

## **Título: Nueva Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario en Ecuador**

**Autor: Gustavo Alarcón Costta.**

**Presidente Ejecutivo de la Cooperativa Corporación Centro de Quito. Ecuador.**

Hasta el 10 de Mayo del 2011, en el Ecuador rigió una ley de Cooperativas que contó con más de medio siglo de vigencia y que fue promulgada en un gobierno producto de un golpe militar, siendo sustituida por la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero y Solidario, promulgada en el Registro Oficial 444. LA ley tiene como base lo establecido en la Constitución Política del Ecuador, misma que fue aprobada por todos los ecuatorianos en el año 2008 y que dispone en el **artículo 283** que *“el sistema económico es social y solidario y se integra por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria y las demás que la Constitución determine, la economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios”*;

De igual manera la Constitución, al hablar del sistema financiero, por primera vez en la historia ecuatoriana hace mención del sector popular y solidario se lo inserta como parte integrante de este sector al señalar en su **Art. 309 que:** *“ el sistema financiero nacional se compone de los sectores público, privado, y del popular y solidario, que intermedian recursos del público. Cada uno de estos sectores contará con normas y entidades de control específicas y diferenciadas, que se encargarán de preservar su seguridad, estabilidad, transparencia y solidez. Estas entidades serán autónomas. Los directivos de las entidades de control serán responsables administrativa, civil y penalmente por sus decisiones.”*,

Pero la constitución va más allá y establece con claridad cuales son las organizaciones y entidades que componen el sector financiero popular y solidario, de acuerdo a lo que determina el **Art. 311** el cual dice *.- “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. ”*

De ahí que el movimiento cooperativo de ahorro y crédito en el Ecuador, el cual se halla representado por la Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito del Ecuador FECOAC, ha venido trabajando conjuntamente con los sectores de la economía popular y solidaria que realizan intermediación financiera, como la Asociación de Cooperativas supeditadas a la Superintendencia de Bancos, La Red Financiera Nacional, FINANCOOP, RENAFIPSE, la Uniones de cooperativas UCCANORTE, UCCASUR Y UCCACENTRO, en la construcción de un proyecto de Ley, para el Sector del Sistema Financiero Popular y Solidario. Según las directrices propuestas en el **Art. 309** de la Constitución Política del Ecuador, esta propuesta fue presentada para su socialización, misma que luego de más de dos años de trabajo del Comité de Finanzas Populares, logró que dentro del proyecto de Ley se incluya como un capítulo específico del sector financiero popular y solidario cuyo contenido se compone de noventa por ciento de sus aspiraciones.

Y es así que el Presidente de la República para el mes de abril del presente año, envía dicho proyecto como Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y de su Sector Financiero y Solidario, con carácter económico urgente a la Asamblea Nacional, para que sea tratada en un plazo de treinta días. La propuesta fue difundida y socializada por todos los actores del sector, y una vez recibidos todos los aportes fue materia de dos debates del 5 y 13 de abril en el seno de la Asamblea Nacional. Finalmente la función legislativa aprobó la Ley y la envió al Presidente para su ejecútese, siendo posteriormente publicada en el Registro Oficial No 444 del 10 de Mayo del presente año con lo que pasó a ser Ley vigente de la República

## **CONTENIDO DE LA LEY**

La presente ley contiene, 178 artículos y consta de siete títulos:

El **Título I** se refiere al **Ámbito**, **Objeto** y **Principios**, el **Título II**, trata de las **Organizaciones del Sector Cooperativo**, y a su vez se subdivide en dos capítulos, el **capítulo I** se relaciona con las formas de **Organización de la Economía Popular y Solidaria**. El mencionado capítulo se compone de tres secciones: la **Sección 1**

De las Organizaciones del Sector Comunitario, la **Sección 2** De las Organizaciones del Sector Asociativo y la **Sección 3** De las Organizaciones del Sector Cooperativo y en el **Capítulo II** menciona a las Unidades Económicas Populares.

El **Título III** hace referencia al Sector Financiero Popular y Solidario, conformado por dos capítulos con sus respectivas secciones, el **Capítulo I** es tratado en tres secciones y se refiere a las Organizaciones del Sector Financiero Popular y Solidario la cual se halla conformada por las Cooperativas de Ahorro y Crédito, De las Cajas Centrales y las Entidades Asociativas o Solidarias, Cajas y Bancos Comunes y Cajas de Ahorro; en tanto el **Capítulo II** hace referencia al Fondo de Liquidez y del Seguro de Depósitos.

**En el Título IV** tenemos a los Organismos de Integración y Entidades de Apoyo, los que se constituirán 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.

**El Título V** en forma general se refiere al Fomento, Promoción e Incentivos

**En el Título VI** se trata de las Relaciones con el Estado, el mismo que consta de cinco capítulos, el **Capítulo I** De la Rectoría, **Capítulo II** De la Regulación, **Capítulo III** Del Control **Capítulo IV** Del Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario y el **Capítulo V** De la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias, es decir se refiere a todos los organismos de control que tiene la Ley, finalmente el **Título VII** menciona todo lo referente a las Obligaciones, Infracciones y Sanciones.

## **DESARROLLO**

Como podemos ver la ley establece dos aspectos fundamentales: la primera de la economía popular y solidaria y la segunda del sector de las finanzas populares y solidarias. Es en este último que están inmiscuidas el cooperativismo en forma

general, por lo que vamos a tratar de concretarnos solo a lo que hace referencia en el cooperativismo como parte de la economía popular y solidario, primeramente para luego referirnos al mismo como parte del sector de las finanzas populares y solidarias. De ahí que comenzaremos estableciendo como la ley entiende por economía popular y Solidaria, manifestando que es: 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.

Entendida de esta manera procederemos a establecer su ámbito, el cual se orienta a regir, todas las personas naturales y jurídicas, y demás formas de organización que, de acuerdo con la Constitución, conforman la economía popular y solidaria y el sector Financiero Popular y Solidario. También nos referiremos a las instituciones públicas encargadas de la rectoría, regulación, control, fortalecimiento, promoción y acompañamiento, estableciéndose como sus principales objetivos el de reconocer, fomentar y fortalecer la Economía Popular y Solidaria y el Sector Financiero Popular y Solidario en su ejercicio y relación con los demás sectores de la economía y con el Estado; Potenciando las prácticas de la economía popular y solidaria que se desarrollan en las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, y en sus unidades económicas productivas para alcanzar el Sumak Kawsay es decir el buen vivir; de la misma manera estableciendo un marco jurídico común para las personas naturales y jurídicas que integran la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario; y de la misma manera estableciendo la institucionalidad pública que ejercerá la rectoría, regulación, control, fomento y acompañamiento.

Esta ley por primera vez también contempla dentro de sus articulados el Acto Económico Solidario, considerándole como los actos que efectúen con sus

miembros las organizaciones a las que se refiere esta Ley, dentro del ejercicio de las actividades propias de su objeto social. Por lo tanto las mismas no constituyen actos de comercio o civiles sino actos solidarios y se sujetarán a la presente Ley.

### **De las Organizaciones del Sector Cooperativo**

La presente ley determina que las normas generales para el cooperativismo en general sean estas de la clase que fueren definiendo que el objeto social principal de las cooperativas, el cual deberá ser concreto y constará en su estatuto social y deberá referirse a una sola actividad económica, pudiendo incluir el ejercicio de actividades complementarias ya sea de un grupo, sector o clase distinto, mientras sean directamente relacionadas con dicho objeto social.

En cuanto a los socios la ley innova en este aspecto al determinar que los socios pueden ser 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.

Por su parte 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. Con esto se logra que los socios de una cooperativa solo formen parte de la institución simplemente por el hecho de ser aceptados por el consejo de administración, y no tengan que esperar a ser registrados como era antes de la ley por parte de la Dirección Nacional de Cooperativas para recién ser socios. La situación actual provocó que en la actualidad muchas cooperativas cuenten solo con los socios fundadores.

Las cooperativas en la nueva ley cuenta con la misma estructura que constaba en la ley anterior de cooperativa manteniéndose la Asamblea General de socios o de Representantes, un Consejo de Administración, un Consejo de Vigilancia y una gerencia, cuyas atribuciones y deberes además de las señaladas en la Ley, constarán en su Reglamento y en el estatuto social de la cooperativa. Por su parte

el 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, y 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, nombrará de entre sus miembros al presidente quien lo será también de la cooperativa y de la Asamblea General, 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, por su parte el órgano de control interno de las actividades económicas que, sin injerencia e independiente de la administración, lo corresponde al Consejo de Vigilancia quien responde a la Asamblea General; y esta integrado por un mínimo de tres y máximo cinco vocales principales y sus respectivos suplentes, elegidos en Asamblea General en votación secreta, los cuales 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. Esta ley por primera vez se establece dietas para los vocales de los consejos de las cooperativas de los grupos y segmentos determinados por la Superintendencia, los mismos que podrán percibir como dieta un valor mensual, de hasta cuatro salarios básicos unificados sin que exceda el diez por ciento (10%) de los gastos de administración y que, de ninguna manera afecte su capacidad financiera, que lo recibirán íntegramente si participaren en todas las sesiones realizadas en el mes o el valor proporcional al número de sesiones asistidas en relación a las convocadas; su valor será determinado en el reglamento de dietas que deberá ser aprobado por la Asamblea General, conjuntamente con los gastos de representación del presidente, todo lo cual, deberá constar en el presupuesto anual de la cooperativa.

El Consejo de Administración designará también al gerente quien es el representante legal, judicial y extrajudicial de la cooperativa, siendo de libre designación y remoción y será responsable de la gestión y administración integral de la misma, de conformidad con la Ley, su Reglamento y el estatuto social de la

cooperativa. Cuando se trate de las cooperativas de Ahorro y crédito de acuerdo a su segmentación que se ubiquen, será requisito la calificación de su Gerente por parte de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, teniendo que designar el subrogante quien deberá cumplir con los mismos requisitos exigidos para el titular, otra de las innovaciones es la modalidad de contratación del gerente general quien será de conformidad con el Código Civil, lo que no daría una relación laboral.

Respecto al capital social de las cooperativas la ley establece que será variable e ilimitado, estará constituido por las aportaciones pagadas por sus socios, en numerario, bienes o trabajo debidamente valuados por el Consejo de Administración, estarán representadas por certificados de aportación, nominativos y transferibles entre socios o a favor de la cooperativa, determinándose que cada socio podrá tener aportaciones de hasta el equivalente al cinco por ciento (5%) del capital social en las cooperativas de ahorro y crédito y hasta el diez por ciento (10%) en los otros grupos

Para las Cooperativas se constituye el Fondo Irrepartible de Reserva Legal para solventar contingencias patrimoniales, que se integrará e incrementará anualmente con al menos el cincuenta por ciento (50%) de las utilidades y al menos el cincuenta por ciento (50%) de los excedentes anuales obtenidos por la organización. No podrá distribuirse entre los socios, ni incrementar sus certificados de aportación, bajo ninguna figura jurídica, y podrá ser distribuido exclusivamente al final de la liquidación de la cooperativa de acuerdo con lo que resuelva la Asamblea General.

En la presente ley por primera vez se habla de utilidades para el sector cooperativo definiéndole como todos los ingresos obtenidos en operaciones con terceros, luego de deducidos los correspondientes costos, gastos y deducciones adicionales, conforme lo dispuesto en esta Ley, y por otra parte también se mantiene los **Excedentes que** Son los valores sobrantes o remanentes obtenidos por las cooperativas en las actividades económicas realizadas con sus socios, una vez deducidos los correspondientes costos, gastos y deducciones adicionales,

conforme lo dispuesto en esta Ley. Las utilidades y excedentes, en caso de generarse se distribuirán por lo menos el cincuenta por ciento (50%) al incremento del Fondo Irrepartible de Reserva Legal; Hasta el cinco por ciento (5%) como contribución a la Superintendencia, según la segmentación establecida; y, el saldo se destinará a lo que resuelva la Asamblea General.

Por último las cooperativas podrán emitir obligaciones de libre negociación, de acuerdo con las regulaciones del mercado de valores y las que dicte el regulador previsto en esta Ley. En cuanto a su redención, intereses y una participación porcentual en las utilidades o excedentes, obligaciones que no conceden a sus poseedores, la calidad de socios, derecho de voto, ni participación en la toma de decisiones en la cooperativa.

### **Sector Financiero Popular y Solidario.-**

Para efectos de esta Ley, integran el Sector Financiero Popular y Solidario las cooperativas de ahorro y crédito, entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales, y cajas de ahorro.

Se las define como Cooperativas de Ahorro y Crédito a las organizaciones formadas por personas naturales o jurídicas que se unen voluntariamente con el objeto de realizar actividades de intermediación financiera y de responsabilidad social con sus socios y, previa autorización de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria y de su Sector Financiero Popular y solidario, con clientes o terceros con sujeción a las regulaciones y a los principios reconocidos en la presente Ley. Como se podrá ver de esta definición esta clase de cooperativas se constituyen por primera vez con clientes.

Para constituir una cooperativa de ahorro y crédito, se requerirá contar con un estudio de factibilidad y los demás requisitos establecidos en el Reglamento de la Ley que está en elaboración. Las actividades financieras que pueden realizar serán de acuerdo a la segmentación de las mismas, pero entre las más importantes podemos señalar las de recibir depósitos a la vista y a plazo, bajo cualquier mecanismo o modalidad autorizado; Otorgar préstamos a sus socios;



conceder sobregiros ocasionales; Efectuar servicios de caja y tesorería; Efectuar cobranzas, pagos y transferencias de fondos, así como emitir giros contra sus propias oficinas o las de instituciones financieras nacionales o extranjeras; Recibir y conservar objetos muebles, valores y documentos en depósito para su custodia y arrendar casilleros o cajas de seguridad para depósitos de valores; Actuar como emisor de tarjetas de crédito y de débito; Asumir obligaciones por cuenta de terceros a través de aceptaciones, endosos o avales de títulos de crédito, así como por el otorgamiento de garantías, fianzas y cartas de crédito internas y externas, o cualquier otro documento, de acuerdo con las normas y prácticas y usos nacionales e internacionales; Recibir préstamos de instituciones financieras y no financieras del país y del exterior; Emitir obligaciones con respaldo en sus activos, patrimonio, cartera de crédito hipotecaria o prenda propia o adquirida, siempre que en este último caso, se originen en operaciones activas de crédito de otras instituciones financieras; Negociar títulos cambiarios o facturas que representen obligación de pago creados por ventas a crédito y anticipos de fondos con respaldo de los documentos referidos; Efectuar inversiones en el capital social de cajas centrales; y, Cualquier otra actividad financiera autorizada expresamente por la Superintendencia.

Las cooperativas de ahorro y crédito deberán mantener índices de solvencia y prudencia financiera que permitan cumplir sus obligaciones y mantener sus actividades de acuerdo con las regulaciones que se dicten para el efecto, en consideración a las particularidades de los segmentos de las cooperativas de ahorro y crédito

Las regulaciones deberán establecer normas al menos en los siguientes aspectos: Solvencia patrimonial; Prudencia Financiera; índices de gestión financiera y administrativa; Mínimos de Liquidez; Desempeño Social; y, Transparencia.

El cupo de crédito y garantías de grupo, al cual podrán acceder los miembros de los consejos, gerencia, los empleados que tienen decisión o participación en operaciones de crédito e inversiones, sus cónyuges o convivientes en unión de hecho legalmente reconocidas y sus parientes dentro del segundo grado de

consanguinidad y afinidad no podrá ser superior al diez por ciento (10%) ni el límite individual superior al dos por ciento (2%) del patrimonio técnico calculado al cierre del ejercicio anual inmediato anterior al de la aprobación de los créditos.

En cuanto a las inversiones la nueva ley determina que Las cooperativas de ahorro y crédito, preferentemente deberán invertir en el Sector Financiero Popular y Solidario. De manera complementaria podrán invertir en el sistema financiero nacional y en el mercado secundario de valores y, de manera excepcional, en el sistema financiero internacional, en este caso, previa la autorización y límites que determine el ente regulador

En lo referente a las tasas de interés máximas activas y pasivas que fijarán en sus operaciones las organizaciones del Sector Financiero Popular y Solidario serán las determinadas por el Banco Central del Ecuador.

### **De las Relaciones con el Estado**

La presente Ley establece que será el Comité Interinstitucional el ente rector de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, que se integrará por los ministros de Estado que se relacionen con la Economía Popular y Solidaria, según lo determine el Presidente de la República y se organizará conforme al Reglamento, quien será responsable de dictar y coordinar las políticas de fomento, promoción e incentivos, funcionamiento y control de las actividades económicas de las personas y organizaciones regidas por la presente Ley, con el propósito de mejorarlas y fortalecerlas. De la misma manera evaluará los resultados de la aplicación de las políticas de fomento, promoción e incentivos

**La regulación de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario es potestad de la Función Ejecutiva, que la ejercerá de la siguiente manera:** La regulación de la Economía Popular y Solidaria a través del Ministerio de Estado que determine el Presidente de la República en el Reglamento, la regulación del Sector Financiero Popular y Solidario estará a cargo de la Junta de Regulación, instancia de la Función Ejecutiva conformada por tres miembros con voz y voto, que serán los titulares de coordinación de desarrollo

social, de la política económica y un delegado del Presidente de la República, y la regulación respecto de las cooperativas de ahorro y crédito que forman parte del Sector Financiero Popular y Solidario, se establecerá además acorde a los segmentos en que se ubiquen dichas organizaciones.

Por su parte el control de la Economía Popular y Solidaria y el 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 que 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, teniendo como atribuciones la de ejercer el control de las actividades económicas de las personas y organizaciones sujetas a esta Ley; Velar por la estabilidad, solidez y correcto funcionamiento de las instituciones sujetas a su control; Otorgar personalidad jurídica a las organizaciones sujetas a esta Ley y disponer su registro; 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 entre otras.

La Superintendencia tendrá por lo menos una intendencia para el control específico del Sector Financiero Popular y Solidario.

### **Del 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 la Ley, que 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 Ley.

Por último se crea la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias, como un organismo de derecho público, dotado de personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera, con jurisdicción nacional, en lo relativo a su creación, actividades, funcionamiento y organización se regirá por esta Ley y su correspondiente Estatuto social que deberá ser aprobado por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, teniendo como misión fundamental brindar servicios financieros con sujeción a la política dictada por el Comité Interinstitucional a las organizaciones amparadas por esta Ley, bajo mecanismos de servicios financieros y crediticios de segundo piso; para lo cual ejercerá las funciones que constarán en su Estatuto social.

La Corporación aplicará las normas de solvencia y prudencia financiera que dicte la Superintendencia, con el propósito de preservar de manera permanente su solvencia patrimonial.

En la presente en la disposición general segunda se establece por primera vez que todas las organizaciones sujetas a esta Ley incorporarán en sus informes de gestión, el Balance social que acreditará el nivel de cumplimiento de los principios y sus objetivos sociales, en cuanto a la preservación de su identidad, su incidencia en el desarrollo social y comunitario, impacto ambiental, educativo y cultural.