

Memorando Nro. AN-GTMA-2025-005-ME
Quito D.M., 17 de diciembre de 2025


Señor
Niels Anthonez Olsen Peet
PRESIDENTE DE LA ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR
Presente.-

De mi consideración:

Al tiempo de extenderle un atento y cordial saludo, en mi calidad de asambleísta por la provincia del Guayas, en virtud de lo que establece la Constitución de la República del Ecuador en su artículo 134, numeral 1 y artículos 54 y 55 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, presento el **PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA DE LA ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA, PARA GARANTIZAR LA DEMOCRACIA INTERNA**, para lo cual adjunto al presente las respectivas firmas de las y los asambleístas quienes apoyan esta iniciativa, y la ficha de verificación a la alineación de la normativa propuesta con el Plan Nacional de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, por lo que solicito de la manera más comedida se digne en dar trámite correspondiente.

Sin otro particular, suscribo.


Atentamente,
Lic. Marcelo Andrés Guschmer Tamariz
ASAMBLEÍSTA POR LA PROVINCIA DEL GUAYAS


ASAMBLEA NACIONAL
REPÚBLICA DEL ECUADOR

No. de trámite:
475510

Fecha recepción: **2025-12-17 13:32**

No. de referencia:
AN-GTMA-2025-005-ME

Fecha documento: **2025-12-17**

Remitente:
**Marcelo Andrés Guschmer
Tamariz**
andres.guschmer@asambleanacional.gob.ec

Revise el estado de su documento
con el usuario **0908456049** en:
<http://dts.asambleanacional.gob.ec>

Oficio: Una página
Anexo: 11 páginas

**PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA
DE LA ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA, PARA GARANTIZAR LA
DEMOCRACIA INTERNA**

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Constitución de la República del Ecuador reconoce que la economía popular y solidaria forma parte del sistema económico del país y se sustenta en principios de democracia, participación, autogestión y solidaridad, en este marco, la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria (LOEPS) regula el funcionamiento de las organizaciones cooperativas, asociativas y comunitarias, que constituyen estructuras fundamentales para la generación de empleo, la prestación de servicios y el dinamismo económico territorial.

La Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS), en el marco de sus competencias, publica anualmente informes de rendición de cuentas en los que expone avances de gestión, y lineamientos de supervisión, afirmando expresamente que estos reportes se ponen a disposición de la ciudadanía de las organizaciones controladas para garantizar transparencia constitucional. En dichos informes se destaca la relevancia del cumplimiento Constitucional del sistema económico social y solidario, lo que confirma la obligación del Estado de asegurar condiciones jurídicas e institucionales que permitan el adecuado funcionamiento en este caso del cooperativismo no financiero.

La Carta Magna reconoce y garantiza el derecho de las personas a asociarse, reunirse y manifestarse libremente y sin autorización previa, además de destacar que la participación se ejercerá también en organizaciones del sector privado que gestionen intereses colectivos, en este contexto los principios de democracia interna, participación y autogestión son esenciales en el ámbito del sector cooperativo, ahora bien en diversos boletines emitidos por la Superintendencia de Economía Popular se observa que las dificultades más frecuentes dentro de las cooperativas incluyen problemas de gobernanza, falta de convocatorias a asambleas y prórrogas irregulares de autoridades, aspectos que motivan procesos de supervisión, mediación e incluso intervención.

Según datos de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, en la guía de organizaciones/catastro sector no financiero constante en su página web institucional a la fecha existen 20.482 organizaciones no financieras registradas, de ellas se coligen que 17.426 constan con su estado jurídico de “Activas”, y en intervención se registra 1.

Por otro lado en un número significativo de organizaciones del sector no financiero, se presentan fallas reiteradas de gobernanza: falta de convocatorias oportunas a Asamblea General, postergación de procesos electorarios y prórrogas irregulares de autoridades, lo que deriva en paralización institucional, pérdida de legitimidad de los órganos directivos y afectación del derecho de participación de las y los socios.

Conforme información institucional reportada para 2024 (Informe No. DNGS-2111-2024), de 16.881 organizaciones activas del sector no financiero, 8.539 se encontraban



en funciones prorrogadas (aprox. 51%), lo que evidencia un problema estructural que compromete la democracia interna y la continuidad operativa del cooperativismo no financiero.

Ahora bien en el análisis de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria se evidencia, el principio de autogestión, es decir los propios socios se organizan y toman decisiones, permitiendo acciones colectivas, pero enmarca un vacío legal significativo, pues la norma no establece reglas claras sobre el procedimiento de convocatoria a la Asamblea General, no fija obligaciones específicas del Consejo de Administración respecto a la renovación de autoridades, ni determina qué debe suceder cuando una directiva incumple su deber de convocar, tampoco regula el mecanismo de democracia interna mediante la autoconvocatoria por parte de los socios, a pesar de que este constituye un elemento indispensable para garantizar la democracia interna, autogestión y evitar la paralización institucional cuando directivos se niegan a convocar asambleas o prolongan ilegítimamente su mandato.

Al mismo tiempo la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria determina la figura de la intervención como una medida extrema mediante la cual el Estado asume temporalmente la administración de una cooperativa cuando existen irregularidades graves que ponen en riesgo su estabilidad económica, financiera o social, sin embargo, la norma contempla como causales de esta a varias infracciones relacionadas con la violación de la ley, el estatuto o la obstaculización de la supervisión, pero no tipifica expresamente la negativa de las directivas a convocar a Asamblea General ni la prolongación irregular de mandatos, pese a que estos hechos generan conflictos internos que afectan gravemente la gobernanza y la continuidad institucional de las cooperativas.

En la práctica, la falta de convocatoria o la prórroga ilegítima de autoridades provoca paralización operativa, vulneración del derecho de participación de los socios y crisis de legitimidad que obligan a la Superintendencia a intervenir, aun cuando podrían prevenirse mediante mecanismos claros de convocatoria y autoconvocatoria.

La existencia de esta disposición normativa demuestra que, para que una intervención sea necesaria, previamente la organización debió presentar graves fallas de gobernanza interna, usualmente relacionadas con la imposibilidad de los socios de ejercer el derecho a participar y decidir.

El objetivo de esta reforma es el fortalecer la democracia interna y la continuidad institucional de las organizaciones de la economía popular y solidaria no financieras, mediante reglas claras de convocatoria, elección, control y responsabilidad.

Por eso resulta indispensable, incorporar en la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria disposiciones explícitas que reconozcan la autoconvocatoria dentro de un proceso democrático como un derecho colectivo de los socios, donde se establezcan obligaciones claras para la directiva en materia de convocatoria a asambleas y elecciones,



ASAMBLEA NACIONAL

REPÚBLICA DEL ECUADOR

definan procedimientos verificables para el ejercicio de estos derechos y tipifiquen como falta grave la negativa injustificada de convocar.

La regulación de estos aspectos fortalecerá la democracia interna, garantizará la continuidad institucional, reducirá la conflictividad interna e impedirá que las directivas se mantengan en el poder de forma irregular, todo esto al establecer plazos, procedimientos y mecanismos de control, que aseguraran que la voluntad de los socios prevalezca y que las cooperativas cumplan con los principios constitucionales que las rigen.

A su vez, otorgará certeza jurídica tanto a los socios como a la autoridad de control, al establecer parámetros claros y de aplicación inmediata que eviten interpretaciones discrecionales. Por estas razones la presente propuesta legislativa se fundamenta en principios constitucionales, y en apego a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (16), guiado a promover sociedades más justas, otorga certeza jurídica y reducir la discrecionalidad, al fijar procedimientos y causales claras, contribuyendo a instituciones más eficaces e inclusivas.



CONSIDERANDOS

- Que el Artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador establece que el Ecuador se organiza como un Estado constitucional de derechos y justicia, lo que implica la obligación de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos de participación y organización de la ciudadanía dentro de todas las entidades de carácter social, comunitario y solidario;
- Que la Constitución de la República del Ecuador en su Artículo 82 determina que la seguridad jurídica se fundamenta en el respecto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes;
- Que el Artículo 95 de la Constitución de la República del Ecuador, reconoce que las ciudadanas y los ciudadanos, de forma individual o colectiva, participan en las decisiones públicas a través de mecanismos democráticos, representativos, comunitarios y directos;
- Que El Artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador determina que las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras y los servidores públicos, así como las personas que actúan en virtud de una potestad estatal, ejercerán únicamente las competencias y facultades que les hayan sido atribuidas por la Constitución y la ley; y que, en tal virtud, tienen el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de los fines del Estado y garantizar el goce y ejercicio efectivo de los derechos reconocidos en la Constitución;
- Que el Artículo 283 de la Constitución de la República del Ecuador dispone que el sistema económico es social y solidario, y se integra por formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y esta economía se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios;
- Que el Artículo 319 de la Constitución de la República del Ecuador, reconoce a las cooperativas como formas de organización económica productiva;
- Que El Artículo 3 de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria determina que tiene por objeto entre otros el establecer un marco jurídico común para las personas naturales y jurídicas que integran la economía popular y solidaria e instituir el régimen de derechos, obligaciones y beneficios de las personas y organizaciones sujetas a esta ley;
- Que el Artículo 4 de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria determina que todas las personas y organizaciones amparadas por esta ley, en el ejercicio de



sus actividades, se guiarán según corresponda por los principios de; la búsqueda del buen vivir y del bien común; la prelación del trabajo sobre el capital y de los intereses colectivos sobre los individuales; el comercio justo y consumo ético y responsable; la equidad de género; el respeto a la identidad cultural; la autogestión; la responsabilidad social y ambiental, la solidaridad y rendición de cuentas; y, la distribución equitativa y solidaria de excedentes;

- Que el Artículo 21 de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria establece que el sector cooperativo es el conjunto de cooperativas entendidas como sociedades de personas que se han unido en forma voluntaria para satisfacer sus necesidades económicas, sociales y culturales en común, mediante una empresa de propiedad conjunta y de gestión democrática, con personería 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;
- Que El Artículo 32 de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria, estipula que las cooperativas deben contar con una estructura interna conformada por una Asamblea General de socios o de Representantes, un Consejo de Administración, un Consejo de Vigilancia y una gerencia, cuyas atribuciones y deberes estarán contempladas en esta ley, así como en el reglamento interno y el estatuto social de cada cooperativa;
- Que el Artículo 33 Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria determina que la Asamblea General es el máximo órgano de gobierno de la cooperativa y estará integrada por todos los socios, y sus decisiones y resoluciones obligan a todos los socios y a los órganos de la cooperativa;
- Que es obligación de la Asamblea Nacional adecuar y fortalecer el marco jurídico vigente para garantizar la democracia interna, la participación efectiva de los socios y la transparencia en la elección de autoridades en las organizaciones cooperativas, asegurando que no se limite ni obstaculice la autogestión propia del sector de la economía popular y solidaria no financiera;

En ejercicio de las atribuciones establecidas en el Artículo 120, número 6 de la Constitución de la República y el Artículo 9, número 6 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, se expide la siguiente:



LEY ORGÁNICA REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA DE LA
ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA, PARA GARANTIZAR LA
DEMOCRACIA INTERNA

Artículo 1.- Sustitúyase el Artículo 4 por el siguiente texto:

“Artículo. 4.- Principios.- Las personas y organizaciones amparadas por esta ley, en el ejercicio de sus actividades, se guiarán por los siguientes principios, según corresponda:

- a) La búsqueda del buen vivir y del bien común;*
- b) La prelación del trabajo sobre el capital y de los intereses colectivos sobre los individuales;*
- c) El comercio justo y consumo ético y responsable;*
- d) La equidad de género;*
- e) El respeto a la identidad cultural;*
- f) La autogestión;*
- g) La democracia interna;***
- h) La responsabilidad social y ambiental, la solidaridad y rendición de cuentas;*
- y,*
- i) La distribución equitativa y solidaria de excedentes.”*

Artículo 2.- Agréguese como inciso final del Artículo 32, el siguiente texto:

“La estructura interna garantizará el ejercicio de la autogestión y democracia interna de la cooperativa y la renovación oportuna de autoridades de conformidad con esta ley, su reglamento y estatutos internos.”

Artículo 3.- Agréguese los siguientes artículos a continuación del Artículo 33 de la siguiente forma:

“Artículo 33.1.- Clases.- Las asambleas generales serán ordinarias, extraordinarias e informativas y se regirán de acuerdo con lo que determine esta ley y su reglamento.

La Asamblea General se reunirá de manera ordinaria dos veces al año, y de manera extraordinaria cuando lo convoque su presidente de oficio o a petición de al menos el 30% de los socios activos.

Las asambleas generales ordinarias de las cooperativas de ahorro y crédito se regirán a lo dispuesto en el reglamento general de la presente Ley.”



Artículo 33.2.- De la autoconvocatoria.- Los socios podrán autoconvocarse a Asamblea General con al menos el respaldo del 50% de los socios activos, previa notificación por los medios determinados en los estatutos de las organizaciones de la economía popular y solidaria a todos los socios en un término de 5 días, en los siguientes casos:

- a) Vencimiento del período del Consejo de Administración o del Consejo de Vigilancia;
- b) Negativa injustificada de la directiva a convocar; y,
- c) Situaciones que paralicen el correcto funcionamiento de las actividades de la cooperativa.

Las resoluciones adoptadas en la asamblea autoconvocada serán notificadas al organismo de control, para su conocimiento y fines pertinentes.

Artículo 4.- Agréguese como inciso final del Artículo 38 lo siguiente:

“Para la renovación de los vocales, la convocatoria a proceso de elección deberá realizarse con al menos treinta (30) días de anticipación al vencimiento de su período, a fin de que la Asamblea General designe a las nuevas autoridades, quienes notificarán de manera inmediata una vez concluido el período de las autoridades salientes al organismo de control. La omisión de esta convocatoria constituirá causal de remoción inmediata y habilitará a los socios a ejercer el derecho de autoconvocatoria”

Artículo 5.- Agréguese como inciso final al Artículo 40 lo siguiente:

“Para la renovación de los vocales, la convocatoria a proceso de elección deberá realizarse con al menos treinta (30) días de anticipación al vencimiento de su período, a fin de que la Asamblea General designe a las nuevas autoridades, quienes notificarán de manera inmediata una vez concluido el período de las autoridades salientes al organismo de control. La omisión de esta convocatoria constituirá causal de remoción inmediata y habilitará a los socios a ejercer el derecho de autoconvocatoria”

DISPOSICIÓN GENERAL

ÚNICA.- Las solicitudes formuladas por los socios de las cooperativas del sistema no financiero deberán ser atendidas por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria en un plazo máximo de diez (10) días, de conformidad con la normativa aplicable.”



DISPOSICIONES TRANSITORIAS

PRIMERA.- Dentro del plazo de sesenta (60) días posteriores a la publicación de la presente ley, el Presidente de la República, expedirá el reglamento general para su aplicación.

SEGUNDA.- Dentro plazo de ciento veinte (120) días desde la publicación de la presente ley, todas las cooperativas deberán adecuar sus estatutos internos para incorporar los mecanismos de autoconvocatoria y garantizar su aplicación inmediata.

TERCERA.- En el plazo de sesenta (60) días contados desde la publicación de esta Ley, la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria expedirá la instrucción general o norma técnica necesaria para la aplicación de la disposición general única.

DISPOSICIÓN FINAL

La presente Ley, entrará en vigor a partir de su publicación en el Registro Oficial.

Dado y suscrito en la sede de la Asamblea Nacional, ubicada en la ciudad de Quito, Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, a los XX días del mes de XX de XX.



ASAMBLEA NACIONAL
REPÚBLICA DEL ECUADOR

FIRMAS DE ASAMBLEÍSTAS QUE RESPALDAN EL PROYECTO
DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA DE
LA ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA, PARA GARANTIZAR LA
DEMOCRACIA INTERNA








NOMBRE DEL ASAMBLEÍSTA	Nro. CÉDULA	FIRMA DE RESPALDO
Ferdinand Alvarez	1310118904	
ADARUEL Babel e. Karolina Dávalos	0701757098	
Karolina Dávalos	0802481598	
Carolina Escobar	185000700-4	
Diego Franco	1307482321	
Diana Jácome	1718764366	
Rathaly Farinango	1755815998	
Andrés Villarreal	0942181617	



ASAMBLEA NACIONAL

REPÚBLICA DEL ECUADOR

FIRMAS DE ASAMBLEÍSTAS QUE RESPALDAN EL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA DE LA ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA, PARA GARANTIZAR LA DEMOCRACIA INTERNA

NOMBRE DEL ASAMBLEÍSTA	Nro. CÉDULA	FIRMA DE RESPALDO
Alejandro Lara	1803707965	
Christopher Jaramillo	17718881202	
Francisco Benallos	0923364152	
Adria Castro	0104194493	
Diana Blacio	0704712298	
Valentina Centeno	1312273889	
YADINA BAYAS V.	0919237412	
Esperanza Rojas	1104458052	

FICHA DE VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS
DE DESARROLLO SOSTENIBLE EN INICIATIVAS LEGISLATIVAS

Nombre del Proyecto de Ley y/o reforma: PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA DE LA ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA,
PARA GARANTIZAR LA DEMOCRACIA INTERNA

Proponente de la iniciativa legislativa: MARCELO ANDRÉS GUSCHMER TAMARIZ

I. NECESIDAD DEL PROYECTO O INICIATIVA LEGISLATIVA

1. ¿Responde este proyecto de Ley y/o reforma a una necesidad jurídica?
- Necesidad de modificar o extinguir una normativa anterior
2. ¿Responde este proyecto de Ley y/o reforma a una necesidad programática y/o derecho?
- Económica y/o productiva
3. ¿Qué normas legales vigentes se verían afectadas o deberían derogarse o reformarse con la aprobación de la norma propuesta?
LEY ORGÁNICA DE LA ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA

II. ALINEACIÓN PROGRAMÁTICA

4. ¿El ámbito de la propuesta de Ley y/o reforma y sus principios están previstos dentro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo?
¿A qué objetivo del PND se alinea más su contenido?
- Objetivo 1, Mejorar el bienestar social y la calidad de vida de la población, para garantizar el goce efectivo de los derechos y la reducción de las desigualdades.
5. ¿La propuesta de Ley y/o reforma viabiliza, apoya o complementa de alguna manera los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Agenda 2030)?
¿A qué objetivo del Agenda 2030 se alinea más su contenido?
- Objetivo 16, Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.

III. REPERCUSIONES ECONÓMICAS Y PRESUPUESTARIAS

6. ¿La propuesta de Ley y/o reforma da lugar a alguna carga y/o impacto económico en:
- _Ninguno

IV. REPERCUSIONES SOCIALES

7. ¿Qué población se vería beneficiada?
- De un colectivo determinado

V. EFECTOS Y/O REPERCUSIONES POLÍTICAS

8. ¿Qué función/es y/o entidad/es se encargarán de implementar la propuesta de Ley y/o reforma?
- Función de Transparencia y Control Social
-SUPERINTENDENCIA DE ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA
9. ¿Es posible identificar posibles efectos secundarios negativos, conflictividad o consecuencias no deseadas de su propuesta?
NO