

Regulación de capital mínimo y su impacto en las cooperativas ecuatorianas: el caso de la Res. n.º 645-2021-F de la JPRMF

Luis Alfonso Segovia Cárdenas
Carlos Naranjo Mena
Diego Raza-Carrillo
Carlos Oñate-Paredes

<https://doi.org/10.32719/9789942566577.6>

En el ámbito del sector financiero popular y solidario (SFPS), el acatamiento del principio de legalidad en las resoluciones emitidas por las entidades reguladoras como la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera (JPRMF), desempeña un papel fundamental en la estabilidad y desarrollo de las instituciones financieras que conforman este sector, en especial de las cooperativas de ahorro y crédito (COAC). Con este antecedente, el objetivo principal de este capítulo es evaluar en qué medida estas resoluciones cumplen con el principio de legalidad de las COAC, considerando su coherencia con la normativa vigente, su impacto en el sistema jurídico y su contribución al fortalecimiento de dichas organizaciones.

Marco constitucional y legislativo

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

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

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

Art. 309.- El sistema financiero nacional se compone de los sectores público, privado, y del popular y solidario, que intermedian recursos del público. Cada uno de estos sectores contará con normas y entidades de control específicas y diferenciadas, que se encargarán de preservar su seguridad, estabilidad, transparencia y solidez. Estas entidades serán autónomas. Los directivos de las entidades de control serán responsables administrativa, civil y penalmente por sus decisiones. (EC 2008, art. 309)

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

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

El art. 14 del COMYF, bajo el cual se emitieron las resoluciones en estudio, establece las numerosas funciones de la JPRMF, actualmente dividida en dos, enfocándose en aspectos clave relacionados con la EPS



(EC 2014b, art. 14). Entre sus funciones destacadas se encuentran la formulación y dirección de políticas monetarias, crediticias, cambiarias y financieras, la regulación de actividades financieras y de entidades del sistema financiero, la aprobación de programaciones monetarias alineadas con el programa económico del gobierno, y la autorización de políticas de inversión y gestión de excedentes de liquidez.

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

Luego, mediante la Ley Orgánica Reformativa al Código Orgánico Monetario y Financiero para la Defensa de la Dolarización, del 22 de abril de 2021, publicada en el Registro Oficial 443, Suplemento, del 3 de mayo de 2021, cuyo articulado se encuentra ya adicionado al COMYF en su Última Reforma: Registro Oficial 1, Suplemento, del 11 de febrero de 2022, impulsada por la necesidad de especialización y enfoque en áreas específicas, divide este Organismo en dos entidades especializadas: *Junta de Política y Regulación Financiera* con la responsabilidad de formular la política y regulación crediticia, financiera, de valores, seguros y servicios de atención integral de salud prepagada, y *Junta de Política y Regulación Monetaria* (JPRM), encargada de formular la política monetaria y actuar como el máximo órgano de gobierno del Banco Central del Ecuador.

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

La Resolución n.º 645-2021-F emitida por la JPRMF del Ecuador el 30 de enero de 2021, publicada en el Registro Oficial 389, Cuarto Suplemento, el 10 de febrero de 2021, regula el capital social mínimo para el funcionamiento de las COAC en el SFPS. Esta resolución, según sus considerandos, busca establecer las disposiciones necesarias para garantizar la estabilidad y solidez de estas entidades financieras, así como promover prácticas financieras responsables.

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

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

Luego del análisis realizado a la resolución se encuentra que este instrumento vulnera un conjunto de normas, según se detalla a continuación:



Sobre el principio de igualdad

Normas vulneradas: Art. 66, núm. 4 de la Constitución
Art. 11, núm. 2 de la Constitución
Art. 336 de la Constitución

La vulneración del principio de igualdad y del derecho a la no discriminación constituye el eje central del análisis de la resolución cuyas disposiciones se objetan por inconstitucionalidad. En este contexto, se destaca que el art. 66 (EC 2008, art. 66, num. 4) y el art. 11, (EC 2008, art. 11, num. 2) de la Constitución establecen el principio de igualdad en el ordenamiento jurídico, desglosándose en tres derechos: igualdad formal, igualdad material o de oportunidades y la prohibición de discriminación.

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

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