

**SEÑORES MAGISTRADOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**JUAN PABLO GUERRA GALÁN**, con cédula de ciudadanía No. 0103560017, mayor de edad, de profesión economista, con domicilio laboral en la ciudad de Quito, en mi calidad de Director Ejecutivo y Representante Legal de la **ASOCIACIÓN DE ORGANISMOS DE INTEGRACIÓN DEL SECTOR FINANCIERO POPULAR Y SOLIDARIO (ASOFIPSE)**, con Registro Único de Contribuyentes No. 1793201570001, al amparo de los artículos 436 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador, en adelante –CRE–y los artículos 74, 75 numeral I, literal c), 77, 78 y 79 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en adelante –LOGJCC–, muy respetuosamente comparezco ante ustedes para impugnar la constitucionalidad por razones de forma y de fondo de la **DISPOSICIÓN TRANSITORIA DÉCIMA PRIMERA DE LA LEY ORGÁNICA DE INTEGRIDAD PÚBLICA**, publicada en el Tercero Suplemento del Registro Oficial No. 68 de fecha 26 de junio de 2025, a través de la presente **ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD CON SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE LA NORMA IMPUGNADA**, al tenor de los siguientes acápites:

**I**

**DESIGNACIÓN DE LA AUTORIDAD ANTE QUIEN SE PROPONE Y LOS NOMBRES Y APELLIDOS DE LA ACCIONANTE**

La designación de la autoridad ante quien se propone es la Corte Constitucional del Ecuador, la persona accionante y demás generales de ley, quedan señalados *ut supra*, de conformidad con el artículo 439 de la Constitución y artículos 77, 79 y 98 de la LOGJCC.

**II**

**DENOMINACIÓN DEL ÓRGANO EMISOR DE LA DISPOSICIÓN JURÍDICA OBJETO DEL PROCESO**



+593 984496955  
+593 994415870



edgar.penaherrera@icored.coop  
jpguerra@ucacsur.coop



Inglaterra E3-263 y Av. Amazonas  
Edif. Centro Ejecutivo Of. 701



Con la presente demanda impugno la constitucionalidad por la forma y el fondo de la LEY ORGÁNICA DE INTEGRIDAD PÚBLICA, publicada en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 68 de fecha 26 de junio de 2025, misma que fue discutida y aprobada por el Pleno de la Asamblea Nacional en segundo debate el 24 de junio de 2025, y en la que participó en calidad de colegislador el Presidente de la República del Ecuador al momento de su sanción el 25 de junio de 2025.

Por lo expuesto, una vez admitida la presente Acción Pública de Inconstitucionalidad, conforme al artículo 80 numeral 2 literal c) de la LOGJCC, se deberá correr traslado con el respectivo auto de admisión a las siguientes autoridades:

**2.1. NIELS ANTHONEZ OLSEN PEET**, en calidad de **PRESIDENTE** de la **ASAMBLEA NACIONAL**, quien representa legal, judicial y extrajudicialmente al órgano emisor de la disposición impugnada, a quien se le correrá traslado en el Palacio Legislativo de la Asamblea Nacional, ubicado en la Av. 6 de Diciembre y Piedrahita, de esta ciudad de Quito.

**2.2. DANIEL ROY GILCHRIST NOBOA AZÍN**, en calidad de **PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**, por ser titular del órgano que sancionó la disposición impugnada, a quien se le correrá traslado en el Palacio de Carondelet, en las calles García Moreno N10-43 entre Chile y Espejo, de esta ciudad de Quito.

**2.3.** Por encontrarse en la parte accionada, dos entidades estatales, de conformidad con el artículo 6 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, de considerarlo pertinente por su autoridad, solicito se notifique a la **PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO**, a través de su representante legal, el señor Procurador General del Estado, Doctor **JUAN CARLOS LARREA VALENCIA**, a quien se le citará en el domicilio principal, en la Av. Amazonas N39-123 y Arízaga, de esta ciudad de Quito.

### III

#### **DETERMINACIÓN DE LAS DISPOSICIONES ACUSADAS COMO INCONSTITUCIONALES**

En virtud del artículo 79 numeral 4 de la LOGJCC, la disposición materia de la presente impugnación constitucional, se determina con claridad y precisión de



la siguiente forma, sin perjuicio de la atribución que el artículo 436 numeral 3 de la Constitución, otorga a la Corte Constitucional respecto a la declaratoria de inconstitucionalidad de normas conexas que tengan relación con las disposiciones impugnadas.

Es así, que se impugna la Disposición Transitoria Décima Primera de la Ley Orgánica de Integridad Pública, que prescribe lo siguiente:

**Décima Primera.-** Previo el desarrollo de los análisis de interconexión y riesgo sistémico, en el término de noventa días (90) contados a partir de la posesión de los miembros de la Junta de Política y Regulación Financiera y Monetaria, esta emitirá las regulaciones necesarias para identificar las cooperativas de ahorro y crédito que, con la finalidad de proteger los ahorros y aportes de la ciudadanía de las localidades y preservar la estabilidad financiera, deben transformarse en sociedades anónimas del sector financiero privado, bajo supervisión de la Superintendencia de Bancos.

#### IV FUNDAMENTO DE LA PRETENSIÓN

##### 4.1. DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES Y CONVENCIONALES INFRINGIDAS<sup>1</sup>

**4.1.1. Disposiciones relativas al cargo de Inconstitucionalidad por la forma:** La Disposición Transitoria Décima Primera de la Ley Orgánica de Integridad Pública es contraria al artículo 136 de la Constitución de la República del Ecuador por razones de forma en lo relativo a la UNIDAD DE MATERIA:

- **Art. 136.-** Los proyectos de ley deberán referirse a una sola materia y serán presentados a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional con la suficiente exposición de motivos, el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que con la nueva ley se derogarían o se reformarían. Si el proyecto no reúne estos requisitos no se tramitará.

**4.1.2. Disposiciones relativas al cargo de Inconstitucionalidad por el fondo:** La LEY ORGÁNICA DE INTEGRIDAD PÚBLICA en su Disposición Transitoria Décima Primera es contraria a las siguientes disposiciones constitucionales y convencionales por razones de fondo:

##### **Constitución de la República del Ecuador**

- **Art. 11.-** El ejercicio de los derechos se regirán por los siguientes principios: (...)

---

<sup>1</sup> La especificación del contenido y alcance de las disposiciones constitucionales y convencionales invocadas será desarrollado en el numeral 4.2. de esta demanda.



4. Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales. (...)

8. El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y

- **Art. 66.-** Se reconoce y garantizará a las personas: (...)

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

- **Art. 283.-** El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir.

El sistema económico se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y las demás que la Constitución determine. La economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios.

- **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.
- **Art. 311.-** El sector financiero popular y solidario se compondrá de cooperativas de ahorro y crédito, entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales, cajas de ahorro. Las iniciativas de servicios del sector financiero popular y solidario, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas, recibirán un tratamiento diferenciado y preferencial del Estado, en la medida en que impulsen el desarrollo de la economía popular y solidaria.

### **Convención Americana De Derechos Humanos (CADH)**

- **Artículo 16. Libertad de Asociación**

1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole.

2. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

3. Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales, y aun la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía.



## **4.2. ARGUMENTOS CLAROS, CIERTOS, ESPECÍFICOS Y PERTINENTES, POR LOS CUALES SE CONSIDERA QUE EXISTE UNA INCOMPATIBILIDAD NORMATIVA**

**4.2.1. Primer problema jurídico:** ¿ La Disposición Transitoria Décima Primera de la Ley Orgánica de Integridad Pública es Inconstitucional por la forma al no existir unidad de materia y conexidad clara, específica, estrecha, necesaria y evidente, de carácter temático, teleológico o sistemático con la exposición de motivos, considerandos, articulado y otras disposiciones de la ley?

### **4.2.1.1. Relación circunstanciada de los hechos en torno al procedimiento de formación de la ley**

#### **Hecho base 1 (Presentación del proyecto de ley):**

El 27 de mayo de 2025 mediante Oficio No. T.001-SGJ-25-001, el Presidente de la República, Daniel Noboa Azín, presentó el proyecto de "LEY ORGÁNICA DE INNOVACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN PÚBLICA", calificado como urgente en materia económica

De acuerdo con los considerandos, exposición de motivos y objeto del proyecto de ley, este perseguía *"implementar mecanismos de innovación en la contratación Pública, con la finalidad de optimizar el desarrollo sostenible y equitativo; erradicar la corrupción en compras públicas; mejorar la eficiencia del sector público; y, fortalecer el tejido social, financiero y económico de las y los ecuatorianos al garantizar que Los bienes y servicios públicos satisfagan sus necesidades."*

En ninguna parte del proyecto de ley inicial se hace referencia a las regulaciones que deberá emitir la Junta de Política y Regulación Financiera y Monetaria, para identificar las cooperativas de ahorro y crédito que deben transformarse en sociedades anónimas del sector financiero privado, bajo supervisión de la Superintendencia de Bancos.

De acuerdo con el proyecto de ley, las leyes que se reformaban eran las siguientes:



<b>LEY ORGÁNICA DE INNOVACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN PÚBLICA</b>			
<b>No.</b>	<b>Ley a reformar</b>	<b>Temática</b>	<b>Ámbito</b>
<b>1</b>	Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública	Contratación pública.	Gestión Pública
<b>2</b>	Ley Orgánica del Servicio Público	Servicio público.	Gestión Pública

Como podemos evidenciar, formalmente no existía en el proyecto de ley vicio de inconstitucionalidad respecto al texto inicial presentado por el Presidente de la República, toda vez, que el articulado hacia referencia a la gestión pública.

**Hecho base 2 (Informe para primer debate por parte de la Comisión Especializada Permanente de Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa):**

El primer aspecto relevante por considerar sobre la unidad de materia del proyecto de ley es que en el informe para primer debate de 12 de junio de 2025 la Comisión Especializada Permanente de Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa cambió el Título de "LEY ORGÁNICA DE INNOVACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN PÚBLICA" a "LEY ORGÁNICA DE INTEGRIDAD PÚBLICA".

De acuerdo al informe para primer debate del proyecto de ley, las leyes que se reformarían, además de las dos originales, serían las siguientes: Código Orgánico Monetario y Financiero; Código Orgánico Integral Penal; Código de la Niñez y Adolescencia; Ley de la Contraloría General del Estado; Ley Orgánica de Solidaridad Nacional; Código Orgánico General de Procesos; Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación; Código Orgánico Administrativo; y, Ley Orgánica de Empresas Públicas.

Nuevamente, en ninguna parte del proyecto de ley ni su informe se hace referencia a las regulaciones que deberá emitir la Junta de Política y Regulación Financiera y Monetaria para identificar las cooperativas de ahorro y crédito que



deben transformarse en sociedades anónimas del sector financiero privado, bajo supervisión de la Superintendencia de Bancos.

Es decir, que este aspecto no fue debatido previamente en primer debate por el Pleno de la Asamblea Nacional. Inclusive, la única reforma al Código Orgánico Monetario y Financiero se limita a la designación del Gerente del Banco Central en su artículo 50.

**Hecho base 3: (Informe para segundo debate por parte de la Comisión Especializada Permanente de Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa):**

La Comisión Especializada Permanente de Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa en el informe para segundo debate de 22 de junio de 2025 del proyecto de ley "LEY ORGÁNICA DE INTEGRIDAD PÚBLICA incluyen más reformas a otros cuerpos normativos y disposiciones transitorias.

Las nuevas leyes a reformarse son las siguientes: Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria; Ley Orgánica de Transporte Terrestre Tránsito y Seguridad Vial; Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo; Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas; Código Tributario; Código Orgánico de la Función Judicial; y, Ley Orgánica de Movilidad Humana, algunas de ellas no tienen relación con el objeto de la ley que es la integridad pública.

En el caso de las Disposiciones Transitorias, sin tener relación con la exposición de motivos, considerandos, articulado, otras leyes reformadas, incluso, con las reformas a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, se incluye la Disposición Transitoria Décima Primera que es objeto de esta demanda de inconstitucionalidad, en la cual la Junta de Política Regulación Financiera y Monetaria, identificará a las cooperativas de ahorro y crédito que pertenecen al sistema financiero de la economía popular y solidaria a efectos de que se transformen en sociedades anónimas y pasen al sistema financiero privado bajo la supervisión de la Superintendencia de Bancos.

Finalmente, se derogan artículos de leyes relacionadas a materia de hidrocarburos y la seguridad social.



**Hecho base 4: (Texto aprobado por la Asamblea Nacional):**

El Pleno de la Asamblea Nacional el 24 de junio de 2025 en segundo debate aprobó el proyecto de ley "LEY ORGÁNICA DE INTEGRIDAD PÚBLICA" con 84 votos afirmativos.

En el texto final, se incluyeron otras reformas a otros cuerpos normativos, como es el caso de la Ley de Creación de la Universidad de Seguridad Ciudadana y Ciencias Policiales y la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

**Hecho base 5: (Sanción del proyecto de ley por parte del Presidente de la República):**

El Presidente de la República el 25 de junio de 2025 sancionó el proyecto de LEY ORGÁNICA DE INTEGRIDAD PÚBLICA y dispuso su promulgación y publicación en el Registro Oficial, tal como consta en Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 68 de fecha 26 de junio de 2025.

En el texto vigente las leyes reformadas y derogadas son las siguientes: **(1)** Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; **(2)** Ley Orgánica del Servicio Pública; **(3)** Código Orgánico Monetario y Financiero; **(4)** Código Orgánico Integral Penal; **(5)** Código de la Niñez y Adolescencia; **(6)** Ley de la Contraloría General del Estado; **(7)** Ley Orgánica de Solidaridad Nacional; **(8)** Código Orgánico General de Procesos; **(9)** Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación; **(10)** Código Orgánico Administrativo; **(11)** Ley Orgánica de Empresas Públicas; **(12)** Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria; **(13)** Ley Orgánica de Transporte Terrestre Tránsito y Seguridad Vial; **(14)** Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo; **(15)** Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas; **(16)** Código Tributario; **(17)** Código Orgánico de la Función Judicial; **(18)** Ley Orgánica de Movilidad Humana; **(19)** Ley de Creación de la Universidad de Seguridad Ciudadana y Ciencias Policiales; **(20)** Ley Orgánica de la Función Legislativa; **(21)** Ley de Hidrocarburos; **(22)** Ley de Seguridad Social; y, **(23)** Decreto Legislativo 104 de 10 de marzo de 1967.

En el caso de las Disposiciones Transitorias está vigente la Décima Primera que es objeto de esta demanda de inconstitucionalidad, respecto a la



transformación de las cooperativas de ahorro y crédito en sociedades anónimas.

**4.2.1.2. Concreción del cargo: La UNIDAD DE MATERIA fue transgredido en el procedimiento de formación de la Ley Orgánica de Integridad Pública al incluir la Disposición Transitoria Décima Primera que tiene que ver con la transformación de las cooperativas de ahorro y crédito en sociedades anónimas.**

El legislador en el Estado constitucional está obligado a **ADECUAR FORMAL** y materialmente las leyes a los derechos previstos en la constitución y en los tratados internacionales conforme lo dispone el **artículo 84 de la Constitución de la República** (Garantía constitucional normativa).

La expedición, reforma, sustitución, derogatoria e interpretación de las leyes es la atribución que ha distinguido a los órganos legislativos respecto de las atribuciones que tienen otros órganos constitucionales de producción normativa, siendo, además, la mayor expresión de la voluntad general de los ciudadanos para la ordenación de las relaciones jurídicas y sociales

Para ejemplificar esta situación podemos citar el artículo 1 del Código Civil que prescribe lo siguiente: "*La ley es una declaración de la voluntad soberana que, manifestada en la forma prescrita por la Constitución, manda, prohíbe o permite (...)*", lo cual supone el respeto por el fundamento democrático de esta y los límites formales y materiales que la Constitución establece. En este caso, haremos referencia a la violación formal de la Constitución por parte de la Asamblea Nacional al momento de incluir en el informe para segundo debate la Disposición Transitoria Décima Primera. (Subrayado y negritas por fuera del texto).

La Corte Constitucional ha indicado que en el Estado constitucional el rol del legislador es el de fungir como un "Garante de los derechos", tal como se desprende del numeral 3.1.2. del Dictamen No. 003-19-DOP-CC de 14 de marzo de 2019 para resolver la objeción presidencial por inconstitucionalidad al proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos; sin embargo, al referirse sobre su libertad de configuración normativa,



la Corte signó lo siguiente en el párrafo 24: "(...) *la esfera de la legalidad es amplia, teniendo inclusive facultades discrecionales, más no ilimitadas, en los aspectos en los cuales no exista expresamente una orden o prohibición en contrario de Norma Suprema, sino que en su lugar le permita establecer reglas, regulaciones, requisitos y procedimientos legales (...)*".

En ese sentido, podemos señalar que la Asamblea Nacional del Ecuador en el Estado constitucional goza de libertad de configuración normativa y política, la cual le da cierto margen de discrecionalidad al momento de redactar las leyes; no obstante, deberá observar las limitaciones que están prescritas en la propia constitución, que son de carácter formal y material, como es el procedimiento de formación legislativa, la reserva de ley, pero principalmente **la UNIDAD DE MATERIA prevista en el artículo 136 de la Constitución de la República y la obligatoriedad de que los textos hayan sido sometidos a dos debates, tal como lo reza el artículo 137 ibídem.**

La Corte Constitucional Colombiana sobre la libertad de configuración normativa ha indicado en la Sentencia No. C-736/02 lo siguiente: "(...) *el legislador tiene libertad de configuración para crear y modificar (...) siempre y cuando respete los derechos, garantías, principios y valores contemplados en la misma Constitución y obre conforme a los principios de razonabilidad y proporcionalidad*". (Subrayado por fuera del texto)

Ahora bien, en el caso de la Disposición Transitoria Décima Primera de la Ley Orgánica de Integridad Pública la UNIDAD DE MATERIA como límite formal constitucional ha sido transgredida por el legislador.

De acuerdo con la Sentencia No. 32-21-IN/21 y acumulado de la Corte Constitucional, el principio de unidad de materia tiene como finalidad:

(...) racionalizar las prácticas legislativas, tanto en relación con la coherencia de las leyes, como en la organización del debate público propio de una democracia deliberativa: la discusión de un proyecto de ley debe concentrarse en una materia más o menos delimitada para que la discusión no se disperse, lo que puede afectar la racionalidad y razonabilidad de la legislación resultante. El deterioro del diálogo legislativo lesiona el valor de la democracia porque este descansa, según la Constitución, no solo en la voluntad del pueblo y de las autoridades que lo representan (art. 1), sino también en la deliberación pública (art. 95 inciso segundo). (Subrayado por fuera del texto).



Complementando aquello, la Magistratura en la Sentencia No. 110-21-IN/22 ha indicado que la unidad de materia busca un debate legislativo transparente que evite las normas satélite que no tengan ningún tipo de relación con la finalidad de buscar actos normativos coherentes:

141. Esta exigencia busca el desarrollo de un debate legislativo transparente sobre las distintas disposiciones de una materia, sin las dificultades que acarrea el introducir al debate normas satélite, sin ningún tipo de relación. De esta manera, no sólo se trata de la satisfacción de una mera formalidad en el proceso legislativo, sino de un mandato constitucional en busca de técnica legislativa al momento de evaluar la pertinencia de que distintas disposiciones de un proyecto de ley formen un solo cuerpo normativo coherente. (Subrayado por fuera del texto).

La regla general cuando se impugna la constitucionalidad por falta de unidad de materia de una ley ordinaria es que el control o examen que realice la Corte Constitucional sea con una **intensidad intermedia** debido a la deferencia razonada que tiene la Magistratura con el legislador (*principio pro legislatore*);<sup>2</sup> sin embargo, la propia Corte Constitucional ha indicado en la Sentencia No. 58-11-IN/22 de 12 de enero de 2022, párrs. 72-74, que este control tendrá **una intensidad más fuerte o será más riguroso** cuando se trate de proyecto de ley calificados como urgentes en materia económica, tal como ocurre con la Ley Orgánica de Integridad Pública:

Más aún, en la medida que el principio democrático, la participación ciudadana o el prolongado tiempo de discusión del proyecto no podrían justificar un menor grado de satisfacción del principio de unidad de materia como en otro tipo normas legislativas, el control del principio de unidad de materia debe ser más riguroso que el estándar aplicable a la legislación ordinaria. (Subrayado y negritas por fuera del texto).

En ese orden de cosas, procederemos a analizar si la Disposición Transitoria Décima Primera de la Ley Orgánica de Integridad Pública cumple con lo dispuesto en los artículos 136 de la Constitución y 116 de la LOGJCC, además, de los criterios desarrollados por la Corte Constitucional en su jurisprudencia.

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 028-12-SIN-CC. En igual sentido, se han pronunciado las sentencias N.º 003-14-SIN-CC, 053-16-SIN-CC, 002-18-SIN-CC y 75-15-IN/21, entre otras.



El artículo 116 de la LOGJCC sobre el control formal de la unidad de materia prescribe lo siguiente:

**Art. 116.- Unidad de materia.-** El control formal de constitucionalidad comprenderá la verificación de la unidad de materia, para lo cual la Corte Constitucional verificará, entre otras cosas, que:

1. Todas las disposiciones de una ley se refieran a una sola materia, por lo que debe existir entre todas ellas una conexidad clara, específica, estrecha, necesaria y evidente, de carácter temático, teleológico o sistemático;
2. La totalidad del contenido del proyecto corresponda con su título;
3. Para determinar la conexidad entre las disposiciones legales, la Corte Constitucional deberá tener en cuenta la exposición de motivos y las variaciones entre los textos originales y los definitivos, entre otros.

**a) Sobre la conexidad temática de la Disposición Transitoria Décima Primera con el contenido de la Ley Orgánica de Integridad Pública**

Para efectos de determinar la unidad temática, es preciso delimitar el tema dominante o eje temático regulado en la ley y cotejarlo con sus distintas disposiciones a fin de deducir si entre el contenido genérico de la ley y sus disposiciones existe una conexidad clara, específica, estrecha, necesaria y evidente.

De la revisión del proyecto de ley podemos identificar que existe un gran eje que es la integridad pública principalmente en el Sistema Nacional de Contratación Pública y en el régimen laboral de los servidores públicos que se encuentran regulados por la LOSEP. De ahí que, podemos evidenciar otras reformas menores a diferentes cuerpos normativos que tienen una relación mínima con la integridad pública, como son las reformas a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, Ley de Empresas Públicas, entre otros, que hacen referencia a contratación pública y régimen laboral y otras que no.

Ya en el ámbito específico, existen reformas al Código Orgánico Monetario y Financiero (Disposición Reformatoria primera) y a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria (Disposición Reformatoria Décima) que tratan sobre diversos temas, que no tienen que ver con la integridad pública, Sistema Nacional de Contratación Pública y régimen laboral, sino, cambios relativos a la estructura



institucional y designación de las autoridades de la Política Económica y Política Monetaria del país, como es el caso del Gerente del Banco Central y la Junta de Política y Regulación Financiera y Monetaria.

De ahí que, en los considerandos, exposición de motivos, articulado u otras disposiciones del proyecto de ley inicial, informe para primer y segundo debate y texto aprobado no se puede determinar como eje temático el SISTEMA FINANCIERO DE LA ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA, y menos aún, el objetivo o la finalidad de transformar en sociedades anónimas del sector financiero privado, bajo supervisión de la Superintendencia de Bancos a las cooperativas de ahorro y crédito.

Por lo tanto, la Disposición Transitoria Décima Primera carece de conexidad temática con el resto del proyecto de ley.

#### **b) Sobre la conexidad teleológica de la Ley Orgánica de Integridad Pública**

La conexidad teleológica, como exigencia del principio de unidad de materia, implica que entre la ley analizada y cada una de sus disposiciones debe existir una identidad de objetivos y finalidades.

Es así como en el artículo 1 de la ley tenemos lo siguiente:

**Artículo 1.- Objeto.- La presente Ley tiene por objeto regular todos los aspectos de la integridad en la gestión pública**, con el objetivo de erradicar la violencia; la corrupción en todos los cargos y funciones públicas; mejorar la eficiencia del sector público; y, fortalecer el tejido social, financiero y económico de las y los ecuatorianos, garantizando que los bienes y servicios públicos satisfagan sus necesidades (...) (Subrayado y negritas por fuera del texto).

Si bien el artículo hace referencia al tejido financiero y económico, no guarda relación *stricto sensu* con Sistema Financiero y menos al Sistema Financiero de la Economía Popular y Solidaria; por el contrario, es el mismo texto que hacía referencia el proyecto inicial del Presidente de la República denominado "**Ley Orgánica de Innovación y Fortalecimiento de la Gestión Pública**" en la que no existía la intención de transformar las cooperativas de ahorro y crédito en sociedades anónimas. Abajo se puede apreciar una captura de pantalla del



texto original; por lo tanto, la referencia al tejido social, financiero y económico tenía que ver con las reformas a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y la LOSEP, conforme al texto de origen.

## **LEY ORGÁNICA DE INNOVACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN PÚBLICA**

### **TÍTULO I GENERALIDADES**

**Artículo 1.- Objeto.-** La presente Ley Orgánica tiene por objeto implementar mecanismos de innovación en la contratación Pública, con la finalidad de optimizar el desarrollo sostenible y equitativo; erradicar la corrupción en compras públicas; mejorar la eficiencia del sector público; y, fortalecer el tejido social, financiero y económico de las y los ecuatorianos al garantizar que los bienes y servicios públicos satisfagan sus necesidades.

Respecto al artículo 4 de la ley que tiene que ver con las finalidades, el texto reza lo siguiente:

**Artículo 4. Finalidad.-** La presente Ley tiene como finalidad garantizar una administración pública íntegra, eficiente, ágil, transparente, libre de violencia y corrupción, con responsabilidad ambiental y social y orientada a resultados, mediante la optimización del uso de los recursos del Estado y la detección de conductas y problemas estructurales, para fortalecer la prestación oportuna, transparente y de calidad de los servicios a la ciudadanía.

Como podemos observar, tampoco se hace referencia al Sistema Financiero y menos al Sistema Financiero de la Economía Popular y Solidaria.

En consecuencia, bajo el escrutinio riguroso que corresponde a una ley calificada como urgente en materia económica, que además incluyó disposiciones que no fueron presentadas por el ejecutivo y que no fueron discutidas y observadas en el primer debate, la Disposición Transitoria Décima Primera no presenta una conexidad directa y evidente con el objeto y los fines generales y específicos de la Ley Orgánica de Integridad Pública.

#### **c) Sobre la conexidad sistemática de la Ley Orgánica de Integridad Pública**



Las disposiciones de una ley guardan conexidad sistemática si su contenido da lugar a un conjunto coherente de reglas, principios y valores jurídicos. En esa línea, por las razones expuestas en los literales precedentes, podemos colegir que la Disposición Transitoria Décima Primera no guardan coherencia, ni vínculos de sistematicidad con las distintas disposiciones de la Ley Orgánica de Integridad Pública y peor aún una relación teleológica.

Por lo tanto, la Disposición Transitoria Décima Primera es inconstitucional por la forma al incumplir el requisito de unidad de materia, al carecer de vinculación temática, teleológica y sistemática, conforme lo dispone el artículo 136 de la Constitución de la República.

**4.2.2. Segundo problema jurídico: ¿La Disposición Transitoria Décima Primera de la Ley Orgánica de Integridad Pública violenta el derecho de asociación de los socios de las cooperativas de ahorro y crédito que pertenecen al sistema financiero popular y solidario al disponer su transformación en sociedades anónimas del sector financiero privado, bajo supervisión de la Superintendencia de Bancos?**

Sobre el alcance del derecho de asociación la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha indicado que este comprende la posibilidad de las personas de *"crear o participar en entidades u organizaciones con el objeto de actuar colectivamente para la consecución de los más diversos fines, siempre y cuando éstos sean legítimos"*<sup>3</sup>, lo cual supone el derecho de formar asociaciones sin restricciones distintas a las permitidas en los incisos 2 y 3 del propio artículo 16 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), siendo una manifestación de libertad de toda persona de no ser compelida y obligada a asociarse.

La Corte Constitucional en la Sentencia No. 56-09-IN y acumulados/22 ha señalado que la libertad de asociación no solo es un derecho en sí mismo, sino también una precondition de la democracia, en tanto *"forma parte de la esencia de una sociedad activa y una democracia en funcionamiento"*.

---

<sup>3</sup> Corte IDH. Caso Escher y otros Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de julio de 2009. Serie C No. 2001



Ya en el caso que nos convoca, respecto al derecho asociación de las organizaciones de la economía popular y solidaria, la Constitución de la República en sus artículos 283, 309 y 311 reconoce: **(1)** primero, que el sistema económico es social y solidario, mismo que está compuesto por ORGANIZACIONES de la economía popular y solidaria;<sup>4</sup> **(2)** Segundo, que el sistema financiero nacional está conformado, entre otros, por el sector u organizaciones de la economía popular y solidaria, mismo que tiene normas y entidades de control específicas y diferenciadas;<sup>5</sup> y, **(3)** tercero, que el sistema financiero popular y solidario está instituido por cooperativas de ahorro y crédito, entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro.<sup>6</sup>

Sobre el ejercicio de derecho de asociación de las cooperativas el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria prescribe lo siguiente sobre su naturaleza y alcance, indicando que son "(...) sociedades de personas que se han unido en forma voluntaria para satisfacer sus necesidades

---

<sup>4</sup> Constitución de la República del Ecuador: "**Art. 283.-** El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir.

*El sistema económico se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y las demás que la Constitución determine. La economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios."*

<sup>5</sup> Constitución de la República del Ecuador: "**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."

<sup>6</sup> Constitución de la República del Ecuador: "**Art. 311.-** El sector financiero popular y solidario se compondrá de cooperativas de ahorro y crédito, entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales, cajas de ahorro. Las iniciativas de servicios del sector financiero popular y solidario, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas, recibirán un tratamiento diferenciado y preferencial del Estado, en la medida en que impulsen el desarrollo de la economía popular y solidaria."



*económicas, sociales y culturales en común, mediante una empresa de propiedad conjunta y de gestión democrática, con personalidad jurídica de derecho privado sin fines de lucro y de interés social. (...) Las cooperativas, en su actividad y relaciones, se sujetarán a los principios establecidos en esta Ley, a los valores y principios universales del cooperativismo y a las prácticas de Buen Gobierno Cooperativo"*

Complementariamente a esto, el artículo 445 del Código Orgánico Monetario y Financiero establece la naturaleza y objetivos de las cooperativas de ahorro y crédito, haciendo referencia explícita sobre la voluntariedad para su constitución bajo los principios de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria:

**Art. 445.- Naturaleza y objetivos.-** Las cooperativas de ahorro y crédito son sociedades de personas con identidad cooperativa, organizaciones formadas por personas naturales o jurídicas que se unen voluntariamente bajo los principios establecidos en la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, con el objetivo de realizar actividades de intermediación financiera y de responsabilidad social con sus socios y, previa autorización de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, con clientes o terceros, con sujeción a las regulaciones que emita la Junta de Política y Regulación Financiera. (...). (Subrayado y negritas por fuera del texto).

Ahora bien, la Disposición Transitoria Décima Primera de la Ley Orgánica de Integridad Pública indica que bajo resolución de la Junta de Política y Regulación Financiera y Monetaria ciertas cooperativas de ahorro y crédito deberán "TRANSFORMARSE" en sociedades anónimas del sector financiero privado (Bancos) bajo la supervisión de la Superintendencia de Bancos.

Eso quiere decir, que a través de un acto administrativo emitido por la Junta de Política y Regulación Financiera y Monetaria las cooperativas de ahorro y crédito estarán OBLIGADAS a disolverse, para luego constituirse en sociedades anónimas.

Es preciso indicar que la disolución de acuerdo con lo previsto por el artículo 57 de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, tiene como únicas causales las siguientes: a) Vencimiento del plazo de duración establecido en el estatuto social de la cooperativa; b) Cumplimiento de los objetos para las cuales se constituyeron; c) Por sentencia judicial ejecutoriada; d) Decisión voluntaria de la Asamblea General, expresada con el voto secreto de las dos terceras partes



de sus integrantes; y, e) Por resolución de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria bajo determinadas causales, que tienen que ver por la irregularidad y cometimiento de infracciones.

Como podemos evidenciar, las causales de disolución tienen voluntariedad de origen que están previstas en el estatuto de constitución, como son las de los literales a) y b) y otra de voluntariedad derivada que tiene que ver con la del literal d), en la que los socios con la mayoría de las dos terceras partes de sus integrantes deciden disolver la sociedad.

Por otro lado, también la fusión y escisión, conforme lo dispone el artículo 56 Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, requiere de la decisión de las dos terceras partes de los socios o representantes, previa aprobación de la Superintendencia. Inclusive, la expresión de voluntad por escrito de los socios que no estuvieren de acuerdo con la fusión o escisión, se considerará como solicitud de retiro voluntario y dará derecho a la liquidación de los haberes.

En ese orden de cosas, la "TRANSFORMACIÓN" de las cooperativas de ahorro y crédito a sociedades anónimas, violenta varios principios de la economía popular y solidaria, como son los de la voluntariedad y la persecución de fines sociales sin ánimo de lucro, y obligando a los socios a asociarse bajo figuras jurídicas del sector financiero privado en la que no mediera su voluntad, ni siquiera por el cumplimiento de mandato legal u orden judicial, sino, la decisión de la Junta de Política y Regulación Financiera y Monetaria. Afectando así el derecho de asociación como parte del ejercicio de organización y autodeterminación que tienen de las entidades de la economía popular y solidaria.

La Corte Constitucional del Ecuador en la Sentencia No. 37-22-IN/24 sobre el ejercicio de derecho de asociación, la voluntariedad y las decisiones que adopten las organizaciones del sector financiero de la economía popular y solidaria ha dicho categóricamente lo siguiente:

66. (...) Esta Corte ya ha identificado además que la economía popular y solidaria basa sus relaciones en la solidaridad, cooperación, reciprocidad,



privilegiando al trabajo y al ser humano como sujeto y fin de su actividad, orientada al buen vivir, en armonía con la naturaleza, por sobre la apropiación, el lucro y la acumulación de capital. **En esa línea, sus actores buscan satisfacer necesidades económicas, sociales y culturales que tengan sus socios en común.** Por lo que, son de propiedad conjunta de los mismos y tiene como finalidad el interés social, **lo que no ocurre con las entidades financieras privadas, que tienen como principal finalidad la generación de lucro, se encuentran constituidas por accionistas y cuyos cuentahabientes son clientes y no socios.**

De la sentencia precitada, podemos advertir que la transformación de las cooperativas de ahorro y crédito a sociedades anónimas (Bancos), tiene varias implicaciones en el ejercicio del derecho de asociación de sus socios:

1. Ya no se satisfacen necesidades económicas, sociales y culturales, sino, que su fin será la búsqueda del lucro y acumulación del capital.
2. Los socios no tendrán esa calidad, sino, la de clientes, por lo tanto, ya no tendrán la misma participación en la toma de decisiones de la organización de la economía popular y solidaria.
3. Los ciudadanos que actualmente han decidido voluntariamente formar parte de una cooperativa de ahorro y crédito deberán en contra de su voluntad constituir una sociedad anónima o en su defecto dejar de participar en la nueva organización.

Ahora bien, el derecho de asociación no es un derecho absoluto, eso supone que pueda ser limitado por el legislador; no obstante, la medida de intervención legislativa debe estar respaldada en la consecución de un fin constitucional válido. En ese sentido, el numeral 2 del artículo 16 de la Convención Americana de Derechos Humanos establece como fines válidos: (1) la seguridad nacional; (2) seguridad; (3) orden público; (4) el derecho a la salud; (5) la moral pública; (6) o los derechos y libertades de los demás.

Ni en la exposición de motivos, considerandos, articulado o reformas se puede evidenciar el fin constitucionalmente válido, sino, que se limita esta disposición que es objeto de esta impugnación a indicar que esta transformación obligatoria será con la finalidad de "*proteger los ahorros y aportes de la ciudadanía de las localidades y preservar la estabilidad financiera*".



En ese sentido, la Disposición Transitoria Décima Primera de la Ley Orgánica de Integridad Pública se erige como una medida de intervención legislativa al derecho de asociación.

Respecto al desarrollo y regulación de los derechos que realiza el legislador y que lo reconoce la Corte Constitucional de Ecuador en el párrafo 21 del Dictamen No. 003-19-DOP-CC, señala que el legislador debe regular las relaciones y situaciones que no excedan o invadan el contenido esencial de los derechos.

Es así como en el proceso de formación de las leyes, deben regularse las relaciones y situaciones jurídicas de tal modo que no excedan o invadan el contenido esencial de los derechos y disposiciones fundamentales contemplados en la Norma Suprema; por lo tanto, tiene un límite dado **por el contenido esencial** de los derechos constitucionales que no los puede afectar, invadir, anular, más si los puede desarrollar y regular.

La Corte Constitucional del Ecuador a través de la Sentencia No. 019-15-SEP-CC sobre el principio de no restricción del contenido esencial de los derechos previsto en el **artículo 11 numeral 4** de la Constitución de la República ha indicado lo siguiente:

El principio de no restricción de derechos reconocido en el artículo 11 numeral 4 implica que estos no pueden ser disminuidos injustificadamente por el legislador u otros poderes públicos, lo cual no se opone a la tarea encomendada al legislador respecto de la configuración y regulación de derechos, que incluye el establecimiento de ciertos límites sustentados materialmente en principios constitucionales. (Subrayado por fuera del texto).

De acuerdo con la Sentencia No. 0029- 15- IN- SEN de la Corte Constitucional, la prohibición constitucional de no restricción del contenido esencial de los derechos se expresa en dos situaciones de interdicción a la injerencia de este. La primera situación de interdicción constitucional que brinda la protección más fuerte, pero a la vez la más acotada, es la prohibición que la limitación al derecho termine por vaciarlo de contenido, o en palabras del Protocolo



Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que contradiga "... el propósito y razón..." del derecho.

Adicionalmente, sobre el principio de no regresión de derechos previsto en el **artículo 11 numeral 8** de la Constitución, la Corte Constitucional en la Sentencia No. 005-13-SIN-CC ha manifestado que: la no regresividad de los derechos está dentro de aquellos presupuestos que enriquecen el valor de la justicia, ya que el contenido de los derechos se desarrollará a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas, de lo contrario, una acción u omisión que los disminuya, menoscabe o anule injustificadamente se reputará como inconstitucional.

En ese orden de cosas, la diferencia entre una limitación legítima y una restricción inconstitucional, está determinada, entre otros aspectos, por el grado de invasión al derecho en cuestión. La violación al principio se configura al momento en que la limitación legislativa es tan aguda, que el derecho se vuelve irreconocible, o diferente a una declaración formal, por haber sido vaciado de su contenido, propósito o razón de ser, como en el presente caso.

La pregunta que se plantea en este momento es ¿cómo se puede determinar que una medida de intervención legislativa (obligar a los socios a transformar las cooperativas de ahorro y crédito en sociedades anónimas) en un derecho (libertad de asociación) no exceda en su contenido esencial al punto de desnaturalizarlo o anularlo?

El medio para conseguir aquello es a través de la aplicación del principio de proporcionalidad o *test de proporcionalidad* con sus tres subprincipios: (1) idoneidad, (2) necesidad y (3) proporcionalidad en sentido estricto, ya que la medida de intervención legislativa que no cumpla con alguno o todos estos principios, principalmente el tercero, se entenderá como desproporcionada al afectar su contenido esencial y por ende se reputará como inconstitucional.

Sobre este principio, Lopera Mesa ha señalado lo siguiente:

En definitiva, el principio de proporcionalidad representa una *estructura argumentativa* que permite al Tribunal (y en general a todo intérprete constitucional), fundamentar la interpretación de lo que los derechos



fundamentales ordenan, prohíben o permiten al legislador en los casos difíciles, esto es, aquellos en los que se plantea una colisión entre principios constitucionales que suministran razones a favor y en contra de una determinada intervención legislativa en derechos fundamentales.<sup>7</sup>

Respecto al último criterio, el de ponderación o proporcionalidad en sentido estricto, Rubio Llorente ha señalado lo siguiente: "*En ejercicio de esa libertad, los legisladores sucesivamente pueden ponderar de modo distinto la relación deseable de los distintos derechos entre sí o con esos otros bienes (...)*".<sup>8</sup>

Por lo expuesto, en los siguientes párrafos determinaremos si la medida de intervención legislativa es o no proporcional.

- **Principio de idoneidad**

**La idoneidad o adecuación** es el primer criterio a superar conforme la estructura o esquema del principio de proporcionalidad en sentido amplio. Este principio tiene una doble exigencia según Castillo Córdova: (1) Requiere que la medida de intervención de un derecho tenga un fin; y, (2) Exige que esta medida en sí misma sea adecuada para conseguir dicho fin.<sup>9</sup>

En el presente caso, podríamos señalar que el fin constitucional de la Disposición Transitoria Décima Primera de la Ley Orgánica de Integridad Pública es: *proteger los ahorros y aportes de la ciudadanía de las localidades y preservar la estabilidad financiera*.

En ese sentido al haber ya determinado el fin constitucionalmente válido, ahora es necesario determinar si la intervención legislativa en el derecho de asociación de los socios de las cooperativas de ahorro y crédito cumplen con los requisitos que forman el denominado test de proporcionalidad.

---

<sup>7</sup> Gloria Patricia Lopera Mesa. "Principio de proporcionalidad y control constitucional de las leyes penales" en *El principio de proporcionalidad y la interpretación constitucional*. Quito: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2008, p. 273.

<sup>8</sup> Francisco Rubio Llorente, *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, Vol. II (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012), p. 1026.

<sup>9</sup> Luis Castillo Córdova, "Principio de proporcionalidad y habeas corpus" en *Temas penales en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Anuario de Derecho Penal 2008* (Lima: Fondo editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2009), p. 38.



Respecto a la idoneidad, este primer criterio determina si la medida de intervención legislativa se erige como un medio idóneo o adecuado para lograr el fin que ella se persigue. Se entenderá que la medida ha cumplido con ese propósito si se logra establecer un nexo de causalidad positiva entre la intervención legislativa al derecho y la creación de un estado de cosas en el que se mejore la realización del fin en comparación con el estado de las cosas antes de la intervención.

En el presente caso no se cumple esa finalidad, toda vez que la *protección de los ahorros y aportes de la ciudadanía de las localidades y la preservación de estabilidad financiera* de las entidades del sistema financiero no depende exclusivamente de la figura societaria de constitución para el ejercicio de sus actividades económicas, sino, de un buen gobierno, una correcta administración a través del Consejo de Administración y Gerencia, autocontrol mediante el respectivo Consejo de Vigilancia, auditorías internas y externas, respeto y observancia de las regulaciones y políticas de las entidades de control como la Junta de Política y Regulación Financiera y Monetaria y la Superintendencia de Economía popular y Solidaria, y, en este último caso, ante la irregularidad o incumplimiento la corrección para evitar la sanción, intervención y disolución.

Una vez que se ha determinado que la norma no cumple con el criterio de idoneidad, ya no es plausible continuar analizando si la medida de intervención legislativa al derecho de libertad de asociación es necesaria o proporcional, toda vez que al no haber superado este primer principio, la Disposición Transitoria Décima Primera de la ley Orgánica de Integridad Pública se puede reputar como inconstitucional por restringir el derecho de asociación más allá de lo constitucionalmente permitido hacia quienes son socios de las cooperativas de ahorro y crédito.

**4.2.3. Tercer problema jurídico: ¿ La Disposición Transitoria Décima Primera de la Ley Orgánica de Integridad Pública es contraria a los artículos 283, 309 y 311 de la Constitución de la República al desnaturalizar el objeto, fines y control del sistema financiero de la economía popular y solidaria como parte del Régimen de Desarrollo del Estado ecuatoriano?**



Los artículos 283, 309 y 311 de la Constitución de la República se encuentran contenidos en el TÍTULO VI "RÉGIMEN DE DESARROLLO", específicamente en el Capítulo Cuarto sobre "Soberanía económica". En dicho contexto, expondremos como esta disposición inconstitucional es contraria a los principios y regulaciones del pluralismo económico, de la economía social y solidaria y del sistema financiero cooperativista:

## TITULO VI REGIMEN DE DESARROLLO

(...)

### Capítulo cuarto Soberanía económica

(...)

**Art. 283.-** El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir.

El sistema económico se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y las demás que la Constitución determine. La economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios. (Subrayado por fuera del texto).

(...)

**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."

(...)

**Art. 311.-** El sector financiero popular y solidario se compondrá de cooperativas de ahorro y crédito, entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales, cajas de ahorro. Las iniciativas de servicios del sector financiero popular y solidario, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas, recibirán un tratamiento diferenciado y preferencial del Estado, en la medida en que impulsen el desarrollo de la economía popular y solidaria.

En lo que tiene que ver con el artículo 283 de la Constitución, el sistema económico se integrará por las formas de ORGANIZACIÓN pública, privada, mixta, popular y solidaria, en el caso de la última está integrada por los sectores



cooperativistas, asociativos y comunitarios, como son las cooperativas de ahorro y crédito.

El momento que la Disposición Transitoria Décima Primera, impone u obliga la transformación de cooperativas de ahorro y crédito en sociedades anónimas, desnaturaliza la esencia de la economía social y solidaria. Las cooperativas, específicamente las de ahorro y crédito, por su propia naturaleza, se rigen por principios de autogestión, democracia interna, participación y primacía del servicio sobre el lucro.

Su objetivo principal no es la maximización de ganancias para accionistas, sino la satisfacción de necesidades de sus socios y de la comunidad. La transformación en sociedades anónimas las sujeta a las lógicas del capital privado, donde el lucro es el motor fundamental, contraviniendo el espíritu de una economía social y solidaria que busca equilibrar las relaciones económicas y sociales.

Ya en el ámbito de la literatura especializada en la materia, Corragio en su texto intitulado "*Economía Social y Solidaria*" sobre el pluralismo económico y la existencia de las cooperativas de ahorro y crédito indica lo siguiente:<sup>10</sup>

Un tratamiento especial merece la redistribución de la riqueza (de la tierra y del agua, por ejemplo) y la distribución del ingreso, con criterios de equidades, así como la democratización en el acceso a los recursos económicos, como son los créditos, están en la base de esta economía solidaria. Las finanzas deben cumplir un papel de apoyo al aparato productivo y no ser más simples instrumentos de acumulación y concentración de la riqueza en pocas manos; realidad que alienta la especulación financiera. Un punto de partida básico radica en aceptar que de ninguna manera es aceptable un estilo de vida fácil para un grupo reducido de la población, (...)

Las finanzas populares deben ser asumidas como promotoras del desarrollo tanto como la banca pública de fomento, en tanto aglutinan el ahorro interno e impulsan economías productivas de características más solidarias. Un tratamiento preferente merecen las cooperativas de ahorro y crédito, así como a las diversas formas de ahorro popular, tal como lo hace la Ley de Economía Popular y Solidaria.

En dicho contexto, obligar a que organizaciones de la economía popular y solidaria, como es el caso de las cooperativas de ahorro y crédito a cambiarse a un modelo económico privado anula el pluralismo económico que reconoce

---

<sup>10</sup> José Luis Coraggio. *Economía Social y Solidaria*. Quito: ABYA YALA – FLACSO, 2011. P. 30.



el propio texto constitucional, ya que la economía popular y solidaria termina siendo absorbido por la economía privada.

Ahora bien, respecto al artículo 308 de la Constitución que tiene que ver con la diversidad de formas de organización financiera y la función reguladora del Estado, debemos indicar que la disposición transitoria, al forzar u obligar la transformación de cooperativas de ahorro y crédito en sociedades anónimas, elimina o reduce la diversidad de segmentos financieros reconocida constitucionalmente. Si bien la Constitución permite la regulación estatal del sistema financiero, esta regulación debe propender a la coexistencia y fortalecimiento de los distintos segmentos públicos, privados y social- solidarios, no a la anulación de uno en favor de otro.

La transformación obligatoria mina la autonomía del sector financiero popular y solidario, impidiéndole operar bajo su propia naturaleza jurídica y filosófica. La finalidad de proteger los ahorros y la estabilidad financiera, si bien legítima, no puede justificar la eliminación de una forma de organización económica constitucionalmente reconocida y protegida, cuando existen otros mecanismos de regulación y supervisión menos intrusivos y más respetuosos de la autonomía de las cooperativas.

Sobre esto, Ana Castro Medina, en su texto *“Economía popular y solidaria ¿realidad o utopía?”*, hace referencia al alcance y la naturaleza de las instituciones financieras de la economía popular y solidaria en el marco de lo dispuesto por la Constitución de la República:

La razón de ser del sistema financiero debe ser la transferencia de los recursos excedentarios a aquellos sectores del aparato productivo demandantes de crédito, no un instrumento de acumulación y concentración de la riqueza. Para ello, desde la óptica del Buen Vivir y en atención a los preceptos de la Constitución de la República, es necesario aplicar una modificación de carácter institucional para que la actividad financiera —cumpliendo con su función de servicio establece de orden público (El artículo 308 de la Constitución de la República establece la naturaleza y características básicas de las actividades financieras) promueva la democratización del capital y encamine el ahorro hacia las actividades productivas, especialmente las concernientes a los micro, pequeños y medianos empresarios. En este sentido, el sistema financiero debe ser una herramienta para apuntalar las transformaciones estructurales de la matriz productiva.

Las finanzas populares están llamadas a profundizar la intermediación y ampliación de la red financiera, garantizando el acceso al crédito a los actores de la Economía Popular y Solidaria, muchas veces excluidos de los circuitos



tradicionales o formales de la producción y del consumo. El papel del sector financiero público debe justamente asegurar esta integración y recuperar sus facultades para fomentar la producción y la inversión, concentrando el ahorro interno para impulsar sistemas productivos alternativos y, sobre todo, procurando el cambio de la matriz productiva.

Como podemos ver, la Disposición Transitoria Décima Primera al obligar la transformación de las cooperativas de ahorro y crédito a sociedades anónimas está desconociendo y vaciando de contenido al sistema financiero popular y solidario y, prácticamente, reconociendo una preponderancia del sistema financiero privado, cuando en realidad la norma constitucional hace referencia a su coexistencia.

Finalmente, en lo que tiene que ver con el artículo 311 de la Constitución de la República, la Disposición Transitoria Décima Primera, lejos de reconocer y promover las diversas formas de organización económica, en particular las populares y solidarias, impone una transformación que las desvirtúa. Al obligar a las cooperativas a convertirse en sociedades anónimas, el Estado no está promoviendo su desarrollo en su propia esencia, sino que las está coaccionando a adoptar una forma jurídica ajena a sus principios y objetivos. Si bien la disposición busca proteger los ahorros y la estabilidad financiera, estos objetivos pueden y deben ser alcanzados mediante mecanismos de regulación y supervisión que respeten la autonomía y la naturaleza jurídica de las cooperativas, sin obligarlas a renunciar a su identidad. La norma ignora el principio de la autonomía de la voluntad de las cooperativas, que, como personas jurídicas, tienen el derecho a decidir sobre su propia estructura y fines, siempre que se enmarquen en el ordenamiento jurídico.

En ese marco, prácticamente la norma impugnada está desconociendo la naturaleza y esencia de las cooperativas dentro del sistema financiero social y solidario y, por el contrario, menospreciando su razón de ser dentro de sistema económico y el régimen de desarrollo de un Estado.

En definitiva, la Disposición Transitoria Décima Primera de la Ley Orgánica de Integridad Pública, al establecer la transformación obligatoria de cooperativas de ahorro y crédito en sociedades anónimas, presenta serias inconstitucionalidades por vulnerar los artículos 283, 309 y 311 de la Constitución de la República del Ecuador. Esta medida desnaturaliza la economía social y



solidaria, coarta la diversidad de formas de organización financiera y limita el reconocimiento y promoción de las cooperativas como actores económicos fundamentales dentro del sistema económico y financiero nacional. Si bien la protección de los ahorros y la estabilidad financiera son objetivos legítimos, estos deben alcanzarse mediante mecanismos regulatorios que respeten el marco constitucional y la naturaleza intrínseca de las cooperativas, en lugar de imponer una transformación que contraviene los principios y derechos fundamentales consagrados en la Constitución, conforme ya lo hemos expuesto a lo largo de esta demanda. La Corte Constitucional del Ecuador, en su rol de garante de la supremacía constitucional, debería declarar la inconstitucionalidad de esta disposición, reafirmando la visión de un sistema económico plural, social y solidario.

## V

### SOLICITUD DE SUSPENSIÓN DEL ACTO IMPUGNADO

La suspensión provisional de los efectos del acto impugnado está prevista en el artículo 79 de la LOGJCC con el fin de que la Corte Constitucional suspenda los efectos y daños colaterales que pueden resultar de la aplicación de una disposición inconstitucional mientras esta se resuelve por la propia Corte.

El motivo de solicitar la suspensión de esta disposición es evitar las graves e irreparables violaciones de derechos constitucionales que ocurren y puedan ocurrir con la vigencia de esta ley.

De acuerdo con el Auto de Admisión de 20 de diciembre de 2024 en el marco del Caso No. 94-24-IN, los requisitos para solicitar una medida de suspensión provisional de la norma son los siguientes:

19. Este Organismo ha considerado que el artículo 27 de la LOGJCC prevé los siguientes requisitos cuyo cumplimiento debe verificarse para la concesión de medidas cautelares: **(i) verosimilitud fundada de la pretensión, que incluye que esta se encuentre dirigida a prevenir la amenaza o detener la violación de derechos reconocidos en la Constitución e instrumentos internacionales de derechos humanos, así como que sea probable y plausible; (ii) gravedad; e, (iii) inminencia.** El propio artículo 27 de la LOGJCC fija expresamente el alcance del requisito de gravedad: "cuando [la vulneración de derechos] pueda ocasionar daños irreversibles o por la intensidad o frecuencia de la violación". (Subrayado por fuera del texto).

20. Adicionalmente y como esta Corte ha razonado en ocasiones previas, debe tomarse en cuenta que la medida cautelar, en este caso, se ha presentado en el marco de una acción pública de inconstitucionalidad. El control que realiza



la Corte Constitucional en este tipo de acciones es abstracto y, en ese marco, está encaminado a determinar si existen incompatibilidades entre actos normativos y la Constitución. Por tanto, la Corte no puede pronunciarse sobre vulneraciones de derechos que podrían haber ocurrido en casos concretos. Esta consideración debe también estar presente al momento de analizar el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 27 de la LOGJCC y desarrollados por la jurisprudencia de la Corte, para el análisis de las solicitudes de medidas cautelares. Es por ello que, para acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el párrafo 18 supra, se considera posibles incompatibilidades con derechos o principios previstos en la Constitución, sin que sea necesario remitirse a vulneraciones particulares en los casos concretos. (Subrayado por fuera del texto).

- **Requisito de verosimilitud:**

De acuerdo con la Sentencia 16-16-JC/20 de la Corte Constitucional, el alcance de este requisito se refiere “41. (...) a la apariencia de buen derecho, es decir, que lo descrito en el petitorio de medidas cautelares permite una presunción razonable de que son verdaderos los hechos (...)”.

En el contexto del caso, los hechos son verdaderos y los mismos revisten de trascendencia nacional, toda vez que la Disposición Transitoria Décima Primera de la Ley Orgánica de Integridad Pública pretende transformar a las cooperativas de ahorro y crédito en sociedades anónimas a través de la Resoluciones que adopte la Junta de Política y Regulación Financiera y Monetaria de forma obligatoria sin que medie la voluntariedad de sus socios, lo cual supone una afectación a derechos constitucionales como el de asociación previsto en el artículo 66 numeral 13 de la Constitución de la República y 16 de la Convención Americana de Derechos Humanos, además, de desconocer principios del régimen de desarrollo, pluralismo económico, sistema financiero y economía popular y solidaria previstos en los artículos 283, 309 y 311 de la Constitución de la República.

Así tenemos como elementos que justifican la verosimilitud:

1. La Ley Orgánica de Integridad Pública, fue publicada en el Tercero Suplemento del Registro Oficial No. 68 de fecha 26 de junio de 2025, misma que se encuentra vigente y por lo tanto ya está generando efectos jurídicos.
2. La inconstitucionalidad de la Disposición Transitoria Décima Primera tiene relevancia constitucional toda vez que ha generado preocupación al sector



financiero de la economía popular y solidaria debido a la violación de sus derechos constitucionales y han sido recogidos por los principales medios de comunicación del país, lo cual demuestra su verosimilitud:

- **La Prensa:** "Ley de Integridad: cooperativas podrían convertirse en bancos" de 2 de julio de 2025. <https://www.laprensa.com.ec/ley-de-integridad-publica-cooperativas-podrian-convertirse-en-bancos/>
- **Diario El Comercio:** "Cooperativas de ahorro y crédito se unen para evitar convertirse en bancos" de 30 de junio de 2025.
- **Teleamazonas:** "Se generan reacciones ante la disposición de la Ley de Integridad Pública" de 30 de junio de 2025.  
<https://www.teleamazonas.com/actualidad/reportajes-24horas/generan-reacciones-disposicion-ley-integridad-publica-98024/>
- **Ecuavisa:** "La ley de integridad pública también dispone que algunas cooperativas de ahorro y crédito pasen a convertirse en bancos" de 25 de junio de 2025. <https://www.ecuavisa.com/noticias/economia/ley-integridad-publica-dispone-algunas-cooperativas-ahorro-credito-convertirse-bancos-KF9564369>
- **Diario El Universo:** "Cooperativa advierte que disposición de la Ley Orgánica de Integridad Pública 'pone en riesgo la autonomía y el modelo democrático del sector cooperativo' de 29 de junio de 2025.  
<https://www.eluniverso.com/noticias/economia/ley-organica-de-integridad-publica-cooperativa-de-ahorro-y-credito-jardin-azuayo-rechazo-ecuador-2025-nota/?outputType=amp>
- **Requisito de inminencia:**

De acuerdo con la Sentencia 16-16-JC/20 de la Corte Constitucional, el alcance de este requisito se refiere a "(...) la proximidad temporal en que la vulneración de derechos ocurriría. Este requisito implica que el hecho está cerca de suceder o incluso podría estar ya sucediendo. La inminencia significa también que se presenta una circunstancia apremiante, ante la cual, se requiere un remedio urgente pues su demora redundaría en un mayor riesgo de afectación de uno o varios derechos (peligro en la demora)."



1. Conforme lo establece la Disposición Transitoria Décima de la Ley Orgánica de Integridad Pública, la Junta de Política y Regulación Financiera y Monetaria será nombrada aproximadamente en un mes y medio y, a partir de aquello, se contarán 90 días para que emita las regulaciones que identifiquen las cooperativas de ahorro y crédito que deben transformarse en sociedades anónimas del sector financiero privado, bajo supervisión de la Superintendencia de Bancos.

Es decir, que **hasta el 26 de julio de 2025 o antes**, el primer mandatario enviará las ternas a la Asamblea Nacional:

**Décima.-** En el plazo de un mes contado a partir de la entrada en vigencia de esta Ley, el Presidente de la República remitirá a la Asamblea Nacional, el listado de candidatos para la designación de los miembros de la Junta de Política y Regulación Financiera y Monetaria, conforme lo establecido en el Código Orgánico Monetario y Financiero. De esta manera, los miembros que conforman actualmente la Junta de Política y Regulación Monetaria; y, la Junta de Política y Regulación Financiera, respectivamente, terminarán de manera anticipada sus funciones al momento en que la Asamblea Nacional realice la nueva designación.

El período inicial de funciones de los miembros de la Junta de Política y Regulación Financiera y Monetaria será el siguiente:

1. Un miembro durará cuatro años, dos miembros durarán tres años y dos miembros durarán dos años.
2. El Presidente de la República enviará la nómina de candidatos, estableciendo el periodo durante el cual cada uno de ellos ejercerá sus funciones.

2. De conformidad con el artículo 13 del Código Orgánico Monetario y Financiero, mismo que fue reformado por la Disposición Reformatoria Primera de la Ley Orgánica de Integridad Pública, numeral 1, literal b), la designación de la Junta de Política y Regulación Financiera y Monetaria será en el término máximo de 15 días (hábiles) por parte de la Asamblea Nacional, es decir, **hasta el 18 de agosto de 2025, incluso antes**:

**Primera Refórmese en el Código Orgánico Monetario y Financiero en lo siguiente:**

1. Refórmese la Sección 1 "De la Junta de Política y Regulación Financiera", del Capítulo 2 "De las entidades", del Título Preliminar "Disposiciones Comunes" del Libro I, en lo siguiente:

**A. Sustitúyase el título de la Sección 1:  
Sección 1**



**De la Junta de Política y Regulación Financiera y Monetaria. B. Sustitúyase el artículo 13:**

**Art. 13.- Conformación.-** Créase la Junta de Política y Regulación Financiera y Monetaria, parte de la Función Ejecutiva, como una persona jurídica de Derecho Público, con autonomía administrativa, financiera y operativa, responsable de la formulación de la política y regulación monetaria, crediticia, financiera, de valores, seguros y servicios de atención integral de salud prepagada. La Junta de Política y Regulación Financiera y Monetaria será el máximo órgano de gobierno del Banco Central del Ecuador.

La Junta de Política y Regulación Financiera y Monetaria estará conformada por cinco miembros que ejercerán sus funciones a tiempo completo, y serán designados y posesionados por la Asamblea Nacional, de entre cinco candidatos propuestos por el Presidente de la República; y, durarán en su cargo un período de cuatro años.

**La Asamblea Nacional en un término no mayor a quince días a partir de la recepción del listado de candidatos, deberá pronunciarse. Si no lo hiciere dentro de ese término se entenderán designadas las personas propuestas por el Presidente de la República.** (Subrayado y negritas por fuera del texto).

3. En consecuencia, a partir del **19 de agosto de 2025** la Junta de Política y Regulación Financiera y Monetaria iniciará con el proceso de emisión de las regulaciones necesarias para identificar las cooperativas de ahorro y crédito que deben transformarse en sociedades anónimas del sector financiero privado. Es decir, que hasta el 26 de diciembre de 2025 o antes, deben estar expedidas las regulaciones y a partir del 27 de diciembre de 2025 o antes, comenzaría de transformación de cooperativas de ahorro y crédito a sociedades anónimas.

Por lo tanto, el requisito de inminencia está plenamente justificado temporalmente debido a su proximidad inmediata.

- **Requisito de gravedad**

De acuerdo con la Sentencia 16-16-JC/20 de la Corte Constitucional, el alcance de este requisito se refiere a que: "(...) pueda ocasionar daños irreversibles o por la intensidad o frecuencia de la violación".

Así mismo, sobre la gravedad determinó la Corte que se configura cuando el daño es irreversible o intenso: "Un daño es irreversible cuando no se puede volver a un estado o condición anterior. Un daño es intenso cuando el daño es profundo, importante, como cuando produce dolor o su cuantificación es



*considerable o difícil de cuantificar. Una violación es frecuente cuando sucede habitualmente e incluso cuando se puede determinar un patrón en la violación".*

En el presente caso, la categoría de gravedad es la de irreversibilidad, ya que el daño grave que va a causar a las cooperativas de ahorro y crédito no va a permitir que vuelva al estado o condición anterior, toda vez que la transformación de las cooperativas en sociedades anónimas no tiene posibilidad legal o reglamentaria para que quede sin efecto, es decir, que no existe mecanismo jurídico que permita a las sociedades anónimas transformarse posteriormente en cooperativas.

Con estos argumentos, queda demostrado que, en caso de no actuar de manera inmediata con la suspensión de los efectos del acto impugnado, no solamente se mantendría la resolución inconstitucional, sino que se vulnerarían gravemente derechos constitucionales.

En conclusión, la inminente aplicación de las disposiciones inconstitucionales contenidas en la ley y la gravedad de esta requiere la inmediata suspensión de dichas disposiciones, por lo que de conformidad con el art. 79 numeral 6 de la LOGJCC solicito se disponga, en su primera providencia, la suspensión provisional de los efectos de la Disposición Transitoria Décima Primera de la Ley Orgánica de Integridad Pública.

## **VI PRETENSIÓN**

Por lo expuesto, con fundamento en los argumentos indicados, **SOLICITO** a la Corte Constitucional del Ecuador, que:

**6.1.** En el auto de admisión de esta demanda de inconstitucionalidad disponga la suspensión provisional de los efectos de la Disposición Transitoria Décima Primera de la Ley Orgánica de Integridad Pública, publicada en Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 68 de fecha 26 de junio de 2025.

**6.2.** En el auto de admisión de esta demanda de inconstitucionalidad solicite al Pleno de la Corte Constitucional la priorización de la causa de acuerdo con el artículo 7 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de la Corte



Constitucional, debido a la relevancia constitucional e interés nacional que genera la disposición impugnada, conforme los argumentos expuestos a lo largo de esta demanda, principalmente por las afectaciones a derechos y principios constitucionales de forma irreversible.

**6.3.** En Sentencia se declare la inconstitucionalidad por la forma y el fondo de la Disposición Transitoria Décima Primera de la Ley Orgánica de Integridad Pública, publicada en Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 68 de fecha 26 de junio de 2025.

## **VII AUDIENCIA**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 87 de la LOGJCC, solicitamos ser oídos en la audiencia pública, cumpliendo de tal forma con el procedimiento respectivo para esta acción.

## **VIII TRÁMITE**

El trámite que corresponde a la presente acción es el previsto en el artículo 80 y siguientes de la LOGJCC, sin perjuicio que en el auto de admisión se disponga la priorización de la causa.

## **IX ADJUNTOS**

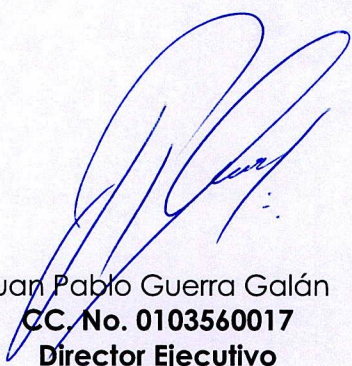
Cédulas o documentos habilitantes del accionante y su defensa técnica.

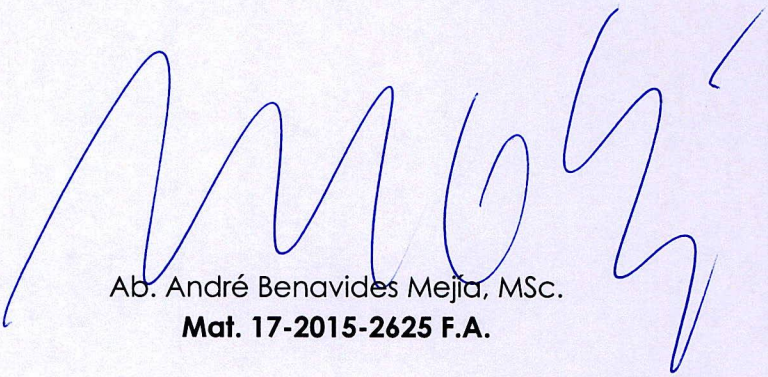
## **X AUTORIZACIÓN Y DOMICILIO JUDICIAL**

Las notificaciones que nos correspondan las recibiremos en el casillero electrónico No. 1720403474 y correo [andre\\_benavides@hotmail.com](mailto:andre_benavides@hotmail.com) pertenecientes al abogado André Benavides Mejía, quien actuará en este proceso.

Firmo conjuntamente con mi abogado defensor.



  
Juan Pablo Guerra Galán  
CC. No. 0103560017  
Director Ejecutivo  
ASOFIPSE

  
Ab. André Benavides Mejía, MSc.  
Mat. 17-2015-2625 F.A.

 SECRETARÍA GENERAL  
DOCUMENTOLOGÍA

Recibido el día de hoy, **- 4 JUL 2025**  
a las **10:51**

Por **Johanna**  
Anexos **7**

  
FIRMA RESPONSABLE



