

Serie  
ESTUDIOS SCOPRE  
**Economía  
Popular  
y Solidaria**

**Economía Solidaria.  
Historias y prácticas de su fortalecimiento**

Hugo Jácome Estrella

Jeannette Sánchez

Julio Oleas

Diego Martínez

Daniel Torresano, David Romero, Ramiro Mejía, Diego Viñan

Carlos Naranjo

Javier Herrán

Verónica Montes

Juan Pablo Guerra

Raúl Morales

Jorge Moncayo, Fausto Valencia



Serie Estudios sobre la Economía Popular y Solidaria  
Economía Solidaria. Historias y prácticas de su fortalecimiento

Superintendencia de Economía Popular y Solidaria  
Av. Amazonas N31-181 y Av. Mariana de Jesús  
PBX: (593)(2) 394 8840  
Quito - Ecuador  
[www.seps.gob.ec](http://www.seps.gob.ec)

Compilación y dirección editorial:  
Francisco Rhon  
Consejo Editorial:  
Hugo Jácome, Francisco Rhon, Mateo Villalba y Julio Oleas

ISBN: 978-9942-22-070-7  
Diseño de portada e interiores: SEPS  
Dirección Nacional de Comunicación e Imagen Institucional

Impresión: Publiasesores  
Primera edición: octubre 2016  
Quito, Ecuador

---

Las opiniones expresadas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de los autores, y no reflejan el punto de vista u opinión oficial de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria del Ecuador.

# Índice

<b>Presentación</b> .....	7
<b>Prólogo</b> .....	9

## **Avances y desafíos de la economía popular y solidaria en el Ecuador. La experiencia de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria**

*Hugo Jácome Estrella*

El por qué de la otra economía .....	19
Avances de la economía popular y solidaria en el Ecuador .....	24
Retos de la economía popular y solidaria .....	31
Bibliografía .....	34

## **Institucionalidad y políticas para la economía popular y solidaria: balance de la experiencia ecuatoriana**

*Jeannette Sánchez*

1. Introducción .....	35
2. Antecedentes .....	36
3. Los avances .....	38
4. Las limitaciones y desafíos .....	42
5. Conclusiones .....	46
Bibliografía .....	48

## **La economía social y solidaria en el Ecuador: una mirada institucional**

*Julio Oleas*

Introducción .....	51
1. La historia de la ESS .....	51
2. La economía social y solidaria en el ámbito constitucional .....	61
3. La construcción de la arquitectura institucional de la ESS después	

de 2008 .....	73
4. A manera de corolario .....	79
Bibliografía .....	81

## **¿Economía social o economía popular?: complejidades y confusiones en el “Solidario Ecuador del Buen Vivir”**

*Diego Martínez*

Resumen .....	83
Introducción .....	83
Buscando lo social y solidario en un contexto individual, popular e informal ..	85
La variable “territorio” no tomada en cuenta en la Ley .....	88
Riesgos de banalización de valores de entidades de la EPS .....	91
¿La economía social y solidaria es una alternativa al capitalismo? .....	93
Conclusiones .....	95
Bibliografía .....	96

## **Caracterización de los socios del sector financiero popular y solidario**

*Daniel Torresano, David Romero, Ramiro Mejía, Diego Viñan*

1. Introducción .....	99
2. Sector Financiero Popular y Solidario .....	101
3. Caracterización de los sujetos de crédito del Sistema Financiero (SF) de la Economía Popular y Solidaria del Ecuador (EPS) .....	107
4. Análisis Cluster de los sujetos de crédito del Sector Financiero Popular y Solidario .....	129
5. Conclusiones .....	134
Bibliografía .....	135
Anexos .....	136

## **La economía popular y solidaria en la legislación ecuatoriana**

*Carlos Naranjo*

Introducción .....	143
Conceptos y lineamientos constitucionales .....	144
La economía popular y solidaria en la legislación secundaria .....	145

Conclusiones .....	169
Bibliografía .....	171

**Del microcrédito al desarrollo de capacidades locales. Crédito y desarrollo productivo: La experiencia de la Casa Campesina Cayambe**

*Javier Herrán*

1. El proyecto .....	173
2. La Fundación Casa Campesina Cayambe .....	176
3. El programa de microcredito de la CCC .....	180
4. Del microcrédito al desarrollo de capacidades locales .....	184
5. Aprendizajes para compartir.....	191
6. Síntesis y aspectos identitarios .....	194
Bibliografía .....	196

**¿Para qué el balance social? Una experiencia de aplicación del Modelo de Balance Social Cooperativo Integral en cooperativas ecuatorianas**

*Verónica Lilián*

1. Antecedentes del Modelo de Balance Social Cooperativo Integral (MBSCI) .....	199
2. Responsabilidad Social y Balance Social .....	201
3. Resultados de la aplicación del Modelo de Balance Social Cooperativo Integral en las cooperativas ecuatorianas .....	214
4. Sugerencias para avanzar en el cumplimiento de la Identidad Cooperativa mediante la aplicación del Modelo de Balance Social Cooperativo Integral ..	215
5. Conclusiones .....	216
Bibliografía .....	219

**Educación financiera como factor de participación y desarrollo en la economía popular y solidaria**

*Juan Pablo Guerra*

1. Contexto preliminar de la educación financiera .....	225
2. Educación financiera y cooperativismo: entorno conceptual .....	227
3. Valores cooperativos como fundamento de la educación financiera ...	228
4. Orientación de las características de la educación financiera en el SFPS ..	230

5. Esquema metodológico general para la educación financiera .....	236
6. Conclusiones y desafíos de la educación financiera en el Ecuador ...	246
Bibliografía .....	248

## **Dinero electrónico y el papel de nuevos prestadores de servicios de pago**

*Raúl Morales*

1. Los sistemas de pago .....	249
-------------------------------	-----

## **Dinero móvil: oportunidad de innovación financiera para las instituciones microfinancieras**

*Jorge Moncayo, Fausto Valencia*

1. Introducción .....	269
2. Dinero móvil en el mundo .....	270
3. El dinero móvil en el Ecuador .....	273
4. Innovación para las instituciones microfinancieras .....	275
5. Conclusiones .....	277
Bibliografía .....	278

# La economía popular y solidaria en la legislación ecuatoriana

Carlos Naranjo<sup>1</sup>

## Introducción

### El vivir bien de la ciudad y el Buen Vivir de las cumbres andinas

La nueva institucionalidad jurídica y administrativa del Ecuador que se deriva de la Constitución de Montecristi, se cimenta en una ancestral visión del mundo, propia de los pueblos andinos, intencional, pero, equivocadamente, aparentemente oculta durante cinco siglos que, a su vez se sustenta en el SUMAK KAWSAY, traducido como BUEN VIVIR y caracterizado por un profundo sentimiento filial hacia la naturaleza, denominada PACHA MAMA, particularidad que marca enormes diferencias con el modo de vida ciudadano occidental, donde se destruye la naturaleza para satisfacer las requerimientos de consumo y practicar el VIVIR BIEN que no es lo mismo.

Otro pilar en el que se sustenta el concepto del Buen Vivir, al decir de Alberto Acosta, es *"la experiencia de vida colectiva de los pueblos y nacionalidades indígenas"* y añade que, *"busca la relación armoniosa entre los seres humanos y de estos con la naturaleza"*, precisamente la búsqueda de esa relación armoniosa, nos lleva al pilar que la sustenta, que no es otro que la solidaridad, entendida, no como caridad, sino como esfuerzo conjunto para satisfacer una necesidad, generalmente, común.

Esa búsqueda del Buen Vivir, mediante la práctica de la solidaridad, es la que se mantuvo invisibilizada durante décadas, pues, siempre estuvo presente en la minga, el presta manos, en las comunas campesinas, en los gremios artesanales, en las asociaciones, en los bancos comunales y, en los últimos años, conocida marginalmente, gracias a las cooperativas.

Estas formas de organización solidaria integran la denominada economía solidaria, entendida como una nueva forma de economía, como una alternativa al sistema capitalista y al socialista, y que ha merecido un histórico impulso del gobierno actual, opinión que se formula, de manera ajena a una posición ideológica, pues,

---

<sup>1</sup> Doctor en Jurisprudencia. Abogado experto en Cooperativas. Asesor de la SEPS.

como se demostrará a lo largo del presente trabajo, nunca antes, las organizaciones comunitarias, las asociaciones y las cooperativas, merecieron la atención que les ha brindado el Estado en la última década.

Evidentemente, todo emprendimiento colectivo para un cabal ejercicio de sus actividades, requiere no solo de recursos financieros, técnicos y humanos, sino también de recursos legales, concebidos como el marco jurídico que, además de garantizar la licitud de las actividades, admite y reconoce al respectivo colectivo, como parte del mundo empresarial y regula o formaliza su organización y funcionamiento.

Precisamente, esa consideración legislativa de la EPS, estuvo prácticamente ausente durante al menos los últimos 20 años y, es solo a partir de la Constitución de Montecristi, cuando se visibiliza, justamente, por lo expresado en las primeras líneas, el sustento en la concepción del Sumak Kawsay, el mismo que, “*en cuanto a lo económico, supone tres transformaciones trascendentales: a) Un cuestionamiento al modelo de desarrollo y su matriz productiva; b) Una nueva relación trabajo-capital; c) Una nueva relación naturaleza-ser humano*” (Porrás, 2012).

En las siguientes páginas veremos cómo, partiendo de las normas constitucionales, el Plan Nacional de Desarrollo, denominado Plan Nacional del Buen Vivir, y la legislación secundaria, cobran vida legal los conceptos enunciados y concretan un panorama normativo que, con mínimos ajustes, configuran un marco adecuado para la desmercantilización del bienestar, la universalización de derechos y la recuperación del vínculo entre lo social y lo económico, mediante la implementación del sistema económico social y solidario.

## **Conceptos y lineamientos constitucionales**

### **Constitución de la República del Ecuador<sup>2</sup>**

Es la primera vez, en la historia de Latinoamérica, que se aprueba una Constitución que se basa en principios de vida que provienen de tradiciones ancestrales andinas e incorpora normas innovadoras, como la responsabilidad del Estado y los ciudadanos en la búsqueda del Buen Vivir; como la soberanía alimentaria, los derechos de la naturaleza, entre otras novedades, reconociendo las distintas formas de producción y de propiedad: pública, privada, mixta, comunitaria, asociativa, cooperativa (art. 319) y se reconoce el sector financiero popular y solidario (art. 309), incorporando expresamente a la economía solidaria, en 17 artículos, número que, por sí solo, demuestra la importancia que dio el Constituyente a esta otra forma de hacer economía.

Indudablemente que el alfa y omega, esto es, el punto de partida y el objetivo final, acerca de la economía solidaria, radica en el conocido artículo 283 que, en

---

2 Registro Oficial 449 de 20-Oct.-2008





franca evolución conceptual, declara que el sistema económico es social y solidario, superando la concepción de economía de mercado y economía social de mercado contenido en las constituciones de 1978 y de 1998, respectivamente.

El sistema económico social y solidario, establecido en la Constitución, no podía ser algo meramente declarativo, por ello se han dictado normas concretas para su efectiva implementación, no solo con la obligatoriedad de su promoción, asignada al estado, sino en la imposición de mecanismos específicos de aplicación, como por ejemplo, los previstos en el artículo 288 que manda que, en las compras públicas, se priorizarán *“los productos y servicios nacionales, en particular los provenientes de la economía popular y solidaria”*.

Desde este precepto constitucional emergen una serie de leyes secundarias, sobre todo a partir del Plan Nacional de Desarrollo.

## **La economía popular y solidaria en la legislación secundaria**

### **El Plan Nacional del Buen Vivir**

El artículo 280 de la Constitución de la República dispone que el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos, precisando que su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores. En cumplimiento de esta norma, SENPLADES elaboró y aprobó el PLAN NACIONAL DEL BUEN VIVIR, integrado por doce objetivos de la planificación estatal, cada uno de los cuales encierra una serie de políticas que contienen lineamientos para su ejecución.

Lo importante para este trabajo, es que, en el **Plan Nacional del Buen Vivir**, aprobado para el periodo 2013-2017, modificado en el 2015, se incluyen, en OCHO de los doce objetivos, varias políticas y lineamientos, expresamente, destinados a la promoción y el desarrollo de la economía popular y solidaria, tales como: la implementación de servicios públicos, con participación de la EPS; la incorporación de la EPS, como proveedora del Estado, facilitando su acceso a compras públicas; la participación en empresas mixtas; el fomento del turismo comunitario; la promoción de la pesca artesanal cooperativa; el impulso a la participación en las exportaciones a través de la asociatividad; el acceso a la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones y radiodifusión. En el sector financiero popular y solidario, incluye su acceso al sistema nacional de pagos; la consolidación de la Red de Seguridad Financiera del sector; la implementación del sistema de garantía crediticia; y, el impulso a los créditos por la profundización de las finanzas populares con pertinencia territorial, como alternativa a la banca privada tradicional.

Siguen otras menciones importantes para la EPS, como la incorporada en el objetivo 2, como política 4, que proyecta democratizar los medios de producción y entre las políticas para ello, incluye en el literal f) “*Fortalecer y ampliar las formas de propiedad cooperativa, asociativa y comunitaria como medio para democratizar el acceso a la riqueza y a su generación*” o, la política o estrategia, prevista como literal k, en el objetivo 5, que busca “*Incentivar formas de organización económica y solidaria en los emprendimientos e industrias culturales y creativas*”, sin embargo, la referencia más importante, que refleja la visión del Estado sobre la EPS y que, encamina la política económica del país, al cumplimiento del mandato constitucional, está encarnada al incorporar, como uno de los grandes objetivos nacionales, concretamente, el número 8, nada más, ni nada menos que: “*Consolidar el sistema económico social y solidario, de forma sostenible*”.

Siendo la Constitución de la República, la norma suprema, de cumplimiento obligatorio, como lo es también, el Plan Nacional de Desarrollo, no queda duda, entonces, que existe un marco supra normativo, claramente definido, para la implantación del sistema social y solidario, mediante el impulso de las formas empresariales que integran la economía popular y solidaria, pues, hemos visto, las declaraciones constitucionales y la planificación estatal para hacer realidad esas declaraciones. Teniendo claro el panorama supra legal, resta analizar si estas normas se materializan en la legislación secundaria, de manera tal que, se permita y viabilice las aspiraciones del plan, porque sin ese marco legal, nada es posible, menos todavía aspiraciones como el acceso a compras públicas, a la prestación de servicios de radiodifusión y televisión, el impulso a la pesca artesanal cooperativa, la creación de incentivos a la producción agrícola, minera, pesquera e industrial.

Veamos en las próximas líneas el desarrollo legislativo de las normas constitucionales y las políticas del Plan Nacional del Buen Vivir, en las leyes que conforman el marco jurídico de las actividades productivas y de servicios, dejando constancia que, se pone énfasis en la normativa que regula las actividades productivas y de servicios, mientras que la que regula la organización y funcionamiento de la EPS, es mencionada brevemente.

### **Legislación de organización y funcionamiento**

Siendo el Estado el facultado para constituir, supervisar, promover, financiar y liquidar a las organizaciones de la EPS, lógico es que, antes de promoverlas, debe dictar la normativa relacionada con su constitución, organización y funcionamiento, con base en la cual supervisar, por esa razón, nos referimos, en primer lugar, a la **Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria (LOEPS), su Reglamento General y el Código Orgánico Monetario y Financiero (COMYF)**<sup>3</sup>, normas que

3 Sobre el COMYF se analizó, en un trabajo anterior publicado en el N° 3 de esta serie, en el cual se hace mención a lo bueno, lo malo y lo feo de esa norma.



regulan la existencia misma de las organizaciones, sean del sector financiero, como del no financiero.

Tanto el COMYF, como la LOEPS, han sido sujetas de desarrollos reglamentarios que acusan un gran dinamismo normativo, especialmente relacionado con el sector financiero, particularidad que, no solo es justificable debido a la dinámica del sector y los riesgos que conlleva, sino que demuestra el interés del Estado, en el funcionamiento adecuado de este sector.

La aplicación de la nueva ley y de la institucionalidad en ella creada, permite mirar resultados positivos, como el ritmo impuesto al control y supervisión, por parte de la SEPS, no solo por las varias regulaciones, dictadas para una mejor aplicación y cumplimiento de sus funciones, sino por la simplificación de trámites, por ejemplo, para constitución de asociaciones y cooperativas, que antes tomaba varias semanas y hoy toma máximo dos días; o el registro de socios y directivas, que tomaba varios días y hoy es, casi inmediato, como inmediata es la calificación de auditores, simplificándose, la presentación de información financiera, con base en la utilización de tecnologías de la información,

Los avances anotados en la supervisión, reflejan resultados positivos, en cuanto a la supervisión extra situ que, con la aplicación de técnicas modernas han permitido la detección temprana de riesgos, especialmente, en cooperativas de ahorro y crédito; y, la existencia de información estadística actualizada y confiable, de la que se careció por muchos años.

Honrado es aplaudir el dinamismo reglamentario y administrativo pero; también es honrado deplorar la promulgación de normas reglamentarias totalmente ajenas a la naturaleza del cooperativismo y que van en sentido contrario, al que dicta la Constitución y el Plan Nacional del Buen Vivir, como ocurre, específicamente, con el Decreto Ejecutivo 1278 que, conlleva un retroceso histórico y genera tremenda confusión y sorpresa en el cooperativismo de transporte y de vivienda, porque, no solo desnaturaliza el cooperativismo de transporte, además impide la constitución de nuevas cooperativas de vivienda.

Este decreto, reforma el Reglamento General de la LOEPS pero; al hacerlo, nada más ni nada menos, suprime los requisitos de ser chofer profesional y propietario de vehículo para ser socio de una cooperativa de transportes, por tanto, desaparece el vínculo común cooperativo, pues, cualquier ciudadano, sin calidad ni condición previa, puede ser socio de una cooperativa de transportes, por suerte, el chofer profesional ecuatoriano, cooperativista como es, ha incluido en los estatutos de todas las cooperativas, el remedio para ese craso error, pues en esa norma propia de cada cooperativa, incorpora el vínculo común asociativo de ser chofer profesional y propietario del vehículo.

En cuanto a las cooperativas de vivienda, el mismo decreto, determina que, para su constitución, se deberá contar con un inmueble propiedad de la organización, lo cual, de por sí, es improcedente, porque, si la organización aún no existe, como puede ser propietaria de bien alguno y, si los socios fundadores, ya son propietarios del terreno, parecería innecesaria la constitución de la cooperativa.

### **Legislación de fomento y promoción**

Si bien es cierto que, el desarrollo legislativo de la Constitución, es tarea propia de la Función Legislativa y la ejecución de la norma, es propia de la función ejecutiva, no es menos cierto que, en el caso ecuatoriano, varias tareas de ejecución normativa, se encargan a los organismos seccionales autónomos, sobre todo, cuando ellas dicen relación con el ámbito territorial, como ocurre con la salud, vivienda y transporte y, como ocurre también con la EPS, como lo demuestra el papel de promotores de la EPS que, el **Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización**, asigna a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, al incluir, dentro de sus finalidades, expresamente: *“El desarrollo planificado participativamente para transformar la realidad y el impulso de la economía popular y solidaria con el propósito de erradicar la pobreza, distribuir equitativamente los recursos y la riqueza, y alcanzar el Buen Vivir”*.<sup>4</sup>

En el mismo código, desarrollando una norma constitucional, se atribuye el ejercicio de las competencias de vialidad a los distintos niveles de gobierno, pero lo interesante para este estudio es que, al hacerlo, deja en claro que, la facultad de planificar y mantener la vialidad parroquial y vecinal que se asigna al gobierno autónomo descentralizado parroquial rural, en lo relacionado con las obras de mantenimiento, *“se ejecutarán mediante gestión directa, a través de empresas públicas, o la delegación a empresas de la economía popular y solidaria y la cogestión comunitaria”*.<sup>5</sup>

El instrumento jurídico que marca el sendero del desarrollo productivo es el **Código Orgánico de la Producción Comercio e Inversiones**, concebido como el marco legal impulsor del cambio de la matriz productiva y la democratización del acceso a los factores de la producción, como reza en sus primeros artículos, pero en nuestro caso, cobra mayor importancia esta normativa, pues, entre los fines del código, constantes en su artículo 4, señala: *“Democratizar el acceso a los factores de producción, con especial énfasis en las micro, pequeñas y medianas empresas, así como de los actores de la economía popular y solidaria”*.

---

4 Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.- Registro Oficial Suplemento 303 de 19-oct.-2010.- Artículo 4.

5 Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.- Registro Oficial Suplemento 303 de 19-oct.-2010.- Artículo 129.



Cuando se precisa el rol del Estado, para la transformación de la matriz productiva, se dice, entre otras cosas que, “*El Estado establecerá como objetivo nacional el alcance de una productividad adecuada de todos los actores de la economía, empresas, emprendimientos y gestores de la economía popular y solidaria*”, mandato que se complementa en el mismo artículo, cuando se asigna al Estado, la implementación de una política comercial y la mejora de la productividad de los actores de la EPS.

Como para que la intención del legislador quede totalmente clara y comprensible, el Código destina a la EPS, en el Título Segundo de su texto, denominado *Del Desarrollo Productivo de la Economía Popular, Solidaria y Comunitaria*, medidas que determinan que el Consejo Sectorial de la Producción, establecerá políticas de fomento para la EPS y, para el efecto, entre otras tareas, “*elaborará programas y proyectos con financiamiento público para: recuperación, apoyo y transferencia tecnológica, investigación, capacitación y mecanismos de comercialización*”, añadiendo más adelante que los ministerios del ramo que tengan como competencia el fomento de la economía popular, solidaria y comunitaria, presentarán al término del ejercicio económico anual, reportes sobre los recursos invertidos con ese objeto<sup>6</sup>, por supuesto, siempre y cuando se la dé cumplimiento.

Una disposición que, no solo es creíble en su cumplimiento, sino que, de hecho, hemos visto expresiones prácticas de su implementación, es la relacionada con el acceso de las organizaciones de la EPS a las compras públicas, complementada con la obligación de las entidades públicas de incluirlas entre los proveedores del Estado que, como vimos ya consta en la Constitución y en el Plan Nacional del Buen Vivir, de modo que, su desarrollo legal, contenido en el artículo 55 que manda a las instituciones públicas a aplicar el principio de inclusión en sus adquisiciones y al actual **Servicio de Contratación Pública** mantener un registro actualizado de las compras realizadas a la EPS, se enmarca en el cumplimiento de las normas citadas.<sup>7</sup>

Un aspecto que deviene de la lectura del articulado del Código de la Producción y que vale la pena mencionarlo, por las diferencias que marca entre el sector privado y el solidario, es la distinción que hace entre las MYPIMES y la EPS, pues, se las menciona por separada, marcando distancias entre ellas, lo cual, en principio, parece innecesario, pues, según la normativa reglamentaria que desarrolla el mismo Código, dictada por el MIPRO,<sup>8</sup> se entiende que, la calificación de micro, pequeña y mediana empresa, no dice relación con la naturaleza jurídica de la empresa, sino

---

6 Código Orgánico de la Producción Comercio e Inversiones.

7 Código Orgánico de la Producción

8 Acuerdo Ministerial

por su tamaño y volumen de ventas, de suerte que, lo mismo será pequeña o mediana empresa, una compañía unipersonal, una compañía limitada o una sociedad accidental, como también será pequeña o mediana empresa, una asociación o cooperativa, por tanto, desentrañando el espíritu del texto normativo, deberíamos asumir que, se pretende precisar que, dentro del sector privado, solo las MYPIMES, son sujetos de la aplicación de esas normas legales, conjuntamente con las empresas de la EPS, excluyéndose de dicha aplicación, a la gran empresa, pero, en el caso de la EPS, aunque se trate de una cooperativa de gran volumen o tamaño, siempre estará incluida en la aplicación de esas normas.

### **Producción agrícola**

Anotadas las normas generales sobre la producción y el tratamiento que en ellas se da a la EPS, corresponde observar las áreas de la producción en particular. El Ecuador es un país agrícola por excelencia, parece entonces natural iniciar con la revisión de la legislación relacionada con la producción agrícola. Allí encontramos que, en ella, se mantiene la política de fomento y promoción de la EPS, aunque, en la recientemente promulgada **Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales**<sup>9</sup>, se suprimen ciertos artículos que daban impulso existentes a la EPS, en la derogada **Ley de Desarrollo Agrario**, por ejemplo aquello que constaba en el artículo 26, que disponía al Estado promover y garantizar el fomento de la producción agraria mediante formas asociativas, cooperativas y comunitarias, disponiendo la creación de un servicio permanente de asesoría legal, contable y técnica a estas organizaciones.

Lo cierto es que, la novísima **Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales**, contiene referencias de menor incidencia en el desarrollo de la EPS, en el sector agrícola y, quizás, en mucho son declarativas que operativas, como, en cambio, si lo eran las derogadas, como por ejemplo, la constante en el artículo 10 que, entre los beneficios, disponía que el Estado deberá *“Dictar medidas económicas y establecer productos y servicios para los pequeños y medianos productores que apoyen la asociatividad de las y los propietarios de pequeñas parcelas, constituyan asociaciones, agrupaciones o empresas comunitarias rurales”* o, la que trae el artículo 20, al referirse a la inversión extranjera privada en proyectos agrarios, señalando que, podrán efectuarse en asocio con cooperativas.

En esta Ley, se desarrolla la norma constitucional que consagra las formas de propiedad. En efecto, en los artículos 22 y 85, no solo que se reconoce la propiedad asociativa, cooperativa y comunitaria, sino que se complementa con el artículo 85, donde se las define.

---

9 Registro Oficial Suplemento 711 de 14-mar.-2016



**“Art. 22.- Derecho a la propiedad. Se reconocerá y garantizará el derecho a la propiedad sobre la tierra rural en sus formas y modalidades: pública, privada, asociativa, cooperativa, comunitaria y mixta**

**Art. 85.- Definición y formas de propiedad. Para los efectos de esta Ley, la propiedad rural es la titularidad de dominio que da derecho a usar, gozar y disponer, de acuerdo con la Constitución y la Ley, de la tierra que tiene aptitud agrícola, pecuaria, forestal, silvícola o acuícola, de conservación agraria, recreación y ecoturismo.**

*Son formas de propiedad de la tierra, para los efectos de la presente Ley, las siguientes:*

- c) Propiedad asociativa. La adquirida para uso y aprovechamiento por las distintas formas de organización social reconocidas legalmente bajo el principio de solidaridad;*
- d) Propiedad cooperativa. La obtenida por las organizaciones del sistema cooperativo nacional, contempladas en el régimen de la economía popular y solidaria;*
- f) Propiedad comunitaria. La que ha sido adjudicada y titulada en favor de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades.”*

En el Ecuador, no es nueva la existencia de más de una ley, para idénticos temas y propósitos como por ejemplo, es el caso de dos leyes relacionadas con la actividad artesanal; en relación con la producción agropecuaria, también encontramos esa particularidad, pues, la reseñada **Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales**, coexiste, como su antecesora **Ley de Desarrollo Agrario**, con la **Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario**, la misma que, para nuestro estudio, en su artículo 3, mantiene como la tarea del Estado el brindar *“atención prioritaria a las personas jurídicas conformadas por pequeños productores agropecuarios, Cooperativas agropecuarias, Comunas, Asociaciones de pequeños productores agropecuarios, Organismos de integración cooperativa y otras formas de asociativas.”*<sup>10</sup>

En relación con la legislación de fomento de la EPS, en la **Ley Forestal de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre** y, el Acuerdo Ministerial 35, incursiona en el campo financiero creando un incentivo económico directo, no reembolsable, en beneficio de las organizaciones de la EPS que, inviertan en la plantación y mantenimiento de especies forestales<sup>11</sup>, además de mantener la asistencia técnica y crediticia por parte del Estado, para el establecimiento y manejo de nuevos bosques,

---

<sup>10</sup> Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario, art. 3

<sup>11</sup> Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre



por parte de las asociaciones y cooperativas, entre otras entidades formadas por agricultores, constante en el artículo 12 de la ley en mención.

El Acuerdo Ministerial No 35, dictado por el Ministro de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca, publicado en el Registro Oficial No 213 del 27 de marzo de 2014, modificado el 21 de marzo de 2016, en su artículo 4, precisa que el incentivo forestal será otorgado a las asociaciones y cooperativas de producción, hasta por el 100% del costo del establecimiento de la plantación forestal y hasta por el 100% del costo de mantenimiento, por el plazo de hasta 4 años.

Las normas referidas con detalle en líneas anteriores, relacionadas con el fomento a la reforestación, no se quedan en el plano meramente dispositivo, sino que, al complementarse con el Acuerdo Ministerial 35, se tornan en normas operativas, es decir, llegan más lejos, llegan al campo declarativo, pues, solamente resta el procedimiento y requisitos a ser presentados para acceder a este beneficio, lo que hace presagiar su cumplimiento.

### **Producción pesquera**

La pesca es otro de los productos significativos, de especial importancia, para este análisis, es la pesca artesanal tanto como proveedora de la industria pesquera como para el consumo interno, además de ser la principal fuente de empleo del habitante de las zonas de playa, este nivel “artesanal” forma parte de la economía popular y solidaria; de ahí que, se justifican las facilidades para su actividad que le conceden, tanto la **Ley de Pesca y Desarrollo Pesquero**, como su Reglamento.

En efecto, entre las disposiciones fundamentales de la Ley, en el artículo 7, textualmente señala: *“El Estado establecerá las medidas de fomento necesarias para la expansión del sector pesquero, conforme a los principios de la política pesquera ecuatoriana. Estimulará a los grupos sociales de pescadores artesanos, especialmente a los organizados en cooperativas, a través de proyectos específicos financiados por él, y a las asociaciones de armadores organizadas conforme a la Ley de Cooperativas.”*<sup>12</sup>, lo que se ratifica en el artículo 23 de la misma Ley y se complementa con su Reglamento, donde se incorpora a las organizaciones de la EPS, en la definición de armador artesanal y se les faculta solicitar la autorización o concesión, según el caso, para disponer de tierras sin vocación agrícola o de zonas de playa y bahía y utilizarlas en el desarrollo de sus actividades acuícolas, sea en fase de cultivo o de explotación y la concesión de espacios marítimos jurisdiccionales para el ejercicio de la actividad de acuicultura marina.<sup>13</sup>

12 Ley de Pesca y Desarrollo Pesquero.- Registro Oficial.....

13 Reglamento de la Ley de Pesca y Desarrollo Pesquero.- Ro.-...Art. 1.3.- sustituido por artículo 3 de Decreto Ejecutivo No. 852, publicada en Registro Oficial Suplemento 694 de 19 de Febrero del 2016 y arts. 73.1 y 73.7.- 73.23





## Producción minera

En el campo de la producción minera, a pesar de su extrema sensibilidad, por ser considerado como sector estratégico y, por el riesgo de impacto ambiental que esta actividad conlleva, por lo cual, siempre provoca enormes debates, la legislación ecuatoriana, también consagra menciones especiales a la EPS, tanto en la Ley de Minería, como en su Reglamento General; primero señalando la posibilidad de que el Estado pueda delegar la actividad minera a empresas de la EPS y luego, aplicando expresamente las normas de la LOEPS, define la minería artesanal, en el artículo 134, dice textualmente: *“Minería artesanal.- Para fines de aplicación de la presente Ley y en concordancia con las normas de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, la denominación de “minería artesanal” comprende y se aplica a las unidades económicas populares, los emprendimientos unipersonales, familiares y domésticos que realicen labores en áreas libres.”*<sup>14</sup>, para más adelante, añadir que, para estimular el pleno empleo, *“... el Estado mediante la delegación a la iniciativa privada, cooperativas y asociaciones de economía popular y solidaria, promoverá el desarrollo de la minería nacional bajo el régimen especial de pequeña minería”*. (artículo 137).

Posteriormente, en el Reglamento de Ley, se confiere a las organizaciones de la EPS, la condición de sujetos de derechos mineros y con capacidad de acceder a los permisos para esta actividad, bajo el régimen de pequeña minería, condición que antes, no les estaba asignada<sup>15</sup>, para finalizar con la potestad de firmar contratos con organizaciones de la EPS que asigna el artículo 44 del **Reglamento del Régimen Especial de Pequeña Minería**, la Ley, a la Empresa Nacional Minera.<sup>16</sup>

## Servicios

Hemos visto como la legislación nacional promueve la EPS, en el campo de la producción, ahora veamos lo que nos trae en relación con los servicios.

## Transportes

Nadie puede discutir la importancia que tiene el transporte en la economía de cualquier país, ya sea en cuanto a la movilidad de personas o mercancías. Es de sobra conocida la expansión del cooperativismo en esta actividad, puesto que, aproximadamente el 80% de esta actividad, está cooperativizada, quedando solo un 20%, que se organiza en compañías, en una gran mayoría formadas para el transporte pesado de mercancías.

---

14 Ley de Minería.- Ley 45.- Registro Oficial Suplemento 517 de 29-ene.-2009 Última modificación: 29-abr.-2016.-

15 Reglamento General a la Ley de Minería.- Decreto Ejecutivo 119 Registro Oficial Suplemento 67 de 16-nov.-2009.- artículos 22 y 63.

16 Reglamento del Régimen Especial de Pequeña Minería.- Decreto Ejecutivo 120.- Registro Oficial Suplemento 67 de 16-nov.-2009.



Lo discutible siempre ha sido, la verdadera vocación cooperativista de los transportistas organizados, sobre quienes pesan observaciones de un escaso cumplimiento de los principios cooperativos y de la economía solidaria, aspecto que también es discutible, pues, si consideramos que la primera prioridad de las organizaciones de la EPS, son sus socios y su objetivo mediato, los usuarios, resulta que el cooperativismo de transporte, cumple holgadamente con los principios cooperativos, pero, si antepone como prioridad el servicio al usuario, siempre surgirán los cuestionamientos.

En todo caso, el mayor nivel de integración se encuentra en el cooperativismo de transporte, aunque no sea precisamente como una conducta empresarial o de utilización de economías de escala, sino más con objetivos gremiales y de representación para la consecución de incentivos en su actividad, como tarifas, por ejemplo, más aún cuando se trata de uno de los servicios públicos estratégicos, en cuyo cumplimiento, que es obligación del Estado, los transportistas le sustituyen en esa tarea.

El panorama jurídico está claramente definido, tanto en la LOEPS, en cuanto a la organización y funcionamiento de las cooperativas, como en la Ley de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial, en cuanto a las actividades u operaciones, de tal suerte que, salvo la referencia a las inconvenientes e inexplicables reformas al Reglamento de la LOEPS, aprobadas con el Decreto Ejecutivo 1278, ya tratadas anteriormente, en el marco legislativo, no hay nada excepcional para el sector cooperativo de transportes de mercancías y personas, en cuanto a su organización y funcionamiento, pues, las concesiones estatales para la importación de vehículos, por ejemplo, no están otorgadas a las empresas, sino a los choferes profesionales, como personas naturales y la aplicación del sistema de caja común, también malinterpretado, pues, confunde la administración de los recursos financieros con la propiedad de los vehículos, tampoco es exclusiva para las cooperativas.

Lo que sí es indispensable dejar anotado, es la posibilidad de aprovechamiento por parte de las organizaciones de la EPS, para la obtención de autorizaciones o concesiones para la gestión de infraestructuras y facilidades viales, portuarias, aeroportuarias y ferroviarias, dicho de otra manera, está previsto en la legislación nacional, la constitución de cooperativas, para la prestación de servicios portuarios, aeroportuarios y ferroviarios, así como para la gestión, rehabilitación y mantenimiento de vías<sup>17</sup>, actividades que forman parte de los servicios públicos de transporte y que, como se dijo antes, pueden perfectamente ser prestadas por intermedio de los mismos trabajadores, organizados en cooperativas.

Al menos soñemos que, el aeropuerto de Tababela o el puerto de Guayaquil

---

17 Reglamento de Delegación de Servicios Públicos de Transporte.- Decreto Ejecutivo 810.- Registro Oficial 494 de 19-jul.-2011.- Art. 1.



algún día, acogiéndose a esta facilidad que permite la Ley, sean administrados por cooperativas constituidas por los mismos trabajadores de estos servicios.

### **Telecomunicaciones**

Otro servicio público estratégico es el de las telecomunicaciones, las empresas de la EPS están consideradas para prestarlos, más aún, la **Ley Orgánica de Telecomunicaciones** determina que los medios de comunicación son públicos, privados y comunitarios y que el 34% del espectro radioeléctrico estará destinado al funcionamiento de estaciones comunitarias de radio y televisión de señal abierta y prevé la exención de impuestos y la concesión de crédito para la importación de equipos para medios comunitarios<sup>18</sup>.

Es válido un paréntesis, para hacer notar que, recién hace pocos días, se convocó a concurso público para la obtención de frecuencias de radio y televisión, por supuesto, manteniéndose los porcentajes previstos en la Ley, esto es, que, a los medios comunitarios les corresponde el 34 %, pero, lamentablemente, por las noticias de prensa se conoce que ninguna organización comunitaria participó en dicho concurso, dejando serias dudas sobre la efectiva utilización del porcentaje asignado a los medios comunitarios, quedando claro que la falta de participación no obedece a falta de legislación.

La **Ley General de los Servicios Postales** prevé que bajo ciertas condiciones particulares *“se podrá delegar, mediante concesión, la gestión del SPU a empresas mixtas, privadas o de la economía popular y solidaria”*<sup>19</sup>.

En ambos cuerpos normativos no se contempla ningún privilegio especial para la EPS, como tampoco se contempla en las normas anteriormente analizadas, lo positivo de todo esto es que, al menos, ya se toma en cuenta a la EPS, en igualdad de condiciones que al sector privado, para realizar estas actividades, lo que no ocurrió durante décadas, en que, ellas estuvieron reservadas exclusivamente, para el sector privado, aunque, no son aprovechadas todavía.

### **Energía eléctrica**

El servicio público de energía eléctrica, también ha sido considerado estratégico y, al parecer, con base en ello, se ha justificado la no inclusión de empresas de la EPS, entre las prestadoras de ese servicio. Cabe recordar que hace varios años, con la creación del INECEL se provocó la liquidación de la única cooperativa de electrificación que entonces funcionaba, la Santo Domingo de Los Colorados. Al cambiar algunos conceptos en la actual **Ley Orgánica del Servicio Público de Energía**

---

18 Ley Orgánica de Comunicación.- Registro Oficial Suplemento 439 de 18-feb.-2015.- arts. 86 y 106.

19 Ley General de los Servicios Postales.- Registro Oficial Suplemento 603 de 07-oct.-2015.- Art. 19.

**Eléctrica**, aprobada hace menos de dos años, se incluye de forma expresa a la EPS, pues, el artículo 10, menciona que, el sector eléctrico, en el ámbito empresarial, actuará a través de empresas públicas, privadas, de economía mixta, consorcios y asociaciones y **Empresas de economía popular y solidaria** y no solo eso, en el artículo 25, menciona que, cuando *“se trate de proyectos que utilicen energías renovables no convencionales que no consten en el Plan Maestro de Electricidad”*, el Estado, *“podrá delegar, de forma excepcional, a empresas de capital privado, así como a empresas de economía popular y solidaria, la participación en las actividades del sector eléctrico”*<sup>20</sup>.

En artículos posteriores, incluye a las empresas de EPS, conjuntamente con las privadas, como potenciales generadoras de energía eléctrica y, más aún, como beneficiarias con declaratoria de utilidad pública de inmuebles necesarios para la ejecución de las actividades de generación de energía eléctrica.<sup>21</sup>

Debieron transcurrir casi tres décadas, para que la legislación ecuatoriana, vuelva a considerar como verdaderas empresas a las organizaciones de la EPS y, para tranquilidad de quienes siempre alegaron la concesión de ventajas y privilegios en favor del sector cooperativo, en las leyes que regulan los servicios públicos, transporte, telecomunicaciones y energía eléctrica, la inclusión de las empresas de la EPS, como prestadoras de esos servicios, no está revestida de ningún privilegio, ni exención tributaria, están incluidas en igualdad de condiciones con las empresas privadas, como siempre solicitó el cooperativismo.

En efecto, el movimiento cooperativo, como matriz de la EPS, siempre pidió que no haya un trato legislativo de menor calidad que al sector privado, aunque reconociéndose las particularidades suigéneris propias de estas empresas, donde sus usuarios, trabajadores o consumidores, tienen simultáneamente, la calidad de propietarios y administradores, en las que se privilegia el trabajo sobre el capital y el servicio sobre la acumulación de riqueza y parece se está abriendo trocha por ese sendero, de modo que, soñemos con el día en que, como ocurre en Argentina, Bolivia, Brasil, Estados Unidos de Norteamérica, entre otros varios países, en Ecuador tengamos también cooperativas de servicios de telefonía, radio, televisión, internet, energía eléctrica y agua potable.

A propósito del agua, también en la **Ley Orgánica de Recursos Hídricos Usos y Aprovechamiento del Agua** se considera a la EPS como sujeto de su aprovechamiento para riego, producción industrial, minera, aguas termales y para su envasamiento, aunque, en esta norma, si debemos dejar constancia, se concede derecho

---

20 Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica.- Registro Oficial Suplemento 418 de 16-ene.-2015.-

21 Ibidem ,.- artículos 40 y 81.



preferente a las organizaciones comunitarias o de EPS, pero, en sus territorios o tierras comunitarias, lo cual tiene absoluta lógica<sup>22</sup>.

### **Servicios complementarios**

La Asamblea Constitucional, en busca de terminar con la precarización e intermediación laboral, dictó el MANDATO 8, el mismo que fue posteriormente desarrollado, mediante el **Reglamento a la Supresión de Tercerización e Intermediación Laboral**, promulgado mediante Decreto Ejecutivo 1121, de junio de 2008, en el mismo que, también, en forma concreta, se incluye a las organizaciones de la EPS, como empresas prestadoras de servicios complementarios<sup>23</sup>, esto es, de limpieza, alimentación y mensajería, actividad que, es bueno reconocerlo, gracias a la labor de inclusión efectuada por el IEPS, encontró un muy buen mercado para la inserción laboral de cientos de ecuatorianos, especialmente, mujeres, organizadas en cooperativas y asociaciones que han sido contratadas por instituciones, en su mayoría del sector público, para la prestación de esos servicios, antes reservados a la empresa privada.

Lamentablemente, lo bueno, se torna feo, cuando surge la mal llamada viveza criolla o la tendencia de buscar provecho personal, incluso, abusando de la ley o mal utilizando sus disposiciones y, este parece ser el caso de algunas organizaciones de EPS, que se constituyeron con quienes laboraban como asalariados de empresas privadas en la prestación de servicios complementarios y, luego de acceder a contratos con el apoyo del IEPS y de SERCOP, por circunstancias nada conocidas, ocurre que, el número de personas socias, se ha reducido considerablemente, mientras que, ha aumentado el personal asalariado, de manera que, se han convertido en empresas propiedad de un grupo, se dice que, incluso con vínculos familiares, administrando una empresa con numeroso personal asalariado, todo ello, bajo el membrete de la EPS. De asalariados a patronos cobijados en los principios y normas de la EPS.

### **Servicios e inversiones financieras**

Continuando con este recorrido por la legislación ecuatoriana, encontramos una interesante conjunción de normas que impulsan la participación de las organizaciones de la EPS en el mercado de valores, previsto en la LOEPS, aunque, en principio, parecería se canalizó esta posibilidad, únicamente para el sector financiero popular y solidario, junto con el sector privado, como se entiende de la lectura del artículo 11 del COMYF, reformado por la **Ley Orgánica Fortalecimiento Opti-**

---

22 Ley Orgánica de Recursos Hídricos Usos y Aprovechamiento del Agua.- Registro Oficial Suplemento 305 de 06-ago.-2014.- Artículos 93.- 105.-

23 Reglamento a la Supresión de Tercerización e Intermediación Laboral.- Decreto Ejecutivo 1121.- Registro Oficial Suplemento 353 de 05-jun.-2008.- Última modificación: 08-abr.-2015 arts. 2 y 3

**mización Sector Societario Bursátil**<sup>24</sup>, digo en principio, porque, esta apreciación, cambia mediante la lectura de la **Resolución 8 del Consejo Nacional de Valores**, cuya Disposición General, reza textualmente:

*“Las cooperativas de la economía popular y solidaria y del sector financiero popular y solidario que vayan a participar en el mercado de valores, se sujetarán a las normas previstas en la Ley de Mercado de Valores y en esta Codificación para las entidades financieras sujetas a la supervisión y control de la Superintendencia de Bancos y Seguros. En estos casos, la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria ejercerá, respecto de las organizaciones del sector cooperativo, las mismas atribuciones establecidas en la Ley de Mercado de Valores y esta Codificación para la Superintendencia de Bancos y Seguros”.*<sup>25</sup>

En conclusión, las empresas de la EPS están en capacidad de emitir obligaciones, como medio de obtención de capital de trabajo y participar en el mercado de valores.

Una novedosa norma que se incorpora en nuestra legislación en apoyo a la EPS consta en el **Reglamento de Apoyo a las Inversiones Productivas de Migrantes Ecuatorianos**, entre cuyos objetivos se incluye el desarrollo productivo territorial, en el marco de la consolidación de la economía popular y solidaria y se califica como elegibles para el financiamiento por parte de la SENAMI, a los emprendimientos de migrantes retornados al país, sus familias, las asociaciones legalmente constituidas, cooperativas legalmente constituidas y las comunidades de las que forman parte.<sup>26</sup>

De acuerdo con la **Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público Privadas** y del Decreto Ejecutivo 842 que crea la **Empresa Coordinadora de Empresas Públicas**, éstas podrán constituir cualquier tipo de asociación, alianzas estratégicas, sociedades de economía mixta con sectores públicos o privados nacionales o extranjeras, o del sector de la economía popular y solidaria y entre las atribuciones de esta Empresa, concebida como ente de control y coordinación, consta la de diseñar y proponer encadenamientos productivos y modelos asociativos para las empresas públicas, con sectores públicos o privados nacionales o extranjeros o del sector de la economía popular y solidaria.<sup>27</sup>

24 Código Orgánico Monetario y Financiero, Libro II Ley Mercado Valores.- Registro Oficial Suplemento 215 de 22-feb.-2006.- Última modificación: 22-may.-2016.- artículo 11.

25 Codificación de Resoluciones del Consejo Nacional de Valores.- Resolución del Consejo Nacional de Valores 8.- Registro Oficial Edición Especial 1 de 08-mar.-2007.- Última modificación: 29-dic.-2015

26 Reglamento de Apoyo Inversiones Productivas Migrantes Ecuatorianos, Resolución 47.- Registro Oficial Suplemento 491 de 14-jul.-2011.- Art. 2.-.- Art. 12.-

27 A Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público Privadas.- Registro Oficial Suplemento 652 de 18-dic.-



En igualdad de condiciones las empresas privadas y las de EPS, para asociarse con empresas públicas.

### **Vivienda**

La legislación nacional, entre los mecanismos de solución del déficit habitacional, incluye también a las formas de organización de la EPS, aunque lo hace en forma contradictoria, pues, a través del Decreto Ejecutivo 1278, que reforma el Reglamento de la LOEPS, se impide la constitución de nuevas cooperativas de vivienda, y más bien se crea un riesgo de explotación, pues, la viveza de algunos, puede llevar a que, pocas personas adquieran el terreno, constituyan la cooperativa y luego cobren altos precios por la admisión de nuevos socios.

Desde el lado positivo, se mantienen las excepciones al impuesto predial<sup>28</sup>, sobre inmuebles adquiridos a través de cooperativas de vivienda, no es una, exoneración, pues, las relacionadas con impuestos que gravan la compra venta, no son exoneraciones pues, cuando una cooperativa adjudica los terrenos a sus socios, individualmente, se trata de actos solidarios, por consiguiente hechos no generadores de tributos.

Igualmente, es positivo que, entre los fines de la recientemente creada, **Empresa Pública Nacional de Hábitat y Vivienda**, se contempla la posibilidad de que dicha empresa, pueda prestar servicios, a título oneroso o gratuito, a favor de entidades de la economía popular y solidaria y constituir con ellas cualquier tipo de asociación, unidades de negocios, alianzas estratégicas, consorcios, y sociedades de economía mixta<sup>29</sup>.

La posibilidad de financiamiento a la vivienda cooperativa, ha sido elevada a norma legal, lo importante es que, se aplique en la práctica y se vean resultados reales.

Revisando la novísima **Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión de Suelo**, publicada en el RO de 05-jul.-2016, encontramos una norma que debe ser aclarada, pues, si bien no hace expresa referencia a las organizaciones de la EPS, pero al ser las cooperativas de vivienda, urbanizadoras y constructoras de vivienda, sus proyectos tienen el mismo tratamiento que todos los proyectos de urbanización, por lo que están inmersas en la obligatoriedad de dar cumplimiento a esta confusa norma que, por su importancia, se la transcribe textualmente.

---

2015.- Art. 35.- Decreto Ejecutivo 842.- Registro Oficial Suplemento 647 de 11-dic.-2015.- última modificación: 06-jul.-2016.- Art. 2.-

28 Código Orgánico de Organización Territorial, COOTAD.- Registro Oficial Suplemento 303 de 19-oct.-2010.- Última modificación: 25-jul.-2016.- Art. 510

29 Decreto Ejecutivo 622.- Registro Oficial 474 de 07-abr.-2015. Última modificación: 27-abr.-2016.- Art. 2.- Art. 3.-

*“Art. 59.- Efectos del proyecto de modificación de la morfología del suelo y de la estructura predial. Una vez aprobado por la administración municipal o metropolitana, el proyecto de modificación de la morfología del suelo y de la estructura predial es título inscribible en el registro de la propiedad y produce los siguientes efectos:*

- 1. La transferencia de dominio a la administración metropolitana o municipal del suelo reservado, por el plan de uso y gestión de suelo o el plan parcial, para áreas verdes y comunales, vías, suelo para vivienda de interés social y demás espacios públicos, infraestructuras y equipamientos públicos.*
- 2. El reparto entre los propietarios de los demás lotes resultantes, sea de forma privativa o en proindiviso al amparo de la ley que regule la propiedad horizontal y el resto de la legislación civil, con excepción del instrumento de cooperación entre partícipes.*
- 3. Estos efectos jurídicos no están sujetos al impuesto de alcabalas, utilidades y plusvalía en la transferencia de predios urbanos establecido en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, salvo que el traspaso de dominio se produzca a personas distintas de los propietarios originales”.*<sup>30</sup>.

Estos efectos no quedan claros, pues, parece que se están distribuyendo los lotes, antes de la ejecución de las obras, lo cual sería nefasto e impracticable, aunque esto no dice el artículo en forma expresa, se colige de su lectura, más aún, cuando a renglón seguido menciona que estos efectos no están sujetos a los impuestos que gravan la transferencia de predios urbanos.

Realmente, de ser cierta esta apreciación, los problemas a futuro serán enormes, pues recordemos que, los mayores conflictos en las cooperativas de vivienda, históricamente se han dado, precisamente porque los directivos sorteaban y entregaban a sus socios lotes aún en planos, sin obras de urbanización alguna, cuando no vendían el mismo lote a dos o más socios o compradores.

Haciendo abstracción del confuso artículo comentado, vale la pena destacar una importante innovación que trae el texto legal, al considerar que el problema de la vivienda no es únicamente la falta de viviendas en su forma física, sino de convivencia vecinal, de entorno dotado de satisfactores de necesidades de educación, salud, transporte, cultura, deportes, es decir, el problema no es de casas, sino de hábitat, por eso, muy bienvenida la incorporación del concepto de hábitat en la Ley y, mejor todavía, al encargar y precisar que ese proceso, denominado *“producción social de*

---

30 Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión de Suelo.- Registro Oficial Suplemento 790 de 05-jul.-2016.- Art. 59.-





*hábitat y vivienda*” será liderado por la economía popular y solidaria, como expresamente, determina el artículo 88 que dice:

*“Art. 88.- Producción social del hábitat. La producción social del hábitat es el proceso de gestión y construcción de hábitat y vivienda, liderado por organizaciones de la economía popular y solidaria o grupos de población organizada sin fines de lucro, ya sea de manera autónoma o con el apoyo del sector público o privado”.*<sup>31</sup>

### **Compras públicas**

Quizás uno de los campos donde más se ha legislado, en la promoción y fomento de la EPS y donde mejor se ha tratado de ejecutar los postulados constitucionales relacionados, es el de las **Compras Públicas** y también en el de las **Compras Privadas**. En cuanto a compras públicas se han dictado varias normas que, por lo visto y la información obtenida, sí están siendo materia de cumplimiento y se inician con la **Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública**, donde se determina, explícitamente que, en los procedimientos para compras por parte del sector público, previstas en dicha Ley, “...se preferirá al oferente de bienes, obras o servicios que incorpore mayor componente de origen ecuatoriano o a los actores de la economía popular y solidaria...”, señalando el orden de prelación para la aplicación de las medidas de preferencia: “1. Actores de la economía popular y solidaria; 2. Microempresas; 3. Pequeñas Empresas; y, 4. Medianas Empresas.”.<sup>32</sup>

Además de lo mencionado, en dicha Ley, se crea el mecanismo denominado **Feria Inclusiva** que será utilizado preferentemente por la entidad pública contratante, para adquisición de obras, bienes o servicios de producción nacional y en que solo podrán participar los productores individuales, las organizaciones de la economía popular y solidaria, las unidades económicas populares, los artesanos, las micro y pequeñas unidades productivas.<sup>33</sup>

Lo importante es que no solo se queda en la norma legal, sino que desciende a su aplicación práctica, a través del Reglamento de la Ley, en que se dispone al **Servicio de Contratación Pública**, SERCOP, establecer criterios de preferencia a favor de las MIPYMES, los mismos que se harán extensivos a los actores de la economía popular y solidaria<sup>34</sup> y el SERCOP dictó normas que desarrollan esta mención legislativa, mediante las resoluciones 25 y 99, por las que se dicta el **Reglamento de Fe-**

31 Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión de Suelo.- Registro Oficial Suplemento 790 de 05-jul.-2016.- artículo 88

32 Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública Art. 25.2

33 Ibidem, artículo 59.1

34 Reglamento a la Ley Orgánica Sistema Nacional Contratación Pública.- Decreto Ejecutivo 1700.- Registro Oficial Suplemento 588 de 12-may.-2009.- Última modificación: 06-jul.-2016.- Artículo 16

## **rias Inclusivas y de Catálogo Dinámico Inclusivo y la Norma Subcontratación Micro y Pequeñas Empresas y Actores Economía Popular y Solidaria.**

En la primera de ellas, se despliegan dos mecanismos novedosos para la contratación de obras y servicios provistos por la EPS, el primero, antes enunciado, es la FERIA INCLUSIVA, procedimiento de contratación, destinado exclusivamente a la participación inclusiva de actores de la economía popular y solidaria AEPYS, micro y pequeñas empresas MYPES, que ofrecen bienes y servicios de producción nacional que incluye el denominado Catálogo Dinámico Inclusivo, que instituye y regula un sistema de compra directa con participación exclusiva de actores de la economía popular y solidaria; micro y pequeños proveedores; proveedores pertenecientes a grupos vulnerables; o grupos de atención prioritaria; y, finalmente crea la denominada “Reserva de mercado”, mecanismo a través del cual el SERCOP habilitará la adquisición de un determinado bien o servicio, exclusivamente, a los actores de la economía popular y solidaria, micro y pequeñas empresas, entre otros<sup>35</sup>.

La segunda resolución del SERCOP, la número 99, en cambio, contiene la **Norma Subcontratación Micro y Pequeñas Empresas y Actores Economía Popular y Solidaria**, por la cual, en los procedimientos señala que: *“en los que el presupuesto referencial sea igual o superior al monto correspondiente al de licitación de obras, las entidades contratantes establecerán obligatoriamente el parámetro de calificación denominado “subcontratación con MYPES o EPS” , por el que se otorgarán hasta cinco (5) puntos en la evaluación de la oferta, al oferente que*<sup>36</sup>*... incluya en ella, el compromiso de subcontratar a proveedores categorizados como micro y pequeñas empresas o actores del sector de la economía popular y solidaria, domiciliados en la localidad en la que se realizará el proyecto, subcontratación que no excederá el 30% del monto total de su oferta económica, más aún, la norma señala que el cumplimiento de este compromiso, será verificado por el fiscalizador de la obra, antes del pago de cada planilla, adjuntando copias de contratos y facturas que acrediten su cumplimiento.*

En materia de compras públicas, la EPS tiene abierta una ruta jurídica totalmente idónea y que facilita la apertura de un mercado que, hasta hace pocos años, estaba destinado en forma casi exclusiva al sector privado.

Ahora bien, resulta altamente gratificante para nuestro estudio que, el legislador y el ejecutivo, especialmente este último, que es el responsable de las

35 Reglamento de Ferias Inclusivas y de Catálogo Dinámico Inclusivo.- Resolución del Servicio Nacional de Contratación Pública 25.- Documento Institucional 2015 de 06-feb.-2015.- Art. 3.- Art. 4.-

36 Norma Subcontratación Micro y Pequeñas Empresas y Actores Economía Popular y solidaria.- Resolución del Servicio Nacional de Contratación Pública 99.- Documento Institucional 2013 de 26-jul.-2013.- Artículos 1 y 4



compras públicas y del funcionamiento transparente del mercado, no se quedan únicamente, en el campo de las compras públicas, sino que van mucho más allá, incursionan en el campo de las compras privadas, abriendo mercado para los más débiles, los que siempre estuvieron en desventaja, esto es, los actores de la EPS, como veremos a continuación.

### **Compras privadas**

La presencia de la EPS en la legislación que regula el poder del mercado se inicia con la posibilidad de aplicación de restricciones a la competencia, para facilitar la aplicación de iniciativas de acción afirmativa a favor de la EPS, prevista en el art. 28 de la **Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado** y la norma del art. 29 de la misma Ley, que dice:

*“Art. 29.- Se podrán otorgar ayudas por el Estado o mediante la utilización de recursos públicos, por el tiempo que fuere necesario, en beneficio de los consumidores, en los siguientes casos:*

*h) “Las ayudas orientadas a impulsar la producción y transformación de alimentos, que se otorguen a unidades de producción comunitaria y de la economía popular y solidaria;”<sup>37</sup>*

En este mismo aspecto, la Superintendencia de Control de Poder de Mercado, en cumplimiento de las normas constitucionales y legales y con los objetivos de su creación, tales como, asegurar la transparencia y eficiencia en los mercados y fomentar la competencia en igualdad de condiciones y oportunidades; así como también, evitar, prevenir, corregir, eliminar y sancionar el abuso de operadores económicos con poder de mercado; y, el fomento de la desconcentración económica, a efecto de evitar prácticas monopólicas y oligopólicas privadas contrarias al interés general, entre otros, emitió la Resolución 75, que contiene el **Manual de Buenas Prácticas Comerciales para el Sector de los Supermercados y/o similares y sus Proveedores**, texto que incorpora algunas disposiciones, relativas a la inclusión de empresas de la EPS, como proveedoras de los supermercados.

Este Manual, entre otras obligaciones, dispone que los supermercados, mantendrán góndolas de exhibición con productos temáticos ligados al comercio justo y a la economía popular y solidaria y, luego de fijar plazos para el pago a todo tipo de proveedores, prevé un aumento de estos plazos a las cadenas de supermercados que faciliten la calificación como sus proveedores de unidades de la economía popular y solidaria, con contratos de provisión de mediano plazo que

---

37 Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado.- Ley 0.- Registro Oficial Suplemento 555 de 13-oct.-2011.- Última modificación: 12-sep.-2014 Art. 28.- Art. 29.-

incluyan capacitaciones, dejando establecido que, quienes no quieran acogerse a esta prórroga de plazos de pago, deberán comprar, abastecerse, exhibir y vender los productos entregados por las MIPYMES y la EPS en las temporadas de mayor movimiento comercial, tales como: San Valentín, Semana Santa, día de la madre, día del padre, Navidad y fin de año.<sup>38</sup>

Finalmente, otra medida normativa de impulso a la EPS, en cuanto a compras privadas, consta en el **Instructivo de Buenas Prácticas Comerciales del Sector Supermercados**, cuyos artículos 29 y 30, contemplan la obligatoriedad de las cadenas de supermercados para mantener anualmente al menos el 10% o el 14% de sus compras, según tengan menos o más de diez mil ítems en sus perchas, a proveedores de la economía popular y solidaria, artesanos, así como de la micro y pequeña empresa y manda también que, al menos el 20% del total de estanterías deberán estar ocupadas por los proveedores de la economía popular y solidaria, artesanos, así como de la micro y pequeña empresa.

Han existido significativos esfuerzos legislativos para la inclusión de la EPS, en la producción y comercialización, sin restricción, con medidas que buscan equilibrar su limitada capacidad competitiva, frente a las grandes empresas proveedoras de los supermercados; plausible también, la receptividad de las cadenas de supermercados a normas como las que hemos comentado.

### **Legislación tributaria**

El tratamiento tributario a las organizaciones de la EPS ha sido históricamente el tema de mayor controversia en la legislación sobre la materia, se ha argumentado lo negativo de las exenciones impositivas, al estimarse como un privilegio exclusivo de dichas organizaciones, desconociendo la inexistencia del hecho generador de tributos propia de los actos solidarios, en el caso ecuatoriano y de los actos cooperativos, en el caso de la legislación de América Latina y, olvidando que, el sector privado siempre fue beneficiario de exenciones impositivas y de créditos blandos que, incluso, como los otorgados por el Banco de Fomento, en considerable porcentaje, ni siquiera fueron cancelados, al amparo de las famosas condonaciones.

Lo cierto es que, están vigentes, las conocidas disposiciones constates en la **Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno, LORTI**, por las que, para fines de la determinación y liquidación del Impuesto a la Renta, están exonerados los ingresos por concepto de utilidades y excedentes cuando son reinvertidos en las mismas organizaciones de la EPS y, los excedentes percibidos por los miembros de dichas organizaciones, previstas en el artículo 9 numerales 19 y 20 de la LORTI, así como

---

38 Manual de Buenas Prácticas Comerciales a Supermercados y Proveedores.- Resolución de la Superintendencia de Control de Poder del Mercado 75.- Registro Oficial 406 de 30-dic.-2014.- Arts. 4,5,6,10 y Tercera Disposición Transitoria



la rebaja de diez puntos en el Impuesto a la Renta, concedida en favor de las cooperativas de ahorro y crédito, que reinviertan sus utilidades en créditos en favor de pequeños y medianos productores <sup>39</sup>.

Recordemos que la Ley glosada, dispone que, las asociaciones, comunas y cooperativas sujetas a la vigilancia de la Superintendencia de la Economía Popular y Solidaria, con excepción de las entidades del sistema financiero popular y solidario, puedan llevar registros contables y cumplir sus deberes formales y materiales de carácter tributario, de conformidad con normas simplificadas<sup>40</sup>.

La buena noticia es que esas normas simplificadas ya fueron dictadas y se encuentran en vigencia, a ellas pueden acogerse las organizaciones integrantes de la economía popular y solidaria, excepto las entidades del sistema financiero popular y solidario y las unidades económicas populares.

En efecto, mediante Decreto Ejecutivo No 866, publicado el 31 de diciembre de 2015, se reforma el Reglamento de la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno, incorporando un Título específico, denominado **Régimen Simplificado de las Organizaciones Integrantes de la Economía Popular y Solidaria** que presenta varias disposiciones que, no solo alivian los formalismos que deben cumplir las organizaciones en materia tributaria, sino que, desarrollan el concepto del acto solidario, complementando lo dispuesto al respecto, tanto en la LOEPS, como en la LORTI.<sup>41</sup>

El régimen simplificado permite que las organizaciones que se acojan al mismo sustentarán sus operaciones mediante la emisión de comprobantes de venta, retención y documentos complementarios, es decir, deja de ser obligatoria la emisión de facturas, más aún, en las transacciones entre las organizaciones y sus miembros, en cumplimiento del objeto social, es decir, en los actos solidarios, se deberá emitir únicamente liquidaciones de compra. Para mayor ilustración, transcribo textualmente la norma reglamentaria:

“Art. 2.- Sustento de operaciones.- Las organizaciones que se acojan al régimen previsto en este Título, sustentarán sus operaciones mediante la emisión de comprobantes de venta, retención y documentos complementarios.

*En las transacciones realizadas por las organizaciones integrantes de la economía popular y solidaria con sus miembros, que se constituyan en actos económicos solidarios por tener relación con su objeto social, se deberá emitir únicamente*

---

39 Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno, LORTI.- Codificación 26.- Registro Oficial Suplemento 463 de 17-nov.-2004.- Última modificación: 21-jul.-2016.- Art. 9.- Art. 37.-

40 Ibídem artículo 19 y Disposición Transitoria

41 Decreto Ejecutivo No 866.- Registro Oficial No 660, de 31 de diciembre 2015.-

*liquidaciones de compra, aunque dichos miembros se encuentren inscritos en el Registro Único de Contribuyentes, pudiendo consolidarse las transacciones por cada miembro de la organización de manera anual.”<sup>42</sup>*

Adicionalmente a lo señalado, en un acto realmente de enorme beneficio para las organizaciones pequeñas, especialmente, de sectores rurales, se dispone que, están obligadas a llevar contabilidad, solamente aquellas que, al iniciar actividades económicas o al primero de enero de cada ejercicio impositivo, operen con un capital mayor a 18 fracciones básicas desgravadas del Impuesto a la Renta aplicable a personas naturales; o, cuyos ingresos brutos anuales del ejercicio fiscal inmediato anterior, hayan sido superiores a 15 fracciones básicas desgravadas; o, sus costos y gastos anuales del ejercicio fiscal inmediato anterior hayan sido superiores a 12 fracciones básicas desgravadas<sup>43</sup>.

Recordemos que, para fines del Impuesto a la Renta están exentos como ingresos, las utilidades y excedentes de las organizaciones de la EPS, invertidos en las mismas organizaciones. Ahora bien, según el régimen simplificado, para efectos tributarios, se considerará también reinversión de utilidades a los valores utilizados para constituir el Fondo Irrepartible de Reserva Legal establecido en la LOEPS, es decir, los valores destinados al fondo irrepartible de reserva, no se consideran como ingresos en la declaración de Impuesto a la Renta<sup>44</sup>.

Continúa el régimen simplificado señalando que, para el pago del anticipo de IR, las organizaciones EPS obligadas a llevar contabilidad deberán declarar y pagar el anticipo de Impuesto a la Renta y, para calcular su monto, excluirán los ingresos exentos, los costos y gastos vinculados con la generación de dichos ingresos exentos, así como también los ingresos, costos y gastos vinculados con la generación de excedentes; las cooperativas de transporte terrestre de pasajeros, para efectos del cálculo de su anticipo, exclusivamente dentro del rubro de activos, no considerarán el valor de las unidades de transporte con las que cumplen el objeto social de la organización.<sup>45</sup>

La norma que estamos glosando, precisa que, las organizaciones de la economía popular y solidaria declararán el IVA semestralmente, cuando no hayan efectuado transacciones o, sus transacciones correspondan exclusivamente a actos solidarios, es decir, operaciones efectuadas con los socios, en cumplimiento del objeto social y cuando los bienes o servicios comercializados, están gravados con tarifa

---

42 Ibídem – Artículo 2.-

43 Ibídem .- Artículo 3.

44 Ibídem, artículo 4

45 Ibídem Artículo 5



0% de IVA. Culmina el texto reglamentario, señalando que, solamente las organizaciones obligadas a llevar contabilidad son agentes de retención en la fuente del Impuesto a la Renta.<sup>46</sup>

El SRI emitió la CIRCULAR No 4, donde se ratifica lo mandatorio de la reforma reglamentaria, se transcribe textualmente, a continuación<sup>47</sup>:

...1. Los actos solidarios que efectúen con sus miembros las organizaciones legalmente constituidas en el Sector Asociativo de la Economía Popular y Solidaria, como parte del ejercicio de las actividades propias de su objeto social, no constituyen hechos generadores de tributos y, por lo tanto, no generan obligaciones tributarias, tales como la emisión de comprobantes de venta, la retención de impuestos en la fuente, imposición del impuesto al valor agregado (IVA) en la transferencia de bienes o prestación de servicios, entre otras.

...4. Se encuentran exentos del pago del impuesto a la renta los excedentes percibidos por los miembros de las organizaciones legalmente constituidas en el Sector Asociativo de la Economía Popular y Solidaria, incluso cuando la distribución de excedentes se efectúe de manera anticipada.

6. El régimen tributario descrito es aplicable también para los Sectores Comunitarios, Cooperativistas y Unidades Económicas Populares que integran la Economía Popular y Solidaria, dentro de los límites legales aplicables.”<sup>48</sup>

Estas últimas normas, realmente tienen una importancia histórica, jurídica y doctrinaria, excepcionales, constituyéndose en un aporte sustantivo al derecho cooperativo y de la economía solidaria latinoamericana, pues, como habrán deducido de su lectura, en primer lugar, confirman que los actos solidarios no son hechos generadores de tributos y no surge la obligación de emitir facturas, ni de pago del IVA, entre otras obligaciones, En segundo lugar, leyendo desde la perspectiva doctrinaria, confirma que los excedentes no constituyen ganancia, ni son ingresos, sino reembolsos a los socios, de los valores pagados en exceso por los servicios recibidos o los bienes adquiridos en las organizaciones de la EPS.

Finalmente, deja abierto el camino para que las cooperativas de trabajo asociado, es decir, aquellas donde los trabajadores de la cooperativa son sus mismos socios, porque el objeto social de ella, es brindar empleo a sus socios, puedan entregarles, a manera de remuneración, un valor mensual, como anticipo a excedentes.

---

46 Ibidem.- Artículos 6 y 7.-

47 Circular del SRI, No. 4. Registro Oficial Suplemento 448 de 28, Febrero 2015.

48 “Exoneración Impuesto a la Renta a Miembros Economía Popular y Solidaria.- Circular del SRI 4.- Registro Oficial Suplemento 448 de 28-feb.-2015.

Resta decir que, en materia tributaria se mantiene la conocida exoneración del impuesto del 1.5 por mil sobre los activos, en beneficio exclusivo de las cooperativas de ahorro y crédito y de las agropecuarias, sin que todavía se encuentre explicación a la no extensión de esa exoneración en favor de las restantes tipos de cooperativas.

### **Legislación sancionatoria**

Hemos visto las menciones como empresa, las facilidades, los beneficios tributarios, en favor de las organizaciones de la EPS, ahora corresponde ver las responsabilidades, particularmente, de sus dirigentes y socios, para que dejemos de considerar que las organizaciones de la EPS son fuente de ingresos ilícitos o de abuso de la confianza ciudadana, como, por suerte, muy pocos malos o falsos dirigentes piensan, cuando convierten a las organizaciones en empresas de su propiedad personal o del reducido grupo que los respalda, para prevenir y sancionar estas conductas se han previsto algunas normas en la LOEPS, que son de conocimiento general y no hay necesidad de abundar en ellas y en el Código Integral Penal, que las vemos a continuación.

### **Código Orgánico Integral Penal, COIP<sup>49</sup>**

*Art. 186.- Estafa.- La persona que, para obtener un beneficio patrimonial para sí misma o para una tercera persona, mediante la simulación de hechos falsos o la deformación u ocultamiento de hechos verdaderos, induzca a error a otra, con el fin de que realice un acto que perjudique su patrimonio o el de una tercera, será sancionada con pena privativa de libertad de cinco a siete años.*

*La estafa cometida a través de una institución del Sistema Financiero Nacional, de la economía popular y solidaria que realicen intermediación financiera mediante el empleo de fondos privados públicos o de la Seguridad Social, será sancionada con pena privativa de libertad de siete a diez años.*

Adicionalmente, el artículo 278 tipifica como peculado los perjuicios causados a las instituciones financieras populares y solidarias por sus funcionarios, empleados, administradores, vocales de los consejos de administración y vigilancia y la concesión de créditos vinculados, en perjuicio de la institución, conductas infractoras sancionadas con prisión de 7 a 13 años y, finalmente, quienes divulguen noticias falsas que causen alarma y provoquen retiro masivo de depósitos, serán sancionados con pena privativa de la libertad de 5 a 7 años.

---

49 Registro Oficial Suplemento 180 de 10-feb.-2014. Última modificación: 21-jul.-2016.





## **Ley de Prevención de Lavado de Activos y del Financiamiento de Delitos<sup>50</sup>**

Como corolario de nuestros comentarios, observamos la imposición de una nueva obligación a las cooperativas de todos los tipos y es la de informar a la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE) a través de la entrega de los reportes previstos en esta Ley, de acuerdo a la normativa que en cada caso se dicte, las operaciones y transacciones económicas, consideradas inusuales y aquellas cuyo valor sea igual o superior al previsto en esta ley.

### **Conclusiones**

Según lo expuesto a lo largo del presente trabajo, como casi la totalidad de normas que han sido revisadas, datan de los últimos ocho años, lo cual, dicho en otras palabras, demuestra que se han dictado durante el gobierno de la denominada Revolución Ciudadana, por tanto, haciendo abstracción de posiciones políticas, ideológicas, pro o antigubernistas, nadie puede dudar que, ningún gobierno en la historia promovió y legisló sobre la economía popular y solidaria, tanto como el actual.

Una segunda lección que nos deja la revisión del marco jurídico, es que estamos hablando no solo de una nueva forma de hacer economía, sino también de una nueva forma de ver el derecho, pues, la declaratoria del sistema económico, como social y solidario y la identificación de este sector, como diferente del privado y público, además de su reconocimiento como forma de propiedad y de organización de la producción, establecidos por norma constitucional, han conllevado el reconocimiento jurídico de su particular naturaleza, conceptos como el de Acto Solidario, son incorporados en la legislación tributaria, con absoluta claridad y precisión; vemos también como se abre el abanico de actividades económicas, antes reservadas solo para el sector público y privado y vedadas indirectamente a las asociaciones y cooperativas, como la provisión de servicios de energía eléctrica, de telecomunicaciones y de administración de puertos y aeropuertos.

Sin embargo, quedan rezagos de añejos criterios que impiden la conformación de asociaciones y cooperativas para el ejercicio de la actividad turística, por ejemplo, pues, la Ley de la materia, solo hace referencia a las organizaciones de turismo comunitario y empresas del sector privado, o la imposibilidad de constituir cooperativas de seguros, pues, la Ley General de Seguros, no solo que, en su artículo 3, determina que son empresas de seguros, las compañías anónimas, sino por si fuera poco deroga expresamente el artículo 116 de la antigua Ley de Cooperativas que, precisamente, se refiere a las cooperativas de seguros y, como consecuencia de ello,

---

50 Registro Oficial Suplemento 802 de 21-jul.-2016.



la cooperativa de seguros COOPSEGUROS se transformó en sociedad anónima y, bajo esta figura jurídica se liquidó.

Con las dos excepciones anotadas, insistimos, queda claro que existen normas suficientes y adecuadas para la promoción y el desarrollo de la economía solidaria, quedando “vía abierta” para su aplicación, aunque debemos admitir que, a futuro, veremos cuánto se aplicó por convicción y cuanto por conveniencia, pues, un sector de los ecuatorianos es proclive a utilizar la norma por conveniencia, pero la economía solidaria va más allá de la simple conveniencia, porque se la practica por convicción, caso contrario, tarde o temprano, esa inadecuada práctica conlleva a su autoanulación y fracasa.

Este apuntador, parafraseando lo que expresara hace algunos años, refiriéndose a los momentos del cooperativismo, por parte de Alianza para el Progreso, en la década de los sesenta, observando que se formaron cooperativas, pero no cooperativistas, ahora se anima a preguntarse, ¿si cuenta con un marco legal suficiente, no será que faltan cooperativistas?



## **Bibliografía**

- El ‘Buen Vivir’: objetivo y camino para otro modelo.
- Compilación, Francisco Muñoz. Análisis. Nueva Constitución, ILDIS – La Tendencia, Quito, 2008. Par León T. Magdalena septiembre 2008.
- Porras Velasco, Angélica, «Constitución, Sumak Kawsay y trabajo», Estado, Derecho y Justicia. Estudios en honor a Julio César Trujillo, Estudios Jurídicos No. 33, 2012, 244.
- La construcción social del “Buen Vivir” (Sumak Kawsay) en Ecuador Genealogía del diseño y gestión política de la vida.
- David Cortez\* [www.uasb.edu.ec/UserFiles/369/.../buenvivirysumakkawsay/.../Cortez.pdf](http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/369/.../buenvivirysumakkawsay/.../Cortez.pdf).
- Legislacion vigente.- LEXIS.