean eficientes y estén acompañados con el asesoramiento necesario.

## **WordCloud**

A continuación, observamos el Wordcloud del sector turístico:

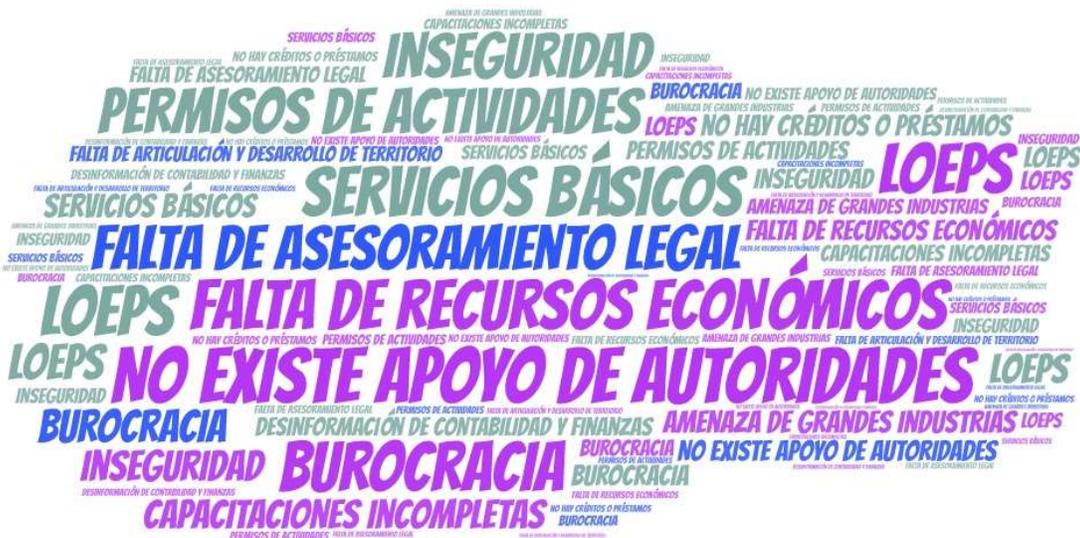


Figura 14: Imagen de Wordcloud del Conversatorio del Sector de Turismo

Entre las principales ideas podemos destacar:

- No existe apoyo de autoridades
- Falta de recursos económicos
- Falta de asesoramiento legal
- Servicios básicos
- Permisos de actividades
- Inseguridad
- LOEPS
- Burocracia
- Capacitaciones incompletas

A modo de resumen podemos evidenciar que las ideas que más resaltan en relación a los problemas de creación de las organizaciones es la falta de asesoramiento legal sobre los requisitos para la instauración de cooperativas y asociaciones, además que las capacitaciones que se dan no se brinda la información completa y sencilla; Se ha mencionado que la burocracia en las instituciones vinculadas a la EPS es un obstáculo complicado de vencer, al igual que la interpretación de la LOEPS, es fundamental encontrar una solución a estos problemas.

En cuanto a los principales obstáculos sobre el desarrollo de las actividades turísticas podemos encontrar que no existe apoyo del gobierno en temas económicos ni operativos. La falta de servicios básicos complica sustancialmente la atención a los turistas en ciertos sectores, que además vulnera las normas de bioseguridad. La inseguridad complica las actividades turísticas. Un problema a considerar es el que el trámite para sacar los permisos de operación turística no es un proceso fácil ni económico.

Agradecemos la participación de las siguientes organizaciones turísticas:

- Asociación Interprofesional de Maestros Artesanos y Operarios del Cantón Jama
- Fundación Bahía de Caráquez

- Cabañas ONAMAR (Turismo)
- Asosertusama
- Virgen de Guadalupe
- Cámara de Turismo del Cantón Sucre
- Organización Comunitaria de Servicios Turísticos La Playita de Jambelí
- Federación Plurinacional de Turismo Comunitario del Ecuador (FEPTCE)
- Propietaria de Restaurante
- Cooperativa Fe Turismo Tiempo Libre
- Universidad UTE Ecuador
- Asociación Artesanos Jama
- Turística San Mateo
- ASOHUMEDALES

## Bibliografía

- Alianza Cooperativa Internacional. 2015. *Notas de orientación para los principios cooperativos*. Bruselas. Último acceso: 16 de junio de 2021.  
[https://www.aciamericas.coop/IMG/pdf/guidance\\_notes\\_es.pdf](https://www.aciamericas.coop/IMG/pdf/guidance_notes_es.pdf).
- Alianza Cooperativa Internacional para las Américas. 2009. *Ley Marco para las Cooperativas de América Latina*. Primera edición. San José: Alianza Cooperativa Internacional para las Américas. Último acceso: 27 de abril de 2019.  
<http://www.aciamericas.coop/IMG/pdf/LeyMarcoAL.pdf>.
- Asamblea General de Uruguay. 2008. «Ley N° 18.407 SISTEMA COOPERATIVO.» *Diario Oficial 14 nov/008 - N° 27612*. Montevideo, 24 de octubre. Último acceso: 17 de junio de 2021. <https://www.aciamericas.coop/IMG/pdf/LeyGeneralCoopUruguay.pdf>.
- Asamblea Nacional de la República del Ecuador. 2017. *Código Orgánico Administrativo*. Quito, Chichincha, 7 de julio. Último acceso: 10 de marzo de 2021.  
<https://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2017/07/CodOrgAdm.pdf>.
- Asamblea Nacional de la República del Ecuador. 2008. «Constitución de la República del Ecuador.» *Registro Oficial No. 449*. Quito, Pichincha: Registro Oficial, Organo de la República del Ecuador, 20 de agosto. Último acceso: 17 de junio de 2021.  
<https://www.gob.ec/sites/default/files/regulations/2020-06/CONSTITUCION%202008.pdf>.
- Asamblea Nacional de la República del Ecuador. 2015. «Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público-Privadas y la Inversión Extranjera.» *Suplemento del Registro Oficial No. 652*. Quito, Pichincha: Diario Oficial, Organo Oficial de la República del Ecuador, 18 de diciembre. Último acceso: 17 de junio de 2021.  
[https://www.controlsanitario.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/05/Ley\\_APP\\_RegistroOficial-RO-652.pdf](https://www.controlsanitario.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/05/Ley_APP_RegistroOficial-RO-652.pdf).
- Asamblea Nacional de la República del Ecuador. 2011. «Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario.» *Registro Oficial #444*. Quito, 10 de mayo. Último acceso: 6 de agosto de 2021. [https://www.economiasolidaria.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/04/RO\\_LOEPSSFPS.pdf](https://www.economiasolidaria.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/04/RO_LOEPSSFPS.pdf).
- Asamblea Nacional de la República del Ecuador. 2008. *Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial*. Vol. Suplemento del Registro Oficial No. 398. Registro Oficial. Quito, Pichincha, 7 de agosto. Último acceso: 5 de marzo de 2021.  
[https://www.emov.gob.ec/sites/default/files/transparencia\\_2018/a2.10.pdf](https://www.emov.gob.ec/sites/default/files/transparencia_2018/a2.10.pdf).
- Asamblea Nacional de la Republica del Ecuador. 2008. «Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.» *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*. Suplemento del Registro Oficial No. 395. Editado por Boletín Diario. Quito, Pinchincha: Boletín Diario, 4 de agosto. Último acceso: 4 de marzo de 2021.  
<https://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/09/contratacion-publica.pdf>.
- Asamblea Nacional de la República del Ecuador. 2011. «Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria.» *Registro Oficial No. 444*, 12 de mayo. Último acceso: marzo de 4 de 2021.  
<https://www.seps.gob.ec/documents/20181/25522/LEY%20ORGANICA%20DE%20ECONOMIA%20POPULAR%20Y%20SOLIDARIA%20actualizada%20noviembre%202018.pdf/66b23eef-8b87-4e3a-b0ba->

- 194c2017e69a#:~:text=%2D%20Para%20efectos%20de%20la%20presente,bienes%20y%20servicios%2C%20.
- . 2017. «Ley Orgánica para la Reactivación de la Economía, Fortalecimiento de la Dolarización y Modernización de la Gestión Financiera.» *Registro Oficial Suplemento 150*, 29 de diciembre. Último acceso: 18 de junio de 2021.  
[https://www.tfc.com.ec/uploads/noticia/adjunto/464/LEY\\_REACTIVACION\\_DE\\_LA\\_ECONOMIA\\_FORTALECIMIENTO\\_DE\\_LA\\_DOLARIZACION.pdf](https://www.tfc.com.ec/uploads/noticia/adjunto/464/LEY_REACTIVACION_DE_LA_ECONOMIA_FORTALECIMIENTO_DE_LA_DOLARIZACION.pdf).
- Asamblea Nacional República del Ecuador. 2014. «Código Orgánico Monetario y Financiero, Segundo Suplemento.» *Registro Oficial N° 332*. Quito: El Registro Oficial: Organismo Oficial del Gobierno del Ecuador, 12 de septiembre. Último acceso: junio de 17 de 2021.  
<https://www.financoop.net/documentos/septiembre2014/Reg%20%20Oficial%20332%202do%20suplemento%20COMF,%2012-09-2014.pdf>.
- Asamblea Nacional República del Ecuador. 2016. «Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales Suplemento del Registro Oficial No. 711.» *Registro Oficial*. Quito, Píchincha, 14 de Marzo. Último acceso: 3 de marzo de 2021.  
[https://www.gob.ec/sites/default/files/regulations/2019-03/Bolet%C3%ADn\\_Diario\\_Suplemento\\_No\\_711\\_Lunes\\_14\\_de\\_Mar\\_201902250852291698.pdf](https://www.gob.ec/sites/default/files/regulations/2019-03/Bolet%C3%ADn_Diario_Suplemento_No_711_Lunes_14_de_Mar_201902250852291698.pdf).
- Ayala Mora, E. 1982. *Lucha política y origen de los partidos políticos en el Ecuador*. 2a. Quito, Ecuador: Corporación Editora Nacional.
- Bertossi, Roberto Fermín. 2000. *Cooperativas: Libertad y equidad para un derecho sin abusos*. Córdoba: Editorial EDIAR Sociedad Anonima Editora, Comercial, Industrial y Financiera.
- Conceptos Jurídicos. 2021. *Silencio administrativo*. Último acceso: 27 de mayo de 2021.  
<https://www.conceptosjuridicos.com/silencio-administrativo/>.
- Congreso de la República de Colombia. 1988. «Ley de Cooperativas, Ley 79 de 1988.» *Diario Oficial 38648 de enero 10 de 1989*. Bogotá, 23 de diciembre. Último acceso: junio de 17 de 2021. <https://www.aciamericas.coop/-Legislacion-Cooperativa-en-las-Américas->.
- Congreso Nacional de la República del Ecuador. 1999. «Ley de Compañías.» *Registro Oficial No. 312*. Quito: El Registro Oficial, Órgano del Gobierno del Ecuador, 5 de noviembre. Último acceso: 17 de junio de 2021.  
<https://lexis.ueb.edu.ec/Webtools/LexisFinder/ImageVisualizer/ImageVisualizer.aspx?id=CA156789D666A98B97EBE8902C963D31C750A686&type=RO&pagenum=1>.
- Congreso Nacional de la República del Ecuador. 1966. «Ley de Cooperativas (DEROGADA).» *Registro Oficial No. 123*. Quito, Píchincha, septiembre de 20.
- Congreso Nacional de la República del Ecuador, Comisión de Legislación y Codificación. 2005. «Código Civil.» *Registro Oficial Suplemento 46*, 24 de junio. Último acceso: 18 de junio de 2021. <https://www.hgdc.gob.ec/images/BaseLegal/Codigo%20Civil.pdf>.
- Cooperativas de las Américas. 2014. *Seminarios de Buen Gobierno Cooperativo en Ecuador y Bolivia*. 22 de marzo. Último acceso: 18 de junio de 2021.  
<https://www.aciamericas.coop/Seminarios-de-Buen-Gobierno>.
- Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias (CONAFIPS). 2021. «La economía popular y solidaria incrementa su participación en el sector financiero del país.» *Revista CONAFIPS* (No. 38): 11-12. Último acceso: 10 de agosto de 2021.  
[https://www.finanzaspopulares.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/07/conafips\\_revistajulio2021.pdf](https://www.finanzaspopulares.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/07/conafips_revistajulio2021.pdf).

- Cuesta, Elsa. 2000. *Manual de derecho cooperativo : tratamiento teórico y práctico, actualizado con las nuevas normas legales*. Buenos Aires: Editorial Abaco de Rodolfo de Palma.
- Da Ros, Giuseppina. 2007. «El movimiento cooperativo en el Ecuador. Visión histórica, situación actual y perspectivas.» *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 249-284. Último acceso: 4 de agosto de 2021|. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=17405710>.
- Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito (FECOAC). 2021. *Ecuador País Cooperativo (video)*. Quito, 3 de marzo. Último acceso: 2021 de agosto de 2021. <https://fecocac.org/wp-content/uploads/2021/02/WhatsApp-Video-2021-02-03-at-10.02.58.mp4>.
- García Muller, Alberto. 2019. *Derecho Cooperativo, Mutual y De La Economía Social y Solidaria*. Bogotá: CIRIEC - COOMEVA - AIDCMESS.
- Hurtado, O., y J. Herudek. 1974. «La organización popular en el Ecuador.» . Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria. 2021. *Registro Único de Actores de la Economía Popular y Solidaria*. Último acceso: 18 de junio de 2021. <https://www.economiasolidaria.gob.ec/registro-unico-de-actores-de-la-economia-popular-y-solidaria/> .
- International Cooperative Alliance y Cooperativas de las Américas. 2020. *Mapeo Cooperativo: Datos Estadísticos Informe Nacional: Ecuador Programa ACI-UE*. Informe nacional, San José, Costa Rica: International Cooperative Alliance, 10. Último acceso: 10 de agosto de 2021. <https://www.coops4dev.coop/sites/default/files/2020-09/Informe%20de%20Mapeo%20Cooperativo%20Ecuador.pdf>.
- Junta de Regulación del Sector Financiero Popular y Solidario. 2013. *RESOLUCION No. JR-STE-20J3-010*. Quito, 1 de agosto. Último acceso: 16 de junio de 2021. <https://www.seps.gob.ec/documents/20181/25522/RESOLUCIONNo.JRSTE2013010.pdf/a8115a95-e8ec-44f6-948c-06febde90641>.
- La Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia. 2013. «Ley General de Cooperativas N° 351.» 11 de abril. Último acceso: 17 de junio de 2021. [https://www.aciamericas.coop/IMG/pdf/ley\\_bolivia.pdf](https://www.aciamericas.coop/IMG/pdf/ley_bolivia.pdf).
- Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social. 2015. «Acuerdo MCDS-ESP-012-2015.» *Acuerdo*. Quito, Pichincha, 22 de julio. Último acceso: 17 de junio de 2021. <https://www.seps.gob.ec/documents/20181/25522/MCDS-EPS-012-2015.pdf/bdb06d47-6857-4802-b39e-38607b772226>.
- Ministerio de Economía, Fomento, y Reconstrucción de Chile; Subsecretaría Retaría de Economía, Fomento y Reconstrucción. 2004. *Ley General de Cooperativas*. Santiago, 17 de febrero. Último acceso: 17 de junio de 2021. [https://www.aciamericas.coop/IMG/pdf/nueva\\_ley\\_gral\\_de\\_cooperativas\\_\\_chile-2.pdf](https://www.aciamericas.coop/IMG/pdf/nueva_ley_gral_de_cooperativas__chile-2.pdf).
- Miño Grijalva, Wilson. 2013. «Historia del Cooperativismo en el Ecuador.» febrero: 149. Último acceso: 4 de agosto de 2021. <https://docplayer.es/4179148-Historia-del-cooperativismo-en-el-ecuador.html>.
- Naranjo Mena, C. 2020. «La economía solidaria y el cooperativismo en el Ecuador de la revolución ciudadana: Entre la ilusión y el desencanto.» En *Experiencias emergentes de la Economía Social en Iberoamérica*, de Juan Fernando Álvarez y Carmen Marcuello, 398–426. Valencia: Observatorio Iberoamericano del Empleo y la Economía Social y Cooperativa OIBESCOOP. Último acceso: 5 de agosto de 2021|. <http://www.oibescoop.org/noticias/la-economia-solidaria-y-el-cooperativismo-en-el->

- ecuador-de-la-revolucion-ciudadana-entre-la-ilusion-y-el-desencanto-por-carlos-naranjo-mena/.
- Poveda-Burgos, Guido H., Edison A. Erazo-Flores, y Gabriel J. Neira-Vera. 2017. «Importancia de las cooperativas en el Ecuador al margen de la Economía Popular y Solidaria.» *Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana*, julio. Último acceso: 4 de agosto de 2021. <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/ec/2017/cooperativas-ecuador.html>.
- Presidencia de la República del Ecuador. 2017. «Decreto Ejecutivo No. 64.» *Registro Oficial Suplemento 36*. Quito, Pichincha, 14 de julio. Último acceso: 10 de marzo de 2021. <https://www.derechoecuador.com/registro-oficial/2017/07/registro-oficial-no-36--viernes-14-de-julio-de-2017-segundo-suplemento>.
- Presidente de la República Bolivariana de Venezuela. 2001. «Ley Especial de Asociaciones Cooperativas Decreto No 1.440.» *Gaceta Oficial No. 37.285*, 18 de septiembre. Último acceso: 17 de junio de 2021. <https://www.aciamericas.coop/IMG/pdf/LeyCooperativasVenezuela.pdf>.
- Presidente de la República del Ecuador. 2016. «Ley Orgánica que Regula a las Compañías que Financien Servicios de Atención Integral de Salud Prepagada y a las de Seguros que oferten Cobertura de Seguros de Asistencia Médica.» *Registro Oficial No.863 Suplemento*, 17 de octubre. Último acceso: 18 de junio de 2021. <https://www.derechoecuador.com/registro-oficial/2016/10/registro-oficial-no-863--lunes-17-de-octubre-de-2016-suplemento#LEYORG%C3%81NICA>.
- . 2012. «Reglamento General de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria.» *Suplemento del Registro Oficial No. 648*, 27 de febrero. Último acceso: 18 de junio de 2021. <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/10607-suplemento-al-registro-oficial-no-648>.
- Presidente de la República del Perú. 1990. *Ley General de Cooperativas, Decreto Supremo N° 074-90-TR*. Lima, 14 de diciembre. Último acceso: 17 de junio de 2021. <https://www.aciamericas.coop/-Legislacion-Cooperativa-en-las-Américas->.
- Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. 2014. «Código Orgánico Administrativo.» *Registro Oficial No. 648*. Quito, Chichincha, 10 de febrero. Último acceso: 10 de marzo de 2021. <https://www.seps.gob.ec/documents/20181/25522/RESOLUCION%20No%20SEPS%20IEN%20IGPJ%202014%20009%20.pdf/55eb97db-28bf-4501-88ab-e7ab9b1634b3>.
- Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. 2018. *Resolución No. SEPS-IGT-IGJ-2018-008*. Quito, Chichincha, 16 de febrero. Último acceso: 13 de marzo de 2021. [https://www.seps.gob.ec/documents/20181/25522/RESOLUCIO%CC%81N%20SEPS-IGT-IGJ-2018-008\\_NF.pdf/f860731e-0188-4eae-8303-6c369f8fc525](https://www.seps.gob.ec/documents/20181/25522/RESOLUCIO%CC%81N%20SEPS-IGT-IGJ-2018-008_NF.pdf/f860731e-0188-4eae-8303-6c369f8fc525).
- Superintendencia de Economía Popular y Solidario (SEPS). 2021. *Actualidad y Cifras EPS – Febrero 2021*. Informe mensual, Quito: SEPS. Último acceso: julio de 6 de 2021. <https://www.seps.gob.ec/documents/20181/995696/Actualidad+y+Cifras+EPS+%28reducido-dic2020%29.pdf/0e69af6f-b864-4e4c-9fef-bee3745eb75f>.
- Superintendencia de la Economía Popular y Solidaria (SEPS). 2020. «Información mensual unificada al 31 de agosto de 2020.» Presentación PowerPoint, Quito.
- . 2021. «Panorama SEPS, Sector Real de la Economía Popular y Solidaria: Una breve aproximación abril 2021.» *Superintendencia de la Economía Popular y Solidaria (SEPS)*. abril. Último acceso: 6 de agosto de 2021.

- <https://www.seps.gob.ec/documents/20181/26626/Panorama-SEPS-04-2021.pdf/8a2e61fc-a8b3-4629-83bb-2c2524142273>.
- . 2021. «Productos Estadísticos, Actualidad y Cifras EPS – Julio 2021.» *Superintendencia de la Economía Popular y Solidaria (SEPS)*. julio. Último acceso: 6 de agosto de 2021. <https://www.seps.gob.ec/documents/20181/995696/Actualidad+y+Cifras+EPS+%28reducido-may2021%29.pdf/dbbecbf9-81b3-4b83-b709-198a8d3ffd32>.
- Superintendencia de la Economía Popular y Solidaria (SEPS). 2020. *Rendición de Cuentas 2020, Superintendencia de Economía Popular y Solidaria*. Quito: SEPS. Último acceso: 11 de agosto de 2021. <https://www.seps.gob.ec/documents/20181/1026889/Rendici%C3%B3n+Cuentas+2020.pdf/4cc3c161-e0eb-482d-bd84-a8e6edd5bdda?version=1.0>.
- Superintendencia de la Economía Popular y Solidaria. 2020. «Instructivo de Usuario Externo: Constitución de Organizaciones de la Economía Popular y Solidaria.» Vers. 1.0. *Superintendencia de la Economía Popular y Solidaria*. diciembre. Último acceso: 18 de junio de 2021. <https://www.seps.gob.ec/documents/20181/990323/Constituci%C3%B3n+OEPS+-+INSTRUCTIVO+USUARIO.pdf/d5396cd9-b9a1-4789-9c79-a4446bcea62f>.
- Wikipedia, colaboradores de. 2021. *Sumak kawsay*. 29 de mayo. Último acceso: 5 de agosto de 2021. [https://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Sumak\\_kawsay&oldid=135915461](https://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Sumak_kawsay&oldid=135915461).