

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Gestión

Maestría Profesional en Economía y Finanzas Populares y Solidarias

El principio de legalidad frente a las resoluciones de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera aplicables al sector financiero popular y solidario

Caso de estudio: Resoluciones: n.º 645-2021-F y n.º 675-2021.F de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera (JPRMF)

Luis Alfonso Segovia Cárdenas

Tutor: Carlos Alonso Naranjo Mena

Quito, 2024

Trabajo almacenado en el Repositorio Institucional UASB-DIGITAL con licencia Creative Commons 4.0 Internacional

| | | |
|---|---|---|
|  | Reconocimiento de créditos de la obra No comercial Sin obras derivadas |  |
|---|---|---|

Para usar esta obra, deben respetarse los términos de esta licencia

Cláusula de cesión de derecho de publicación

Yo, Luis Alfonso Segovia Cárdenas, autor de la tesis intitulada “El principio de legalidad frente a las resoluciones de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera aplicables al sector financiero popular y solidario. Caso de estudio: Resoluciones: n.º 645-2021-F y n.º 675-2021.F de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera (JPRMF)”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en Economía Popular y Solidaria en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

02 de septiembre de 2024

Firma: _____

Resumen

El presente trabajo analiza el principio de legalidad en relación con las resoluciones emitidas por la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera aplicables al sector financiero popular y solidario. El objetivo principal es evaluar el cumplimiento de este principio en las resoluciones n.º 645-2021-F y n.º 675-2021-F, resaltando su importancia para garantizar la legalidad y legitimidad de las normativas que regulan estas entidades financieras. La investigación contiene un análisis detallado de las disposiciones legales de las resoluciones indicadas, considerando su coherencia con la normativa vigente y su impacto en el sistema jurídico. La investigación se sustenta en un enfoque metodológico que combina el análisis jurídico de las normas señaladas, con la revisión documental, permitiendo un examen detallado de los principios del Derecho, en especial el principio de legalidad; de las disposiciones legales; la normativa aplicable; y, su coherencia con la normativa vigente. El contenido del trabajo abarca los antecedentes históricos que contextualizan el marco normativo, los principios del Derecho aplicables a la regulación financiera y la normativa específica que regula el funcionamiento de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera; los aspectos clave de las resoluciones, su relación y cumplimiento, o no, con los principios legales; y, su impacto en el sector cooperativo. También, analiza la importancia de las resoluciones investigadas en la promoción de políticas públicas para el sector cooperativo de la economía popular y solidaria. Posteriormente, las conclusiones resaltan la necesidad imperante de respetar el principio de legalidad para fortalecer la seguridad jurídica y proteger los derechos de los actores involucrados en el sistema financiero popular y solidario. Finalmente, se enfatiza la importancia de mantener la coherencia normativa y el respeto a los principios legales como pilares fundamentales para promover un entorno financiero sólido, transparente y equitativo.

Palabras clave: principio, legalidad, resoluciones, política, regulación, financiera, popular, solidario

Tabla de contenidos

| | |
|--|----|
| Introducción..... | 11 |
| Capítulo primero El principio de legalidad en las Resoluciones: n.º 645-2021-F y n.º 675-2021-F, emitidas por la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera | 15 |
| 1. Antecedentes..... | 15 |
| 2. Marco conceptual | 17 |
| 2.1. Sobre los principios del derecho..... | 17 |
| 2.2. Análisis del principio de legalidad | 24 |
| 2.3. Las cooperativas de ahorro y crédito, cajas de ahorro, cajas y bancos comunales . | 26 |
| 3. La normativa jurídica que regula el funcionamiento y atribuciones de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera | 29 |
| 3.1. Antecedentes..... | 29 |
| 3.2. Análisis de la normativa. | 31 |
| Capítulo segundo. Análisis del cumplimiento del principio de legalidad en las Resoluciones: n.º 645-2021-F y n.º 675-2021-F, emitidas por la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera..... | 37 |
| 1. Análisis del cumplimiento del principio de legalidad en la Resolución n.º 645-2021-F, del 30 de enero del 2021, emitida por la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera | 38 |
| 2. Análisis del cumplimiento del principio de legalidad en la Resolución n.º 675-2021-F, del 19 de agosto del 2021, emitida por la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera | 51 |
| Capítulo tercero. Impacto de la aplicación de Resoluciones: n.º 645-2021-F y n.º 675-2021-F y sus consecuencias en el sector cooperativo de la economía popular y solidaria | 71 |
| 1. Análisis del impacto de la aplicación de las Resoluciones: n.º 645-2021-F y n.º 675-2021-F, emitidas por la Junta de Política y Regulación Monetaria y sus consecuencias en el sector cooperativo de la economía popular y solidaria..... | 71 |
| 1.1. Análisis del impacto de la aplicación de la Resolución n.º 645-2021-F, emitida por la Junta de Política y Regulación Monetaria y sus consecuencias en el sector cooperativo de la economía popular y solidaria | 71 |

| | |
|--|-----|
| 1.2. Análisis del impacto de la aplicación de la Resolución: n.º 675-2021-F, emitida por la Junta de Política y Regulación Monetaria y sus consecuencias en el sector cooperativo de la economía popular y solidaria | 88 |
| 2. Análisis de la importancia de las resoluciones n.º 645-2021-F y 675-2021-F, en la emisión y aplicación de políticas públicas, en el sector cooperativo de la economía popular y solidaria | 96 |
| 2.1. Análisis de la importancia de la Resolución n.º 645-2021-F, en la emisión y aplicación de políticas públicas, en el sector cooperativo de la economía popular y solidaria | 96 |
| 2.2. Análisis de la importancia de la Resolución n.º 675-2021-F, en la emisión y aplicación de políticas públicas, en el sector cooperativo de la economía popular y solidaria | 98 |
| Conclusiones..... | 101 |
| Recomendaciones | 103 |
| Lista de referencias..... | 105 |
| Anexos..... | 109 |

Gráficos y Tablas

| | |
|---|----|
| Gráfico 1. Cooperativas Segmento 5 | 75 |
| Gráfico 2. Cooperativas Segmento 4 | 76 |
| Gráfico 3. Cooperativas Segmento 3 | 77 |
| Gráfico 4. Cooperativas Segmento 2 | 79 |
| Gráfico 5. Cooperativas Segmento 1 | 80 |
| Gráfico 6. Cooperativas de todos los Segmentos | 81 |
| Gráfico 7. Cajas de Ahorro del Ecuador..... | 90 |
| Gráfico 8. Cajas Comunales del Ecuador | 91 |
| Gráfico 9. Cajas de Ahorro y Comunales del Ecuador..... | 92 |

Tablas

| | |
|---|----|
| Tabla 1. Cajas de Ahorro del Ecuador..... | 82 |
| Tabla 2. Cajas Comunales del Ecuador | 83 |
| Tabla 3. Cajas de Ahorro y Comunales del Ecuador..... | 85 |

Introducción

Las instituciones del sector financiero de la economía popular y solidaria se presentan como una alternativa poderosa para el mejoramiento de las condiciones de vida de los grupos más vulnerables de la sociedad, así como, un instrumento importante para el desarrollo del país

En este contexto, con el presente trabajo titulado “El principio de legalidad frente a las resoluciones de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera aplicables al sector financiero popular y solidario”, se pretende presentar, primero, un análisis de las Resoluciones: n.º 645-2021-F y n.º 675-2021.F de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera (JPRMF) y, segundo, determinar de manera detallada el impacto de las mismas en las instituciones del sector financiero de la economía popular y solidaria y su entorno.

En el ámbito de la economía popular y solidaria, el acatamiento del principio de legalidad en las resoluciones emitidas, por las entidades reguladoras como la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera (JPRMF), desempeña un papel fundamental en la estabilidad y desarrollo de las instituciones financieras que conforman este sector. De ahí que, el objetivo principal de este trabajo es evaluar en qué medida estas resoluciones cumplen con el principio de legalidad, considerando su coherencia con la normativa vigente, su impacto en el sistema jurídico y su contribución al fortalecimiento de las instituciones de la economía popular y solidaria.

Punto esencial del estudio, que nos facilite el cumplimiento del objetivo mencionado, constituye la contestación a la pregunta central que guiará esta investigación: ¿Cómo inciden las resoluciones de la JPRMF en el sector financiero popular y solidario y en qué medida se ajustan al principio de legalidad establecido? Para abordar esta cuestión, se lleva a cabo un estudio de caso que combina, un enfoque cualitativo y doctrinal, con una revisión sistemática de diversos autores especializados en el tema. Se emplean técnicas de análisis documental y revisión bibliográfica para examinar en profundidad las resoluciones n.º 645-2021-F y n.º 675-2021.F, así como la normativa jurídica pertinente relacionada con el sector financiero popular y solidario.

El trabajo se organiza en varios capítulos que abordan desde los precedentes relevantes y el marco conceptual, hasta el análisis del cumplimiento del principio de

legalidad en las resoluciones estudiadas y su impacto en el sector cooperativo de la economía popular y solidaria.

El primer capítulo, presenta los antecedentes, en donde se realiza un análisis detallado de la evolución normativa y jurisprudencial que ha marcado el funcionamiento de las instituciones financieras en el ámbito de la economía popular y solidaria, destacando los hitos más relevantes que han influido en la regulación actual. Luego, se considera un marco conceptual, que aborda los fundamentos teóricos de los principios del Derecho que sostienen el principio de legalidad, su relación con la seguridad jurídica, así como, se profundiza su análisis en el campo específico del sector financiero popular y solidario, considerando la importancia de su cumplimiento para garantizar la transparencia y solidez de las entidades financieras.

Además, se estudia la normativa jurídica que regula el funcionamiento de la JPRMF, puntualizando las disposiciones legales que establecen sus competencias y responsabilidades, así como el marco normativo que rige la emisión de resoluciones en el ámbito financiero popular y solidario.

En el segundo capítulo, se examina detalladamente si el contenido de estas resoluciones, emitidas por la JPRMF, dan cumplimiento al principio de legalidad y se evalúa su coherencia con la normativa vigente y su contribución al fortalecimiento de las instituciones de la economía popular y solidaria.

A continuación, en el segundo capítulo, se determina el impacto y consecuencias en el sector financiero de la economía popular y solidaria. Se analiza cómo las resoluciones observadas afectan a las cooperativas de ahorro y crédito, cajas de ahorro, cajas y bancos comunales, a sus socios y, en general, al sector financiero popular y solidario, considerando su viabilidad, crecimiento y sostenibilidad a la luz de los principios constitucionales y legales que rigen la economía popular y solidaria. Primero, evaluando las implicaciones de la Resolución n.º 645-2021-F, en las cooperativas de ahorro y crédito y sus efectos en su funcionamiento y resultados; y, segundo, apreciando las consecuencias de la Resolución n.º 675-2021-F, en las cajas de ahorro, cajas comunales, sus socios y su entorno dependiente.

Se exponen varias conclusiones derivadas de la investigación, que sintetizan los criterios considerados a través de la investigación. Estas, permitirán conocer plenamente la situación del sector financiero popular y solidario del país, que servirá para fortalecer el marco normativo y promover el desarrollo sostenible de este sector financiero. Finalmente se presentan sendas recomendaciones acordes a las conclusiones obtenidas.

De este modo, este trabajo busca contribuir al debate académico sobre la importancia de garantizar un marco normativo sólido y coherente que favorezca el crecimiento y transparencia en el sector financiero popular y solidario.

Capítulo primero

El principio de legalidad en las Resoluciones: n.º 645-2021-F y n.º 675-2021-F, emitidas por la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera¹

1. Antecedentes

La Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera (JPRMF) de Ecuador es el organismo encargado de establecer políticas y regular el sistema monetario y financiero del país. Fue creada mediante el Código Orgánico Monetario y Financiero, aprobado el 2 de septiembre del 2014.

La JPRMF está facultada para emitir resoluciones con el objetivo de regular y supervisar las actividades de las cooperativas de ahorro y crédito en el país. Estas resoluciones tienen como propósito fortalecer el sistema financiero popular y solidario y garantizar la estabilidad y solidez de las instituciones cooperativas.

Además, la JPRMF emite resoluciones relacionadas con la gobernanza y gestión de las cooperativas. Estas resoluciones incluyen disposiciones sobre la elección de los órganos de dirección, el control interno, la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión. Estas medidas tienen como objetivo garantizar una adecuada administración y minimizar los riesgos asociados a la operación de las cooperativas.

Otra área regulada por las resoluciones de la JPRMF es la gestión de riesgos. Las cooperativas de ahorro y crédito están sujetas a normas específicas en cuanto a la evaluación, prevención y control de riesgos crediticios, operativos y de liquidez. Estas resoluciones establecen los procedimientos y políticas que deben seguir las cooperativas para identificar, medir y mitigar los diferentes tipos de riesgos a los que están expuestas. Asimismo, la JPRMF emite resoluciones relacionadas con la contabilidad y presentación

¹ En el presente trabajo, al ser las resoluciones n.º 645-2021-F y n.º 675-2021-F emitidas por la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera (JPRMF), con la finalidad de no confundir al lector, cuando el análisis sea referido a la entidad emisora de estas resoluciones se mencionará a la JPRMF. Luego, cuando se realice cualquier análisis correspondiente a partir de la vigencia de la Ley Orgánica Reformativa al Código Orgánico Monetario y Financiero para la Defensa de la Dolarización, aprobada el 22 de abril de 2021, y publicada en el Registro Oficial 443, Suplemento, del 3 de mayo de 2021, que suprime la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, creando en su lugar dos entidades con finalidades específicas: 1) Junta de Política y Regulación Financiera (Ecuador 2021, 11, art. 8); y, 2) Junta de Política y Regulación Monetaria (EC 2021, art. 39), se mencionará a la Junta de Política y Regulación Financiera (JPRF).

de información financiera por parte de las cooperativas de ahorro y crédito. Estas resoluciones establecen los principios contables que deben seguirse, así como los formatos y plazos para la presentación de estados financieros y reportes de información.

Es importante destacar que el incumplimiento de las resoluciones emitidas por la JPRMF puede acarrear sanciones y medidas disciplinarias para las cooperativas de ahorro y crédito. En este aspecto, es necesario puntualizar que la JPRMF para asegurar el cumplimiento de estas disposiciones y velar por la estabilidad y solidez del sistema financiero se encuentra relacionada con la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS) por el marco legal establecido en el Código Orgánico Monetario y Financiero (COMYF) y la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria (LOEPS).

Según el COMYF (EC 2014b, art. 62), la SEPS supervisa el cumplimiento de las disposiciones del COMYF y las regulaciones de la JPRMF en el sector financiero popular y solidario, con la responsabilidad de controlar que las entidades financieras cumplan con las decisiones de la Junta. Además, puede proponer políticas y regulaciones a la JPRMF dentro de su ámbito de competencia. Asimismo, el COMYF establece que la regulación del Sector Financiero Popular y Solidario está a cargo de la JPRMF (EC 2014b, art. 444).

En este contexto, la SEPS es el órgano encargado del control de la Economía Popular y Solidaria (EPS), así como del Sector Financiero Popular y Solidario (SFPS), de acuerdo con la LOEPS (EC 2011a, art. 146). La SEPS tiene la facultad de expedir normas generales dentro del ámbito de su competencia, sin alterar o innovar las disposiciones legales. Sus atribuciones, según la LOEPS (EC 2011a, art. 147), incluyen el control de las actividades económicas de las personas y organizaciones sujetas a esta ley, velar por la estabilidad y solidez de las instituciones bajo su control, otorgar personalidad jurídica, autorizar actividades financieras, imponer sanciones, entre otras. Esto indica que la SEPS opera con autonomía administrativa y financiera, pero en coordinación con las políticas y regulaciones establecidas por la JPRMF.

La relación entre la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria y la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera se caracteriza por una interacción coordinada en la regulación y supervisión del Sector Financiero Popular y Solidario. Mientras que la JPRMF establece las políticas generales y las regulaciones, la SEPS actúa como el órgano técnico encargado de implementarlas y controlar su cumplimiento, asegurando de esta manera la estabilidad y solidez del sector, así como el correcto funcionamiento de las instituciones que lo conforman, dentro del marco legal establecido por estas dos normas orgánicas.

Como vemos, las resoluciones emitidas por la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera son instrumentos normativos que establecen los requisitos y lineamientos que deben seguir las cooperativas de ahorro y crédito en Ecuador. Estas resoluciones abarcan aspectos como el funcionamiento de las cooperativas, la gestión de riesgos y la presentación de información financiera. Cumplir con estas disposiciones es fundamental para garantizar la estabilidad y solidez del sistema financiero cooperativo en el país.

2. Marco conceptual

2.1. Sobre los principios del derecho

El conocimiento de los principios del derecho es esencial para la comprensión de los fundamentos de sustentación del ordenamiento jurídico de un estado. Los principios del Derecho son considerados el origen o base esencial de las leyes, son los postulados fundamentales que orientan la interpretación, creación y aplicación de las normas jurídicas. Son normas generales que reflejan los valores, objetivos y bases del sistema legal de una nación, siendo imprescindibles para garantizar la coherencia, equidad y justicia en la aplicación del derecho.

La noción de principio en el derecho ha sido profundamente analizada por juristas y filósofos del derecho a lo largo de la historia. Los principios jurídicos son fundamentales para guiar la interpretación y aplicación del derecho, formando la base de un sistema legal coherente. Autores como Lon L. Fuller, Robert Alexy y John Rawls han influido significativamente en la comprensión de estos principios y su función en el ámbito jurídico.

Lon L. Fuller, jurista y filósofo del derecho estadounidense, sostiene que los principios son esenciales para garantizar la legalidad y la justicia en un sistema jurídico. Fuller argumenta que los principios deben cumplir con ciertos requisitos para ser válidos y que la moralidad es indispensable para la existencia del derecho. Según Fuller, los principios deben ser generales, conocidos por la sociedad y aplicados de manera coherente, actuando como guías éticas para la toma de decisiones legales (Fuller 2019).

Robert Alexy, filósofo del derecho alemán, considera los principios jurídicos como normas de peso que requieren una "ponderación" en su aplicación. En su obra Teoría de los Derechos Fundamentales, distingue entre reglas y principios, definiendo

estos últimos como normas “que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes. Por lo tanto, los principios son mandatos de optimización ” (Alexy 1993, 86). La ponderación implica evaluar y sopesar la importancia relativa de los principios en circunstancias específicas, permitiendo flexibilidad y adaptabilidad en la resolución de casos difíciles (90).

John Rawls, por su parte, aborda la importancia de los principios como base de justicia social. En su teoría, los principios de justicia son fundamentales para establecer un orden social justo. Rawls argumenta que los individuos, en un estado de "posición original", seleccionarían principios básicos de justicia para garantizar la equidad y la igualdad de oportunidades (Rawls 1971, 37). Estos principios, como el de la libertad para todos y el de la diferencia, sirven como base moral para evaluar las instituciones sociales.

La conceptualización de los principios en el derecho, según Fuller, Alexy y Rawls, revela su complejidad e importancia en la construcción de sistemas jurídicos justos y éticos. Fuller enfatiza la dimensión ética y moral de los principios, mientras que Alexy introduce la ponderación como un componente esencial, y Rawls posiciona los principios como fundamentales para la justicia social. Estas perspectivas enriquecen el discurso jurídico y filosófico, subrayando la importancia de los principios en la creación y aplicación de normas legales.

Los principios no son simplemente reglas abstractas, sino herramientas fundamentales que moldean la legalidad, la justicia y la estructura social. Su comprensión y aplicación adecuadas son esenciales para el funcionamiento ético y equitativo de cualquier sistema jurídico. La evolución de la conceptualización de los principios en el derecho refleja la complejidad y dinamismo del sistema legal.

Jorge Machicado (2013) define al principio como el pilar fundamental del derecho, cuya máxima aspiración es ser materializado en la ley, para proteger los derechos personales y de la comunidad: Es una Proposición clara y evidente no susceptible de demostración sobre la cual se funda una determinada valoración de justicia de una sociedad y se construyen las instituciones del Derecho y que en un momento histórico determinado informa del contenido de las normas jurídicas de un Estado. (Machicado 2013)

Clasificación de los principios del derecho

1. Principios generales del derecho

Son aquellos principios fundamentales que se aplican a todo el sistema jurídico de una nación. Estos incluyen el principio de legalidad, igualdad ante la ley, presunción de

inocencia, entre otros. Estos principios sirven como guía interpretativa y normativa para el derecho positivo, emergiendo de valores como la justicia y la equidad. Para Zavala Egas, los principios generales del derecho forman parte del ordenamiento jurídico y, al constitucionalizarse, adquieren plena validez normativa. Estos principios también irradian valores comunitarios y garantizan la justicia material (Zavala Egas 2003, 218). También, indica que en ausencia de normas propias del derecho administrativo que aplicar, o sea, cuando existen lagunas de ley o de imperfección legislativa, se aplican los principios generales del Derecho, inclusive antes que las normas de Derecho Privado (227).

2. Principios específicos del derecho

Son aquellos que se aplican a campos específicos del derecho, como el derecho civil, derecho penal, derecho laboral, entre otros. Un ejemplo muy utilizado en el derecho penal es el principio *in dubio pro-reo* (en caso de duda, a favor del acusado).

3. Principios jurídicos constitucionales

Son aquellos principios que nacen de la Constitución de un país y que sirven como cimientos del ordenamiento jurídico. En esta categoría se incluyen el principio de legalidad, la supremacía constitucional y el principio de separación de poderes.

4. Principios jurídicos internacionales

Son los que se provienen de los acuerdos y tratados internacionales y que tienen aplicación en el ordenamiento jurídico nacional. Entre estos tenemos los principios de derechos humanos establecidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales.

La jerarquía de las normas (principio de jerarquía)

La jerarquía de las normas es un pilar fundamental de la teoría jurídica, que establece una gradación sistemática y coherente en el sistema legal, por lo que desempeña un papel esencial en la organización del orden jurídico. Su análisis adquiere especial relevancia en el marco constitucional del Ecuador, enriquecido por las ideas de juristas destacados y los tratados internacionales, especialmente para entender las resoluciones emitidas por la JPRF.

Hans Kelsen, en su obra *Teoría pura del derecho*, establece los fundamentos de la teoría normativa jerárquica. Propone una pirámide normativa en la que cada norma deriva su legitimidad de una norma superior, culminando en la Grundnorm o norma fundamental (Kelsen 1982, 202). Esta norma básica legitima todas las demás normas del sistema jurídico, creando una cadena lógica de fundamentos normativos. Según este autor, ninguna norma puede ser válida si no está en consonancia con la norma superior que le otorga esta cualidad.

La estructura normativa jerárquica de Kelsen ha influido en diversas áreas del derecho, desde la interpretación judicial hasta la creación legislativa. En la interpretación, la jerarquía de las normas ayuda a resolver conflictos normativos, determinando cuál norma prevalece en caso de contradicción. Este enfoque garantiza coherencia y consistencia en los sistemas legales, proporcionando una estructura racional para comprender el sistema jurídico.

En el marco constitucional ecuatoriano, la jerarquía normativa se desglosa en varios niveles, cada uno con su propia importancia y función dentro del ordenamiento jurídico como lo establece la Norma Suprema:

Art. 425 [CRE]. - El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos. (EC 2008, art. 425; énfasis añadido)

Constitución

La Constitución de 2008 juega un papel central como la norma fundamental que establece los principios y valores esenciales del Estado, siendo la base de validez para todas las demás normas jurídicas en el país. Este documento se erige en la cima de la jerarquía de las normas, como la fuente suprema de legitimidad para todo el ordenamiento jurídico. Todas las leyes y normativas inferiores deben ajustarse a los mandatos constitucionales para ser válidas. Cualquier norma que contradiga la Constitución es nula y sin efecto.

Los tratados y convenios internacionales

En el contexto global, la jerarquía de las normas en Ecuador se enriquece con la incorporación de tratados y convenios internacionales. La Constitución ecuatoriana

reconoce la supremacía de los tratados sobre las leyes nacionales, creando un marco donde estas fuentes del derecho coexisten y, en algunos casos, interactúan.

La incorporación de tratados internacionales genera desafíos en la aplicación de la jerarquía de las normas en Ecuador. Aunque la Constitución reconoce su supremacía, la efectividad práctica de su implementación puede verse limitada. La armonización entre normativas internacionales y nacionales puede causar tensiones y conflictos interpretativos. La Corte Constitucional del Ecuador juega un papel crucial en la resolución de estas tensiones, interpretando y aplicando tanto la Constitución como los tratados internacionales y leyes nacionales, lo que requiere un enfoque cuidadoso y equilibrado para mantener un sistema legal justo y equitativo.

Leyes orgánicas

Estas leyes, regulan aspectos específicos de gran relevancia y deben respetar los principios constitucionales. La Constitución, las define en el art. 133, en forma conjunta con las leyes ordinarias, de la siguiente manera:

Art. 133 [CRE]. - Las leyes serán orgánicas y ordinarias.

Serán leyes orgánicas:

1. Las que regulen la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución.
2. Las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales.
3. Las que regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados.
4. Las relativas al régimen de partidos políticos y al sistema electoral.

La expedición, reforma, derogación e interpretación con carácter generalmente obligatorio de las leyes orgánicas requerirán mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional.

Las demás serán leyes ordinarias, que no podrán modificar ni prevalecer sobre una ley orgánica. (EC 2008, art. 133)

Leyes ordinarias

A continuación, en la jerarquía normativa ecuatoriana se encuentran las leyes ordinarias, que no podrán modificar ni tendrán prevalencia sobre una ley orgánica. Estas son normas generales que deben ser coherentes con la Constitución y las leyes orgánicas. Lastimosamente, la Constitución no establece la forma cómo deben ser aprobadas, sin embargo, la Asamblea Nacional al emitir la Ley Orgánica de la Función Legislativa, pretende resolver esta omisión en el último párrafo del art. 53, así: “Las leyes ordinarias se aprobarán con la mayoría absoluta de las y los miembros de la Asamblea Nacional”

(EC 2009, art. 53), estableciendo así un proceso similar al de las leyes orgánicas, que tienen una jerarquía superior.

Reglamentos y normas inferiores

En los niveles inferiores del sistema jurídico se encuentran los reglamentos y otras normas subordinadas, cuya validez depende de su conformidad con las leyes superiores que las autorizan. En el contexto jurídico ecuatoriano, un *reglamento* a una ley es un conjunto de normas y disposiciones específicas emitidas por una autoridad competente para desarrollar y detallar la aplicación de una ley particular. Las leyes establecen principios generales, mientras que los reglamentos especifican los detalles operativos y procedimientos para su ejecución efectiva.

Según la Constitución ecuatoriana, los *reglamentos* son dictados por el Ejecutivo, otorgando al Presidente de la República la facultad de "expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes, sin contravenirlas ni alterarlas" (EC 2008, art. 147, núm. 13). En Ecuador, existen dos tipos de reglamentos: los que regulan la relación jurídica entre la Administración pública y los ciudadanos, y los que organizan internamente una entidad. Estas normas son esenciales para la buena marcha de la administración pública y deben estar en conformidad con las leyes que las autorizan.

Las *resoluciones* son instrumentos normativos emitidos por autoridades competentes para regular y supervisar las actividades de entidades específicas. En el marco legal ecuatoriano, una resolución es un acto normativo que establece disposiciones específicas o brinda directrices sobre asuntos de competencia de una entidad administrativa o gubernamental, como ministerios, superintendencias, agencias gubernamentales, entre otras, y tienen como objetivo regular, ordenar y aplicar las leyes.

Es fundamental que las resoluciones estén en concordancia con la legislación vigente, incluyendo la Constitución, las leyes y los reglamentos aplicables. Deben respetar los principios fundamentales del ordenamiento jurídico ecuatoriano y contribuir al cumplimiento de los objetivos y políticas del Estado. Por ejemplo, en el sector de la Economía Popular y Solidaria (EPS) en Ecuador, la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS) emite resoluciones para regular y supervisar las actividades de las entidades pertenecientes a este sector económico. Estas resoluciones buscan establecer normas operativas, fomentar buenas prácticas y definir requisitos para la constitución y funcionamiento de entidades de la EPS, ajustándose a la normativa legal existente para garantizar transparencia, estabilidad y desarrollo sostenible en este sector.

Jurisprudencia

La jurisprudencia, aunque no es una norma en sí misma, juega un papel esencial en la jerarquía normativa. Las decisiones de los tribunales, especialmente de la Corte Constitucional, interpretan y aplican la Constitución y las leyes, estableciendo precedentes que deben ser considerados en casos futuros. En el ámbito legal ecuatoriano, la jurisprudencia se refiere al conjunto de decisiones y criterios interpretativos emitidos por los tribunales y la Corte Constitucional. Estos precedentes judiciales y constitucionales son fundamentales para la interpretación y aplicación coherente de la ley.

La jurisprudencia contribuye a la formación del derecho al establecer pautas y criterios interpretativos que fundamentan las decisiones futuras. Por ejemplo, en un caso hipotético relacionado con la regulación de cooperativas de ahorro y crédito en el sector de Economía Popular y Solidaria, la Corte Constitucional podría emitir un fallo interpretativo que establezca que las limitaciones impuestas a las tasas de interés de las cooperativas deben ser proporcionales y no constituir una barrera excesiva para el desarrollo sostenible de estas entidades. Este fallo se convertiría en jurisprudencia y sentaría un precedente para futuros casos similares.

La jurisprudencia desempeña un papel importante en el desarrollo del derecho, proporcionando orientación interpretativa y coherencia en la aplicación de las normativas legales. Además, contribuye a la evolución del marco legal al adaptarse a cambios sociales, económicos y culturales.

La aplicación de la jerarquía de las normas en el marco constitucional ecuatoriano, bajo la influencia de la teoría de Kelsen y la interacción con el derecho internacional, revela una estructura legal compleja y dinámica. La Constitución, como norma fundamental, establece los cimientos, mientras que los tratados internacionales enriquecen y amplían esta estructura, especialmente en el ámbito de los derechos humanos.

La intersección entre la jerarquía normativa, los principios constitucionales y los tratados internacionales en este contexto específico destaca la necesidad de un enfoque holístico y adaptativo para construir un sistema legal sólido y equitativo en todos los ámbitos de las relaciones jurídicas, incluyendo la Economía Popular y Solidaria en Ecuador. El desafío radica en la armonización efectiva de estas distintas fuentes normativas para garantizar una coherencia legal que respete los principios constitucionales y los compromisos internacionales. La Corte Constitucional, como guardiana de la Constitución, desempeña un papel central en este proceso.

2.2. Análisis del principio de legalidad

El principio de legalidad es fundamental en los Estados de Derecho y ha sido analizado por numerosos autores en derecho y filosofía jurídica. Hans Kelsen, Ronald Dworkin y John Locke son algunos de los teóricos destacados que han contribuido a la comprensión de este principio esencial. Sus teorías aportan diversas orientaciones sobre la legalidad, ofreciendo un marco conceptual rico, complejo y relevante en la actualidad.

Hans Kelsen (1982), en su obra *Teoría pura del derecho*, sostiene que la legalidad es un principio fundamental en cualquier sistema jurídico. Según él, todas las normas deben derivar su validez de una norma superior, creando una jerarquía normativa que asegura la coherencia y elimina la arbitrariedad en el sistema legal. Este enfoque jerárquico es crucial para la estabilidad y certeza en el orden jurídico, proporcionando un marco claro para la creación, aplicación e interpretación de las normas.

Ronald Dworkin (2012), por su parte, critica las teorías positivistas y aborda el principio de legalidad desde la perspectiva de la integridad y coherencia normativa. En su obra *"El imperio de la justicia"*, argumenta que la legalidad implica más que la mera obediencia a normas escritas, y requiere que las decisiones judiciales se basen en principios que se ajusten a la estructura general del sistema jurídico. Dworkin enfatiza la coherencia normativa y la búsqueda de justicia a través del razonamiento judicial.

John Locke, en su *Segundo tratado sobre el gobierno civil* (Locke 2006, 199-200), analiza la legalidad como una limitación al poder del gobierno. Para él, la legalidad actúa como un freno al poder arbitrario, asegurando que el gobierno actúe dentro de los límites establecidos por la ley para proteger los derechos individuales. Este enfoque destaca la relación entre legalidad y protección de los derechos, subrayando que el gobierno debe actuar conforme a la ley para preservar la libertad y la propiedad de los ciudadanos.

Jorge Zavala Egas explica el principio de legalidad utilizando la Constitución de 1998 que indica: "Art. 119.- Las instituciones del Estado, sus organismos y dependencias y los funcionarios públicos no podrán ejercer otras atribuciones que las consignadas en la Constitución y en la ley, y tendrán el deber de coordinar sus acciones para la consecución del bien común" (EC 1998, art. 119). Sobre esto, manifiesta que en derecho administrativo únicamente se puede realizar lo que está autorizado por el ordenamiento jurídico, concibiendo a la Administración como el Poder Ejecutivo, esto es, de ejecución (Zavala Egas 2003, 242)..

El principio de legalidad es esencial en el ámbito jurídico, proporcionando un marco adecuado para el funcionamiento del Estado de Derecho. Este principio garantiza

que todo acto del poder público tenga una base legal, evitando el ejercicio arbitrario del poder y protegiendo los derechos individuales. En términos generales, la legalidad actúa como un mecanismo de limitación del poder estatal, asegurando que todas las actuaciones gubernamentales estén en conformidad con la ley y, por ende, con la voluntad de la sociedad expresada a través de sus normas jurídicas.

En el contexto de la Constitución de la República del Ecuador de 2008, el principio de legalidad implica que el poder público debe ejercerse dentro de los límites impuestos por la ley, protegiendo los derechos y garantías de los ciudadanos mediante normas claras y accesibles. Este principio es fundamental para la construcción de un Estado de derecho y justicia, reflejado en el preámbulo de la Constitución.

La Constitución de 2008 asegura que todas las actuaciones del Estado y las normativas sociales se sujeten a ley preexistente, protegiendo derechos y garantías individuales, garantizando el debido proceso y el control de constitucionalidad, construyendo un marco legal sólido y respetuoso de los derechos ciudadanos.

El artículo 226 de la Constitución de 2008 refleja el principio de legalidad al establecer que las instituciones y autoridades estatales “ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley” (EC 2008, art. 226). Este principio se extiende a todas las ramas del derecho, incluyendo la economía popular y solidaria, regulada específicamente por el artículo 283, que asegura que sus instituciones operen dentro de un marco legal claro y adaptado a sus características particulares.

La Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario² (EC 2011a), establece el marco legal para este sector. El principio de legalidad se encuentra presente en varias disposiciones de esta ley, como el art. 2, que establece que las entidades de la economía popular y solidaria se regirán por las normas de la Constitución y la ley. Además, se enfatiza la necesidad de establecer regulaciones claras y concretas que guíen la actividad de estas entidades, asegurando así que operen dentro de los límites legales

El Código Orgánico Monetario y Financiero (EC 2014a) regula el sistema financiero y monetario de Ecuador, asegurando la estabilidad del sistema y protegiendo

² La parte resaltada fue suprimida por el Código Orgánico Monetario y Financiero: “Primera.- En la legislación vigente efectúense las siguientes reformas: [...] 3. Sustituir “Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario” por “la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria” (EC 2014b, 69, núm.. 3).

los derechos de los usuarios y consumidores de servicios financieros. Este código cumple con el principio de legalidad al establecer normas claras y sanciones para quienes incumplen las normas y regulaciones (EC 2014c, 83). Además, define las competencias y funciones de las instituciones reguladoras del sistema financiero del país.

2.3. Las cooperativas de ahorro y crédito, cajas de ahorro, cajas y bancos comunales.

Cooperativas de Ahorro y Crédito

Las cooperativas de ahorro y crédito en el Ecuador son instituciones financieras, que de acuerdo a la ley, pertenecen al sector de la economía popular y solidaria que tienen como objetivo principal promover el ahorro y facilitar el acceso al crédito entre sus miembros. Estas cooperativas funcionan bajo los principios de solidaridad y ayuda mutua, cuya finalidad se orientan al mejoramiento de las condiciones económicas y sociales de sus socios.

Las Cooperativas de ahorro y crédito, según la LOEPS : “Son 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, con clientes o terceros con sujeción a las regulaciones y a los principios reconocidos en la presente Ley. (EC 2011a, art. 81)

Cardoso, señala que “Las cooperativas de ahorro y crédito se crean y desarrollan con base en la confianza de sus integrantes, y administran los recursos disponibles fundamentados en la información y comunicación transparente a sus integrantes y comunidad.” (Cardoso 2019). Según este autor, las cooperativas de ahorro y crédito surgen ligados a una localidad, con el propósito de apoyar al desarrollo y superación de la pobreza, por lo que, “La cooperativa orientada por los principios del cooperativismo y de la solidaridad actúa y se desempeña en forma diferente a las organizaciones fundamentadas en la acumulación del capital” (Cardoso 2019).

Cajas de Ahorro

Las cajas de ahorro son instituciones financieras pertenecientes al sector financiero popular y solidaria que recogen depósitos de sus integrantes y les otorgan préstamos a ellos mismos. Se caracterizan porque estas pueden adquirir personalidad jurídica y son conformadas por los miembros de un mismo gremio o institución, por

trabajadores cuyo empleador sea común, por grupos familiares, del barrio o por socios de aquellas cooperativas diferentes a las de ahorro y crédito. Su finalidad es incentivar el ahorro entre sus miembros y entregarles créditos en términos convenientes.

La definición que rige para la realidad ecuatoriana es la que trae la LOEPS que expresa: "Son las organizaciones integradas por miembros de un mismo gremio o institución; por grupos de trabajadores con un empleador común, grupos familiares, barriales; o, por socios de cooperativas distintas a las de ahorro y crédito." (EC 2011b, art. 91).

Cajas Comunales

La LOEPS, emite una definición conjunta tanto para las entidades asociativas o solidarias, como, cajas y bancos comunales, indicando que:

Son organizaciones que pertenecen al Sector Financiero Popular y Solidario, que realizan sus actividades, exclusivamente, en los recintos, comunidades, barrios o localidades en donde se constituyen y se pueden financiar, con sus propios recursos o con fondos provenientes de programas o proyectos ligados al desarrollo de sus integrantes. Ejercerán su actividad exclusivamente en un área de influencia que no afecte a otras entidades financieras con estos fines o propósitos. (EC 2011b, art. 90)

Las cajas comunales son entidades financieras, pertenecientes al sector financiero popular y solidario, que pueden optar por la personalidad jurídica, conformadas por grupos autoadministrados que recogen recursos económicos de sus asociados para conceder préstamos pequeños dentro de la misma agrupación, es decir, su actividad es muy parecida a la realizada por las cajas de ahorro, teniendo como base la confianza mutua y la responsabilidad compartida, por ello, estas enfocan su actividad, en forma exclusiva, en las comunidades, barrios, recintos o lugar donde se fundan, actuando bajo los principios de solidaridad y cooperación.

Bancos Comunales

Los bancos comunales son entidades financieras del sector financiero popular y solidario, formados por un grupo de personas que tiene un objetivo común e instituidas voluntariamente, que proporcionan servicios de ahorro y crédito (microcréditos) a sus miembros, que no cuentan con garantías reales y/o personales, similar a las cajas de ahorro, pero con un enfoque más estructurado y formalizado. Estos bancos operan bajo regulaciones específicas y son supervisados por entidades gubernamentales para asegurar su transparencia y eficacia, son formados, creados y manejados en las zonas donde viven los clientes, siendo sus productos y servicios destinados hacia la actividad productiva a

través de la cual buscan mejorar sus negocios y sus condiciones de vida, en especial de la población más pobre, principalmente a las mujeres por su condición de vulnerabilidad.

Teoría de la Banca Comunal

La teoría de la banca comunal se fundamenta en la convicción de que los miembros de una comunidad pueden ayudarse mutuamente a través de la formación de grupos solidarios para acceder a microcréditos. La banca comunal es una metodología de crédito que se sustenta en la creación de grupos de personas caracterizados por su confianza mutua y la finalidad de apoyarse recíprocamente para acceder a servicios financieros con el aval de garantías solidarias, sin que sean necesarias garantías habitualmente utilizadas (reales y/o personales), basándose en el principio de solidaridad y cooperación entre sus integrantes. Estas organizaciones no tienen ánimo de lucro y se caracterizan por su simplicidad en las operaciones y su adaptabilidad a diversas realidades económicas y culturales.

Armendáriz y Morduch hacen alusión, a éstas, cuando se refieren a préstamos grupales, que permiten superar los problemas de información que dificultan que los bancos concedan préstamos a los pobres, siendo “un mecanismo que esencialmente permite a los prestatarios pobres actuar como garantes unos de otros” (Armendáriz y Morduch 2010, 12). Al respecto Cardoso indica “A partir del 2008, año en que por primera vez estas organizaciones fueron reconocidas constitucionalmente, las metodologías se han ido depurando para favorecer a poblaciones excluidas” (Cardoso 2016, 14).

Referencias Normativas:

Las referencias normativas establecen el marco legal y regulatorio para el funcionamiento de los Bancos Comunales. En Ecuador, la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria norma sus actividades y las regulaciones son determinadas por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS), que aseguran que las prácticas de la banca comunal sean transparentes y eficaces. Las normativas definen los requisitos para la constitución y operación de estas organizaciones, así como para la gestión de los fondos y la supervisión de la institución financiera que los ayuda.

Diferencia Clave:

1. Teoría vs. Normativa:

La teoría de la banca comunal se sustenta en los principios de solidaridad y cooperación entre los miembros para facilitar el acceso al crédito. En cambio, las normativas establecen el marco legal y regulatorio que asegura el funcionamiento correcto y legítimo de estos sistemas financieros.

2. Ejemplos en Ecuador:

- **Teoría:** En comunidades rurales de Ecuador, los grupos de la banca comunal se forman para que pequeños agricultores puedan acceder a microcréditos para comprar insumos y mejorar sus cultivos, lo que les ha facilitado salir de la pobreza y mejorar su nivel de vida. Una muestra de estos es el Programa de Microcrédito que se ejecuta en el contexto geográfico y poblacional de los cantones Cayambe y Pedro Moncayo, en donde se caracteriza la intervención de desarrollo que viene realizando la Casa Campesina Cayambe con la cooperación de Ayuda en Acción. (Herrán Gómez 2014, 16)

- **Normativa:** La Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria en Ecuador determina en forma clara los roles y responsabilidades de los Bancos Comunales. Esta ley establece que los bancos comunales "se pueden financiar, con sus propios recursos o con fondos provenientes de programas o proyectos ligados al desarrollo de sus integrantes" . (EC 2011b, art. 90).

3. La normativa jurídica que regula el funcionamiento y atribuciones de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera

3.1. Antecedentes

La Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera (JPRMF) del Ecuador, hoy Junta de Política y regulación Financiera (JPRF), es una institución clave en el sistema financiero ecuatoriano, encargada de establecer políticas y regulaciones para garantizar la estabilidad y solidez del sistema monetario y financiero del país. Su historia está marcada por una serie de normativas y reformas que han buscado adaptarla a las cambiantes condiciones económicas y financieras.

La JPRMF, para llegar a la situación actual, ha recorrido una larga trayectoria que tiene como punto de partida la creación del Banco Central del Ecuador, el 10 de agosto de 1927, que tenía como órganos para su funcionamiento: un Directorio y un Consejo de Administración del Banco Central. Luego, a partir del 12 de marzo de 1948, mediante Decreto de emergencia 434 estos fueron reemplazados por la Junta Monetaria para ejercer la conducción de la política monetaria, integrada por nueve miembros (cuatro del sector público: Congreso Nacional, Ministerio de Economía, Consejo Nacional de Economía e Instituto Nacional de Previsión; cuatro del sector privado: dos por las cámaras de producción y dos por los bancos privados; y, uno elegido por los miembros indicados).

Con la entrada en vigor de la Constitución de 1978, la Junta Monetaria es responsable de la conducción de la política monetaria y el Banco Central su organismo ejecutor. Mas tarde, con la Constitución de 1998, se “reemplaza “la Junta Monetaria” por “el Directorio del Banco Central del Ecuador”, en atención a la reforma contenida en la Disposición General de la Ley n.º 98-12, publicada en el Registro Oficial 20, Suplemento, de 7 de septiembre de 1998 (EC 2006, 2).

Más tarde, con la aprobación del Código Orgánico Monetario y Financiero, el 2 de septiembre del 2014, publicado en el Registro Oficial 332, Segundo Suplemento, del 12 de septiembre de 2014, se crea la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera (JPRMF), como parte de la Función Ejecutiva, constituyéndose en la responsable de regular y supervisar las actividades del sistema financiero, asegurando la competencia leal y la estabilidad económica (EC 2014c, art. 13). Sus funciones específicas se señalan en el art. 14, entre las que destaca la dirigida a formular y dirigir las políticas monetaria, crediticia, cambiaria y financiera, incluida la de seguros y de valores (art. 14).

Actualmente, por la dinamia y particularidad, así como la necesidad de adaptación continua a las cambiantes circunstancias económicas y financieras, la Legislatura mediante la Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Monetario y Financiero para la Defensa de la Dolarización, aprobada el 22 de abril de 2021, y publicada en el Registro Oficial del 3 de mayo de 2021, suprime la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, creando en su lugar dos entidades con finalidades específicas, financiera, la una, y, monetaria, la otra, así: 1) Junta de Política y Regulación Financiera (EC 2021, art. 8); y, 2) Junta de Política y Regulación Monetaria (EC 2021 Art. 39).

Es necesario precisar que, la Junta de Política y Regulación Financiera, es la entidad que desde entonces emite las normas regulatorias de funcionamiento y operaciones de las COACs.

A lo largo de su existencia, la JPRMF ha enfrentado diversos desafíos, como crisis económicas y cambios en el entorno financiero global. Sin embargo, ha logrado mantener la estabilidad del sistema financiero mediante la implementación efectiva de políticas y regulaciones. Su papel en la supervisión de instituciones financieras, la emisión de normas prudenciales y la formulación de políticas monetarias ha sido fundamental para la salud económica del país.

3.2. Análisis de la normativa.

La Junta de Política y Regulación Financiera (JPRF), en la actualidad, es una entidad clave en la gestión económica de Ecuador, encargada de establecer políticas y regulaciones en el ámbito financiero. Su funcionamiento y actividades están normados por diversas leyes y códigos que buscan asegurar la estabilidad y eficiencia del sistema financiero del país.

Su marco legal se encuentra en la Constitución de la República del Ecuador, el Código Orgánico Monetario y Financiero, la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y la Ley de Régimen Tributario Interno.

Marco constitucional

Por un lado, la Constitución de la República, en su artículo 283, establece el marco para el Sistema y política económicos del país. Este sistema se compone de diversas formas de organización económica, como la pública, privada, mixta, popular y solidaria, entre otras que puedan determinarse. Específicamente, se destaca la regulación de la economía popular y solidaria mediante la ley, lo que incluye a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios (EC 2008, art. 283). Por otro lado, el sistema financiero nacional encuentra su fundamento constitucional en el:

Art. 309.- 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. (EC 2008, art. 309)

Estos artículos dan base constitucional a las instituciones del sector de la economía popular y solidaria, así como, a los entes de rectoría, regulación, supervisión y control, en este caso, a la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera como un organismo encargado de formular y ejecutar las políticas necesarias para garantizar la estabilidad monetaria y financiera del país.

Marco legislativo

Código Orgánico Monetario y Financiero

La normativa que regula el funcionamiento de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera se encuentra en el art. 13 del Código Orgánico Monetario y Financiero (EC 2014a, art. 13), que crea la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera (JPRMF), como parte de la Función Ejecutiva, con la responsabilidad de formular políticas públicas y regular y supervisar aspectos monetarios, crediticios, cambiarios, financieros, de seguros y valores, para garantizar la estabilidad monetaria y financiera del país.

El artículo 14 del Código Orgánico Monetario Financiero, bajo el cual se emitieron las resoluciones en estudio, establece las numerosas funciones de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, actualmente dividida en dos, enfocándose en aspectos clave relacionados con la economía popular y solidaria (EC 2014b, art. 14). Entre sus funciones destacadas se encuentran la formulación y dirección de políticas monetarias, crediticias, cambiarias y financieras, la regulación de actividades financieras y de entidades del sistema financiero, la aprobación de programaciones monetarias alineadas con el programa económico del gobierno, y la autorización de políticas de inversión y gestión de excedentes de liquidez.

Además, la Junta tiene responsabilidades específicas para incentivar la inclusión económica de grupos prioritarios como personas en movilidad humana, con discapacidad, jóvenes y madres solteras. También, regula costos y comisiones, establece límites de remuneración para administradores, y emite normas sobre transparencia y divulgación de información para entidades del sistema financiero. Estas funciones reflejan el amplio alcance y la diversidad de áreas que aborda la Junta en relación con el sistema financiero en general y, con la economía popular y solidaria, en particular.

Luego, mediante la Ley Orgánica Reformativa al Código Orgánico Monetario y Financiero para la Defensa de la Dolarización, del 22 de abril de 2021, publicada en el

Registro Oficial 443, Suplemento, del 3 de mayo del 2021, cuyo articulado se encuentra ya adicionado al COMYF en su Última Reforma: Registro Oficial 1, Suplemento, del 11 de febrero de 2022, impulsada por la necesidad de especialización y enfoque en áreas específicas, divide este Organismo, en dos entidades especializadas:

1) *Junta de Política y Regulación Financiera (JPRF)*.

Con respecto al texto de esta normativa que regula la JPRF, creo necesario puntualizar el contenido de aquellos artículos más esenciales relacionados con la Economía Popular y Solidaria, que es materia de esta investigación, así:

El art. 13 del COMYF expresa que la JPRF, como parte de la Función Ejecutiva, se establece como un órgano autónomo con la responsabilidad de formular la política y regulación crediticia, financiera, de valores, seguros y servicios de atención integral de salud prepagada.

El art. 14 del Código Orgánico Monetario y Financiero establece el *ámbito* de competencia y las funciones de la Junta de Política y Regulación Financiera (JPRF). En este marco, la JPRF tiene la responsabilidad de formular políticas crediticias y financieras, emitir regulaciones para mantener la *integralidad* y estabilidad de los sistemas financiero, de valores, seguros y servicios de atención integral de salud prepagada, así como expedir regulaciones micro prudenciales para dichos sectores. Además, la Junta debe impulsar políticas y normativas para fomentar la inclusión financiera y normar criterios y protocolos para determinar una crisis sistémica, con la prohibición expresa de estatizar deudas privadas. La Junta podrá emitir normativa por segmentos y requerir información a diversas entidades para el cumplimiento de sus funciones, asegurando así su papel clave en la regulación integral y la estabilidad de los sistemas financieros (EC 2014c, art. 14).

2) *Junta de Política y Regulación Monetaria (JPRM)*

De manera similar al análisis de los artículos de la JPRF, se analizan los artículos sobre la JPRM más importantes, en lo referente a la economía popular y solidaria.

El COMYF (EC 2014c, art. 47, núm. 1) establece la creación de la Junta de Política y Regulación Monetaria (JPRM) como parte de la Función Ejecutiva, encargada de formular la política monetaria y actuar como el máximo órgano de gobierno del Banco Central del Ecuador. La JPRM tiene autonomía en sus decisiones y expedirá las normas para su funcionamiento basadas en el COMYF.

El COMYF (EC 2014c, art. 47, núm. 6) expresa que la JPRM, como parte de la Función Ejecutiva, tiene atribuciones específicas relacionadas con el sistema monetario

y el sistema financiero. Entre sus funciones clave, destaca la formulación de políticas en el ámbito monetario para preservar la integridad y sostenibilidad del sistema monetario de dolarización y del sistema financiero. Asimismo, tiene la responsabilidad de contribuir a la estabilidad financiera del país en coordinación con la Junta de Política y Regulación Financiera, evaluando riesgos y emitiendo regulaciones macro prudenciales. Además, la Junta establece políticas relacionadas con las tasas de interés, el sistema central de pagos, la política de inversión de las reservas internacionales y la aprobación del presupuesto del Banco Central del Ecuador. También juega un papel fundamental en la designación de cargos clave, como el Gerente General del Banco Central y el Secretario de la JPRM, y en la emisión de normativas para el funcionamiento y control del Banco Central. Estas funciones reflejan su rol integral en la gestión y regulación de aspectos monetarios, contribuyendo al desarrollo sostenible y equitativo de la economía, incluyendo la economía popular y solidaria.

Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria (LOEPS)

La Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera (JPRMF) es una entidad clave en el marco regulatorio para la aplicación de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, con un papel fundamental en la regulación del Sector Financiero Popular y Solidario. A través de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, se establecen las bases para la regulación de este sector, definiendo las competencias y responsabilidades de la JPRMF en varios artículos.

El art. 7 de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria establece un glosario de términos, donde se define a la Junta de Regulación del Sector Financiero Popular y Solidario como “Junta de Regulación”. Esta denominación se encuentra en el literal f) de este artículo, por lo que se asume que la Junta de Regulación del Sector Financiero Popular y Solidario se refiere a la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera (EC 2011a, art. 7), que en la actualidad se encuentra dividida en dos: Junta de Política y Regulación del Sector Financiero Popular y Solidario (EC 2014c, art. 13), y, Junta de Política y Regulación Monetaria (art. 47, núm.. 1)

Los artículos 144 y 145 de la misma ley abordan el tema de la regulación y regulación diferenciada, estableciendo que la regulación de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario es potestad de la Función Ejecutiva. En este sentido, se establece que la regulación del Sector Financiero Popular y Solidario estará a cargo de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, creada en el

Código Orgánico Monetario y Financiero. Este artículo sienta las bases legales para la participación de la JPRMF en la regulación de este sector (EC 2011, arts. 144 y 145).

Por último, las Disposiciones Reformatorias de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria también contemplan aspectos relacionados con la regulación del Sector Financiero Popular y Solidario. Por ejemplo, dispone la sustitución de textos en la Ley de Régimen Tributario Interno, así, en la disposición reformativa primera se establecen nuevos numerales relacionados con los ingresos percibidos por las organizaciones previstas en la Ley de Economía Popular y Solidaria; y, en la disposición reformativa segunda, sobre las provisiones, lo que refuerza la importancia de la regulación en este sector.

La Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera (JPRMF) desempeña un papel esencial en la regulación del Sector Financiero Popular y Solidario, con fundamentos legales que se encuentran en los arts. 7, 144, 145, 159 y en las Disposiciones Reformatorias de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria. Su participación en la emisión de regulaciones y su relación con entidades como la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias evidencian su importancia en el marco regulatorio de este sector.

Ley de Régimen Tributario Interno

Ley de Régimen Tributario Interno, con relación al sector financiero popular y solidario, toma en cuenta a la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera (JPRMF) en el art. 9, núm. 5 al establecer una exoneración del impuesto a la renta para las entidades de este sector, resultantes de procesos de fusión de cooperativas, siempre y cuando cumplan con los requisitos y condiciones establecidos por la JPRMF. Esta exoneración se aplica durante un período de cinco años, contados desde el primer año en que se produce la fusión. Además, este artículo permite que entidades de otros segmentos del sector financiero popular y solidario participen en procesos de fusión y se beneficien de la exención, siempre que cumplan con los requisitos establecidos por la JPRMF. El Comité de Política Tributaria autorizará esta exoneración y su duración, la cual no puede exceder el tiempo señalado previamente. Es importante destacar que esta exoneración se aplica de manera proporcional a los activos de la entidad de menor tamaño, lo que busca fomentar la consolidación y fortalecimiento del sector financiero popular y solidario a través de procesos de fusión (EC 2004, art. 9, núm. 5).

Capítulo segundo

Análisis del cumplimiento del principio de legalidad en las Resoluciones: n.º 645-2021-F y n.º 675-2021-F, emitidas por la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera

La Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera (JPRMF), en funciones en el momento de vigencia del COMYF, con la reforma publicada en el: “Suplemento del Registro Oficial 309, del 21 de agosto del 2018”, emitió resoluciones, para regular el funcionamiento de las instituciones de la economía popular y solidaria, como son las cooperativas de ahorro y crédito del Ecuador, las cajas comunales y cajas de ahorro, por lo que, a continuación, realizamos un análisis de dos de ellas, para establecer si éstas cumplen con el principio de legalidad:

1) La Resolución n.º 645-2021-F del 30 de enero del 2021, de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera (JPRMF), que determina la cantidad de USD 200.000,00 como requisito mínimo de capital para el funcionamiento de las cooperativas de ahorro y crédito en el país (EC JPRMF 2021a).

2) La Resolución n.º 675-2021-F, del 19 de agosto del 2021, emitida por la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, que establece, para las cajas comunales y cajas de ahorro, la regulación con respecto a su formación, estructura interna, operaciones y límites en el contenido del autocontrol *al que están obligadas de acuerdo con la Ley* (EC JPRMF 2021b).

Sabemos que el principio de legalidad es fundamental en el ámbito jurídico y establece que todas las acciones de las autoridades deben estar basadas en la ley. Al evaluar el cumplimiento de este principio en las Resoluciones n.º 645-2021-F y 675-2021-F, es necesario considerar su coherencia con la Constitución del 2008, el Código Orgánico Monetario y Financiero, y, la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, así como, con la normativa que regula el funcionamiento de la JPRMF, es decir, analizar si las resoluciones indicadas están fundadas en una base legal sólida y si se ajustan a los objetivos y principios establecidos en la normativa vigente.

La JPRMF tiene la facultad de establecer requisitos y regulaciones para garantizar la estabilidad del sistema financiero, lo cual podría respaldar la legalidad de la resolución.

Este análisis permitirá determinar si la resolución respeta los límites impuestos por estas normativas y si se ajusta a los principios fundamentales del ordenamiento jurídico ecuatoriano.

El Código Orgánico Monetario y Financiero es la normativa que regula el sistema financiero en Ecuador, incluyendo aspectos relacionados con la moneda, el crédito, la banca, los seguros, el mercado de valores, entre otros. Por otro lado, la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria establece las normas para la promoción, organización, regulación, control y fomento de la economía popular y solidaria, que incluye a las cooperativas, las cajas de ahorro, las cajas comunales, bancos comunales, entre otras entidades. Las resoluciones en estudio deben respetar las disposiciones de estas normativas para no vulnerar el principio de legalidad.

Es importante destacar que un análisis exhaustivo de la legalidad de una resolución requiere un examen detallado de sus disposiciones, su coherencia con las normas superiores y su impacto en el sistema jurídico en su conjunto, tomando en cuenta varios aspectos esenciales que permitan cumplir en forma ordenada este cometido, es decir, definir cuál es su objetivo, la situación actual y luego realizar un examen detallado, tanto de forma como de fondo, en donde se identificarán las normas tanto constitucionales como legales que se cree fueron vulneradas, considerando además si éstas se orientan hacia el fortalecimiento y desarrollo de las instituciones de la economía popular y solidaria establecidas legalmente y cumplen con la atribución de velar por su solvencia y sostenibilidad.

1. Análisis del cumplimiento del principio de legalidad en la Resolución n.º 645-2021-F, del 30 de enero del 2021, emitida por la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera

Resolución n.º 645-2021-F (Anexo 1), emitida por la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera del Ecuador, el 30 de enero de 2021, publicado en el Registro Oficial 389, Cuarto Suplemento, el 10 de febrero de 2021, regula el capital social mínimo para el funcionamiento de las cooperativas de ahorro y crédito en el sector financiero popular y solidario. Esta resolución, según sus considerandos, busca establecer las disposiciones necesarias para garantizar la estabilidad y solidez de estas entidades financieras, así como promover prácticas financieras responsables.

Objetivo principal

El objetivo principal de la resolución es determinar el capital social mínimo requerido para el funcionamiento de las cooperativas de ahorro y crédito, para fortalecer su estructura financiera y asegurar su sostenibilidad a largo plazo. Además, se busca establecer disposiciones transitorias para aquellas cooperativas que no cumplan con el capital social mínimo establecido, así como regular la capitalización y fusión de estas entidades del sistema financiero nacional.

Contenido de la Resolución

Considerandos

La sección “Considerandos” de la Resolución n.º 645-2021-F, de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera del Ecuador, establece los fundamentos, razones y el marco legal que respaldan la emisión de la resolución. Estos considerandos sientan las bases para la regulación del capital social mínimo y las disposiciones relacionadas con las cooperativas de ahorro y crédito en el sector financiero popular y solidario.

Luego de haber expuesto las ideas generales que contiene esta sección, analizaré de manera específica las normativas base consideradas para la realización de esta resolución:

Los párrafos que contienen el art. 14, núm. 4, arts. 160 y 163 del Código Orgánico Monetario y Financiero expresan las funciones de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera; como está integrado el sector financiero nacional; y, como se encuentra integrado el sector financiero popular y solidario, resaltando a las cooperativas de ahorro y crédito. Este articulado del COMYF fija la sustentación legal para la construcción de la citada resolución.

A partir del cuarto párrafo se refiere a los artículos del COMYF: el art. 165, último inciso, establece que el capital social de las entidades del sector financiero popular y solidario será variable y podrá acrecentarse de forma ilimitada; el art. 170 hace alusión a la fusión de entidades de este sector; el art. 175 habla de la conversión de una entidad financiera; el art. 442 determina el sometimiento de las entidades del sector mencionado a las disposiciones de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria (LOEPS), en todo lo no previsto en el COMYF; el art. 444 del COMYF aborda el tema de la regulación de las entidades financiera del sector financiero popular y solidario por parte de la Junta

de Política y Regulación Monetaria y Financiera; y, el control de estas por parte de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, teniendo en cuenta la naturaleza y características propias de este sector; el art. 446, último inciso, establece que la liquidación de las COACs se realizará conforme a lo dispuesto por el COMYF y en forma supletoria por la LOEPS; el art. 447 dispone que el capital social será determinado por la JPRMF; el art. 49 de la LOEPS fija hasta un máximo 5 % del capital social como aportaciones de cada socio en las COAC; y, por último, considera al núm. 1 del segundo inciso de art. 7 del Reglamento General de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, que indica que el capital social inicial para la constitución de las COACs, será el determinado por la JPRMF.

Los considerandos, a primera vista, exponen con precisión las normas del COMYF y de la LOEPS y su reglamento como fundamento legal de la Resolución n.º 645-2021-F, pero no se observa que expongan como base principal y esencial algún artículo de la Constitución (CRE), como el art. 309, que manifiesta que los sectores contarán con normas y entidades de control específicas y diferenciadas, que se encargarán de preservar su seguridad, estabilidad, transparencia y solidez: el art. 311 (CRE) determina la composición del sector financiero popular y solidario, en el que constan las cooperativas de ahorro y crédito; el art. 66, núm. 4, reconoce y garantiza el derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación; el art. 66, núm. 13, avala el derecho a asociarse, reunirse y manifestarse en forma libre y voluntaria; el art. 66, núm. 15, protege el derecho a desarrollar actividades económicas, en forma individual o colectiva, conforme a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental.

También debe tenerse en cuenta que el art. 336 dispone al Estado impulsar y velar por el comercio justo como medio de acceso a bienes y servicios de calidad, ordenándole que minimice las distorsiones de la intermediación y promueva la sustentabilidad. Que asegure la transparencia y eficiencia en los mercados y el fomento de la competencia en igualdad de condiciones y oportunidades, lo que se definirá mediante ley (EC 2008, art. 336). Este artículo es esencial en la economía popular y solidaria, porque sus instituciones deben ser reguladas y actuar en igualdad de condiciones y oportunidades para el bienestar de las comunidades, caso contrario dejarían de llamarse como tal.

Aquí cabe una interrogante: ¿Por qué unas entidades financieras son tratadas, creadas y funcionan con normas diferentes a otras, teniendo el mismo objetivo económico y social? Esta interrogante la contestaremos conforme se realice el análisis de esta resolución.

Disposiciones específicas

La resolución establece que el capital social mínimo para el funcionamiento de una cooperativa de ahorro y crédito es de doscientos mil dólares de los Estados Unidos de América. También, se detallan las disposiciones transitorias para aquellas cooperativas que no cumplan con el capital social mínimo, y las acciones a tomar en caso de incumplimiento. Además, se establece que la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria verificará anualmente los estados financieros al cierre del ejercicio económico para asegurar el cumplimiento del capital social establecido. Asimismo, con el fin de asegurar el cumplimiento y la estabilidad de estas entidades financieras, se detallan las acciones a tomar en caso de incumplimiento.

Análisis previo

Para la JPRMF, la finalidad principal de esta resolución es fortalecer la solidez financiera de las cooperativas de ahorro y crédito y garantizar su capacidad para operar de manera segura y eficiente. Establecer un requisito mínimo de capital es una medida que busca mitigar los riesgos asociados a la actividad de estas instituciones financieras y promover la estabilidad del sistema. Al fijar el monto de USD 200.000,00 como capital mínimo, la JPRMF busca asegurar que las cooperativas cuenten con suficientes recursos financieros para hacer frente a sus obligaciones y mantener un nivel adecuado de solvencia.

También, se destaca que este requisito busca proteger los intereses de los depositantes y garantizar que las cooperativas puedan cumplir con sus funciones de intermediación financiera de manera segura y eficaz.

Es relevante señalar que el monto establecido puede variar según el tamaño y la complejidad de las operaciones de cada cooperativa, y la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera tiene la facultad de adecuar este requisito basándose en criterios de evaluación de riesgos y análisis de la situación financiera de las cooperativas.

Además del requisito de capital mínimo, la resolución implícitamente aborda disposiciones relacionadas con la gestión y uso del capital por parte de las cooperativas. Estas disposiciones pueden incluir límites de exposición crediticia, reservas de capital e indicadores de solvencia que deben cumplirse.

La Superintendencia de Economía Popular y Solidaria tiene la autoridad para supervisar y controlar el cumplimiento de esta resolución, por parte de las cooperativas de ahorro y crédito, por las disposiciones del COMYF y la LOEPS, conforme lo estipula

el COMYF (EC 2014b, art. 74). Esta supervisión puede incluir inspecciones y evaluaciones periódicas para verificar que las cooperativas mantengan el capital mínimo requerido y cumplan con las disposiciones establecidas.

En este caso, la resolución emitida por la JPRMF se basa en el Código Orgánico Monetario y Financiero, así como en la normativa que regula su funcionamiento. La JPRMF, de acuerdo al COMYF (EC 2014b, art. 445), tiene la facultad de establecer regulaciones para garantizar la estabilidad del sistema financiero, *por lo que la resolución se enmarca dentro de sus atribuciones.*

El principio de legalidad establece que las autoridades deben actuar dentro de los límites de la ley y respetar los derechos de los ciudadanos. En este contexto, es fundamental examinar si la resolución se ajusta también a las disposiciones de la LOEPS, que es la norma que regula el funcionamiento de las cooperativas de ahorro y crédito y de otros actores de la economía popular y solidaria en Ecuador.

Por lo tanto, considerando que la resolución es emitida por la entidad competente y se encuentra dentro del marco legal establecido, no se puede afirmar que no tenga competencia. Sin embargo, es conveniente resaltar que las resoluciones emitidas orientadas a la promoción y el fortalecimiento de la economía popular y solidaria deben ser objeto de un estudio de proporcionalidad y congruencia con los objetivos de la norma y del gobierno.

Para analizar si la Resolución n.º 645-2021-F de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera (JPRMF), cumple con lo dispuesto por la LOEPS y si viola el principio de legalidad, es menester examinar las disposiciones de ambas normativas.

Si bien es cierto que, las leyes citadas autorizan fijar el capital social para la *constitución* de una COAC, más no el capital social para el *funcionamiento*, que no es lo mismo, no existe un capital social de funcionamiento, pues, este varía constantemente en la actividad financiera de estas instituciones, por lo tanto, no existe norma expresa que faculte fijar este tipo de capital, y al no existir norma expresa para este fin, esto les está prohibido, de acuerdo al art. 226 de la Constitución de la República (EC 2008, art. 226).

Al respecto, la existencia de normas y entidades de control específicas y diferenciadas para el sector financiero popular y solidario, como lo establece el artículo 309 de la Constitución, es fundamental para preservar la seguridad, estabilidad, transparencia y solidez de este sector. Sin embargo, la efectividad de estas normas y entidades puede ser cuestionada cuando se observan resoluciones como la n.º 645-2021-F de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera (JPRMF), que

aparentemente no favorecen el crecimiento y multiplicación de las Cooperativas de Ahorro y Crédito (COAC), sino que parecen promover su desaparición.

La LOEPS en el art. 9 expresa que: “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*” (EC 2011a, art. 9; énfasis añadido), que estaría acorde con lo que expresa el COMYF en su art. 446 que “La constitución, gobierno y administración de una cooperativa de ahorro y crédito se regirá por las disposiciones de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria” (EC 2014b, art. 446), pero esto se vuelve contradictorio, cuando el mismo COMYF en el artículo 144 indica que “La Superintendencia de Bancos y la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, en el ámbito de sus respectivas competencias, autorizarán a las entidades del sistema financiero nacional el ejercicio de sus actividades, [...] y demás *requisitos* y condiciones que para el efecto establezca la *Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera*” (EC 2014b, art. 144; énfasis añadido). Esto hace referencia a regular las operaciones (actividades) no la organización y funcionamiento.

Al respecto, para cumplir adecuadamente el principio de legalidad, se requiere que la Ley sea muy clara, para evitar confusiones y contradicciones, pues, la LOEPS, en si no es clara y comprensible, por un lado, indica que: “La regulación de la Economía Popular y Solidaria a través del Ministerio de Estado que determine el Presidente de la República en el Reglamento de la presente Ley” (EC 2011a, art. 144), por medio de una Secretaría Técnica, la que además ejercerá las atribuciones otorgadas en la Ley de Economía Popular y Solidaria y su Reglamento General. Luego en el mismo art. 144 indica: “La regulación del Sector Financiero Popular y Solidario estará a cargo de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, creada en el Código Orgánico Monetario y Financiero” (EC 2011a, art. 144), lo que confunde, pues, ¿quién regula?: La Secretaría Técnica del Ministerio de Estado o la JPRMF, sabiendo que estas entidades son dos órganos de regulación diferentes, el uno para el sector de la EPS, es decir el sector real; y, la Junta para el sector financiero.

En relación con el requisito de capital mínimo establecido por la resolución, es importante destacar que la LOEPS no determina un monto específico para las cooperativas de ahorro y crédito, siendo difícil determinar si la resolución vulnera el principio de legalidad en este aspecto. No obstante, es importante considerar si el monto establecido en la resolución es razonable y proporcional, y si se ajusta a los objetivos de fortalecimiento y desarrollo de las cooperativas establecidos en la LOEPS. Por eso, es

necesario tener bien claro en la norma los principios de justicia planteados por Rawls, como el principio de la diferencia, que complementa el principio de la legalidad en su búsqueda de la justicia, que en definitiva sirven como pilar moral para evaluar a las instituciones sociales (Rawls 1971, 123).

Sin embargo, se establece, en el mismo art. 9, que “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” (EC 2011a, art. 9; énfasis añadido). Por otro lado, el COMYF dispone que “El *capital social* de las cooperativas de ahorro y crédito será determinado mediante regulación por la *Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera*” (EC 2014b, art. 447; énfasis añadido).

De la lectura de las dos normativas, se puede colegir que no existe concordancia, pues, la LOEPS dispone que tanto los requisitos como el capital social será determinado en su Reglamento de aplicación; y el COMYF, en cambio, dispone que este será establecido por la JPRMF.

Por lo dicho, el legislador debe crear una sola ley para el Sector de la economía popular y solidaria, pues, con el hecho de que este sector sea normalizado y ordenado por dos leyes distintas, ya se da lugar a confusiones e incomprensiones y, por tanto, su erróneo cumplimiento.

Para determinar si la Resolución n.º 645-2021-F de la JPRMF vulnera el principio de legalidad establecido por la LOEPS, es necesario realizar un análisis detallado de sus disposiciones, tanto en el aspecto de forma como de fondo, para establecer si estas se ajustan al marco legal y constitucional vigente.

Análisis del aspecto formal

En el aspecto formal, esta resolución se sustenta en la Constitución de la República del Ecuador, el Código Orgánico Monetario y Financiero y la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria.

La Constitución de la República del Ecuador establece en los arts. 308 y 309 (EC 2008) que el Estado debe autorizar, regular y supervisar el sistema financiero nacional, incluyendo el sector financiero popular y solidario. La Resolución n.º 645-2021-F se enmarca en esta disposición constitucional al establecer disposiciones específicas para regular el capital social mínimo de las cooperativas de ahorro y crédito en el sector financiero popular y solidario.

El Código Orgánico Monetario y Financiero establece en el art. 14, núm. 4, que una de las funciones de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera es “Regular la creación, constitución, organización, operación y liquidación de las entidades financieras, de seguros y valores” (EC 2014b, art. 14, núm. 4). La Resolución n.º 645-2021-F se basa en esta disposición al establecer el capital social mínimo para las cooperativas de ahorro y crédito en el sector financiero popular y solidario, con el fin de garantizar su solidez y estabilidad.

La Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria establece que el sector financiero popular y solidario está compuesto por las cooperativas de ahorro y crédito, entre otras entidades (EC 2011, art. 78). Asimismo, en el art. 49 dispone que el capital social de las cooperativas será variable e ilimitado y estará constituido por las aportaciones pagadas por sus socios, cada uno de los cuales puede tener aportaciones de hasta el 5 % del capital social en las cooperativas de ahorro y crédito (EC 2011a, art. 49). La Resolución n.º 645-2021-F se basa en estas disposiciones para establecer el capital social mínimo para las cooperativas de ahorro y crédito y al establecer las condiciones para la capitalización y verificación anual de los estados financieros de estas entidades.

En lo referente a la estructura formal de la Resolución n.º 645-2021-F, esta se divide en tres partes: La introducción, que establece el objetivo principal de la resolución de regular el capital social mínimo para las cooperativas de ahorro y crédito. Los considerandos, que exponen los fundamentos y razones que respaldan la emisión de la resolución. Las disposiciones específicas que fijan el capital social mínimo para el funcionamiento de las COACs.

En cuanto a la redacción y presentación de la resolución, esta cumple con los requisitos formales establecidos por la ley. La resolución se presenta en un formato claro y legible, con una estructura lógica y coherente.

Análisis del aspecto de fondo

Sobre el principio de igualdad

Normas vulneradas: Art. 66, núm. 4 de la Constitución

Art. 11, núm. 2 de la Constitución

Art. 336 de la Constitución

La vulneración del principio de igualdad y del derecho a la no discriminación constituye el eje central del análisis de la resolución cuyas disposiciones se objetan por

inconstitucionalidad. En este contexto, se destaca que el artículo 66 (EC 2008, art. 66, núm. 4) y artículo 11, (EC 2008, art. 11, núm. 2) de la Constitución establecen el principio de igualdad en el ordenamiento jurídico, desglosándose en tres derechos: igualdad formal, igualdad material o de oportunidades, y la prohibición de discriminación.

Concomitante con el principio de igualdad, se debe destacar la obligación constitucional de aplicar el principio de la diferencia, como eje del desarrollo y promoción del sector, como lo dispone el artículo 309 (EC 2008, art. 309) de la Constitución para establecer normas diferenciadas para este sector de la economía nacional, las mismas que son vulneradas por la Resolución n.º 645-201-F al imponer un capital mínimo de funcionamiento, que está lejos de ser alcanzados por los estratos económicos que integran las COAC.

El principio de igualdad constituye el punto de partida de un modelo social que enfatiza, en primer lugar, la aplicación uniforme de las normas para evitar la arbitrariedad por parte de quienes ostentan el poder (igualdad formal). Este principio se erige como uno de los fundamentos que sustentan el Estado de Derecho. Sin embargo, también representa, en el contexto de los sistemas democráticos, la noción de justicia social, entendida como un orden social equitativo. La mera declaración formal de igualdad ante la ley pierde su efectividad en una democracia cuando los individuos, aunque se consideren “igualmente” tratados por la ley, carecen de los recursos necesarios para ejercer plenamente sus derechos (Seco Martínez 2017, 68-9).

De aquí que, la igualdad formal se refiere a la igualdad ante la ley, donde las normas jurídicas deben aplicarse a todas las personas sin distinción; en cambio, la igualdad material es la igualdad real y efectiva que pretende eliminar o disminuir la desigualdad y discriminación de las personas o grupos, en donde se reconoce que la igualdad formal puede resultar limitada, cuya consecuencia será la injusticia. Por eso, será necesario que el Estado debe brindar facilidades y establecer condiciones adecuadas para una igualdad práctica y positiva, eliminando todas las barreras o dificultades que no permitan el completo goce de los derechos.

Imponer capitales mínimos a las instituciones financieras de la economía popular y solidaria requiere un estudio importante sobre el principio de igualdad en el ámbito regulatorio. Es esencial distinguir que la igualdad no radica en aplicar normas idénticas a entidades diferentes, sino al contrario, normas diferentes a entidades diferentes, mediante la adaptación de normativas que reflejen las necesidades específicas de cada tipo de organización, tomando en cuenta que las normas deben ser justas y equitativas, es decir,

las regulaciones deben ser diferenciadas para organizaciones diferentes, reconociendo sus particularidades y misiones dentro del sistema financiero.

Además, deben asegurar normas iguales para instituciones similares, evitando que las normativas sean excesivamente gravosas y desproporcionadas, lo que podría poner en riesgo su viabilidad y sostenibilidad. Por lo tanto, las instituciones financieras de la economía popular y solidaria de igual naturaleza y tamaño deben estar sujetas a las mismas regulaciones en términos de capitales mínimos. Este enfoque promueve un equilibrio entre la protección del sistema financiero y el fomento del desarrollo sostenible de las instituciones de la economía popular y solidaria, asegurando así un entorno regulador justo y equitativo que contribuya a la estabilidad e inclusión financiera.

Por otro lado, la prohibición de la discriminación es el derecho de todas las personas a ser tratadas de manera igualitaria, sin distinción, supresión o prohibición de carácter arbitraria, que busca prevenir y combatir cualquier situación que no permita el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos y libertades de las personas, siendo responsabilidad del Estado y de la comunidad la implementación de medidas que eviten toda forma de discriminación.

Estos derechos también son reconocidos por la Convención Americana de Derechos Humanos, que establece en el art. 24: “Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley”. (OEA 1978, 6), que, al ser reconocida y ratificada por el Ecuador, es parte del bloque de constitucionalidad del Estado.

Asimismo, el art. 336 del texto constitucional establece que el Estado tiene la responsabilidad de promover y garantizar el comercio justo como un medio para acceder a bienes y servicios de calidad, con el objetivo de minimizar las alteraciones en la intermediación e impulsar la sustentabilidad. También, menciona que el Estado debe asegurar la transparencia y eficiencia en los mercados, así como fomentar la competencia *en igualdad de condiciones y oportunidades*, aspectos que deben ser definidos mediante ley (EC 2008, art. 336).

La Resolución n.º 645-2021-F, emitida por la JPRMF, establece un capital social mínimo de doscientos mil dólares como requisito para el funcionamiento pero que, en la práctica, termina siendo para la creación de una Cooperativa de Ahorro y Crédito, una cantidad significativamente superior a los 800 dólares requeridos para la creación de una sociedad anónima. Esta disparidad en los requisitos de funcionamiento entre diferentes tipos de instituciones financieras podría entenderse como una trasgresión al principio de

igualdad material establecido en el art. 336. La imposición de un capital social tan elevado para las cooperativas podría generar desigualdad de oportunidades y limitar el acceso de ciertos grupos a la creación de instituciones financieras, lo que va en contra del espíritu de fomentar la competencia en igualdad de condiciones y oportunidades. Consecuentemente, se podría razonar que la resolución contradice los principios de transparencia, eficiencia y promoción de la competencia establecidos en el art. 336.

Las decisiones de las autoridades del sector financiero popular y solidario están poniendo en riesgo la viabilidad de las cajas de ahorro y bancos comunales al someterlas a una normativa indeterminada. Estas instituciones enfrentan una incertidumbre legal que dificulta su operatividad. Para sobrevivir, deben convertirse en cooperativas de ahorro y crédito (COAC), pero deben cumplir con el requisito de tener activos por 200 mil dólares, que constituye, para estas pequeñas organizaciones, un obstáculo muy difícil de superar.

Los argumentos expuestos, sin duda, nos permiten aseverar que el art. 1 de la Resolución n.º 645-2021-F, vulnera el art. 66, núm. 4; art. 11, núm. 2 de la Constitución; así como el art. 336 de la Constitución, es decir, vulneran los derechos de igualdad material, libertad económica y de igualdad de condiciones y oportunidades.

Sobre el principio de libre asociación.

Normas vulneradas: Art. 66, núm. 13 de la Constitución

El núm. 13 del art. 66 de la Constitución garantiza el derecho de las personas a asociarse, reunirse y manifestarse de manera libre y voluntaria (EC 2008, art. 66). Este derecho incluye formar cooperativas u otras asociaciones para realizar actividades económicas y sociales en beneficio de sus miembros y la comunidad en general.

Sin embargo, la Resolución n.º 645-2021-F emitida por la JPRMF establece un capital social mínimo de doscientos mil dólares como requisito para el funcionamiento de una Cooperativa de Ahorro y Crédito, lo que parece entrar en conflicto con la necesidad de promover la inclusión financiera proclamada por los organismos del Estado. Esta exigencia financiera podría representar una dificultad significativa para el ejercicio del derecho a asociarse, especialmente para grupos o comunidades con recursos limitados.

Se debe analizar cuidadosamente la aplicación de capitales mínimos, buscando un equilibrio entre la regulación prudencial y el fomento del desarrollo de la economía popular y solidaria, con el objetivo de garantizar un sistema financiero resiliente, inclusivo y estable.

La dificultad material para cumplir con este requisito restringiría el ingreso de sectores de la población a la creación de cooperativas, lo que podría ser interpretado como una limitación al derecho constitucionalmente garantizado de asociación libre y voluntaria. Esto sugiere que imponer un capital social tan alto podría contradecir el espíritu de garantizar este derecho fundamental.

Sobre el derecho al reconocimiento de los derechos y garantías constitucionales

Normas vulneradas: art. 11, num. 3, 4, 7, 8 de la Constitución.

El art. 11 de la Constitución establece una serie de principios que rigen el reconocimiento y ejercicio de los derechos, entre los cuales se destaca la directa e inmediata aplicabilidad de los derechos y garantías constitucionales, así como la prohibición de alegar la falta de norma jurídica para justificar su violación o desconocimiento. A continuación, se realiza un análisis de cada uno de los numerales que podrían estar siendo vulnerados por la Resolución n.º 645-2021-F:

El *numeral 3*, dispone que los derechos y garantías señalados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos deben ser de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidor público, administrativo o judicial, sin que pueda alegarse la falta de norma jurídica para argumentar su inobservancia (EC 2008, art. 11, núm. 3). La Resolución n.º 645-2021-F, al imponer de manera indirecta un capital social mínimo sin una base legal clara ni justificaciones prácticas, para el funcionamiento de una cooperativa de ahorro y crédito, podría vulnerar este principio al limitar el acceso a los derechos económicos y sociales sin justificación legal correcta.

El *numeral 4* prescribe que ninguna norma jurídica puede limitar el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales (EC 2008, art. 11, núm. 4). La imposición de un capital social mínimo, para el funcionamiento de una COAC, sin una base legal clara para su establecimiento podría interpretarse como una restricción al derecho de asociación y a la participación en la economía de manera libre y voluntaria, lo que vulneraría este principio constitucional.

El *numeral 7* establece que el reconocimiento de los derechos y garantías constitucionales no excluye otros derechos nacidos de la dignidad de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades que sean necesarios para su pleno desarrollo (EC 2008, art. 11, núm. 7). En estas circunstancias, la imposición de un capital social mínimo sin un fundamento claro podría afectar el derecho de ciertas comunidades o grupos a participar en la creación de cooperativas, dificultando su acceso a los beneficios

económicos y sociales que estas entidades podrían ofrecerles. Esto constituye una forma de discriminación, por la imposibilidad de que los sectores rurales puedan acumular tan elevado monto, que los margina, para poder constituir una institución financiera de este tipo.

El *numeral 8* indica que el contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas, y que será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya sin justificación el ejercicio de los derechos (EC 2008, art. 11, núm. 8). En el presente caso al fijar un capital social mínimo, como requisito para el funcionamiento de una COAC, sin justificación clara y precisa, y sin una base legal adecuada podría considerarse una medida regresiva que limita el ejercicio del derecho de asociación y participación económica, lo que es contrario a este principio constitucional.

Como hemos observado, en el contenido de la Resolución n.º 645-2021-F emitida por la JPRMF, se evidencia una posible contradicción con los principios establecidos en el art. 11 de la Constitución. La fijación de un capital social mínimo de doscientos mil dólares como requisito para el funcionamiento de una COAC contendría una discriminación indirecta al limitar el acceso a la creación de cooperativas, y además impediría el funcionamiento de las existentes, especialmente para grupos o comunidades con recursos limitados. Además, al no existir una ley que establezca este tipo de capital social mínimo de *funcionamiento*, la disposición de la JPRMF podría caer en arbitrariedades que vulneren los principios constitucionales de igualdad, no discriminación y desarrollo progresivo de los derechos.

En la Resolución n.º 645-2001-F, la imposición del capital social mínimo establecido para el funcionamiento de una COAC no está respaldada por una justificación adecuada y coherente en términos técnicos o financieros. La ausencia de una motivación clara sobre la necesidad de este capital social mínimo genera dudas sobre la relevancia y equidad de la medida impuesta por la JPRMF, lo que cuestiona su relación con los principios constitucionales examinados.

Sobre el derecho a la seguridad jurídica

Normas vulneradas: Art. 82 de la Constitución

El art. 82 de la Carta Suprema determina que “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes” (EC 2008, art. 82).

En este contexto, la Resolución n.º 645-2021-F emitida por la JPRMF, al fijar un capital social mínimo para el funcionamiento de una Cooperativa de Ahorro y Crédito sin un mandato legal claro, podría vulnerar el derecho a la seguridad jurídica.

Asimismo, la inexistencia de una norma legal que fije el capital social mínimo para este tipo de cooperativas y la disposición a la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera del Ecuador para establecer este requisito podría generar incertidumbre jurídica y arbitrariedad en la aplicación de la normativa, afectando la certeza y confianza en las instituciones. La ausencia de claridad y previsibilidad en la normativa relacionada con el capital social mínimo podría constituir una vulneración al derecho a la seguridad jurídica establecido en el art. 82 de la Constitución.

La contradicción normativa evidenciada junto con la imposibilidad de cumplimiento para cooperativas en zonas rurales y de pequeño tamaño, y, la falta de coherencia entre la proclamada inclusión financiera y las barreras impuestas a estas organizaciones financieras, plantean serias interrogantes sobre el sustento y las facultades legales detrás de medidas como la impuesta en la Resolución n.º 645-2021-F.

Es imprescindible revisar estas normativas para garantizar un marco regulatorio que promueva genuinamente la inclusión financiera sin obstáculos y respalde el desarrollo sostenible de las instituciones de la EPS, asegurando así que puedan cumplir con su importante rol en la construcción de una sociedad más vigorosa y equitativa.

2. Análisis del cumplimiento del principio de legalidad en la Resolución n.º 675-2021-F, del 19 de agosto del 2021, emitida por la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera

La Resolución n.º 675-2021-F (Anexo 2) que fue emitida por la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera del Ecuador, el 19 de agosto de 2021, publicado en el Registro Oficial 525, Cuarto Suplemento, de 27 de agosto de 2021, introduce modificaciones a la “Norma para la Constitución de Cajas y Bancos Comunes y Cajas de Ahorro” en la Sección XVI del Capítulo XXXVII del Título II del Libro I de la Codificación de Resoluciones Monetarias, Financieras, de Valores y Seguros, cuya finalidad es implantar medidas para la regulación de las entidades financieras, con el fin de garantizar la estabilidad y solvencia del sistema financiero, proteger los intereses de los depositantes y los inversionistas, y promover el desarrollo económico del país.

Objetivo principal

El objetivo principal y general de la Resolución n.º 675-2021-F, es establecer normas y disposiciones que regulen la formación, estructura interna, operaciones y límites de las cajas comunales y cajas de ahorro, en el *marco del autocontrol al que están sometidas de conformidad con la ley*. La resolución pretende fortalecer la regulación y supervisión de estas entidades financieras populares y solidarias, y establecer un registro público de estas.

Análisis del contenido de la Resolución

Considerandos

El considerando de una resolución es una parte introductoria que precede a la sección dispositiva de la misma. En ésta se motiva la resolución exponiendo los antecedentes, bases jurídicas, razones y argumentos que respaldan la adopción de las medidas que se toman en esta, cumpliendo lo previsto en el art. 76, lit. 1, de la Constitución.

En la Resolución n.º 675-2021-F, de manera general, en los considerandos se establece que las cajas comunales y cajas de ahorro, no toma en cuenta a los bancos comunales, son entidades financieras que deben cumplir con las normas establecidas en el Código Orgánico Monetario y Financiero y la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria. Se menciona que estas entidades deben contar con una estructura organizativa adecuada, un sistema de control interno efectivo y una gestión de riesgos adecuada.

Se expresa que la regulación debe ser efectiva y eficiente, basada en principios de transparencia, responsabilidad y rendición de cuentas. Además, que debe ser proporcional al riesgo que representan estas instituciones financieras, y que debe estar basada en una evaluación rigurosa de los riesgos a los que están expuestas estas entidades. Se establece que la regulación debe ser flexible y adaptable a los cambios en el entorno económico y financiero, y que debe estar basada en una supervisión efectiva y en la implementación de medidas preventivas y correctivas.

Ahora, de manera específica, observo que existe una grave contradicción entre las bases jurídicas constantes en los considerandos y el contenido de la Resolución n.º 675-2021-F; así:

- Expresa que “el principio 2 de los principios básicos de Basilea con relación a las *actividades permitidas*, señala que deben definirse claramente las actividades que

pueden desarrollar las *cajas* autorizadas a operar como bancos y sujetas a supervisión, y debe controlarse en la medida de lo posible el uso de la palabra banco como razón social” (EC JPRMF 2021b, 1, énfasis añadido).³ Aquí, se puede observar en forma muy clara que la “recomendación internacional” sugiere “en la medida de lo posible el uso de la palabra banco”, no expresa una prohibición absoluta de la existencia de los bancos comunales, por lo que este párrafo de los considerandos no viene al caso, ni constituye un sustento jurídico para la eliminación de los bancos comunales.

Es necesario puntualizar que el Comité de Basilea para la Supervisión Bancaria, no constituye una entidad formal, por lo que no tiene autoridad supervisora en el marco internacional, de ahí que, no tiene fuerza legal para imponer sus conclusiones, es decir, es un conjunto de expertos (representantes de bancos centrales y autoridades supervisoras bancarias de algunos países) reunidos por intermedio del Banco de Pagos Internacionales, en inglés “Bank for International Settlements” (BIS), con el propósito de determinar parámetros y recomendaciones sobre los estándares de supervisión, para ser aplicados por los órganos de supervisión bancaria de los diferentes países en concordancia con las condiciones y situación de cada país.

De aquí, nacen los principios de Basilea, que no son mandatos de obligatorio cumplimiento, sino simplemente recomendaciones o estándares internacionales de regulación *bancaria*, por lo que, estos no pueden disponer la eliminación de los bancos comunales que tienen, tanto, sustento constitucional en el art. 311 de la carta magna (EC 2008), como legal, en los art. 163 y art. 458 del COMYF (EC 2014c) y en los art. 78, art. 80, art. 106 y art. 107 de la LOEPS (EC 2011a), es decir que, para su eliminación se tendría que reformar la Constitución y por lo tanto las leyes orgánicas mencionadas.

Para mayor abundancia, es necesario transcribir partes importantes del documento “Convergencia Internacional de medidas y normas de capital: marco revisado”, realizado por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, denominado Aplicación de Basilea II: aspectos prácticos, en el mismo que se reconoce que su adopción no puede estar entre las prioridades de los supervisores de algunos de los países no pertenecientes al G-10, en lo relacionado al fortalecimiento de la supervisión (Banco de Pagos Internacionales 2004, 5), de igual manera “el FMI y el Banco Mundial estiman que las futuras evaluaciones del sector financiero no se realizarán en función de su adopción o cumplimiento del Marco revisado cuando el país en cuestión haya decidido no aplicarlo” (5).

³ Los principios de Basilea son una serie de estándares internacionales de regulación bancaria que son considerados como recomendaciones.

Por otro lado, este mismo documento, es muy claro en su literal E, que indica: “E. Cambios legislativos nacionales. En muchos países, Basilea II exigirá modificaciones de los procesos jurídicos y reguladores, cuyo alcance, procedimiento y plazos deberán ser analizados por los supervisores. En muchos casos deberán seguirse los procesos parlamentarios u otros procesos de consulta” (7). En el Ecuador esos cambios legislativos recomendados no se han efectuado, por lo tanto, en el caso de aceptar esta recomendación, la Resolución n.º 675-2021-F, no tiene sustento constitucional, ni legal, para suprimir los bancos comunales, por lo que su contenido vulnera la Constitución y las leyes orgánicas relacionadas, lo que nulita su existencia y contenido.

- En el considerando que expresa: “Que el artículo 163 del invocado cuerpo legal, determina que el sector financiero popular solidario está compuesto, entre otras instituciones, por cajas asociativas o solidarias, cajas y *bancos comunales*, y cajas de ahorro que se regirán por las disposiciones de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y las regulaciones que dicte la Junta de Política y Regulación Financiera” (EC JPRMF 2021b, 1, énfasis añadido), se nota en forma concreta, en el mencionado artículo 163 del COMYF, la existencia de los *bancos comunales*, que serán regidos por la LOEPS y regulados por la JPRMF (EC 2014b, art. 163), puntualizando que, esta Ley, no indica que sean “eliminados” sino “regulados” por este organismo, el mismo que no está autorizado para reformar una ley, es decir, no puede suprimirles del COMYF, mediante una resolución, y peor vulnerar la Constitución. Por lo tanto, este considerando se contradice y no constituye sustento legal para eliminar los bancos comunales.

En este punto es necesario mencionar que de acuerdo con el art. 311 de la Constitución, los bancos comunales son parte integrante del sector financiero popular y solidario, por lo que causa extrañeza que, en esta resolución, de una manera disimulada, se los elimine y se dicte regulaciones solo para las cajas comunales y cajas de ahorro.

- A continuación, en el considerando que hace alusión al art. 458 del COMYF, el mismo que norma, la existencia de las cajas y bancos comunales, en cuanto a su conformación, estructura, administración, representación, auto control, rendición de cuentas e inscripción, en ninguna de sus partes menciona algo sobre eliminación ni cambio de denominación, de los bancos comunales, al contrario, ratifican su existencia; tampoco hace referencia a limitar los derechos de igualdad, libertad económica, o de otro tipo. Por lo que tampoco constituye un sustento legal válido para el contenido de esta resolución.

- Los considerandos, que mencionan a los arts. 90 y 91 del Reglamento General de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, que en su parte esencial ratifican la existencia de las “cajas y bancos comunales”, en forma similar a su Ley de origen, tampoco contemplan la eliminación de alguna entidad del sector financiero popular y solidario, peor la limitación de algún derecho o vulneración de un principio, para que sirvan de fundamento de esta resolución, aparentemente, atentatoria contra la existencia y buen funcionamiento de las instituciones financieras de este sector.

Disposiciones específicas

Análisis previo

La Resolución n.º 675-2021-F, emitida por la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera del Ecuador el 19 de agosto de 2021, establece normas y disposiciones para las cajas comunales y cajas de ahorro en el marco del sector financiero popular y solidario.

La resolución aborda aspectos relacionados con la constitución, organización, operación, liquidación, y regulación de estas entidades financieras, con el objetivo de fortalecer su funcionamiento, transparencia y supervisión.

Además, define aspectos clave como la estructura interna de las entidades, el registro de información proporcionada por las cajas, el vínculo común entre los socios de una entidad, y los requisitos para la actualización del estado en el registro correspondiente; y, establece disposiciones relacionadas con la moratoria dispuesta en una resolución previa, así como la fecha de entrada en vigor de esta normativa.

La Constitución de la República exige que las normativas se ajusten a sus mandatos, por lo que en este trabajo vamos a verificar si en la resolución en estudio, se respetan los principios constitucionales de equidad, justicia social y, los derechos fundamentales.

La Resolución n.º 675-2021-F tiene como objetivo establecer normas para las cajas comunales y cajas de ahorro. En este contexto, vamos a evaluar si las disposiciones de la resolución respetan los principios y objetivos de la LOEPS, promoviendo el desarrollo sostenible de estas entidades y garantizando la participación en el sistema económico.

La resolución destaca el autocontrol de las cajas y la necesidad de contar con una normativa interna. De ahí que, se debe examinar si esta disposición permite el adecuado

funcionamiento de las entidades y se debe evaluar la definición del vínculo común y las prohibiciones impuestas a las cajas, para asegurar que esta no contravenga la normativa vigente contribuyendo al desarrollo de la Economía Popular y Solidaria.

Por otro lado, los principios básicos de Basilea, presentes en la Resolución n.º 675-2021-F, establecen pautas para definir claramente las actividades permitidas para las entidades financieras, controlar el uso de la denominación “banco” como razón social y sujetar a supervisión a las entidades autorizadas. Estos principios influyen en la resolución al establecer un marco regulatorio que busca garantizar la estabilidad y solidez del sistema financiero, evitando que entidades no autorizadas realicen actividades financieras y se presenten como bancos o entidades financieras reguladas.

Al respecto, es imprescindible indicar qué es el Comité de Basilea. Este es un organismo internacional formado por representantes de bancos centrales y autoridades supervisoras bancarias de algunos países, para desarrollar estándares y recomendaciones para la regulación bancaria con el fin de promover la estabilidad financiera a nivel global. Se organiza en grupos de trabajo que orientan sus estudios hacia diferentes áreas de la regulación bancaria, tales como el riesgo de crédito, el riesgo operativo y la gestión del capital. Aunque las resoluciones y recomendaciones emitidas por este Comité son respetadas y acogidas por los países miembros, es importante resaltar que no son obligatorias y su aplicación depende de la voluntad de cada Estado y su correspondiente marco normativo.

El análisis del cumplimiento del principio de legalidad se centrará en la evaluación de posibles vulneraciones a la Constitución del 2008, al Código Orgánico Monetario y Financiero, y a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, en el contexto de la Economía Popular y Solidaria. Se va a verificar si la resolución respeta los principios constitucionales, como la equidad, justicia social y los derechos fundamentales.

Con respecto al cumplimiento de las regulaciones del Código Orgánico Monetario y Financiero, la resolución establece que las cajas se someten al autocontrol, conforme al art. 458 del Código Orgánico Monetario y Financiero. Se debe analizar si este autocontrol es suficiente para garantizar la solidez y transparencia del sistema; y, revisar si las operaciones permitidas a las cajas están en concordancia con las disposiciones del código.

Además, con relación a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria se va a verificar si la resolución contribuye al fomento, desarrollo y estabilidad del sistema financiero del sector de la EPS; si respeta los intereses, derechos y obligaciones de los

socios; y, si las prohibiciones establecidas en la resolución están en línea con la legislación vigente.

El análisis detallado de la Resolución n.º 675-2021-F en el marco de la Economía Popular y Solidaria implica considerar múltiples aspectos legales y organizativos, por lo que a continuación se realizará un examen en los aspectos formal y de fondo de esta.

Análisis del aspecto de forma

Norma vulnerada (Por omisión): arts. 441 al 444 de la Constitución.

Para realizar este análisis, es fundamental recordar que la Constitución del Ecuador establece claramente los procedimientos que deben seguirse para cualquier modificación, ya sea parcial o total, del texto constitucional. Estos procedimientos garantizan el respeto a los principios democráticos y el Estado de Derecho, asegurando que cualquier cambio refleje el consenso y la voluntad soberana del pueblo ecuatoriano.

El art. 441 de la Constitución prevé la enmienda constitucional, que permite modificar uno o varios artículos de la Constitución sin alterar su estructura fundamental ni los elementos constitutivos del Estado, asimismo, que no establezca restricciones a los derechos y garantías, o que no modifique el procedimiento de reforma de la Constitución, (EC 2008, art. 441).

Por otro lado, el art. 442 establece el procedimiento para realizar reformas parciales que no suponga una restricción en los derechos y garantías constitucionales, ni modifique el procedimiento de reforma de la Constitución (EC 2008, art. 442)

Finalmente, el art. 444 contempla la convocatoria a una Asamblea Constituyente para realizar cambios totales en la Constitución (EC 2008, art. 444).

En el presente caso, las disposiciones del Código Orgánico Monetario y Financiero, contempladas en el inciso 2 del art. 458, que prohíbe la captación de fondos de terceros (EC 2014b, art. 458, inc. 2) y, por lo tanto, los arts. 2, 6, 13 y 14 de la Resolución n.º 675-2021-F, que restringen la capacidad de intermediación financiera de las entidades del sector popular y solidario, así como, la eliminación del art. 459 del Código Orgánico Monetario y Financiero, que contempla la existencia de los bancos comunales (EC 2014b, art. 459), mediante el art. 104 de la Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Monetario y Financiero para la defensa de la dolarización (EC 2021, art. 104), modifican el texto y alcance del art. 309 de la Constitución sin seguir ninguno de los procedimientos establecidos en los artículos constitucionales mencionados, lo que constituye una vulneración del principio de legalidad y del ordenamiento jurídico del país.

El art. 309 de la CRE determina que el sistema financiero nacional se compone de tres sectores específicos: público, privado, y popular y solidario. Asimismo, este artículo asigna a los tres sectores la función constitucional de intermediación financiera, con normas y controles específicos para cada uno (EC 2008, art. 309).

También, el art. 309 de la Constitución reconoce expresamente a todos los sectores y entidades del sistema financiero la capacidad jurídica de intermediar recursos del público, sin establecer distinciones ni excepciones. En este contexto, el legislador confirió a la ley y sus reglamentos la facultad de regular las condiciones y procedimientos de las entidades financieras en cada sector que realizan la función constitucional de intermediación y captación de recursos públicos. Sin embargo, esta capacidad normativa no puede contradecir el texto literal de la Constitución ni violar su espíritu.

A su vez, el art. 311 de la Constitución, se relaciona, con el art. 283 de la Constitución (EC 2008) que define al sistema económico, como social y solidario, estructura al sector financiero de la economía popular y solidaria con sus características particulares. De aquí que, hasta que la Constitución sea reformada, todas las entidades financieras, incluidas cooperativas y entidades comunitarias del sector popular y solidario, pueden realizar la intermediación financiera.

Asimismo, en el art. 311 del texto constitucional (EC 2008, art. 311) constan los bancos comunales como parte del SFPS, por lo que llama la atención que, en la Resolución n.º 675-2021-F, sean eliminados por la JPRMF que, arrogándose funciones que no le corresponden, realiza una verdadera reforma constitucional, vulnerando el principio de legalidad y la Constitución, al no cumplir con los procedimientos de reforma dispuestos en los artículos constitucionales relacionados.

En el caso de que existan motivos que beneficien al ámbito financiero y la población en general, y, sugieran sobre las entidades del sector popular y solidario sustituirlas y/o cambiarlas de denominación; eliminarlas (en este caso a los bancos comunales); y, limitar la capacidad de intermediación financiera, esto debería abordarse mediante una reforma constitucional siguiendo los procedimientos establecidos en la Constitución vigente.

Con respecto a la regulación restrictiva de la capacidad de las cajas de ahorro y comunales para captar dinero del público, tanto el *inciso 2 del art. 458 del Código Orgánico Monetario y Financiero*, como los arts. 2, 6, 13, y 14 de la Resolución n.º 675-2021-F de la Junta de Regulación Monetaria, desconocen el art. 309 de la Constitución al negarles la capacidad jurídica para realizar intermediación financiera.

Por lo tanto, es imperativo que cualquier modificación al texto constitucional se realice respetando los procedimientos establecidos en la Constitución. La seguridad jurídica y el Estado de Derecho dependen del estricto cumplimiento de estos procedimientos, los cuales garantizan la legitimidad y validez de las normativas y decisiones adoptadas en el ámbito constitucional.

Como ya hemos comprobado, las disposiciones emanadas en el *inciso 2 del art. 458 del COMYF* y en la Resolución n.º 675-2021-F, así como, la eliminación del art. 459 del Código Orgánico Monetario y Financiero mediante el art. 104 de la Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Monetario y Financiero para la defensa de la dolarización, vulneran los principios del texto constitucional, por lo tanto, se debe declarar la inconstitucionalidad de las normativas mencionadas y restablecer el cumplimiento del principio de legalidad en el ordenamiento jurídico del Ecuador.

Análisis del aspecto de fondo

Para realizar este análisis, creo conveniente destacar que las disposiciones constantes en la Resolución n.º 675-2021-F, desconocen los principios y valores del modelo económico social y solidario establecido en la Constitución, soslayando la existencia del sector financiero popular y solidario, definido en la Constitución y su normativa asociada, que opera bajo principios específicos garantizados por la misma.

En este contexto, es crucial resaltar que las disposiciones cuestionadas no solo desconocen los principios constitucionales que respaldan el modelo económico social y solidario, sino que también pasan por alto los mecanismos de garantía normativa establecidos para el sector de la economía popular y solidaria, incluyendo las entidades financieras comunitarias.

Por otro lado, las medidas adoptadas por las autoridades regulatorias y supervisoras afectan desproporcionadamente a las cajas de ahorro y, cajas comunales, colocándolos en una posición de vulnerabilidad jurídica y financiera. Estas acciones regulatorias no consideran adecuadamente la realidad y la contribución positiva de estas entidades al sistema económico nacional.

Las normativas objeto de este análisis establecen un régimen regulatorio que, en lugar de promover el desarrollo de este sector, lo excluye y penaliza, desarticulando su existencia en un intento de ajustarse a estándares internacionales de regulación financiera, como Basilea III. Esta situación afecta especialmente a las cajas de ahorro, cajas y bancos

comunales y comunitarios, sometiéndolos a indefensión jurídica al imponerles requisitos y costos desproporcionados.

En este sentido, el FMI, cuya relación con el Comité de Basilea es estrecha y coordinada en el ámbito de regulación financiera internacional, recomienda, entre otras, desarrollar mejores prácticas para supervisar riesgos crediticios y de liquidez en las cooperativas. Estas sugerencias propuestas por el FMI respecto al sistema cooperativo y solidario ecuatoriano parten de una idea errónea que visibiliza una carencia de reconocimiento y comprensión sobre la importancia y el funcionamiento del sistema financiero popular y solidario, que subestima la capacidad de este sistema para operar de manera estable y segura, lo que podría reflejar una visión sesgada que limita su potencial para contribuir al desarrollo económico y social del país.

Existe una falta de apreciación por parte de los impulsores de estas normativas hacia las características y la experiencia del sistema financiero popular y solidario. Se enfatiza la discrepancia entre las normativas impugnadas y los principios constitucionales que reconocen la existencia y función específica del sector financiero popular y solidario, y su integración en el modelo económico social y solidario establecido en la Constitución.

Espero que esta reflexión nos facilite evaluar de manera adecuada las vulneraciones específicas de las normativas en cuestión y garantizar el respeto a los principios constitucionales y los derechos del sector financiero popular y solidario en Ecuador.

Sobre el principio de igualdad

Normas vulneradas: Art. 66, núm. 4 de la Constitución

Art. 11, núm. 2 de la Constitución

El principio de igualdad y la no discriminación tiene una significación relevante, como aspectos centrales en la evaluación de esta resolución para determinar si se encuentra acorde a la Carta Suprema. La Constitución, en el art. 66, núm. 4 y art. 11, núm. 2, establece dicho principio, desglosándolo en igualdad formal, igualdad material (o de oportunidades) y la prohibición de discriminación. Destacándose que la igualdad formal implica la aplicación uniforme de las normas para evitar la arbitrariedad, siendo un fundamento del Estado de Derecho, mientras que la igualdad material busca eliminar la desigualdad y discriminación real, reconociendo que la igualdad formal puede ser limitada. Además, se enfatiza la prohibición de la discriminación como derecho de las personas a tratarse igualitariamente, sin distinciones arbitrarias, siendo responsabilidad

del Estado y la comunidad combatir cualquier forma de esta irregularidad, tal como se establece en el art. 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos, parte del bloque de constitucionalidad del Ecuador.

En el caso en cuestión, la adopción de lineamientos y requerimientos técnicos basados en los principios de Basilea y el informe del FMI relacionados al Ecuador establecen una aplicación uniforme de la ley para todo el sector financiero nacional, con la implementación de un procedimiento de regulación para la estandarización normativa de acuerdo con las “buenas prácticas internacionales” de Basilea III.

Sin embargo, esta estandarización ignoró las características y finalidades propias del sector financiero comunitario o solidario, violando el principio de igualdad material de los socios de las cajas de ahorro y cajas y bancos comunales, que a pesar de formar parte del sector financiero popular y solidario tienen objetivos diversos y viven situaciones económicas diferentes a las COAC y mutualistas, por lo que, no caben los mismos tipos de normas regulatorias y métodos de control aplicables al sector financiero cooperativo y privado.

La armonización regulatoria y la convergencia normativa hacia Basilea III generaron un ambiente de competencia desigual dentro del sector de la economía popular y solidaria. Por un lado, las cajas de ahorro y las cajas y bancos comunales, operan con recursos significativamente menores y atienden a comunidades locales con necesidades financieras específicas, al surgir como respuesta social a situaciones de restricción financiera, enfrentando desafíos únicos y buscando sobrevivir en un entorno regulatorio que no considera sus limitaciones y necesidades. Por otro lado, las cooperativas más grandes buscan la expansión a través de fusiones y absorciones, que les hace más grandes y poderosas.

Como vemos, estas regulaciones afectan regresivamente a las entidades del sector comunitario en especial de las instituciones de menor nivel como las cajas de ahorro y los bancos comunales, al dificultar su operación y promover la fusión, liquidación y absorción forzada.

El Estado, a través de la JRMF, en vez de eliminar las dificultades para el ejercicio pleno de las libertades económicas de los socios de estas instituciones, aplicando un tratamiento diferenciado en técnicas y herramientas, y, con normativas jurídicas acordes, ha aplicado criterios similares que impiden el ejercicio de sus derechos, sin considerar que las cooperativas de ahorro y crédito y los bancos nacionales e internacionales, que

concentran la mayoría de los activos del sector financiero, operan bajo normas y modelos internacionales uniformes y semejantes.

No podemos olvidar en este acápite, que el inciso 2 del art. 458 del COMYF, bajo cuya cobertura se dictan los arts. 13 y 14 de la Resolución n.º 675-2021-F, así como la eliminación del artículo 459 del COMYF, atentan contra la igualdad material de las instituciones pequeñas de la economía popular y solidaria, como las cajas de ahorro, cajas comunitarias y bancos comunales, al impedirles realizar intermediación financiera externa, cuando en forma textual en el COMYF se expresa: “sin que puedan captar fondos de terceros” (EC 2014b, art. 458, inc. 2); o en la Resolución n.º 675-2021-, el art. 6 regula: “sin que puedan captar fondos de terceros” (EC JPRMF 2021b, art. 6); el art. 13 entre sus operaciones no incluye la intermediación financiera ((EC JPRMF 2021b, art. 13)); y, en el art. 14, prohíbe: “Captar o recibir recursos de terceros bajo cualquier forma” Ley (EC JPRMF 2021b, art. 14).

En este punto es necesario aclarar que la intermediación financiera es el procedimiento mediante el cual cualquier entidad o institución financiera actúa como intermediario entre aquellas instituciones o personas (en general) que poseen excedentes de capital (ahorros) y quienes necesitan de financiamiento. De este modo, estas instituciones ayudan a canalizar fondos desde los ahorristas hacia quienes requieren de préstamos, proporcionando servicios como la de captación de fondos (depósitos), la otorgación de préstamos, así como la inversión en algunos instrumentos financieros. Esta actividad, en forma innegable, es importante para el buen funcionamiento de los mercados financieros, que impulsan el crecimiento económico.

Desde esta definición, se colige que la resolución no impide realizar la intermediación financiera, sino que la limita a realizarla única y exclusivamente entre los socios de una caja de ahorros o de una caja comunitaria. Se atenta contra el principio de igualdad material de estas instituciones financieras al no permitirles realizar esta actividad con personas o instituciones ajenas a ellas, materializando con ello una discriminación que atenta contra sus legítimos derechos e impide su crecimiento.

Sobre la base en estas consideraciones, se ve claramente la inconstitucionalidad tanto del art. 458, inc. 2 del COMYF y los arts. 6, 13 y 14 de la Resolución objeto de este análisis, como también la eliminación del art. 459 del Código Orgánico Monetario y Financiero mediante el art. 104 de la Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Monetario y Financiero para la defensa de la dolarización.

Sobre el principio de seguridad jurídica

Norma vulnerada: Art. 82 de la Constitución

El derecho a la seguridad jurídica, consagrado en el art. 82 de la Constitución ecuatoriana (EC 2008), es un pilar fundamental en el Estado de Derecho. Este derecho que se sustenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, coherentes, comprensibles, divulgadas públicamente y aplicadas por las autoridades competentes. Esto asegura la aplicación exacta de las normas vigentes en el tiempo de ocurrencia del hecho jurídico en estudio.

En la Resolución n.º 675-2021-F, se observa claramente que se vulnera el derecho a la seguridad jurídica de los socios de las entidades financieras comunitarias. Esta resolución presenta contradicciones indiscutibles y fácilmente identificables que generan situaciones inviables e incoherencias jurídicas evidentes, dificultando su comprensión y aplicación, así, la resolución genera confusión en la aplicación de la norma, cuando en forma simultánea, por un lado, somete a las entidades financieras comunitarias a la regulación por parte de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria; y, por otro lado, las retira del control de esta.

Esta resolución, considerando a más de las cajas comunales y cajas de ahorro, las otras Instituciones del Sector Financiero de la Economía Popular y Solidaria como las Cooperativas de Ahorro y Crédito, revela una aparente contradicción en las disposiciones normativas, así:

En primer lugar, la resolución establece en su art. 6 que las cajas comunales y cajas de ahorro realizan sus operaciones “sin que puedan captar fondos de terceros”, y en el art. 14, prohíbe a las cajas de ahorro y cajas de ahorro a “Captar o recibir recursos de terceros bajo cualquier forma”, lo cual significa una prohibición clara de realizar actividades de intermediación financiera que incluyan la captación de recursos de personas ajenas a la entidad.

En segundo lugar, en el art. 13 se les autoriza a estas mismas entidades a “Captar ahorro de sus propios miembros” y “Conceder préstamos a sus miembros”. Esto podría interpretarse como una limitación en la capacidad de estas entidades para realizar intermediación financiera de manera efectiva, ya que se les prohíbe captar fondos de terceros, pero se les autoriza a captar ahorro y conceder préstamos a sus propios miembros, lo cual constituye una forma de intermediación financiera.

No se pretende decir que sea negativo realizar intermediación financiera únicamente con sus socios, precisamente por ellos se crean, lo negativo para su

crecimiento está en limitarlos impidiendo expandirse fuera de su entorno institucional, pues mientras mayor sea su movimiento económico, mayor será su crecimiento.

Esta contradicción puede generar confusión y afectar la seguridad jurídica tanto de las cajas comunales y cajas de ahorro, como de sus miembros y potenciales clientes. Esta confusión en cuanto a las actividades permitidas y restringidas, de hecho, puede obstaculizar el desarrollo efectivo de estas instituciones y limitar su capacidad para brindar servicios financieros a sus comunidades de manera adecuada.

Sabemos con precisión que las cajas de ahorro y cajas comunales son partes innegables del sector financiero de la economía popular y solidaria, pero la disposición general sexta de esta resolución, en forma absurda, les excluye sea del sector de la economía popular y solidaria o de realizar actividades de intermediación económica externa, cuando indica que estas: “no podrán realizar ningún tipo de operación adicional [...] quedando prohibidas por cualquier medio o canal de realizar actividades que son privativas de las entidades del sector financiero popular y solidario” (EC JPRMF 2021b, disp. gen. 6ª), pues, las cajas por su misma naturaleza son la razón de ser del sector de la EPS, y, al ser parte de este sector, estarían automáticamente facultadas para ello.

Estas contradicciones en la normativa no solo carecen de coherencia, sino que también incentivan el apareamiento de prácticas de actividades ilegales de crédito como la usura, que van en contra de la inclusión financiera establecida en la Constitución.

Por los argumentos expuestos, se tiene la certeza de la inconstitucionalidad de las normas impugnadas por vulnerar el derecho a la seguridad jurídica, establecido en el art. 82 de la Constitución.

Sobre el principio de libertad económica

Normas vulneradas: Art. 66, núms. 13, 15 y 26 de la Constitución

Art. 311 de la Constitución

Art. 321 de la Constitución

La libertad económica, es uno de los derechos humanos que le faculta a toda persona, natural o jurídica, realizar una actividad económica lícita según sus intereses y sin la interferencia del Estado, que debe proteger su libre y voluntario ejercicio, de acuerdo y bajo el amparo de la Constitución y la ley.

En el Ecuador, este tipo de libertad se encuentra garantizado en el art. 66 de la Constitución, así el núm. 15, tutela el derecho a desarrollar actividades económicas, en forma individual o colectiva; y, el núm. 26, protege el derecho a la propiedad en todas sus

formas (EC 2008, art.66). A pesar de ello, la Resolución 675-2021-F de la JPRMF limita de manera significativa la libertad económica de los socios y de las entidades financieras comunitarias, como las cajas de ahorro y cajas comunales, debido a que establece regulaciones que las excluyen y por el contrario benefician a los grandes bancos privados, en detrimento de las instituciones comunitarias, impidiendo su ingreso al mercado financiero y obstaculizando su función de intermediación financiera.

Además, centraliza y vigoriza el poder de concentración de las cooperativas más grandes del sector financiero de la economía popular y solidaria, que se alejan de los objetivos, valores y principios de este sector, priorizando el capital y el crecimiento económico.

Uno de los aspectos más preocupantes de esta resolución es que prohíbe al sector financiero comunitario captar o recibir recursos de terceros diferentes a los miembros y socios de estas cajas de ahorro y cajas comunales, así como otorgar préstamos a terceros bajo cualquier forma.

Por otro lado, la carta magna expresa que las iniciativas de los servicios prestados por el sector financiero popular y solidario “recibirán un tratamiento diferenciado y preferencial del Estado, en la medida en que impulsen el desarrollo de la economía popular y solidaria” (EC 2008, art. 311), con lo que, en forma tácita, les provee de libertad para realizar las actividades financieras que creyeren conveniente con la finalidad de estimular el desarrollo de este sector. Sin embargo, la Resolución n.º 675-2021-F contradice este principio constitucional al imponer restricciones a las cajas comunales y cajas de ahorro, como la prohibición de captar fondos de terceros o recibir recursos bajo cualquier forma, limitando así su capacidad de realizar actividades de intermediación financiera externa en beneficio del desarrollo del sector financiero popular y solidario.

Esta contradicción entre la resolución y la Constitución representa una vulneración de los derechos y principios constitucionales que buscan promover y fortalecer el sector financiero popular y solidario. Al restringir la libertad de estas instituciones para llevar a cabo actividades económicas que estimulen su desarrollo, la resolución obstaculiza su capacidad para contribuir al crecimiento y fortalecimiento de este importante sector de la economía.

Por lo tanto, es fundamental que se revisen y modifiquen las disposiciones de la Resolución n.º 675-2021-F para garantizar que se encuentren en consonancia con los principios y derechos establecidos en la Constitución, y para asegurar que las cajas

comunales y cajas de ahorro puedan ejercer completamente su función en el desarrollo del sector financiero popular y solidario.

En este apartado, específicamente quiero referirme a la arbitrariedad que comete la Resolución 675-2021-F de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera que le hace nula y se la considere inconstitucional debido a la eliminación directa e injustificada de un tipo específico de entidades financieras comunitarias, como son los bancos comunales. El art. 311 de la Constitución dice que el sector financiero popular y solidario estará compuesto por cooperativas de ahorro y crédito, entidades asociativas o solidarias, cajas y *bancos comunales*, y cajas de ahorro. (EC 2008, art. 311), mandato materializado en los arts. 163 y 458 del COMYF (EC 2014b); y arts. 78, 80, 104, 106 y 107 de la LOEPS (EC 2011a).

Sin embargo, al analizar los artículos, las disposiciones generales, transitoria única y finales de la resolución en análisis, se evidencia que dicha normativa elimina completamente a los bancos comunales dejándolos sin regulación alguna, lo que implica que éstos carecen de respaldo legal en todos sus aspectos. No se especifican las operaciones permitidas ni las prohibiciones que les aplican.

Si bien es cierto que a los bancos comunitarios les cobija la carta magna ecuatoriana, es evidente que éstos no han sido eliminados del marco jurídico ecuatoriano. El art. 311 requiere de un desarrollo normativo y reglamentario adecuado para definir su funcionamiento, pues la ausencia de este marco regulatorio secundario impide que los bancos comunitarios adquieran personalidad jurídica, establezcan estatutos claros o definir sus funciones, lo que provocará su desaparición práctica.

Los bancos comunales son esenciales para fortalecer la actividad social y empresarial de la economía popular y solidaria. No obstante, al no tener personalidad jurídica, estatutos claros ni funciones definidas, las cajas asociadas a estos bancos se verán obligadas a transformarse en cajas de ahorro, cooperativas o liquidarse, lo que provocará la desaparición gradual del sector financiero comunitario. Con esto se ha demostrado que esta resolución ha vulnerado, no solo el art. 66, núm. 15 y art. 311 de la Constitución, sino también el art. 66, núm. 13, que versa sobre el derecho de asociación. Además, ha vulnerado los arts. 163 y 458 del COMYF y arts. 78, 80, 104, 106 y 107 de la LOEPS.

Por otro lado, el art. 16, núm. 26 y art. 321 de la Constitución ecuatoriana reconocen y garantizan el derecho a la propiedad en sus diversas formas, abarcando la propiedad pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa y mixta (EC 2008, arts. 26 y 321). Este gran abanico de formas de propiedad refleja el reconocimiento

del Estado a la diversidad de estructuras económicas y sociales presentes en la sociedad, siendo esto muy importante, en relación con el principio de libertad económica, que implica la libertad de los individuos y grupos para participar en la economía de acuerdo con sus prioridades e intereses. La inclusión de la propiedad comunitaria, asociativa y cooperativa resalta la importancia del sector económico no solo basado en la propiedad privada, sino también en formas colectivas de propiedad y gestión económica.

Por lo expresado, se confirma, una vez más, la vulneración a la que ha sido objeto este principio constitucional por parte de la Resolución 675-2021-F que contradice el sentido y contenido de los art. 66, núm. 13 y 15, art. 311 y art. 321 de la Constitución de la República de Ecuador.

Sobre el derecho a tener personalidad jurídica

Normas vulneradas: Art. 66, núm. 28 de la Constitución.

Constituye un derecho que está consagrado en la Constitución, concretamente en el artículo 66, el cual garantiza el derecho a la identidad personal y colectiva, disponiendo que el Estado asegure el derecho a la identidad de las personas y a la personalidad jurídica. Este precepto está materializado en el Código Civil ecuatoriano, que establece los requisitos y procedimientos para adquirir la personalidad jurídica, tanto para personas naturales como jurídicas.

El Código Civil del Ecuador, con mucho acierto define a la persona jurídica de la forma siguiente: “Art. 564. - Se llama persona jurídica una persona ficticia, capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones civiles, y de ser representada judicial y extrajudicialmente” (EC 2019, art. 564).

El derecho a tener personalidad jurídica se refiere al reconocimiento legal proporcionado a las personas naturales y jurídicas, de poseer derechos y obligaciones inherentes y que el ordenamiento jurídico del país les otorga y protege. Esto implica que personas y entidades pueden ser sujetos de derechos y deberes ante la ley, lo que les permite su participación activa en la vida jurídica y social del país, que incluye el derecho a contraer obligaciones, realizar actos jurídicos, adquirir bienes y sobre todo ser sujetos de amparo legal si existe vulneración de sus derechos.

Asimismo, el reconocimiento de la personalidad jurídica es esencial para el desarrollo económico y social del país, pues, facilita la formación y funcionamiento de empresas, organizaciones sin fines de lucro, asociaciones, etc., cuyos resultados son beneficiosos para el fortalecimiento y progreso de la comunidad. Su reconocimiento y

regulación adecuada permiten asegurar y mantener un orden jurídico justo y equitativo en la sociedad ecuatoriana.

De igual modo, la personería jurídica es fundamental para la titularidad y goce de los derechos constitucionales, sin embargo, el Código Monetario y Financiero al expresar en el art. 458: “Las entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro son organizaciones que podrán optar por la *personalidad jurídica* [...] Quienes opten por la *personería jurídica*, observarán para su funcionamiento los requerimientos determinados por la Junta Política y Regulación Monetaria y Financiera” (EC JPRMF 2021b, art. 6, inc. 2; EC 2014b, art. 458, énfasis añadido), crea una indefinición y deja al libre albedrío el optar por su reconocimiento y obtención; es decir, pone en entredicho esta capacidad jurídica al establecer dos categorías de entidades financieras comunitarias: aquellas con personería jurídica y aquellas sin ella.

En este aspecto, es necesario clarificar las diferencias entre personalidad y personería jurídica: En general, la diferencia entre estos términos se establece en su ámbito de aplicación y enfoque legal.

Por un lado, la *personalidad jurídica* se refiere a la *capacidad inherente* que tienen las entidades, como asociaciones, cooperativas, cajas comunales, cajas de ahorro, entre otras, para ser sujetos de derechos y obligaciones, es decir, al reconocimiento legal de una entidad. Esta permite que la entidad actúe como una persona independiente, con capacidad para adquirir bienes, contraer obligaciones y ser parte en procesos legales.

Por otro lado, la *personería jurídica* es el *reconocimiento específico formal* de una entidad por parte de una autoridad competente, como un registro público o un organismo del Estado, que le otorga el derecho de ejercer ciertos actos o actividades legales. Esta nace a partir de un acto jurídico (acto de constitución) que incluye el reconocimiento por parte de un organismo administrativo o de una autoridad competente, es decir, la personería jurídica le otorga a una institución la capacidad completa para comparecer a actos jurídicos en su nombre y representación. La personería jurídica es un aspecto particular de la personalidad jurídica y puede estar sometida al cumplimiento de requisitos específicos, como la exhibición de estatutos, registros o documentos ante la autoridad responsable.

La personalidad jurídica se concibe más al reconocimiento general de una entidad como sujeto legal, mientras que la personería jurídica se basa en el reconocimiento específico de ciertos derechos o capacidades legales otorgados por una autoridad competente.

Asimismo, en la resolución 675-2021-F de la Junta Monetaria y Financiera, el inciso 2 del artículo 6, al decir: “Las cajas de ahorro y cajas comunales no requieren de *personalidad jurídica* otorgada por autoridad pública para el ejercicio de sus operaciones” (EC JPRMF 2021b, art. 6, inc. 2, énfasis añadido), elimina su personalidad jurídica, es decir le quita la capacidad ser sujetos de derechos y obligaciones, lo que puede inducir al incumplimiento de la norma, generando confusión por la indefinición y falta de obligatoriedad de este requisito.

Esta resolución contraviene lo indicado por el art. 9 de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria que dispone que las organizaciones de la EPS adquirirán su personalidad jurídica, *previo* el cumplimiento de los requisitos contemplados en su Reglamento, pues, les quita la capacidad legal para adquirir derechos, contraer obligaciones y acceder a los beneficios que les concede la ley, en el ejercicio de las actividades, como lo estipula el art. 11 del Reglamento a la LOEPS y la disposición general primera del mismo Reglamento que materializa el goce de la exclusividad, en el uso de su razón social.

Esta disposición, imposibilita cumplir las condiciones de regulación del sistema financiero comunitario y hace irrealizable el funcionamiento de estas entidades y prácticamente, en forma arbitraria, las excluye del sistema financiero, pues, al no tener personalidad jurídica no pueden obligar ni obligarse a ejercer sus actividades económicas. Es tan contradictoria la resolución, que al obviar la personalidad jurídica les transforma en personas que no son sujetos de derechos y obligaciones, sin embargo, se les impone la obligación de contar con representante legal.

En la EPS la *representación legal* es la facultad otorgada por la ley a una persona para actuar en nombre de la institución, se refiere a la designación de una persona o grupo de personas que intervienen en nombre y representación de la entidad ante terceros y frente a las autoridades competentes. Cuando, las entidades de la economía popular y solidaria no poseen *personería jurídica*, no tienen capacidad para obligarse ni para ser obligadas legalmente, pero, la designación de un representante legal les permite participar en transacciones económicas, celebrar contratos, abrir cuentas bancarias, llevar a cabo otras actividades comerciales en nombre de la entidad y tomar decisiones, actuando como intermediarios legales. Además, tiene la autoridad para actuar en nombre de la entidad, su poder y sus acciones están limitados por las disposiciones establecidas en el estatuto y los reglamentos internos de la entidad.

Por tanto, la contradicción de la resolución es evidente, porque lo que carece de existencia jurídica no puede ser objeto de representación legal. Solo puede ser legalmente representado aquello que posee personalidad jurídica y, por ende, existe legalmente, es decir, lo que no tiene personalidad jurídica no existe legalmente.

En este apartado se ha visibilizado claramente la vulneración de los preceptos constitucionales y legales por parte del art. 458 del COMYF y el art. 6 inciso 2 de la Resolución 675-2021-F, al violar el art. 66 numeral 28 de la Constitución, que otorga el “derecho a la identidad personal y colectiva”. La Constitución, si bien no puntualiza en forma expresa a las personas jurídicas, les cataloga como tales a lo largo de su contenido al indicar que las instituciones tendrán personalidad jurídica.

Capítulo tercero

Impacto de la aplicación de Resoluciones: n.º 645-2021-F y n.º 675-2021-F y sus consecuencias en el sector cooperativo de la economía popular y solidaria

1. Análisis del impacto de la aplicación de las Resoluciones: n.º 645-2021-F y n.º 675-2021-F, emitidas por la Junta de Política y Regulación Monetaria y sus consecuencias en el sector cooperativo de la economía popular y solidaria

Los objetivos del análisis de estas resoluciones son variados y de gran importancia para el sector cooperativo. Se busca comprender en detalle los motivos detrás de estas regulaciones y los beneficios esperados tanto para las instituciones financieras como para los clientes y beneficiarios de estos servicios. Además, es esencial considerar las posibles consecuencias de la fusión, desaparición o transformación de cooperativas de ahorro y crédito en cajas de ahorro o cajas comunitarias. Estas implicaciones abarcan aspectos financieros, operativos, sociales y económicos que deben ser examinados con prolijidad para garantizar una transición fluida y una continuidad en la prestación de servicios financieros esenciales para las comunidades atendidas.

1.1. Análisis del impacto de la aplicación de la Resolución n.º 645-2021-F, emitida por la Junta de Política y Regulación Monetaria y sus consecuencias en el sector cooperativo de la economía popular y solidaria

La Resolución n.º 645-2021-F, emitida por la Junta de Política y Regulación Monetaria, aparece en un momento decisivo para el sector cooperativo de la economía popular y solidaria, esta determina el capital social mínimo para las cooperativas de ahorro y crédito en el sector financiero popular y solidario.

La aplicación de esta resolución tiene un gran impacto en el sector cooperativo de la economía popular y solidaria, cuyas consecuencias afectan a las propias cooperativas, a sus socios y al sistema financiero en general. Si bien esta fue emitida con la finalidad de regular y establecer lineamientos para el adecuado funcionamiento de estas entidades financieras, pueden surgir posibles situaciones de fusión, desaparición o transformación de cooperativas de ahorro y crédito en cajas de ahorro o cajas comunitarias, estableciendo una modificación significativa en la estructura y funcionamiento de estas. Pero, el

impacto de esta resolución de hecho repercute más allá del ámbito financiero, afectando en forma directa a las comunidades y miembros que dependen de estas cooperativas para acceder a servicios financieros inclusivos y accesibles.

La importancia de reflexionar en las posibles consecuencias radica en la obligación de salvaguardar la estabilidad y el bienestar de las comunidades y miembros que dependen de estas instituciones financieras. Además, se busca asegurar que las medidas adoptadas en virtud de la Resolución n.º 645-2021-F promuevan la sostenibilidad y el fortalecimiento del sector cooperativo de la economía popular y solidaria, evitando socavar su capacidad para proveer servicios financieros inclusivos y de calidad.

Impacto en las cooperativas de ahorro y crédito:

Las cooperativas de ahorro y crédito se ven directamente afectadas por la Resolución n.º 645-2021-F al tener que cumplir con el capital social mínimo establecido. Esto puede implicar la necesidad de aumentar su capital social a través de la capitalización de aportes de los socios o la búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento. De ahí que, la aplicación de esta resolución puede generar cambios en la estructura financiera y operativa de las cooperativas, las mismas que deben ajustarse a los nuevos requerimientos de capitalización y exigencias de cumplimiento de normativas.

Este impacto se manifiesta especialmente en actividades de adaptación que las cooperativas deben realizar para cumplir con los requisitos de capital social y mantener su viabilidad financiera. Dado que estas entidades deben ajustarse a los estándares regulatorios establecidos por la resolución, es posible que se enfrenten a desafíos para mantener niveles adecuados de capital social, lo que podría afectar su capacidad para brindar servicios financieros de manera efectiva a sus miembros y comunidades.

Para cumplir con los requisitos de capital establecidos por la resolución, las cooperativas deben requerir aportaciones de sus socios, pues, ese es el único mecanismo para adquirir capital social. Las cooperativas podrían enfrentar cargas financieras adicionales como resultado de esto, especialmente aquellas que operan en condiciones económicas difíciles o con recursos limitados. Además, las decisiones estratégicas de las cooperativas, como la expansión de sus operaciones o la diversificación de sus servicios, pueden verse afectadas por la necesidad de cumplir con los requisitos de capital social, lo que podría afectar su viabilidad financiera a largo plazo.

La Resolución n.º 645-2021-F tiene un particular impacto en las Cooperativas de Ahorro y Crédito, especialmente en las más pequeñas, ya que puede generar situaciones que conduzca a procesos de fusión, desaparición o transformación en cajas de ahorro o cajas comunitarias, es decir, algunas de estas cooperativas podrían decidir fusionarse con otras más grandes para mantener su estabilidad financiera, o podrían desaparecer si no encuentran soluciones viables para cumplir con los estándares establecidos.

La unificación de cooperativas mediante fusiones puede provocar mayor concentración de poder en el sector, lo que podría afectar la competencia y la variedad de servicios financieros que los miembros y las comunidades pueden acceder, pero también, la fusión de cooperativas de ahorro y crédito reduciría la cantidad de instituciones financieras disponibles en zonas específicas, lo que dificultaría el acceso a servicios financieros para ciertos grupos de la población. Por otro lado, si las cooperativas se transforman en cajas comunitarias o cajas de ahorro más grandes, podrían mantener su presencia y ampliar su alcance, lo que podría beneficiar la inclusión financiera en esas áreas, pero sin personalidad jurídica, lo cual es más grave todavía.

Sin embargo, la desaparición o transformación de cooperativas podría tener un impacto en la disponibilidad de servicios financieros en zonas donde estas entidades son la única alternativa viable. Es fundamental, realizar una evaluación minuciosa de los posibles escenarios y sus consecuencias para asegurar la estabilidad y el crecimiento sostenible del sector cooperativo de ahorro y crédito en el país.

A continuación, se realiza un análisis del impacto de la Resolución n.º 645-2021-F, en el ámbito de la Cooperativas de Ahorro y Crédito, para lo cual se ha realizado una investigación de la situación de las COAC, a partir del año 2020 hasta el año 2023, es decir, desde el año anterior al de la emisión de la resolución en estudio hasta el mes de diciembre del año 2023, que es el último con el que se cuenta con información. El año 2024 recién inicia, por lo que no existe información. Se realiza así, para comparar la situación del año anterior, de la emisión de la resolución, con la existente tras la aplicación de esta.

Iniciamos el análisis con los datos de las cooperativas del segmento 5, para luego continuar con las de los segmentos 4, 3,2 y 1, esto debido a que el impacto de la fijación del capital social mínimo va a tener un efecto casi total en las COAC del segmento 5, avizorándose que el impacto será casi nulo en las cooperativas más grandes, especialmente en las del segmento 1. Luego se realizará un análisis de la información

compilada de todos los segmentos que nos permitirá tener una idea global de la situación de esta parte del este sector financiero popular y solidario.

Análisis de las Cooperativas de Ahorro y Crédito del segmento 5

El análisis de las Cooperativas de Ahorro y Crédito (COAC) del *segmento 5* según el Gráfico 1, revela un probable impacto de la Resolución n.º 645-2021-F, que fijó como capital social mínimo de una COAC en 200.000 dólares, manifestándose ciertas tendencias y cambios significativos en su estructura y estado a lo largo de los años. Se distingue una disminución constante en el número de cooperativas activas, de este segmento, a través de los años, pasando de 191 en 2020 a 62 en 2023, la que podría estar relacionada con esta medida. La imposición de un capital mínimo más alto puede haber llevado al cierre o liquidación de cooperativas que no pudieron cumplir con este requisito financiero.

El número de cooperativas, en el proceso de conversión ordinaria, ha experimentado fluctuaciones, con un ligero incremento de 0 en el 2020 a 1 en el 2021, para luego elevarse notoriamente a 26 en el 2022 y llegar a 49 en el 2023, pasando de 0 en el 2020 a 49 en el 2023. Esto muestra que algunas cooperativas podrían estar optando por la conversión a otros tipos de instituciones financieras, como cajas de ahorro o cajas comunitarias, en un esfuerzo por adaptarse a las nuevas regulaciones y mantener su viabilidad financiera.

Luego, se nota que el número de las cooperativas en liquidación ha sido constante en el 2020 y 2021 con 66 COAC, para luego experimentar una disminución gradual hasta llegar a 35 en el 2023. En contraposición, el incremento en el número de cooperativas en extinción ha sido constante, yendo de 268 en el 2020, 295 en el 2021, 323 en el 2022 hasta llegar a 349 en el 2023. Esto nos sugiere que un considerable número de cooperativas no han podido cumplir con el capital mínimo requerido, que los ha llevado a cerrar definitivamente las operaciones.

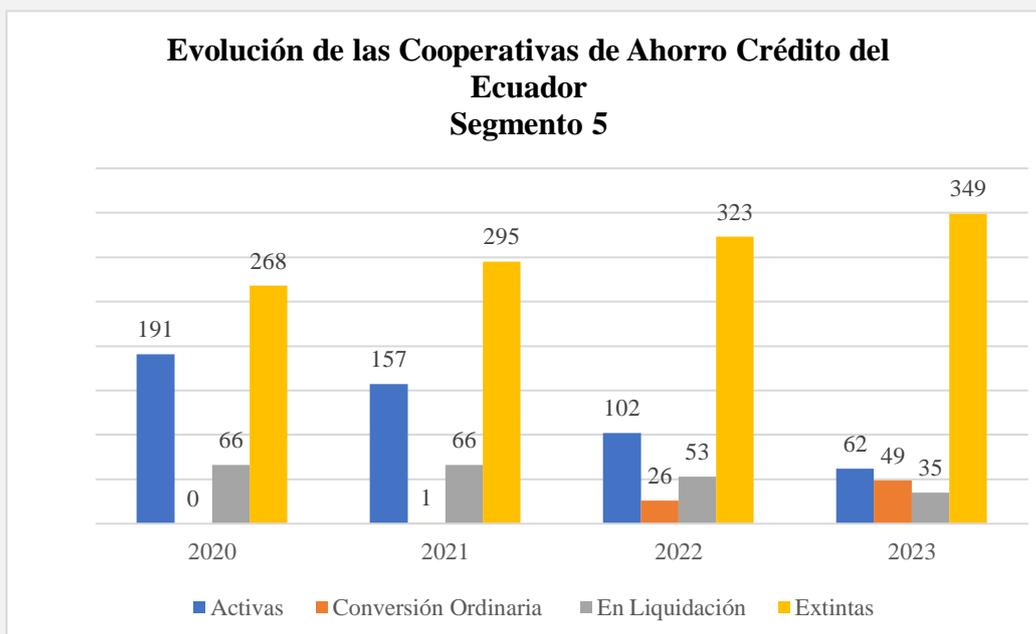


Gráfico 1. Cooperativas Segmento 5

Fuente: Superintendencia de Economía Popular y Solidaria – Sistema de Gestión de Organizaciones del Sector Financiero

Elaboración propia

El análisis realizado insinúa que la Resolución n.º 645-2021-F ha tenido un impacto revelador en el sector de las Cooperativas de Ahorro y Crédito, con una reducción en el número total de cooperativas activas, una gradual disminución en las cooperativas en liquidación y un aumento en el número de cooperativas en proceso de conversión ordinaria y extintas. Esto destaca la importancia de evaluar cuidadosamente los alcances de las regulaciones financieras en el sector cooperativo y tomar medidas para apoyar el desarrollo de estas instituciones financieras.

Análisis de las Cooperativas de Ahorro y Crédito del segmento 4

Con relación a las Cooperativas de Ahorro y Crédito del *segmento 4*, el análisis del Gráfico 2, nos muestra también algunas tendencias que podrían estar relacionadas con el impacto de la Resolución n.º 645-2021-F. En el segmento 4, el número de cooperativas activas ha disminuido gradualmente con el tiempo, pasando de 163 en el 2020 a 143 en el 2023. Esta disminución podría estar relacionada con los problemas que algunas cooperativas tuvieron para cumplir con el nuevo requisito del capital mínimo, lo que probablemente podría terminar en su liquidación.

Además, se observa un incremento en la cantidad de cooperativas que se han liquidado y extinguido a través del tiempo, pues, en el 2020 había 22 cooperativas en

liquidación y 24 extintas, pero, en el 2023 esta cantidad aumentó a 41 y 36 respectivamente. Todo parece indicar que algunas COAC no pudieron cumplir con el capital mínimo requerido y se vieron forzados a liquidar sus operaciones o cerrar en forma definitiva.

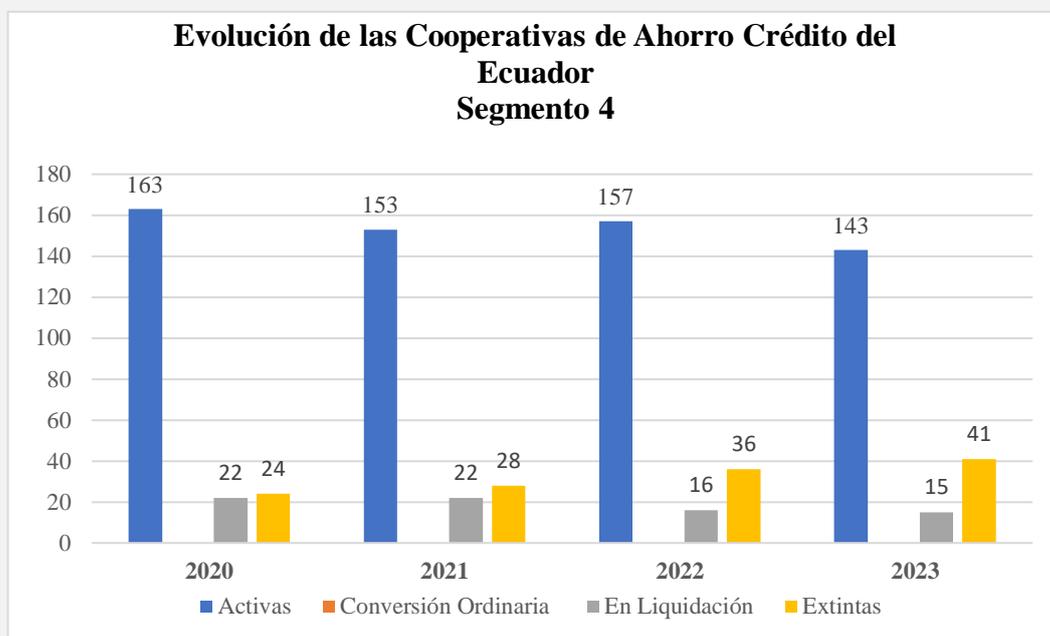


Gráfico 2. Cooperativas Segmento 4

Fuente: Superintendencia de Economía Popular y Solidaria – Sistema de Gestión de Organizaciones del Sector Financiero

Elaboración propia

Es fundamental indicar que, durante los años analizados, no se han registrado cooperativas en proceso de conversión ordinaria orgánica en este segmento. Esto indica que las cooperativas del Segmento 4 pueden haber preferido liquidar o cerrar las operaciones en lugar de convertirse en otros tipos de instituciones financieras con la finalidad de dar cumplimiento a las nuevas disposiciones de la JPRMYF.

El análisis de las cooperativas de ahorro y Crédito del segmento 4 indica que este se vio afectado por la Resolución n.º 645-2021-F, lo que desembocó en una disminución en el número total de cooperativas activas y en un aumento en el número de COAC en liquidación y extinción.

Esto enfatiza la importancia de realizar una evaluación adecuada de las consecuencias de las regulaciones financieras en el campo de las cooperativas, así como, de la necesidad de adoptar medidas para fortalecer la supervivencia y el crecimiento de estas instituciones en todo el territorio nacional.

Análisis de las Cooperativas de Ahorro y Crédito del segmento 3

El Gráfico 3, correspondiente a las COAC del *segmento 3*, presenta ciertas tendencias que nos permite relacionarlas con la aplicación de la Resolución n.º 645-2021-F, que estableció en 200.000 dólares el capital mínimo para el funcionamiento de una COAC.

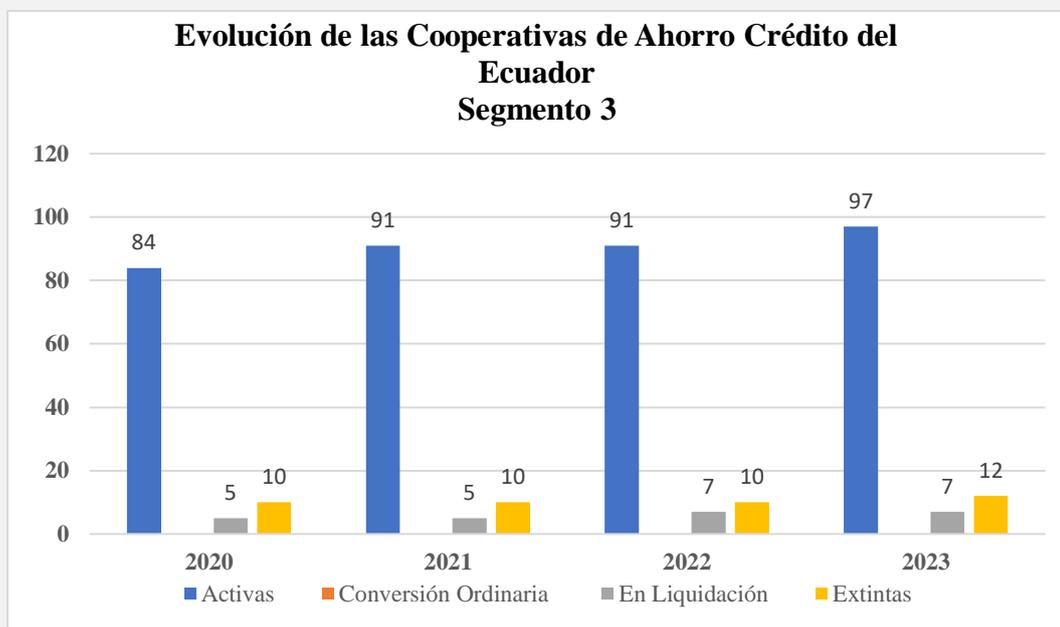


Gráfico 3. Cooperativas Segmento 3

Fuente: Superintendencia de Economía Popular y Solidaria – Sistema de Gestión de Organizaciones del Sector Financiero

Elaboración propia

Primero, el número de cooperativas activas ha permanecido con una tendencia incremental leve con los años, desde las 84 COAC en el 2000, de 91 en los años 2021 y 2022, hasta terminar con 97 en el 2023. Esto indica que las cooperativas de este segmento han cumplido con el requisito de capital mínimo establecido por la resolución, lo que les ha permitido incrementarse ligeramente.

Es evidente que en ninguno de los años analizados se registren cooperativas en proceso de conversión ordinaria. Esto presupone que las cooperativas de este segmento han decidido mantener su estatus como COAC y no han optado por convertirse en otros tipos de instituciones financieras.

En cuanto a las cooperativas en proceso de liquidación y extinción, se nota cierta variación en su número en el tiempo, pero en general se mantienen en niveles bajos. Esto puede advertir que las cooperativas de este segmento han continuado con sus operaciones

de manera efectiva y han cumplido con las regulaciones financieras para evitar la liquidación o el cierre.

En general, este análisis enseña que el impacto de la Resolución n.º 645-2021-F en este segmento específico de cooperativas de ahorro y crédito representadas en el gráfico fue limitado. Las cooperativas han logrado adaptarse a los requisitos de capital mínimo y mantener su viabilidad en el contexto regulatorio establecido por la resolución gracias a la estabilidad en el número total de cooperativas activas y la baja incidencia de liquidaciones o cierres, pues, las cooperativas de este segmento son aquellas cuyo capital social se encuentra en el rango de: mayor a 5.000.000,00 hasta 20 000 000,00 de dólares, aspecto que les facilita adecuar su capital social de funcionamiento a los 200.000 requeridos.

Análisis de las Cooperativas de Ahorro y Crédito del segmento 2

El Gráfico 4 es expresivo al indicar algunas tendencias del *segmento 2* del sector cooperativo, así, cuando se analiza las cooperativas activas, se nota que se incrementan levemente con el tiempo, pasando de 2 en el 2020 a 57 en el 2023. Este aumento podría indicar un incremento en el ámbito de las COAC o la incorporación de nuevas cooperativas que cumplen con los requisitos de capital mínimo establecidos por la resolución.

Por otro lado, se distingue una disminución en la cantidad de cooperativas que se han liquidado y extinguido a lo largo del tiempo. En el 2020, se registraban 2 cooperativas en liquidación y 1 en extinción; en el 2023, estas cifras aumentaron levemente en 1 en liquidación y 4 extintas. Esto demuestra que las cooperativas de este segmento han gestionado sus operaciones de manera efectiva y han cumplido con las regulaciones financieras para evitar el cierre o la liquidación.

Es significativo destacar que durante los años analizados no se registró ninguna cooperativa en proceso de conversión ordinaria. Esto indica que las cooperativas de este segmento no han optado por cambiar hacia otros tipos de entidades financieras y han preferido mantener su condición como COAC.

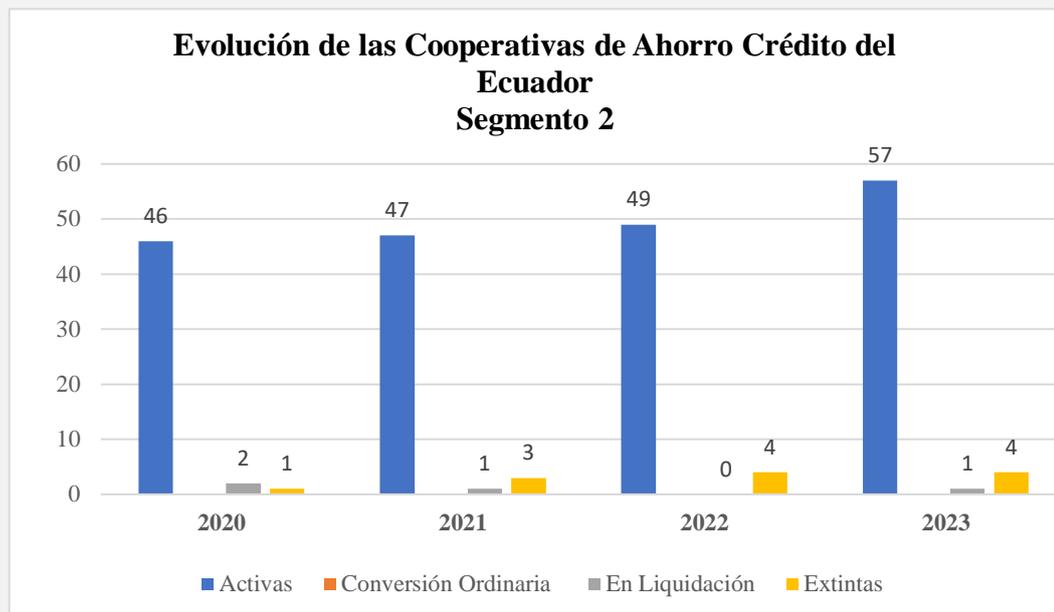


Gráfico 4. Cooperativas Segmento 2

Fuente: Superintendencia de Economía Popular y Solidaria – Sistema de Gestión de Organizaciones del Sector Financiero

Elaboración propia

En general, el análisis de este gráfico, indica claramente que el impacto de la Resolución n.º 645-2021-F en el segmento 2 de las cooperativas de ahorro y crédito fue limitado. Las COAC han conseguido adaptarse a los requisitos de capital mínimo y mantener su viabilidad en el ámbito regulatorio establecido por la resolución, como lo demuestra el incremento en el número total de cooperativas activas y la baja incidencia de liquidaciones o cierres.

Análisis de las Cooperativas de Ahorro y Crédito del segmento 1

La información que presenta el Gráfico 5, las COAC del *segmento 1*, resalta que el impacto de la Resolución n.º 645-2021-F, que estableció el capital mínimo para el funcionamiento de una COAC en 200.000 dólares, ha sido mínimo o nulo en este segmento señalado.

Se observa que el crecimiento de la cantidad de cooperativas activas en este segmento es muy pequeño pasando de 35 en el 2000 a 38 en el 2021, luego a 43 en el 2022, alcanzando las 45 en el 2023. Esto demuestra que estas cooperativas cumplieron con el requisito de capital mínimo de la resolución, lo que les permitió seguir operando sin interrupciones significativas.

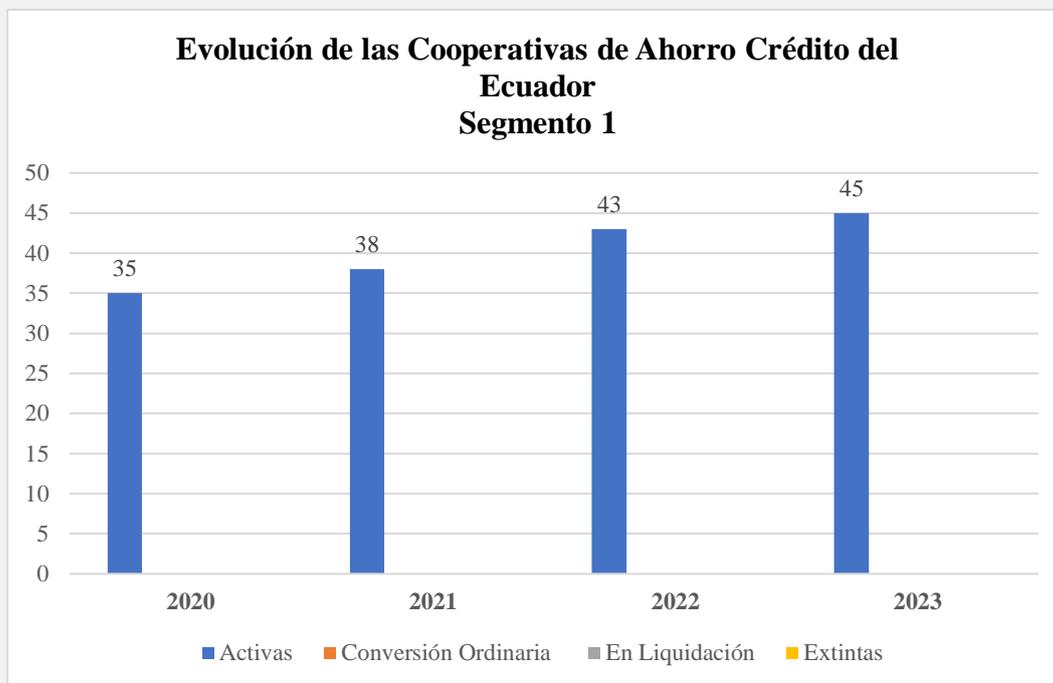


Gráfico 5. Cooperativas Segmento 1

Fuente: Superintendencia de Economía Popular y Solidaria – Sistema de Gestión de Organizaciones del Sector Financiero

Elaboración propia

Por otro lado, en ninguno de los años analizados en este segmento se registran cooperativas en proceso de conversión ordinaria, liquidación o extinción. La falta de variaciones en estas categorías en la cantidad de cooperativas indica que se han mantenido estables en sus operaciones, demostrando su capacidad de cumplimiento de las regulaciones financieras establecidas por la resolución.

En consecuencia, el análisis del Gráfico 6 determina que el grupo de cooperativas de ahorro y crédito del segmento 1 no ha sido afectado significativamente por la Resolución n.º 645-2021-F. La estabilidad en el número de cooperativas activas y la ausencia de cambios en las otras categorías indican que estas cooperativas han logrado cumplir con los requisitos de capital mínimo.

Análisis de las Cooperativas de Ahorro y Crédito de todos los segmentos

El análisis global del impacto, de la Resolución n.º 645-2021-F, en la cantidad total de las Cooperativas de Ahorro y Crédito (COAC) del Ecuador, basado en el Gráfico 6 arroja varias reflexiones significativas:

Disminución en el número total de cooperativas activas: el número de cooperativas activas ha disminuido progresivamente a través de los años, pasando de 519 en 2020 a 486 en el 2021, luego a 442 en el 2022, para finalizar en 404 en el 2023, es

decir ha disminuido en un 22,16% durante el periodo analizado, que constituye un porcentaje negativo significativo. Esta tendencia actual indica que podrían surgir dificultades para cumplir con uno de los requisitos financieros establecidos por la resolución, como es el capital mínimo de funcionamiento de 200.000 dólares.

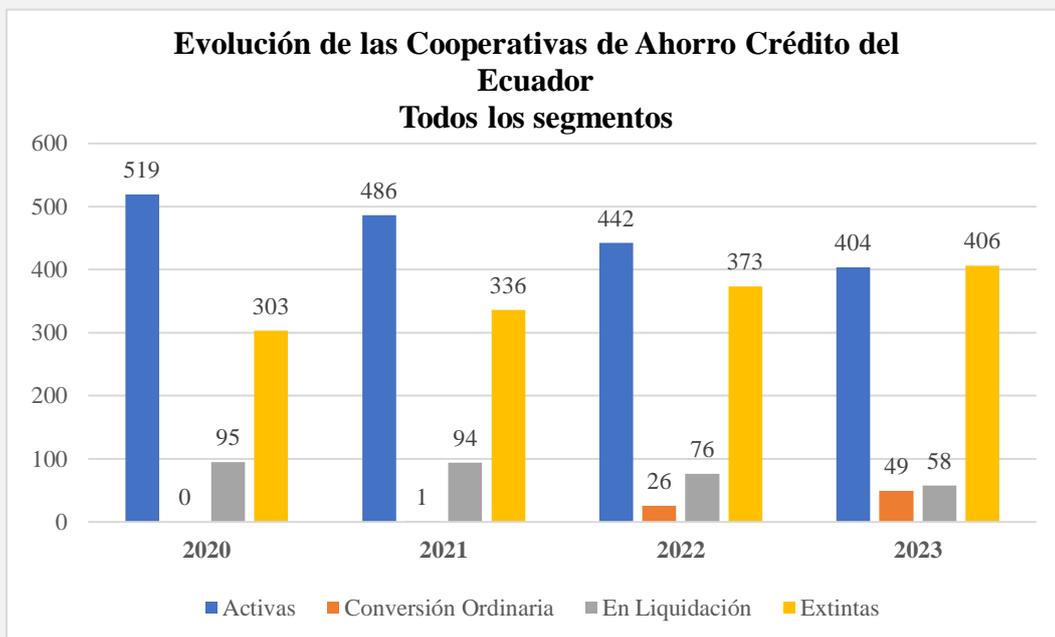


Gráfico 6. Cooperativas de todos los Segmentos

Fuente: Superintendencia de Economía Popular y Solidaria – Sistema de Gestión de Organizaciones del Sector Financiero

Elaboración propia

Existe un incremento en las cooperativas en proceso de liquidación y extintas, en el período investigado. Por un lado, el número de las cooperativas en liquidación ha ido disminuyendo de 95 en el año 2020 hasta llegar a 58 en el año 2023. Por otro lado, las cooperativas extintas han crecido considerablemente, pues han pasado de 303 en el año 2020 a 406 en el año 2023, es decir, se extinguieron 103 en el periodo de estudio. Esto demuestra que algunas cooperativas se han visto obligadas a liquidar o cerrar debido a problemas financieros o administrativos. Algunas cooperativas podrían no haber cumplido con los nuevos requisitos financieros y regulatorios, constituyéndose la Resolución n.º 645-2021-F en una posible causa de esta situación.

En cuanto a las conversiones ordinarias, existe un pequeño número de esta categoría en comparación con el total de cooperativas activas, yendo de 0 en el 2020 a 49 COAC en el 2023, lo que sugiere que, en el periodo 2020-2023, estos procesos han aumentado ligeramente con el tiempo. Esto podría explicar que algunas cooperativas han

optado por transformarse en otros tipos de instituciones financieras para cumplir con las regulaciones establecidas en la resolución.

Pero es necesario, profundizar más en la diferenciación de las cooperativas que se excluyeron como consecuencia de las regulaciones, de aquellas cooperativas de ahorro y crédito que subieron de segmento. Para esto, me remito a la Tabla no. 1 (actualizada al 7 de julio del 2024), realizada con los datos expuestos por la SEPS, en la sección “caracterización del sector”, entre cuyas “Notas” se refiere a la “Conversión Ordinaria”.⁴

Segmentación de las Cooperativas de Ahorro y crédito del Ecuador

| Cooperativas de Ahorro y Crédito | dic-21 | Ŝ | Č | dic-21 | Ŝ | Č | dic-22 | Ŝ | Č | dic-23 |
|----------------------------------|--------|---|-----|--------|---|-----|--------|----|-----|--------|
| COACS Segmento 1 | 35 | 3 | | 38 | 5 | | 43 | 2 | | 45 |
| COACS Segmento 2 | 46 | 1 | | 47 | 2 | | 49 | 8 | | 57 |
| COACS Segmento 3 | 84 | 7 | | 91 | | | 91 | 6 | | 97 |
| COACS Segmento 4 | 163 | 0 | -10 | 153 | 4 | | 157 | -6 | -9 | 142 |
| COACS Segmento 5 | 191 | 0 | -34 | 157 | 4 | -51 | 102 | 0 | -39 | 63 |
| | 519 | | -44 | 486 | | -51 | 442 | | -48 | 404 |

Ŝ: Subieron de segmento Č: Bajaron de condición

Tabla 1. Segmentación de las Cooperativas de Ahorro y crédito del Ecuador

Fuente: Superintendencia de Economía Popular y Solidaria.

Elaboración propia

Del análisis de la Tabla 1, de diciembre del año 2020 a diciembre del año 2021, periodo en el cual se emitió la Resolución n.º 645-2021-F, se evidencia que 34 COACs del segmento 5 bajaron de categoría, de 191 a 157 COACs; en el segmento 4, no existe un incremento de COACS, al contrario 10 COACs, cambiaron de categoría: 7 COACs subieron al segmento 3 y 3 COACs bajaron de categoría, lo que evidencia que 37 COACS de estos dos segmentos bajaron de categoría sea al segmento 5, a cajas de ahorro, a cajas comunales, se liquidaron o se extinguieron. Al contrario, en el segmento 3, hubo un incremento de 7 COACs; en el segmento 2, se sumó 1 COAC; en el segmento 1, se incorporaron 3 COACs.

De diciembre del año 2021 a diciembre del 2022, se asume que, 4 cooperativas del segmento 5 subieron al segmento 4, ya que las cooperativas de este segmento se incrementaron de 153 a 157, pero, 51 COACs bajaron de categoría, sea a cajas de ahorro

⁴ SEPS: Conversión Ordinaria, se refiere al estado jurídico de las entidades que han pasado por un proceso de conversión a Caja de Ahorro o Caja Comunal, según la resolución Nro. 661-2021-F y Resolución Nro. SEPS-IGT-IGS-IJG.INSEPS-2021-0369.

o a cajas comunales, se liquidaron o extinguieron. Por otro lado, se observa que las cooperativas pertenecientes al segmento 3, no experimentaron ningún incremento; en cambio, las del segmento 2 se incrementaron en 2 COACs; y, las del segmento 1 se incrementaron en 5 COACS.

De diciembre del año 2022 a diciembre del 2023, se observa que no existió ninguna COACs del segmento 5 que haya subido a segmento 4, pero si se nota que 39 COACS bajaron de condición, pues, de 102 COACs quedaron 63 COACS. En el segmento 4 hubo una disminución de 157 a 142 COACS, 6 de las cuales ascendieron al segmento 3; y, 9 bajaron de condición. Asimismo, en el segmento 3 hubo un incremento de 6 COACS, pues de 91 subió a 97; en el segmento 2, ascendieron 8, de 49 a 57 COACS; y, en el segmento 1 aumentaron 2, de 43 a 45 COACS.

El análisis expuesto, indica que en los tres años de vigencia (2021-2023) de la Resolución n.º 645-2021-F, se nota que en las COACS del segmento 5, si se tuvo un impacto notorio, determinándose que apenas 4 COACs ascendieron al segmento 4, pero, 124 COACs bajaron de categoría, convirtiéndose en cajas de ahorro o comunales, otras liquidándose o extinguiéndose. Esto se comprueba cuando en las notas del portal de información estadística del SEPS se encuentra: “Notas: [...] 4) Conversión Ordinaria, se refiere al estado jurídico de las entidades que han pasado por un proceso de conversión a Caja de Ahorro o Caja Comunal, [...]”. Para fundamentar esta aseveración, a continuación expongo las Tablas 2 y 3, elaboradas con los datos estadísticos del “Catastro Sector Financiero” de la SEPS, en cuyo listado, de entidades en *conversión ordinaria*, todas las COACS son del segmento 5.

Conversión de COACs Segmento 5 a Cajas de Ahorro

| No. | Nombre de la Cooperativa | Fecha Resolución de Creación | Razón Social Adoptada | Fecha Resolución de Conversión |
|-----|---|------------------------------|--|--------------------------------|
| 1 | COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO FRENTE DE REIVINDICACION MAGISTERIO DEL AUSTRO | 4/16/13 | CAJA DE AHORRO FRMA | 6/2/22 |
| 2 | COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO DEL PERSONAL DOCENTE ADMINISTRATIVO Y DE SERVICIOS DE LA UNIDAD EDUCATIVA DE LA SALLE | 5/2/13 | CAJA DE AHORRO “DE LA COMUNIDAD LASALLISTA” | 4/20/22 |
| 3 | COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO GUAPAN LTDA | 5/2/13 | CAJA DE AHORRO GUAPAN LTDA | 4/12/23 |
| 4 | COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO EMPLEADOS MUNICIPALES DE LATACUNGA LTDA | 6/3/13 | CAJA DE AHORRO EMPLEADOS MUNICIPALES DE LATACUNGA. | 6/26/23 |

| No. | Nombre de la Cooperativa | Fecha Resolución de Creación | Razón Social Adoptada | Fecha Resolución de Conversión |
|------------|---|-------------------------------------|---|---------------------------------------|
| 5 | COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO SAN ANTONIO DE LASSO | 4/26/13 | CAJA DE AHORRO SAN ANTONIO DE LASSO | 1/17/22 |
| 6 | COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO DIRECCION PROVINCIAL DE SALUD DE COTOPAXI | 5/23/13 | CAJA DE AHORRO DE LOS SERVIDORES Y TRABAJADORES ACTIVOS Y PASIVOS DEL MINISTERIO DE SALUD EN COTOPAXI | 1/18/22 |
| 7 | COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO DE LA SALUD DE COTOPAXI | 5/22/13 | CAJA DE AHORRO DE LA SALUD DE COTOPAXI | 12/21/22 |
| 8 | COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO AEROTECNICOS FAE AEROCOOP LTDA | 5/28/13 | CAJA DE AHORRO AEROTECNICOS FAE AEROCOOP LTDA | 4/12/23 |
| 9 | COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO UNIDAD EDUCATIVA CARLOS CISNEROS | 4/16/13 | CAJA DE AHORRO "CARLOS CISNEROS" | 8/15/22 |
| 10 | COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO PEDRO VICENTE MALDONADO | 7/10/13 | CAJA DE AHORRO PEDRO VICENTE MALDONADO | 10/5/21 |
| 11 | COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO DE EMPLEADOS Y TRABAJADORES MUNICIPALES DE MACHALA | 5/14/13 | CAJA DE AHORRO DE EMPLEADOS Y TRABAJADORES DEL GAD MUNICIPAL DE MACHALA | 4/12/23 |
| 12 | COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO NABISCO ROYAL LTDA | 5/28/13 | CAJA DE AHORRO NABISCO ROYAL. | 5/23/23 |
| 13 | COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO DE LOS TRABAJADORES DE LAS INDUSTRIAS ENVASES DEL LITORAL Y PLASTICOS DEL LITORAL | 5/14/13 | CAJA DE AHORRO DE LOS TRABAJADORES DE LAS INDUSTRIAS ENVASES DEL LITORAL Y PLÁSTICOS DEL | 1/26/23 |
| 14 | COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO DE LOS CONTROLADORES DE TRANSITO AEREO DEL ECUADOR COOPERATIVA / ATC | 5/22/13 | CAJA DE AHORRO DE LOS CONTROLADORES DE TRANSITO AEREO CAJA/ATC | 6/29/22 |
| 15 | COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO LA BUENA ESPERANZA LTDA | 5/8/13 | CAJA DE AHORRO LA BUENA ESPERANZA | 8/26/22 |
| 16 | COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO DE LOS EMPLEADOS DE LA H JUNTA DE BENEFICENCIA DE GUAYAQUIL | 5/22/13 | CAJA DE AHORRO DE LOS EMPLEADOS DE LA H. JUNTA DE BENEFICIENCIA DE GUAYAQUIL. | 3/15/24 |
| 17 | COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO JOSE DAGER MENDOZA | 8/26/13 | CAJA DE AHORRO JOSÉ DAGER MENDOZA | 4/27/23 |
| 18 | COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO UNION COCHAPAMBA | 5/17/13 | CAJA DE AHORRO COCHAPAMBA | 1/17/22 |
| 19 | COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO EMPLEADOS MUNICIPALES DE OTAVALO LTDA | 5/3/13 | CAJA DE AHORRO EMPLEADOS MUNICIPALES DE OTAVALO | 3/29/23 |
| 20 | COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO HOSPITAL MILITAR | 4/24/13 | CAJA DE AHORRO 13 DE MAYO-LOJA | 5/30/22 |
| 21 | COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO INTERNA DOCENTE DE LA UNIVERSIDAD TECNICA ESTATAL DE QUEVEDO UTEQ LTDA | 6/4/13 | CAJA DE AHORRO INTERNA DOCENTE DE LA UNIVERSIDAD TÉCNICA ESTATAL DE QUEVEDO "UTEQ" | 9/9/22 |
| 22 | COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO DE LOS EMPLEADOS BANCO DEL PICHINCHA DE MANABI | 5/8/13 | CAJA DE AHORRO EMPLEADOS BANCARIOS MANABÍ. | 3/15/24 |
| 23 | COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO ACCION Y PROGRESO LTDA | 4/4/13 | CAJA DE AHORRO DE LOS TRABAJADORES Y SERVIDORES PÚBLICOS CON SUS FAMILIARES DEL CANTÓN CHONE | 12/23/22 |
| 24 | COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO ATAHUALPA | 5/23/13 | CAJA DE AHORRO ATAHUALPA | 12/23/22 |

| No. | Nombre de la Cooperativa | Fecha Resolución de Creación | Razón Social Adoptada | Fecha Resolución de Conversión |
|-----|---|------------------------------|---|--------------------------------|
| 25 | COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO HELENA CORTES DE GUTIERREZ DEL COLEGIO SIMON BOLIVAR | 5/22/13 | CAJA DE AHORRO HELENA CORTES DEL COLEGIO SIMÓN BOLÍVAR LTDA | 9/23/22 |
| 25 | COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO PROFESORES Y EMPLEADOS DEL COLEGIO ALEMAN DE QUITO | 4/23/13 | CAJA DE AHORRO EMPLEADOS DEL COLEGIO ALEMAN DE QUITO | 3/31/22 |
| 27 | COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO DEL SECTOR ELECTRICO LTDA | 4/23/13 | CAJA DE AHORRO DEL SECTOR ELÉCTRICO | 2/24/23 |
| 28 | COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO TEXTIL EQUINOCCIAL | 6/11/13 | CAJA DE AHORRO "TEXTIL EQUINOCCIAL" | 2/24/23 |
| 29 | COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO ECUADOR AGROPECUARIO | 5/29/13 | CAJA DE AHORRO ECUADOR AGROPECUARIO. | 6/26/23 |
| 30 | COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO TRABAJADORES Y JUBILADOS DEL HOSPITAL EUGENIO ESPEJO | 5/9/13 | CAJA DE AHORRO TRABAJADORES Y JUBILADOS DEL HOSPITAL "EUGENIO ESPEJO" | 5/6/22 |
| 31 | COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FUNCION JUDICIAL DE PICHINCHA | 5/8/13 | CAJA DE AHORRO DE LOS FUNCIONARIOS Y JUBILADOS DE LA FUNCION JUDICIAL | 8/1/23 |
| 32 | COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO CREDICOOP 10 DE FEBRERO | 5/14/13 | CAJA DE AHORRO 10 DE FEBRERO | 12/29/22 |
| 33 | COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO MANUELA CAÑIZARES | 5/8/13 | CAJA DE AHORRO "MANUELA CAÑIZARES" | 3/28/23 |
| 34 | COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO DE LOS TRABAJADORES DE LA CLINICA PASTEUR COOPASTEUR | 5/6/13 | CAJA DE AHORRO DE LOS TRABAJADORES DE LA CLÍNICA PASTEUR | 2/8/23 |
| 35 | COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO DE LOS EMPLEADOS DE EDESA LTDA | 7/8/13 | CAJA DE AHORRO DE LOS EMPLEADOS DE EDESA | 1/19/23 |
| 36 | COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO GELEC LTDA | 5/6/13 | CAJA DE AHORRO GELEC | 3/1/23 |
| 37 | COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO EDUCADORES SECUNDARIOS DEL TUNGURAHUA LTDA | 5/14/13 | CAJA DE AHORRO EDUCADORES SECUNDARIOS DE TUNGURAHUA | 5/26/22 |
| 38 | COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO DE LA PRODUCCION LTDA | 5/8/13 | CAJA DE AHORRO DE LA PRODUCCIÓN | 8/17/22 |
| 39 | COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO EMPRENDA | 6/19/13 | CAJA DE AHORRO EMPRENDA | 1/5/23 |

Tabla 2. Conversión de COACs Segmento 5 a Cajas de Ahorro.

Fuente: Superintendencia de Economía Popular y Solidaria.

Elaboración propia.

Conversión de COACs Segmento 5 a Cajas Comunes

| No. | Nombre de la Cooperativa | Fecha Resolución de Creación | Razón Social Adoptada | Fecha Resolución de Conversión |
|-----|---|------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------|
| 1 | COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO CARMEN DE TARQUI | 5/11/13 | CAJA COMUNAL CARMEN DE TARQUI | 12/29/22 |
| 2 | COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO SAN MIGUEL DE MONOLOMA LTDA | 5/31/13 | CAJA COMUNAL SAN MIGUEL DE MONOLOMA | 9/21/22 |
| 3 | COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO EL MIGRANTE SOLIDARIO | 4/3/13 | CAJA COMUNAL "EL MIGRANTE SOLIDARIO" | 12/23/22 |

| No. | Nombre de la Cooperativa | Fecha Resolución de Creación | Razón Social Adoptada | Fecha Resolución de Conversión |
|-----|--|------------------------------|--|--------------------------------|
| 4 | COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO KHIPU CASTUG ALTO LTDA | 5/31/13 | CAJA COMUNAL KHIPU CASTUG ALTO | 2/24/23 |
| 5 | COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO ESPERANZA DE VALLE DE LA VIRGEN LTDA | 6/4/13 | CAJA COMUNAL ESPERANZA DE VALLE DE LA VIRGEN | 8/15/22 |
| 6 | COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO SANTIAGO LTDA | 5/4/13 | CAJA COMUNAL SANTIAGO | 6/21/22 |
| 7 | COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO CRISTO REY LTDA | 5/30/13 | CAJA COMUNAL CRISTO REY | 4/6/23 |
| 8 | COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO SANTA CLARA LIMITADA PASTAZA | 7/4/13 | CAJA COMUNAL SANTA CLARA PASTAZA. | 4/14/23 |
| 9 | COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO MUJERES LIDERES LTDA | 4/23/13 | CAJA COMUNAL MUJERES LÍDERES | 4/4/23 |
| 10 | COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO COTALO | 9/25/13 | CAJA COMUNAL COTALÓ | 4/27/23 |
| 11 | COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO KAWSAY ÑAN | 5/31/13 | CAJA COMUNAL KAWSAY ÑAN | 5/10/22 |
| 12 | COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO CRECIENDO JUNTOS LTDA | 5/3/13 | CAJA COMUNAL JUNTOS POR UN PORVENIR MEJOR | 4/27/23 |

Tabla 3. Conversión de COACs Segmento 5 a Cajas Comunales.

Fuente: Superintendencia de Economía Popular y Solidaria.

Elaboración propia.

En general, la aplicación de la Resolución n.º 645-2021-F ha causado un impacto considerable en la existencia de las cooperativas de ahorro y crédito en Ecuador, las mismas que han sido significativamente afectadas por la fijación de un capital mínimo de 200.000 dólares para su funcionamiento. La disminución del número de cooperativas activas, las conversiones ordinarias hacia cajas de ahorro y cajas comunales; y, el aumento de los procesos de liquidación y extinción son indicativos de los retos que enfrenta el sector cooperativo en el cumplimiento de la resolución analizada.

Impacto de la Resolución n.º 645-2021-F en los socios de las cooperativas

El impacto de la Resolución en análisis, que estableció medidas regulatorias más estrictas para el funcionamiento de las cooperativas de ahorro y crédito en Ecuador, ha sido significativo en los socios de estas entidades financieras. Las cooperativas de ahorro y crédito pueden ver afectadas sus relaciones con los socios, los mismos que a lo mejor deberán hacer aportes adicionales para cumplir con el capital social mínimo. De ahí que, la comunicación y la transparencia por parte de las cooperativas hacia sus socios se vuelve determinante, para explicar los cambios derivados de la aplicación de esta resolución, y conseguir multiplicar y garantizar la confianza en la gestión financiera de la entidad.

La resolución ha generado un incremento en los requisitos de capital y liquidez, lo que ha obligado a algunas cooperativas a modificar sus operaciones y políticas internas para cumplir con estas demandas. El impacto directo en los socios puede venir en el cambio de las tasas de interés, de las tarifas y de las condiciones para acceder a productos financieros. La decisión también obligó a las cooperativas a mejorar sus prácticas de atención al cliente, de gestión de riesgos y transparencia, para de aumentar la confianza de los socios.

Pero, también, algunos socios de cooperativas de ahorro y crédito pueden haber encontrado dificultades para acceder a los servicios financieros. Algunas cooperativas pueden haberse visto presionadas a reducir su oferta de productos o aumentar los requisitos para acceder a ciertos servicios, lo que podría obstaculizar la obtención de créditos o cuentas de ahorro por parte de algunos socios. El impacto podría afectar a los socios que dependen en gran medida de las cooperativas para satisfacer sus necesidades financieras, como pequeños empresarios o personas de bajos ingresos que acceden a los servicios bancarios convencionales.

El efecto a largo plazo de esta resolución dependerá de cómo las cooperativas y los socios se adapten y respondan a estos cambios regulatorios, lo que pueden generar problemas para quienes dependen de estas instituciones para obtener servicios financieros.

Consecuencias en el sector cooperativo ecuatoriano

La vigencia de la Resolución n.º 645-2021-F ha tenido varios efectos en el sector cooperativo de Ecuador, lo que ha producido tanto dificultades como oportunidades. Una de las consecuencias más importantes es que las cooperativas deben modificar sus operaciones y políticas internas para cumplir con los nuevos requisitos regulatorios en cuanto a capital, liquidez y gestión de riesgos. Esto puede constituir un desafío importante, especialmente para las cooperativas que operaban con prácticas menos estrictas, ya que implicaría costos y requerimientos de inversión mayores para cumplir con los estándares requeridos.

La resolución ha llevado a una reducción significativa en el número de COACs activas, especialmente en los segmentos inferiores. Desde su implementación en 2021, un total de 124 COACs del segmento 5 han descendido de categoría, convirtiéndose en cajas de ahorro o comunales, o enfrentándose a procesos de liquidación o extinción. Esta dinámica ha dejado a las COACs más pequeñas en una posición vulnerable, afectando su capacidad para servir a sus miembros y contribuir al desarrollo económico local.

Por otro lado, la resolución ha causado una reconfiguración del sector cooperativo, con un incremento en el número de COACs en los segmentos superiores. En los últimos tres años, se ha observado un aumento en los segmentos 1, 2 y 3, con nuevas cooperativas ascendiendo a estas categorías. Esto sugiere que, aunque la resolución ha tenido un efecto adverso en las cooperativas más pequeñas, también ha permitido un cierto nivel de consolidación y fortalecimiento entre las COACS más grandes y mejor capitalizadas. No obstante, este proceso de afianzamiento puede estar limitado a las cooperativas que ya contaban con una base financiera sólida, dejando de lado a aquellas que operaban con rendimientos más ajustados.

Es positivo el hecho que estas medidas puedan motivar a las cooperativas a mejorar sus prácticas internas y su transparencia, cuyos resultados fortalecerán su posición en el mercado financiero y apoyarán el progreso económico y social del país.

1.2. Análisis del impacto de la aplicación de la Resolución: n.º 675-2021-F, emitida por la Junta de Política y Regulación Monetaria y sus consecuencias en el sector cooperativo de la economía popular y solidaria

El sector financiero más pequeño de la economía popular y solidaria de Ecuador ha sido claramente afectado por la Resolución n.º 675-2021-F de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera. En los análisis previos, se han identificado posibles violaciones a la Constitución, al Código Orgánico Monetario y Financiero (COMYF) y a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria (LOEPS), que podrían vulnerar principios fundamentales, aunque esta resolución tiene como objetivo regular aspectos importantes como la creación, estructura interna y funcionamiento de las cajas comunales y cajas de ahorros.

Por principio, esta resolución es nula, de nulidad absoluta, porque fue emitida el 19 de agosto del 2021 por una entidad inexistente, pues, la *Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera* desapareció el 3 de mayo del 2021, fecha en la cual entra en vigencia la Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Monetario y Financiero para la Defensa de la Dolarización (Ecuador 2021, 11, art. 8), aprobada el 22 de abril de 2021 y publicada en el Registro Oficial del 3 de mayo de 2021, mediante la cual se suprime la JPRMF y se crea la *Junta de Política y Regulación Financiera*, que es la entidad llamada a realizar esta actividad

Uno de los puntos más críticos de esta resolución es la eliminación tácita de los bancos comunales, excluidos de esta regulación, y la prohibición de la intermediación financiera con terceros para las cajas de ahorro y las cajas comunales, lo que podría afectar negativamente su capacidad de operar eficazmente y su contribución al desarrollo económico local. Estas limitaciones podrían generar desconfianza en el sector cooperativo y comprometer su capacidad para apoyar a las comunidades más vulnerables.

En este contexto, es fundamental llevar a cabo un análisis exhaustivo del impacto de la Resolución n.º 675-2021-F en las instituciones del sector cooperativo, evaluando tanto sus aspectos positivos y oportunidades de mejoramiento, como las posibles consecuencias negativas de las vulneraciones identificadas. Es importante tener en cuenta los efectos de estas medidas en la estabilidad, sostenibilidad y alcance de las cajas comunales y cajas de ahorro, así como en su capacidad para fomentar la inclusión financiera y el desarrollo económico local. Es esencial encontrar alternativas que puedan armonizar las medidas regulatorias con el respeto a los principios constitucionales y legales que regulan el funcionamiento de las entidades del sector financiero ecuatoriano, fortaleciendo su capacidad para seguir cumpliendo su misión de apoyo a las comunidades y sectores vulnerables.

Impacto en las Cajas de Ahorro y Cajas Comunales

La Resolución n.º 675-2021-F emitida por la Junta de Política y Regulación Monetaria tiene un impacto muy particular y significativo en las cajas de ahorro y cajas comunales en Ecuador, principalmente en lo que respecta a su formación, estructura interna, operaciones y límites.

Acerca de su formación, la resolución establece normas que pueden menoscabar el proceso de formación de nuevas cajas de ahorro y cajas comunales al imponer limitaciones a su estructura y funcionamiento interno.

En lo referente a la estructura Interna, las normas y disposiciones establecidas en la resolución pueden limitar la autonomía y la capacidad de autogestión de las cajas de ahorro y cajas comunales.

En lo relacionado a las operaciones, las restricciones impuestas, como la prohibición de captar recursos de terceros y otorgar préstamos a terceros, pueden afectar negativamente la capacidad de estas entidades para llevar a cabo sus operaciones habituales y brindar servicios financieros a sus socios, es decir, la resolución es contradictoria al limitar su capacidad de intermediación financiera, a sabiendas que la

misma Consideración General Sexta indica : “Las cajas descritas en la presente norma, no podrán realizar ningún tipo de operación adicional de las previstas en el Código Orgánico Monetario y Financiero y las determinadas por la Junta, quedando prohibidas por cualquier medio o canal de realizar actividades que son *privativas de las entidades del sector financiero popular y solidario*” (EC JPRMF 2021b, 5, énfasis añadido) y como estas entidades, de acuerdo al COMYF (EC 2014b, art. 163) y a la LOEPS (EC 2011a, art. 78), son parte del *sector financiero popular y solidario* pueden realizar estas actividades.

Sobre el autocontrol, la capacidad de las cajas de ahorro y cajas comunales para ejercer su autocontrol y autonomía en la gestión de sus recursos y operaciones puede ser limitada por esta resolución, lo que podría afectar su funcionamiento y desarrollo. La importancia de evaluar si las disposiciones permiten el funcionamiento adecuado de las entidades sin violar la legislación vigente se debe al criterio en el autocontrol de las cajas y la necesidad de contar con una normativa interna.

Análisis de las Cajas de Ahorro del Ecuador

El análisis del impacto, de la Resolución n.º 675-2021-F, en la cantidad total de las Cooperativas de Ahorro y Crédito (COAC) del Ecuador de acuerdo con el Gráfico 7 nos presenta las siguientes tendencias:

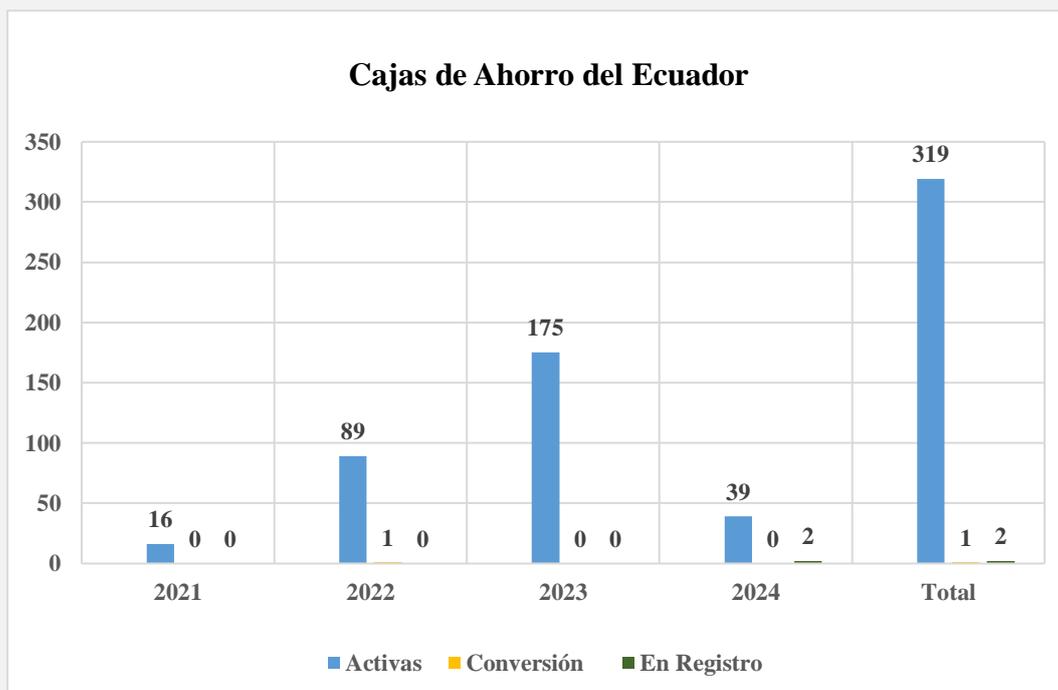


Gráfico 7. Cajas de Ahorro del Ecuador

Fuente: Superintendencia de Economía Popular y Solidaria

Elaboración propia

La evolución de las cajas de ahorro tiene un crecimiento sostenido que arranca con la cantidad de 16 cajas de ahorro registradas en la SEPS en el 2021, año en el que se emite la Resolución n.º 675-2021-F, creciendo hasta llegar a la cantidad de 90 cajas de ahorro en el 2022, cifra que constituye el 462,50 % con respecto al año anterior, para luego, seguir su crecimiento hasta alcanzar en el 2023 las 175, es decir, el 94,44 % con referencia al 2022, continuando con similar crecimiento en el primer trimestre del 2024 que asciende a las 41 cajas de ahorro.

Este crecimiento indica que las cajas existentes tenían el afán de regularizarse y cumplir lo dispuesto en la resolución en estudio, esto es, su registro en la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, y, el apareamiento de nuevas cajas de ahorro, por las facilidades proporcionadas en el contenido de la resolución sobre el registro, y la ausencia de supervisión por parte de la SEPS, instituyendo el autocontrol en ellas. Todo esto, pese a las limitaciones impuestas como la prohibición de captar recursos de terceros y otorgar préstamos a terceros, que atenta contra su derecho concedido por la Constitución y las leyes para realizar intermediación financiera.

Análisis de las Cajas Comunales del Ecuador

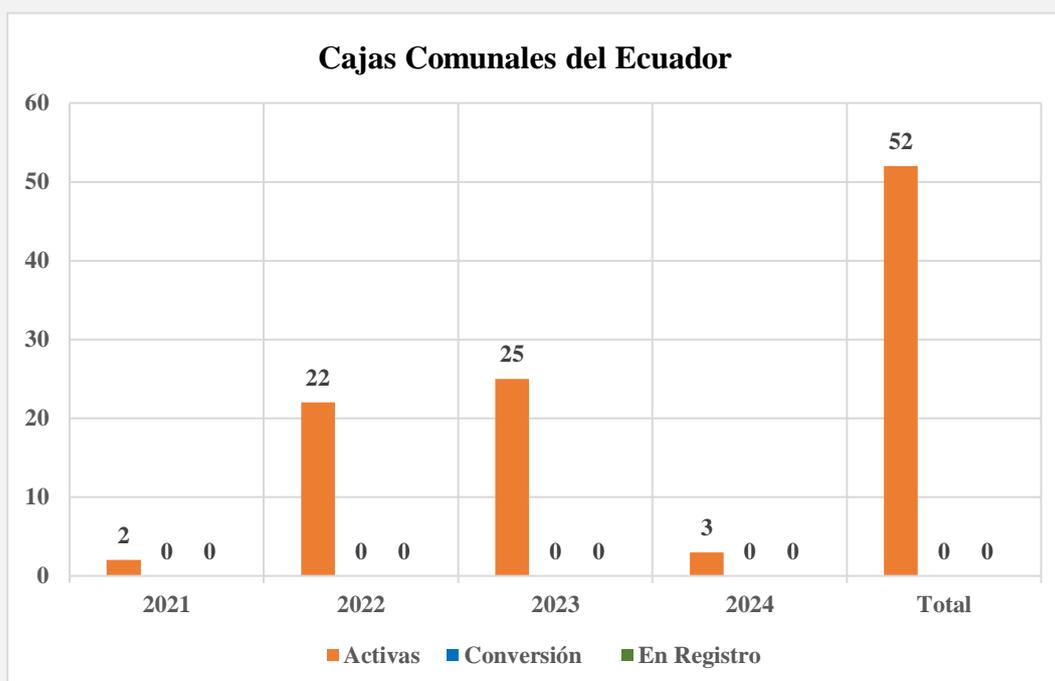


Gráfico 8. Cajas Comunales del Ecuador

Fuente: Superintendencia de Economía Popular y Solidaria

Elaboración propia

El Gráfico 8 muestra el incremento de las cajas comunales en Ecuador a partir del 2021, año de la emisión de la Resolución n.º 675-2021-F, observándose un crecimiento

progresivo en el número de cajas comunales activas, notándose la inexistencia de aquellas en conversión y en proceso de registro. Este aumento puede atribuirse a las disposiciones de la resolución indicada, que estableció mecanismos para el registro obligatorio de estas entidades y proporcionó un marco legal para su funcionamiento.

Podemos encontrar que entre 2021 y 2022, se observa un incremento que va de 2 cajas comunales a 22 cajas comunales activas en el 2022. Luego, para el año 2023, se registra un aumento de 25 cajas comunales. Este crecimiento indica una tendencia al alza en la formalización de estas entidades, lo que contribuye a fortalecer el sector de economía popular y solidaria en el país. Según los datos anteriores se espera que el crecimiento de las cajas comunales continúe en el 2024, pero, hasta marzo apenas se tiene el registro de 3 cajas comunales (una por mes), lo que puede deberse a la desmotivación de estas entidades por las limitaciones establecidas en la resolución.

Análisis de las Cajas de Ahorro y Cajas Comunales del Ecuador

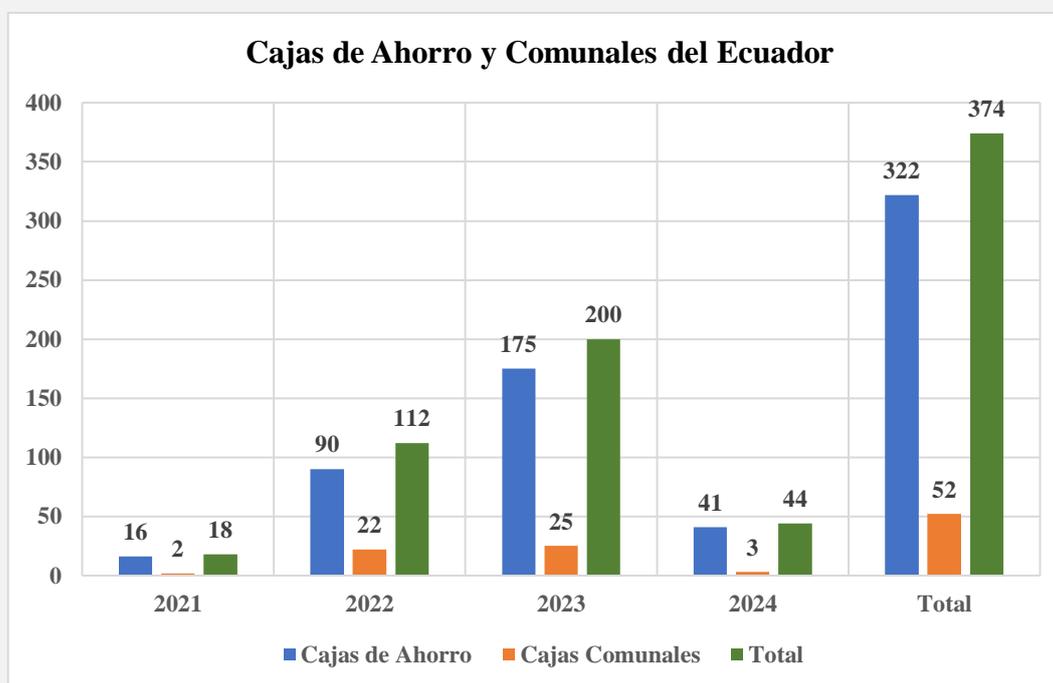


Gráfico 9. Cajas de Ahorro y Comunales del Ecuador
Fuente: Superintendencia de Economía Popular y Solidaria
Elaboración propia

El Gráfico 9 muestra la tendencia de las cajas de ahorro y las cajas comunales en el Ecuador a partir del 2021, año que coincide con el de la emisión de la Resolución n.º 675-2021-F. Se observa una marcada diferencia en el crecimiento entre ambos tipos de

entidades, lo que puede atribuirse a las particularidades de cada una y a las regulaciones establecidas por la mencionada resolución.

Entre el 2021 y el 2022, se registra un crecimiento significativo en el número de cajas de ahorro, pasando de 16 a 89 entidades, lo que representa un aumento del 462,50 %. En contraste, las cajas comunales muestran un crecimiento más moderado que las cajas de ahorro, aunque con un incremento del 1000 % en el mismo período, desde luego, considerando que en el 2021 apenas tuvo un registro de 2 unidades, subiendo abruptamente a 22 cajas en el 2022. Entre el 2022 y el 2023, las cajas de ahorro siguen su tendencia al alza, alcanzando 175 entidades en el año 2023, lo que representa un crecimiento del 94,44 % con respecto al año anterior. Por otro lado, las cajas comunales experimentan un crecimiento del 13,64 % en el mismo período.

Para el año 2024, considerando las tendencias de los años anteriores, se espera que las cajas de ahorro y las cajas comunales continúen su crecimiento. Es probable que las cajas de ahorro mantengan un ritmo de aumento acelerado, mientras que las cajas comunales sigan mostrando un aumento más moderado.

La gran diferencia en el crecimiento entre las cajas de ahorro y las cajas comunales puede atribuirse a varios factores, como la naturaleza de cada tipo de entidad, las regulaciones específicas que les aplican y las necesidades financieras de la población a la que sirven. Al enfocarse principalmente en la intermediación financiera interna, las Cajas de Ahorro poseen la ventaja de experimentar un crecimiento más rápido gracias a la capacidad de obtener recursos de sus socios y otorgarles préstamos. Esto les da una base sólida que les permite crecer rápidamente. Las cajas comunales, por otro lado, pueden crecer más lentamente debido a su enfoque más comunitario y solidario. Esto, se debe a las restricciones normativas y su naturaleza de autocontrol, lo que puede dificultar su expansión en comparación con las cajas de ahorro. Por lo tanto, mientras que, las primeras se benefician de un modelo más flexible y autónomo, las segundas encuentran su fuerza en su posición y consolidación local, así como, su compromiso con la comunidad.

Impacto en los socios de las Cajas de Ahorro y Cajas Comunales

La Resolución n.º 675-2021-F emitida por la JPRMF, tiene efectos directos sobre los socios de estas entidades financieras populares y solidarias, en los siguientes aspectos:

- Acceso a servicios financieros: Las regulaciones establecidas en la resolución pueden limitar el acceso de los socios a servicios financieros ofrecidos por las cajas de

ahorro y cajas comunales, limitando la disponibilidad de productos como préstamos y cuentas de ahorro.

- **Transparencia y supervisión:** La resolución si bien parecería impulsar la transparencia y supervisión de estas entidades, lo que puede resultar en una mayor protección de los intereses de los socios al garantizar un manejo adecuado de los recursos y operaciones, sin embargo, esto no es congruente y es contradictorio, ya que, al existir el autocontrol y autonomía, no se podría hablar de supervisión, lo que podría generar desviaciones en sus objetivos y la razón de su existencia.

- **Limitaciones en las operaciones:** Las restricciones impuestas, como la prohibición de captar recursos de terceros, pueden limitar la capacidad de las cajas de ahorro y cajas comunales para ofrecer servicios financieros más amplios a sus socios, lo que podría afectar su relación y confianza en estas entidades.

- **Desprotección financiera:** Al no estar cubiertos por el seguro de depósitos ni participar en el Fondo de Liquidez, los socios de las cajas de ahorros y cajas comunales quedan desprotegidos frente a situaciones de riesgo financiero, lo que puede afectar la confianza de los miembros de la comunidad en estas instituciones.

Impacto de las vulneraciones a la Constitución, COMYF y LOEPS

Las vulneraciones al texto constitucional y las leyes orgánicas indicadas, pueden causar conflictos y limitaciones a las cajas de ahorro y cajas comunales, para el cumplimiento de sus objetivos, debido a las disposiciones de la resolución que atentan contra los principios de igualdad, seguridad jurídica, libertad económica y el derecho a tener personalidad jurídica, pudiendo generar incertidumbre y obstáculos para el desarrollo adecuado de estas entidades financieras populares y solidarias, afectando su capacidad para cumplir con su misión de promover la inclusión financiera y el desarrollo económico en las comunidades locales.

Las posibles vulneraciones a los principios indicados pueden afectar en la relación de los socios con estas entidades financieras, generando preocupaciones y limitaciones en sus derechos y libertades, especialmente creando inseguridad jurídica, comprometiendo su bienestar social y financiero. La aplicación de regulaciones que no respeten estos principios fundamentales puede afectar la confianza de los socios en estas entidades y en el sistema financiero popular y solidario en general.

Impacto en los bancos comunales

La eliminación inconstitucional de los bancos comunales al desconocer en forma expresa su existencia, ni regular su funcionamiento, lo que representa un grave y significativo revés para estas entidades financieras comunitarias; esto, lleva a plantear interrogantes sobre la coherencia de la resolución con la Constitución, el Código Orgánico Monetario y Financiero y la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria.

Los bancos comunales desempeñan un papel crucial en el sector cooperativo al brindar servicios financieros a comunidades locales. Si estos desaparecen, estas comunidades podrían quedarse sin recursos financieros accesibles y adecuados, lo que limitaría sus posibilidades de crecimiento económico y su capacidad para enfrentar adversidades económicas, afectando negativamente la inclusión financiera y el desarrollo económico en áreas rurales y marginadas. Además, se podría menoscabar los valores de solidaridad y colaboración que sustentan estas entidades financieras.

Al ofrecer servicios financieros, estos bancos fomentan la cooperación y el empoderamiento comunitario al involucrar a los miembros en la toma de decisiones y la gestión de los recursos locales. La desaparición de estas instituciones financieras podría resquebrajar la estructura social y económica de estas comunidades, limitando la creación de relaciones de confianza y la promoción de iniciativas comunitarias tendientes a conseguir el bienestar colectivo.

Consecuencias sobre el Sector Cooperativo en general

En términos generales, las regulaciones impuestas por la Resolución n.º 675-2021-F pueden tener un impacto negativo en el sector cooperativo de la economía popular y solidaria en Ecuador. Las regulaciones excesivas pueden desincentivar en los socios el interés por participar en la vida de las entidades financieras del sector.

La limitación de las actividades de las cajas de ahorro y cajas comunales, la eliminación de los bancos comunales junto a las vulneraciones a la constitución y leyes conexas puede debilitar la diversidad y la inclusión financiera en el sector cooperativo, afectando su capacidad para promover el desarrollo económico sostenible y la equidad social, lo cual parece estar sesgado a favorecer a las cooperativas de ahorro y crédito, especialmente a las establecidas en los segmentos 1 y 2. Es necesario evaluar de manera cuidadosa las consecuencias de esta resolución y considerar medidas para proteger y promover el desarrollo sostenible del sector cooperativo dentro del marco legal establecido.

2. Análisis de la importancia de las resoluciones n.º 645-2021-F y 675-2021-F, en la emisión y aplicación de políticas públicas, en el sector cooperativo de la economía popular y solidaria

2.1. Análisis de la importancia de la Resolución n.º 645-2021-F, en la emisión y aplicación de políticas públicas, en el sector cooperativo de la economía popular y solidaria

Para una mejor comprensión de las consecuencias de la aplicación de la Resolución n.º 645-2021-F, es necesario considerar cómo esta resolución afecta la regulación, supervisión y desarrollo de las cooperativas de ahorro y crédito. Para ello, se expone los principales tópicos de importancia y se presentan ejemplos de propuestas para políticas públicas que podrían mejorar el sector financiero.

- Contribuye a fortalecer el marco regulatorio. La Resolución n.º 645-2021-F se centra en forma directa a establecer el capital social mínimo de las cooperativas de ahorro y crédito, con el criterio de promover la solidez financiera de las cooperativas de ahorro y crédito y proporcionar estabilidad al sector financiero solidario. En cuanto a las políticas públicas, es esencial sostener un marco regulatorio actualizado, estable y eficaz que garantice la seguridad de los socios y la sostenibilidad del sistema financiero.

- Fomento de la inclusión financiera. Para que las comunidades alejadas tengan acceso equitativo a los servicios financieros, es necesario implementar políticas públicas relacionadas con la inclusión financiera. Se podrían implementar programas de educación financiera, incentivos para la apertura de cuentas de ahorro comunitarias y la expansión de servicios financieros digitales en el marco de la Resolución n.º 645-2021-F. Estas acciones ayudarían a mejorar la inclusión financiera y a disminuir la disparidad en el acceso a los servicios financieros en los sectores más vulnerables de la sociedad.

- Mejoramiento de la supervisión. La supervisión de las cooperativas de ahorro y crédito también se ve afectada por las regulaciones determinadas en esta resolución. Las políticas públicas podrían centrarse en reforzar los mecanismos de control de estas entidades para mejorar la supervisión en este sector. Así, se podrían realizar auditorías más regulares, formación especializada para los supervisores y el uso de tecnologías afines para en forma anticipada detectar riesgos.

- Fomento al desarrollo económico local. Al dirigir recursos hacia proyectos productivos y emprendimientos en comunidades urbanas y rurales, el sector financiero popular y solidario desempeña un papel fundamental en el desarrollo económico local.

Las políticas públicas podrían fomentar la creación de fondos de financiamiento específicos para proyectos locales, facilitar el acceso a créditos blandos para emprendedores y promover alianzas estratégicas entre cooperativas y actores del sector público y privado para potenciar este sector. Estas medidas tendrían un impacto positivo en la economía de la región, generando oportunidades laborales y un crecimiento económico sostenible.

Ejemplos de Políticas Públicas para robustecer el Sector Financiero Popular y Solidario

- Programas de capacitación y ayuda técnica: La realización de programas de capacitación y ayuda técnica para directivos y empleados de las cooperativas de ahorro y crédito para mejorar sus habilidades en gestión financiera, riesgos y acatamiento de las normas legales y administrativas.

Desde luego, esto podría enfrentar obstáculos significativos debido a las restricciones impuestas por la Resolución n.º 645-2021-F, lo que podría limitar su efectividad y alcance real.

- Liquidez y fondos de garantía: Para fortalecer la solidez financiera de las cooperativas y proteger los depósitos de los socios, sería conveniente implementar políticas que permitan establecer fondos de garantía y liquidez avalados por el Estado.

De igual manera, podría ser dificultada por las disposiciones de la Resolución n.º 645-2021-F, generando incertidumbre sobre la viabilidad y disponibilidad de tales fondos en momentos en los cuales se requieren para satisfacer necesidades.

- Alianzas estratégicas público-privadas: Impulsar, a largo plazo, alianzas entre las cooperativas de ahorro y crédito y el sector público y privado para incentivar la innovación, el uso de tecnología financiera y la ampliación de servicios financieros.

Sin embargo, a pesar de la necesidad de impulsar alianzas entre las cooperativas de ahorro y crédito y el sector público y privado, las restricciones regulatorias introducidas por la resolución, en estudio, podrían limitar la flexibilidad y autonomía necesarias para establecer y mantener estas colaboraciones a largo plazo.

- Incentivos fiscales: Otorgar beneficios fiscales para incentivar la inversión en el sector financiero popular y solidario, materializados en la exoneración de impuestos a las utilidades que sean reinvertidos en proyectos de desarrollo social y económico.

Asimismo, esta otorgación puede ser contrarrestada por las medidas restrictivas de la Resolución n.º 645-2021-F, lo que podría reducir el atractivo de estos incentivos y su efectividad para fomentar la participación y el crecimiento en el sector.

- Supervisión y evaluación continua:

Implantar mecanismos de supervisión y evaluación continua de las políticas públicas implementadas en el sector financiero popular y solidario para evaluar sus consecuencias, identificar los espacios sujetos a mejoramiento y ajustar los procedimientos a los requerimientos situacionales.

Estas políticas también podrían verse obstaculizada por las restricciones y limitaciones impuestas por la aplicación de la resolución, en análisis, dificultando la identificación de áreas de mejora y la adaptación de políticas a las necesidades cambiantes del sector financiero popular y solidario.

El diseño y establecimiento de políticas concretas, como las expuestas, serán una herramienta fundamental para potenciar y apuntalar este sector importante de la economía popular y solidaria y de la comunidad.

2.2. Análisis de la importancia de la Resolución n.º 675-2021-F, en la emisión y aplicación de políticas públicas, en el sector cooperativo de la economía popular y solidaria

La Resolución n.º 675-2021-F emitida por la Junta de Política y Regulación Monetaria tiene una importancia significativa en la emisión y aplicación de políticas públicas en el sector financiero en donde se desenvuelven las cajas de ahorros y comunales en el Ecuador. A continuación, se presenta un análisis de los principales campos en donde podría observar la importancia de esta resolución en la elaboración e implantación de políticas públicas en este sector:

- Inclusión financiera: Las políticas públicas de inclusión financiera que permitan ser beneficiarios de servicios financieros básicos, de la educación financiera, del acceso a servicios financieros para sectores de la población que tradicionalmente han estado excluidos del sistema financiero formal, de la innovación tecnológica, del financiamiento de emprendimientos locales, la promoción de la economía local y la capacitación y asistencia técnica a los socios de estas entidades, pueden ser una gran consecuencia de la aplicación de la Resolución n.º 675-2021-F, que regula las cajas de ahorro y cajas comunales.

- Desarrollo económico local: Las políticas pueden estimular el desarrollo económico local al fortalecer las entidades financieras populares y solidarias, que se encuentran establecidas en las comunidades y contribuyen al crecimiento económico a nivel local. De concretarse estas políticas, se podría reforzar el papel de las cajas de ahorro y cajas comunales en la economía popular y solidaria al mejorar su estabilidad, y solidez, así como el desarrollo económico de las áreas rurales y comunidades de escasos recursos.

- Protección de los derechos de los usuarios: Sabemos que una de las principales finalidades de las políticas públicas es el amparo de los intereses de los usuarios, por lo que esta resolución que regula las cajas de ahorro y cajas comunales podría ser beneficiaria de este tipo de políticas que protejan sus derechos para preserven la seguridad y la equidad en las operaciones financieras realizadas por estas instituciones. Al mejorar la protección de los derechos de los usuarios, se aumentaría la confianza en el sistema financiero popular y solidario y se promovería su sostenibilidad y estabilidad a largo plazo.

Estas políticas podrían incluir mecanismos de supervisión, educación financiera para los usuarios, acceso a medios de reclamos y resolución de conflictos, y la promoción de prácticas éticas y responsables en la prestación de servicios financieros.

- Promoción de la economía popular y solidaria: Las políticas pueden fomentar el crecimiento de la economía popular y solidaria al propiciar un entorno adecuado para el crecimiento de estas entidades, que son fundamentales en la diversificación y democratización del sistema financiero.

- Fortalecimiento de la formalización, regularización y supervisión efectiva: La implementación de políticas que fortalezcan la regulación y supervisión de las cajas de ahorros y cajas comunales son fundamentales para garantizar su estabilidad, transparencia y solidez financiera. Estas constituyen otro aspecto importante de las políticas públicas en el sector, lo cual contribuye a su sostenibilidad y crecimiento. La Resolución en análisis establece requisitos para la conversión de cajas de ahorro y bancos comunales en entidades reguladas por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, lo que puede incentivar la formalización de estas entidades y fortalecer su posición en el sistema financiero.

- Coordinación Interinstitucional: Las diversas entidades gubernamentales y reguladoras deben trabajar juntas para que las políticas públicas en el sector cooperativo se implementen de manera efectiva. Se debe enfatizar en el papel fundamental de la colaboración interinstitucional en la aplicación de políticas públicas en las cajas de ahorro y cajas comunales y establecer la necesidad de comunicarse y coordinarse con las

instituciones públicas correspondientes para garantizar el cumplimiento de la normativa aplicada.

Ejemplos de Políticas Públicas para robustecer el Sector Financiero Popular y Solidario

- Fortalecimiento de la regulación: Establecer normativas claras y actualizadas que fomenten la estabilidad y transparencia en el sector financiero popular y solidario, asegurando el cumplimiento de estándares de seguridad y liquidez.

- Programas de educación financiera: Desarrollar programas de educación financiera tendientes a ayudar a los socios de las cajas de ahorro y cajas comunales para comprender mejor la gestión financiera, productos, bienes y servicios disponibles, y tomar decisiones adecuadas.

- Incentivos para la inversión social: Diseñar políticas que impulsen la inversión social a través de las cajas de ahorro y cajas comunales, promoviendo el financiamiento de proyectos comunitarios, emprendimientos locales y actividades de impacto social.

- Apoyo a la innovación financiera: Facilitar la adopción de tecnologías financieras y la creación de nuevos productos y servicios adaptados a las necesidades de los socios, promoviendo la digitalización y la eficiencia operativa en el sector.

- Coordinación y cooperación interinstitucional: Promover el diálogo, la coordinación y el intercambio de buenas prácticas mediante la creación de mecanismos de colaboración entre entidades gubernamentales, reguladoras, supervisoras y el sector financiero popular y solidario.

Estas políticas públicas tienen como objetivo fortalecer y fomentar el crecimiento sostenible del sector financiero popular y solidario, lo que beneficia a las comunidades y socios que lo conforman. Es prioritario y esencial que las políticas públicas en este sector sean formuladas de manera integral, considerando los diferentes actores y necesidades para promover un desarrollo sostenible y equitativo en la economía popular y solidaria.

Conclusiones

A continuación se presentan las conclusiones de la investigación, las mismas que hacen referencia de manera concreta a los objetivos del trabajo:

- Es fundamental considerar los antecedentes históricos y contextuales que llevaron a la emisión de las Resoluciones No. 645-2021-F y No. 675-2021-F por parte de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, para comprender el marco en el que se desarrollan estas normativas. Estos antecedentes reflejan la evolución del sector financiero popular y solidario en el país y los desafíos que enfrenta. Además, el análisis de los principios del Derecho, especialmente el de legalidad como pilar fundamental del Estado de Derecho, el mismo que debe ser rigurosamente respetado en la emisión y aplicación de las Resoluciones; y, la normativa jurídica vigente ecuatoriana, son esenciales para evaluar la validez y coherencia de estas resoluciones, asegurando que las acciones de las autoridades estén acordes a lo estipulado por la Constitución, la leyes y los procedimientos establecidos.

- Tras el análisis realizado, se puede concluir que las Resoluciones No. 645-2021-F y No. 675-2021-F presentan desafíos importantes en cuanto al cumplimiento del principio de legalidad. Aunque se emitieron con la intención de mejorar la regulación del sector cooperativo, en ciertos aspectos, estas resoluciones no se ajustan completamente al marco normativo vigente ni respetan plenamente los derechos y principios fundamentales del Derecho, en particular el principio de legalidad, lo que genera incertidumbre y posibles conflictos legales. El error principal de estas decisiones radica en que, al establecer restricciones y limitaciones que podrían afectar derechos fundamentales como el principio de igualdad, el derecho a la seguridad jurídica y la libertad económica, no se cumple en forma absoluta con el *principio de legalidad*.

- La aplicación de las Resoluciones No. 645-2021-F y No. 675-2021-F ha tenido un impacto significativo en el sector cooperativo de la economía popular y solidaria en Ecuador. Estas resoluciones han introducido cambios importantes en las prácticas y estructuras de las cooperativas, cajas de ahorro y cajas comunales, así como, en la práctica se desconoce la existencia de los bancos comunales, lo que ha generado debates sobre la adecuación y coherencia de las medidas regulatorias con las necesidades reales del sector y el marco normativo vigente. Es fundamental evaluar estos impactos para garantizar el desarrollo sostenible y la estabilidad del sector cooperativo.

- La Resolución No. 645-2021-F, a pesar de tener como objetivo mejorar el marco regulatorio para las cooperativas de ahorro y crédito, presenta desafíos importantes en cuanto a su implementación. En ciertos aspectos, esta resolución no asegura condiciones justas para todas las entidades del sector, lo que vulnera el principio de legalidad, el principio de igualdad y de seguridad jurídica. Además, al imponer restricciones para la creación y operación de nuevas cooperativas, también se afecta el principio de libre asociación.

- La Resolución n.º 675-2021-F, aunque pretende fomentar políticas para el sector cooperativo, enfrenta importantes objeciones que deben ser consideradas. Esta normativa viola principalmente el principio de legalidad al imponer restricciones sin respaldo normativo, afectando la seguridad jurídica de las cooperativas. Además, podría violar el principio de igualdad al eliminar los bancos comunales y limitar las actividades de las cajas de ahorro y cajas comunales, creando condiciones desfavorables para algunas entidades del sector cooperativo. Asimismo, al imponer restricciones innecesarias, limita la libertad económica e impide el crecimiento de las cajas, disminuyendo su capacidad para cumplir su función social.

- La aplicación de la Resolución No. 645-2021-F ha tenido un impacto profundo en el sector cooperativo de la economía popular y solidaria en Ecuador, reduciendo significativamente el número de COACs activas, especialmente en el segmento 5, donde 124 cooperativas bajaron de categoría. Esta disminución se debe a la exigencia de un capital mínimo de 200.000 dólares, afectando la operatividad de muchas cooperativas pequeñas. Aunque los segmentos superiores han visto un incremento en el número de cooperativas, este aumento no compensa la pérdida en los segmentos más bajos. La resolución favorece a las cooperativas más grandes y mejor capitalizadas, reduciendo la diversidad y accesibilidad del sistema cooperativo y afectando negativamente la inclusión financiera en comunidades vulnerables. Además, limita el acceso al crédito y pone en riesgo la funcionamiento y misión de estas instituciones de apoyar a los sectores más necesitados de la sociedad.

- La Resolución No. 675-2021-F ha tenido repercusiones notables en la diversidad y la inclusión financiera del sector cooperativo. Esta normativa, al limitar las actividades de las cajas de ahorro y cajas comunales, y eliminar, en forma tácita, los bancos comunales, ha debilitado la capacidad del sector para promover el desarrollo económico sostenible y la equidad social. Es decisivo evaluar detenidamente los impactos

de esta resolución y considerar medidas que protejan y fomenten el desarrollo sostenible del sector cooperativo dentro del marco legal establecido, asegurando así su contribución positiva a la economía y la sociedad.

El examen minucioso de estas resoluciones garantizará que cualquier acción tomada en el campo regulatorio tenga una base legal sólida y respete los derechos y garantías constitucionales. La única forma de alcanzar el fortalecimiento de este sector es implementar medidas alineadas con los principios fundamentales de la Constitución.

Recomendaciones

- Realizar un estudio exhaustivo de los antecedentes históricos y contextuales que llevaron a la emisión de las Resoluciones No. 645-2021-F y No. 675-2021-F. Esto permitirá comprender mejor las necesidades y desafíos del sector financiero popular y solidario, y asegurar que las resoluciones futuras se alineen con el marco legal y las realidades del sector.

- Revisar y ajustar las Resoluciones No. 645-2021-F y No. 675-2021-F para garantizar que cumplan plenamente con el principio de legalidad y se adecúen al marco normativo vigente, respetando los derechos y principios fundamentales y evitando restricciones innecesarias que generen incertidumbre y conflictos legales.

- Realizar una evaluación integral y continua de los impactos de las Resoluciones No. 645-2021-F y No. 675-2021-F en el sector cooperativo, considerando las necesidades reales del sector y asegurando que las medidas regulatorias sean coherentes con el marco normativo vigente y promuevan el desarrollo sostenible y la estabilidad del sector.

- Modificar la Resolución No. 645-2021-F para asegurar condiciones justas y equitativas para todas las entidades del sector cooperativo, respetando los principios de legalidad, igualdad, seguridad jurídica y libre asociación, y evitando restricciones que limiten la creación y operación de nuevas cooperativas.

- Revisar las restricciones impuestas por la Resolución No. 675-2021-F para garantizar que tengan respaldo normativo y no violen el principio de legalidad. Además, promover la igualdad y la libertad económica, permitiendo el crecimiento y la operatividad de todas las entidades del sector cooperativo, incluidas las cajas de ahorro, cajas y bancos comunales.

- Revisar la Resolución No. 645-2021-F para asegurar que no afecte desproporcionadamente a las cooperativas más pequeñas y vulnerables, evitando la exigencia de capitales mínimos que limiten su operatividad. Fomentar la inclusión financiera y la diversidad en el sistema cooperativo, apoyando a las cooperativas en los segmentos más bajos.

- Evaluar y ajustar la Resolución No. 675-2021-F para proteger y fomentar el desarrollo sostenible del sector cooperativo. Garantizar que las normativas promuevan la inclusión financiera y la equidad social, fortaleciendo la capacidad del sector cooperativo para contribuir positivamente a la economía y la sociedad, especialmente en las comunidades vulnerables.

Lista de referencias

- Alexy, Robert. 1993. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Armendáriz, Beatriz, y Jonathan Morduch. 2010. *The Economics of Microfinance*. MIT Press. 2da. USA: The MIT Press.
- Banco de Pagos Internacionales. 2004. «Comité de Supervisión Bancaria de Basilea. Aplicación de Basilea II: aspectos prácticos». 92-9197-511-7.
- Cardoso, Geovanny. 2016. «Estado de la profundización financiera en Ecuador». *Micro finanzas Ecuador. Revista de la Red de Instituciones Financieras de Desarrollo*, diciembre de 2016.
- . 2019. «La economía popular y solidaria en Ecuador: fusión y liquidación de las cooperativas.» *Estudios de la Gestión: revista internacional de administración*, n.º 6 (diciembre), 189-202.
- EC. 1998. *Constitución Política de la República del Ecuador*. Registro Oficial 1, del 11 de agosto de 1998.
- . 2004. *Ley de Régimen Tributario Interno*. Registro Oficial 463, Suplemento, de 17 de noviembre de 2004. Última modificación: 21 de agosto de 2018. Estado: Reformado.
- . 2006. *Código Orgánico Monetario y Financiero, Libro II Ley Mercado Valores*. Codificación 1. Registro Oficial 215, Suplemento, de 22 de febrero de 2006. Última modificación: 29 de noviembre de 2021. Estado: Reformado.
- . 2008. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, del 20 de octubre de 2008. Última modificación: 25 de enero de 2021. Estado: Reformado.
- . 2009. *Ley Orgánica de la Función Legislativa*. Ley 0. Registro Oficial 642, Suplemento, de 27 de julio de 2009. Última modificación: 27 de marzo de 2012. Estado: Vigente.
- . 2011a. *Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario (LOEPS)*. Ley 0. Registro Oficial 444 de 10 de mayo de 2011. Última modificación: 23 de octubre de 2018.

- . 2011b. *Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario (LOEPS)*. Ley 0 Registro Oficial 444 de 10-may-2011 Estado: Vigente.
- . 2014a. *Código Orgánico Monetario y Financiero 2014*. Registro Oficial 332, Segundo Suplemento, del 12 de Septiembre 2014.
- . 2014b. *Código Orgánico Monetario y Financiero 2018*. Registro Oficial 332, Segundo Suplemento, del 12 de Septiembre de 2014. Normativa: Vigente. Última Reforma: Registro Oficial 309, Suplemento, del 21 de agosto de 2018.
- . 2014c. *Código Orgánico Monetario y Financiero 2022*. Registro Oficial 332, Segundo Suplemento, de 12 de Septiembre de 2014. Normativa: Vigente. Última Reforma: Registro Oficial 1, Suplemento, del 11 de febrero de 2022.
- . 2019. *Código Civil. Codificación No. 2005-010*. Registro Oficial 46, Suplemento, del 24 de Junio 2005. Normativa: Vigente. Última Reforma: Registro Oficial 96, Edición Constitucional, del 8 de julio de 2019.
- . 2021. *Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Monetario y Financiero para la Defensa de la Dolarización*. Registro Oficial 443, Suplemento.
- EC JPRMF. 2021a. *Resolución No. 645-2021-F*. Registro Oficial 389, Cuarto Suplemento, del 10 de febrero de 2021.
- . 2021b. *Resolución No. 675-2021-F*. Registro Oficial 525, Cuarto Suplemento, del 27 de agosto de 2021.
- Fuller, Lon L. 2019. *La moral del derecho*. Santiago de Chile: Ediciones Olejnik.
- Herrán Gómez, Javier. 2014. *Microcrédito y desarrollo local. La experiencia de la casa campesina Cayambe*. Quito, Ecuador: Editorial Universitaria Abya-Yala.
- Kelsen, Hans. 1982. *Teoría Pura del Derecho*. 2a. reimpresión. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Locke, John. 2006. *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*. Libro incluido en la Biblioteca Mario Valenzuela S.J. Bogotá: Tecnos.
- Machicado, Jorge. 2013. «¿Qué es un principio?» *Apuntes jurídicos* (blog). 2013. <https://jorgemachicado.blogspot.com/2009/07/principio.html>.
- OEA. 1978. *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. San José, Costa Rica, del 7 al 22 de noviembre de 1969. En vigencia desde el 18 de julio de 1978. Estados Parte: 25. Ratificada por Ecuador el 8 de diciembre de 1977.
- Rawls, John. 1971. «Teoría de la Justicia». Cambridge, Massachusetts. 674-88014-5.

- Seco Martínez, José María. 2017. «De la igualdad formal a la igualdad material. Cuestiones previas y problemas a revisar.» *Derechos y Libertades. Época II*, n.º 36, 55-89. <https://doi.org/10.14679/1037>.
- Zavala Egas, Jorge. 2003. *Introducción al Derecho Administrativo. El Sistema Jurídico. Manual de Derecho Administrativo*. Guayaquil: Edino. <https://books.google.com.ec/books?id=tDP0GwAACAAJ>.

Anexos

Anexo 1: Resolución No. 645-2021-F



Resolución No. 645-2021-F

LA JUNTA DE POLÍTICA Y REGULACIÓN MONETARIA Y FINANCIERA

CONSIDERANDO:

Que el numeral 4 del artículo 14 del Libro I del Código Orgánico Monetario y Financiero determina como una de las funciones de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, la de regular la creación, constitución, organización, operación y liquidación de las entidades financieras, de seguros y valores;

Que el artículo 160 del aludido Código Orgánico establece que el sistema financiero nacional está integrado por el sector financiero público, el sector financiero privado y el sector financiero popular y solidario;

Que el artículo 163 ibidem señala que el sector financiero popular y solidario está compuesto, entre otras, por las cooperativas de ahorro y crédito;

Que el último inciso del artículo 165 de dicho cuerpo legal establece que el capital social de las entidades del sector financiero popular y solidario será variable y podrá acrecentarse de forma ilimitada;

Que el artículo 170 del antes citado Código Orgánico previene que la fusión es la unión de dos o más entidades del sistema financiero nacional del mismo sector, por la que se comprometen a juntar sus patrimonios y formar una nueva sociedad, la cual adquiere a título universal los derechos y obligaciones de las sociedades intervinientes. La fusión se produce también cuando una o más entidades son absorbidas por otra que continúa subsistiendo;

Que acorde con el artículo 175 del referido cuerpo legal, la conversión es la modificación o el cambio del objeto social o actividad de una entidad financiera para adoptar el objeto y la forma de otra entidad prevista en este Código dentro del mismo sector; esta figura no altera la existencia como persona jurídica y solamente le otorga las facultades y le impone las exigencias y limitaciones legales propias de la especie adoptada;

Que el artículo 442 ejusdem determina que las entidades del sector financiero popular y solidario, en todo lo no previsto específicamente para dicho sector en el Código Orgánico Monetario y Financiero, se regirán por lo dispuesto en la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria;

Que el artículo 444 del Código ut supra, determina que las entidades financieras populares y solidarias están sometidas a la regulación de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera y al control de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, quienes en las políticas que emitan tendrán presente la naturaleza y características propias del sector financiero solidario;

Que el último inciso del artículo 446 ibidem establece que la liquidación de una cooperativa de ahorro y crédito se regirá por las disposiciones del Código Orgánico Monetario y Financiero y, supletoriamente, por las de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria;

Que el artículo 447 del citado Código establece: "Artículo 447.- *Capital social y segmentación. El capital social de las cooperativas de ahorro y crédito será determinado mediante regulación por la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera. (...)*";

Que el artículo 49 de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria dispone que cada socio podrá tener aportaciones de hasta el equivalente al cinco por ciento del capital social en las cooperativas de ahorro y crédito;

Que el numeral 1 del segundo inciso de artículo 7 del Reglamento General de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, en su parte pertinente determina que para la constitución de cooperativas de ahorro y crédito, se requerirá el capital social inicial que determine la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera;

Dirección: Av. Amazonas entre Perote y Unión Nacional de Periodistas • Código Postal: 170507 • Quito - Ecuador • Teléfono: 593-2-3998300
www.finanzas.gob.ec

Que la Superintendente de Economía Popular y Solidaria mediante oficio No. SEPS-SGD-2021-02071-OF de 25 de enero de 2021 remite al Presidente de la Junta, para conocimiento y aprobación de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, la propuesta de "Norma para determinar el capital social de las cooperativas de ahorro y crédito", a ser incluida como sección XXIV, del Capítulo XXXVII "Sector Financiero Popular y Solidario", del Título II "Sistema Financiero Nacional", del Libro I "Sistema Monetario y Financiero", de la Codificación de Resoluciones Monetarias, Financieras, de Valores y Seguros emitida por la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera.

Que la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, en sesión extraordinaria por medios tecnológicos convocada el 29 de enero de 2021, con fecha 30 de enero de 2021, conoció y aprobó el proyecto de resolución indicada en el considerando precedente; y,

En ejercicio de sus funciones,

RESUELVE:

ARTÍCULO ÚNICO.- Inclúyase en el Capítulo XXXVII "Sector Financiero Popular y Solidario, del Título II "Sistema Financiero Nacional", del Libro I "Sistema Monetario y Financiero" de la Codificación de Resoluciones Monetarias, Financieras, de Valores y Seguros expedida por la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, la siguiente Sección:

"SECCIÓN XXIV: NORMA PARA DETERMINAR EL CAPITAL SOCIAL MÍNIMO DE LAS COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO"

ARTÍCULO 1.- Capital social.- El capital social mínimo para el funcionamiento de una cooperativa de ahorro y crédito es de doscientos mil dólares de los Estados Unidos de América.

El capital social será variable e limitado y estará constituido por las aportaciones pagadas de sus socios, que estarán representadas por certificados de aportación, nominativos y transferibles entre socios o a favor de la cooperativa de acuerdo al límite establecido en la normativa vigente.

ARTÍCULO 2.- Capitalización.- La capitalización se perfeccionará con el aporte de un nuevo socio o con la resolución de la asamblea general que disponga la capitalización de los aportes para futuras capitalizaciones.

En el caso que la capitalización involucre la transferencia de ahorros o depósitos, se requerirá de la autorización previa del socio presentada por escrito, lo cual será verificado por la Superintendencia en cualquier momento. Si la cooperativa de ahorro y crédito capitaliza sin la autorización respectiva del socio, la Superintendencia dispondrá el reverso inmediato de los valores capitalizados y la consecuente devolución a sus socios; de ser el caso analizará la aplicación de las sanciones a que hubiere lugar, sin perjuicio de las acciones administrativas, civiles o penales que correspondieren.

DISPOSICIONES GENERALES

PRIMERA.- La Superintendencia verificará anualmente con los estados financieros al cierre del ejercicio económico, que las cooperativas cumplan con el capital social establecido en la presente norma.

SEGUNDA.- Las cooperativas que, al momento de la verificación señalada en la disposición general precedente, se encuentren gestionando procesos de conversión, fusión o liquidación voluntaria, según lo que dispone el marco legal vigente, no estarán obligadas a cumplir con el capital social mínimo impuesto por esta norma. Las demás entidades que incumplan las disposiciones sobre capital social mínimo al momento de la verificación, estarán inmersas en causal de liquidación de acuerdo al Art. 303 del Libro I del Código Orgánico Monetario y Financiero.

TERCERA.- Los casos de duda en la aplicación de la presente resolución serán resueltos por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria.



Junta de Regulación
Monetaria Financiera



EL GOBIERNO
DE TODOS

Resolución No. 645-2021-F
Página 1

DISPOSICIÓN TRANSITORIA

Las cooperativas que de acuerdo a los estados financieros con corte al 31 de diciembre de 2020 presentados a la Superintendencia no tuvieren al menos el capital social establecido en esta resolución, deberán cumplir con la capitalización hasta el 31 de diciembre de 2022 conforme el cronograma que para el efecto establezca la Superintendencia. Dentro de las fechas establecidas en dicho cronograma las cooperativas podrán optar por convertirse o fusionarse observando para el efecto las disposiciones del Código Orgánico Monetario y Financiero y la normativa pertinente.

Si la cooperativa no entregase a la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria los estados financieros de acuerdo a la periodicidad que corresponda, el organismo de control tomará la información del último estado financiero presentado por la entidad.

DISPOSICIÓN FINAL.- Esta resolución entrará en vigencia a partir de la presente fecha, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.

De su cumplimiento encárguese a la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria.

COMUNIQUESE.- Dada en el Distrito Metropolitano de Quito, el 30 de enero de 2021.

EL PRESIDENTE,

Econ. Mauricio Pozo Crespo

Proveyó y firmó la resolución que antecede el economista Mauricio Pozo Crespo, Ministro de Economía y Finanzas - Presidente de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, en el Distrito Metropolitano de Quito, el 30 de enero de 2021 - **LO CERTIFICO.**

SECRETARIO ADMINISTRATIVO, ENCARGADO

Ab. Ricardo Mateus Vásquez



Resolución No. 675-2021-F

LA JUNTA DE POLÍTICA Y REGULACIÓN MONETARIA Y FINANCIERA

CONSIDERANDO:

Que el artículo 13 del Código Orgánico Monetario y Financiero, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 332 de 12 de septiembre de 2014, creó la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, parte de la Función Ejecutiva, responsable de la formulación de las políticas públicas y la regulación y supervisión monetaria, crediticia, cambiaria, financiera, de seguros y valores;

Que los numerales 3 y 4 del artículo 14 del Código Orgánico Monetario y Financiero, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 332 de 12 de septiembre de 2014, referente a las funciones de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, establece: "3. Regular mediante normas las actividades financieras que ejercen las cajas del sistema financiero nacional y las actividades de las cajas de seguros y valores;

4. Regular la creación, constitución, organización, operación y liquidación de las cajas financieras, de seguros y de valores";

Que el artículo innumerado después del artículo 6 del referido Código establece "Buenas prácticas internacionales.- Los organismos con capacidad regulatoria, normativa o de control, procurarán adoptar como marco referencial los estándares técnicos internacionales relacionados con el ámbito de su competencia para la expedición de normativa y para el ejercicio de sus funciones, sujetándose estrictamente a la jerarquía normativa establecida en la Constitución de la República del Ecuador".

Que el principio 2 de los principios básicos de Basilea con relación a las actividades permitidas, señala que deben definirse claramente las actividades que pueden desarrollar las cajas autorizadas a operar como bancos y sujetas a supervisión, y debe controlarse en la medida de lo posible el uso de la palabra "banco" como razón social;

Que los incisos cuarto y quinto del artículo 144 del Código Orgánico Monetario y Financiero determinan: "Solamente las personas jurídicas autorizadas por los respectivos organismos de control podrán utilizar las denominaciones: "banco", "corporación financiera", "almacén general de depósito", "casa de cambio", "servicios auxiliares del sistema financiero", "cooperativas de ahorro y crédito", "asociaciones mutualistas de ahorro y crédito para la vivienda" y "cajas centrales" y las demás específicas utilizadas en el presente Código y las normas que dicte la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera.

No podrán usarse expresiones que por una semejanza fonética o semántica, induzcan a confusión con las anteriores. La superintendencia correspondiente calificará la semejanza.;

Que el artículo 163 del invocado cuerpo legal, determina que el sector financiero popular solidario está compuesto, entre otras, por cajas asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales, y cajas de ahorro que se registrarán por las disposiciones de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y las regulaciones que dicte la Junta de Política y Regulación Financiera;

Que el artículo 468 del mismo Código, prevé que "Las cajas asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro son organizaciones que se forman por voluntad de sus socios dentro del límite y en la forma determinada por la Junta de Política y Regulación Financiera, tendrán su propia estructura de gobierno, administración, representación, auto control, rendición de cuentas y se inscribirán en el registro correspondiente.

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

Podrán otorgar créditos únicamente a sus socios según lo dispuesto por las regulaciones que expida la Junta de Política y Regulación Financiera y podrán recibir financiamiento, reembolsable o no reembolsable para su desarrollo y fortalecimiento concedido por cajas del sistema nacional financiero, cajas de apoyo, cooperación nacional e internacional. Las Cooperativas y Mutualistas podrán otorgar estos créditos mediante líneas de crédito que la CONAFIPS podrá crear para este fin".

Que la Disposición Transitoria Primera de la Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico Monetario y Financiero para la Defensa de la Dolarización, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 443 de 03 de mayo de 2021, dispone: "Primera.- La estructura y funciones de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera y del Banco Central del Ecuador se mantendrán según lo establecido en el Código Orgánico Monetario y Financiero vigente hasta antes de esta reforma, mientras se conforman dentro del plazo de 90 días, contados a partir de la expedición de la presente ley, la Junta de Política y Regulación Financiera, la Junta de Política y Regulación Monetaria y se designe al Gerente General del Banco Central del Ecuador.

Una vez constituidas las Juntas y nombrado el Gerente General del Banco Central del Ecuador, cada uno en el ámbito de sus competencias atenderá todos los temas y trámites pendientes que venía atendiendo la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera."

Que el inciso primero del artículo 90 del Reglamento General de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, en su parte pertinente determina, que las cajas y bancos comunales son organizaciones que pertenecen al sector financiero popular y solidario, que realizan sus actividades, exclusivamente, en los recintos, comunidades, barrios o localidades en donde se constituyen;

Que el artículo 91 del aludido Reglamento, establece que las cajas de ahorro, son organizaciones integradas por miembros de un mismo gremio o institución, por grupos de trabajadores con un empleador común, grupos familiares, barriales, o por socios de cooperativas distintas de las de ahorro y crédito;

Que mediante Resolución No. 436-2018-F de 19 de enero de 2018, la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, expidió la "Norma para la constitución y catastro de cajas y bancos comunales y cajas de ahorro", que se encuentra codificada en la Sección XVI "Norma para la constitución de cajas y bancos comunales y cajas de ahorro", Capítulo XXXVII "Sector Financiero Popular y Solidario", Título II "Sistema Financiero Nacional", Libro I "Sistema Monetario y Financiero", de la Codificación de Resoluciones Monetarias, Financieras, de Valores y Seguros;

Que la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, mediante oficio No. SEPS-SGD-2021-18799-CF de 30 de julio de 2021, remite para conocimiento y aprobación de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, la propuesta de "Norma General de Cajas Comunales y Cajas de Ahorro";

Que la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera en sesión ordinaria realizada por medios tecnológicos convocada el 16 de agosto de 2021, con fecha 19 de agosto de 2021, conoció y aprobó la "Norma General para Cajas Comunales y Cajas de Ahorro"; y,

En ejercicio de sus funciones,

RESUELVE:

ARTÍCULO ÚNICO.- Sustitúyase la Sección XVI "Norma para la Constitución de Cajas y Bancos Comunales y Cajas de Ahorro", del Capítulo XXXVII "Sector Financiero Popular y Solidario", del Título II "Sistema Financiero Nacional", del Libro I "Sistema Monetario y Financiero", de la Codificación de Resoluciones Monetarias, Financieras, de Valores y Seguros, por la siguiente:

SECCIÓN XVI.- NORMA GENERAL PARA CAJAS COMUNALES Y CAJAS DE AHORRO

ARTÍCULO 1.- OBJETO: La presente norma tiene como objeto establecer para las cajas comunales y cajas de ahorro, aspectos relacionados con su formación, estructura interna, operaciones y límites, en el marco del autocontrol al que están sometidas de conformidad con la Ley.

ARTÍCULO 2.- ÁMBITO: La presente norma rige para cajas comunales y cajas de ahorro, en adelante cajas.

ARTÍCULO 3.- DEFINICIONES: Para efectos de la aplicación de esta norma, enténdase por:

Auto control: Es la capacidad con la que cuentan las cajas para establecer sus propios mecanismos de control a través de sus órganos internos.

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

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

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

ARTÍCULO 4.- CAJAS COMUNALES: Son cajas formadas por personas naturales con capacidad legal para contratar y obligarse, que realizan sus actividades, exclusivamente, en los recintos, comunidades y barrios en donde se forman.

Ejercerán su actividad exclusivamente en un área de influencia que no afecte a otras cajas financieras con los mismos fines o propósitos.

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

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

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

ARTÍCULO 7.- VÍNCULO COMÚN.- Las cajas solo podrán tener un vínculo común y los socios deberán cumplir con el vínculo común correspondiente de acuerdo con el tipo de entidad que quieran formar:

1. Para las cajas comunales, este vínculo será geográfico en función del recinto, comunidad o barrio donde residan sus socios.

Solo podrán formarse y operar en relación a una sola comunidad, recinto o barrio legalmente reconocido de acuerdo a la Ley.

2. Para las cajas de ahorro, el vínculo común será un único gremio o institución, empleador común, grupo familiar o barrial; o, por socios de la misma asociación o cooperativa distinta de las de ahorro y crédito.

Los gremios, instituciones, empleadores o grupos barriales respecto de los cuales se configure el vínculo común deberán encontrarse legalmente constituidos, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes para cada uno.

ARTÍCULO 8.- NORMATIVA INTERNA: Las cajas aprobarán, a través de su máximo órgano de gobierno, la normativa interna que les permita cumplir con su objeto social, la cual deberá contener al menos: la estructura de gobierno que adopten, los órganos de administración, representación, auto control, sus atribuciones y deberes, lo relacionado a la rendición de cuentas interna, domicilio, objeto social, vínculo común, derechos y obligaciones de los socios, aspectos económicos y disciplinarios, solución de controversias, finalización de la entidad y demás relacionadas con su gestión sin que se requiera la aprobación o autorización de una autoridad pública al respecto.

ARTÍCULO 9.- ESTRUCTURA INTERNA: Las cajas comunales y cajas de ahorro contarán al menos con un órgano de gobierno que estará integrado por todos los socios, un órgano directivo y un órgano de control, cuyas denominaciones, atribuciones y deberes se determinarán en la normativa interna.

ARTÍCULO 10.- REPRESENTANTE LEGAL: Es la persona natural elegida para el período correspondiente por el órgano de gobierno, conforme las disposiciones establecidas en su normativa interna; será el responsable de la gestión y administración de la entidad y la representará legal, judicial y extra judicialmente.

El representante legal de una entidad no podrá ser representante legal de ninguna otra entidad del sector financiero popular y solidario mientras se encuentre en funciones.

ARTÍCULO 11.- CONTENIDO DEL ESTATUTO SOCIAL: Las cajas deberán contar con un Estatuto Social, emitido en el marco del mandato de auto control que establece el Código Orgánico Monetario y Financiero, que contendrá al menos: razón social, domicilio, objeto social, vínculo común, derechos y obligaciones de los socios, organización interna, aspectos económicos y disciplinarios, solución de controversias y liquidación.

ARTÍCULO 12.- SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS: Los conflictos que se susciten al interior de las cajas deberán ser solucionados de acuerdo a su normativa interna, la cual establecerá medios alternativos como la mediación, todo lo cual constará en su estatuto social.

ARTÍCULO 13.- OPERACIONES: Las cajas podrán efectuar las siguientes operaciones:

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

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

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

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

ARTÍCULO 15.- LIQUIDACIÓN: Las cajas que hayan obtenido personalidad jurídica se liquidarán por las siguientes causas:

DISPOSICIONES FINALES

PRIMERA.- La Superintendencia de Economía Popular y Solidaria pondrá en conocimiento de las instituciones públicas que tengan relación con las cajas comunales y cajas de ahorro lo pertinente de la presente resolución, para los fines legales correspondientes.

SEGUNDA.- La presente resolución entrará en vigencia a partir de la finalización de la declaratoria de moratoria dispuesta en Resolución No. 593-2020-F de 23 de agosto de 2020, emitida por la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera.

COMUNIQUESE.- Dada en el Distrito Metropolitano de Quito, el 19 de agosto de 2021.

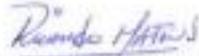
EL PRESIDENTE,



Dr. Simón Cueva Armijos

Proveyó y firmó la resolución que antecede el doctor Simón Cueva Armijos, Ministro de Economía y Finanzas - Presidente de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, en el Distrito Metropolitano de Quito, el 19 de agosto de 2021.- **LO CERTIFICO.**

SECRETARIO ADMINISTRATIVO, ENCARGADO



Ab. Ricardo Mateus Vázquez