

Serie
ESTUDIOS SOBRE
**Economía
Popular**
y **Solidaria**

Economía Solidaria: experiencias y Conceptos

Daniel Torresano
Edward Herman
Carlos Trávez
Álvaro Durán
Alejandro Pena
Montserrat Miño
Ana Mercedes Sarria
César Marcillo
Carlos Alonso Naranjo
Pablo Guerra
Rubén Emilio Zeida
Fernando Zerboni
Tom Hanlon-Wilde
Miguel Fajardo
Oscar Bastidas





Serie Estudios sobre la economía popular y solidaria
Contextos de la “Experiencias y Conceptos”

Superintendencia de Economía Popular y Solidaria
Av. Amazonas 4430 y Villalengua,
Edificio Banco Amazonas. 2do. piso
TEI.:(593 2) 3948840 ext. 600403
Quito - Ecuador
<http://www.seps.gob.ec>

Compilación y dirección editorial:

Francisco Rhon

Consejo Editorial:

Hugo Jácome, Francisco Rhon, Julio Oleas y Carlos Trávez

ISBN: 978-9942-07-695-3

Diseño de portada e interiores: SEPS.

Intendencia de Comunicación e Imagen Corporativa

Impresión: Mangraf

Primera edición: octubre 2015

Quito, Ecuador

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

Índice

Presentación	07
Prólogo	09

I Supervisión y Riesgos

1.1 Matrices de transición y análisis de cosechas de operaciones. Una aproximación al análisis macroprudencial de riesgo crediticio del Sector Financiero Popular y Solidario ecuatoriano.....	17
<i>Edward Herman, Daniel Torresano y Carlos Trávez</i>	
1.2 Supervisión de las cooperativas de ahorro y crédito en épocas de crisis: El caso de Costa Rica.....	41
<i>Álvaro Durán</i>	
1.3 El crédito al consumo en el Uruguay: El rol que juegan las administradoras de crédito	63
<i>Alejandro Pena</i>	

II Avances y desafíos

2.1 Producción, distribución y consumo en la Economía Social y Solidaria. Pasos dados y desafíos en Argentina.....	87
<i>Montserrat Miño</i>	
2.2 Prácticas cooperativistas en Brasil: la Red de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares y la economía solidaria en un contexto de crisis.....	119
<i>Ana Mercedes Sarria</i>	
2.3 Las Cooperativas no financieras de América Latina y el Mundo frente a las crisis y adversidades de variada índole	145
<i>César Marcillo</i>	
2.4 Incidencia del Código Monetario y Financiero en las COACS.....	161
<i>Carlos Naranjo</i>	

III Experiencias

3.1 Economía Solidaria en Uruguay: composición del sector y políticas públicas	193
<i>Pablo Guerra</i>	
3.2 La empresa cooperativa: principal motor de la economía asociativa y solidaria	209
<i>Rubén Emilio Zeida</i>	
3.3 Cooperativas de Vivienda por ayuda mutua y propiedad colectiva	
El modelo uruguayo	221
<i>Fernando Zerboni</i>	
3.4 Complejidades del Comercio Justo:	
El caso de la Cooperativa La Siembra	247
<i>Tom Hanlon-Wilde</i>	
3.5 Territorio solidario: provincias del sur de Santander	265
<i>Miguel Fajardo</i>	
3.6 Una experiencia cooperativa en alimentos.	
Las ferias de consumo de Lara	289
<i>Oscar Bastidas</i>	



Incidencia del Código Monetario y Financiero en las COACS

Carlos Naranjo

Introducción

El año transcurrido desde cuando se promulgó el CODIGO ORGANICO MONETARIO Y FINANCIERO (COMYF) es un tiempo adecuado suficiente, para reflexionar sobre su contenido y consecuencias de su aplicación, desde una perspectiva, sobre todo, académica¹.

El año transcurrido, con seguridad, también habrá servido para ganar objetividad en nuestras apreciaciones, para que no se anteponga la pasión por la concepción doctrinaria y sea el texto legal, el que nos lleve de la mano para comentarlo.

Tomando en cuenta que, en la práctica el COMYF, en lo que se refiere al sector Financiero Popular y Solidario, legisla prioritariamente sobre las cooperativas de ahorro y crédito, (COACS), por lo que los presentes apuntes, se inician con una visión muy general de éstos y sus características, como premisa obligada para recordar al practicante e iniciar al profano, en los menesteres de esta nueva forma de hacer economía con visión social, enfocando los aspectos particulares de estas formas empresariales, que las diferencian de las empresas financieras del sector privado o de capital y justifican la necesidad de una norma específica para ellas.

A continuación, una resumida historia de la legislación sobre COACS, que no es ni escasa, ni nueva, pero que, sí refleja la posición del gobierno, frente a esta forma de organización popular.

¹ Si es que, en algún momento, a lo largo de estos apuntes, me traicione y perciban mi vocación cooperativista, apelo a su tolerancia, pues, no será malintencionado, sino el reflejo de mi formación, mi vocación y mi convicción por la economía solidaria, sus valores, sus principios y el respeto a sus formas de organización.



Finalmente, este apuntdator, ir comentando aquellas normas que, en su opinión, inciden positiva o negativamente, en la vida de las cooperativas, sin dejar de lado, aquellas que se estima, aportan poco o nada, pero confunden mucho, de suerte que, podremos introducirnos en el tema, parodiando el título de una añeja película del también añejo oeste: a continuación, veremos “lo bueno, lo malo y lo feo” del COMYF.

Premisa doctrinaria

Nada mejor que comenzar refiriéndonos al sector popular y solidario de la economía y, particularmente, al sector cooperativo, lo que nos lleva a recordar que la economía popular es el conjunto de emprendimientos individuales y familiares de pequeña escala, artesanos, comerciantes minoristas, trabajadores por cuenta propia, siempre dentro de los límites de activos, ventas brutas y asalariacin determinados por la autoridad ministerial de la producción.

En cambio la economía solidaria es el conjunto de organizaciones en las cuales sus propietarios o miembros, tienen simultáneamente, la calidad de usuarios de los servicios que la organización brinda, proveedores de los productos que la organización comercializa o consumidores de los bienes que la organización provee y que auto gestionan democráticamente sus organizaciones; uno de sus principales valores, contrario a la empresa de capital, es el fundamento democrático: de UN SOCIO UN VOTO, sin considerar el capital aportado por cada uno de ellos. Estas organizaciones que pueden ser comunitarias, asociativas o cooperativas, estas últimas materia central de estos apuntes.

Cooperativas

Indudablemente las cooperativas ocupan un sitio relevante en el sector de la economía solidaria, ya por su historia, por tener una doctrina consolidada en los valores y principios de aceptación mundial y, por tener su propia legislación en prácticamente, todos los países del planeta que, como el nuestro, han aceptado la definición de ellas 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 personalidad jurídica de derecho privado e interés social”².

Esta definición abarca también a las COACS y, de paso sea dicho, la definición que de ellas constaba en la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria, LOEPS, ha sido transcrita en el artículo 445 del COMYF³.

Características

El autor de estos apuntes, considera importante precisar algunas características exclusivas de las cooperativas que las hacen diferentes de otras formas empresariales, públicas y privadas, para mejor comprender las afirmaciones sentadas en líneas posteriores, en relación con varias normas del Código Orgánico Monetario y Financiero.

Entre las características propias de las cooperativas, sobresale su condición de "sociedad de personas" a diferencia de las compañías anónimas, que son "sociedades de capital", condición que, se omite en la definición de cooperativa que trae el artículo 445 del Código, no obstante lo cual, no enerva la definición de cooperativas, como sociedades de personas, contenida en el artículo 21 de la LOEPS ya citado, aunque, sí es digno de tener en cuenta esta omisión, pues, ella se refleja en varios artículos del COMYF que generan confusión y que serán materia de tratamiento en las siguientes páginas.

Otras características importantes, propias de las organizaciones de la economía solidaria, en general y, particularmente, de las cooperativas son resumidas a continuación.

² Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria, artículo 21.- Registro Oficial No 444 de 11 de mayo del 2011.

³ Código Orgánico Monetario y Financiero.- Registro Oficial Suplemento 332 de 12 de septiembre del 2014



1.- Trilogía de identidad

Esta característica, pone de manifiesto una situación muy peculiar que ocurre únicamente en las cooperativas y es que, solo en ellas, se funden en la misma persona que no es otra que EL SOCIO, la calidad de propietario, administrador y usuario de los servicios que la cooperativa brinda a sus socios, en el caso de las cooperativas de ahorro y crédito; o de propietario, administrador y proveedor de los productos que la cooperativa comercializa, en las cooperativas de producción; o de propietario, administrador y trabajador, en las cooperativas de trabajo asociado; o de propietario, administrador y consumidor de los productos que la cooperativa abastece, en las cooperativas de consumo.

Lo expresado es evidente, pues, el socio, siendo propietario, es quien elige a sus directivos y, por su intermedio, a los administradores de la empresa cooperativa y es quien, en asamblea general toma las decisiones de mayor trascendencia para el cumplimiento de los objetivos de la cooperativa y, simultáneamente, es quien usa sus servicios, compra sus productos o trabaja en ella, en este último caso, en la cooperativa se rompe la dicotomía patrono-trabajador, pues estas calidades se concentran en la persona del socio.

2.- Ausencia de fin de lucro

En las cooperativas sí podemos afirmar con entereza, que no existe fin de lucro y ello, simplemente, porque siendo el lucro, la ganancia obtenida en una transacción mercantil efectuada con un tercero ajeno a la empresa, en las cooperativas, es excepcional, pues, la razón de ser de las cooperativas, es operar con sus socios y cuando excepcionalmente operan con terceros, genera una utilidad que, de acuerdo con nuestra legislación, tiene el mismo tratamiento que la ganancia o utilidad de cualquier sociedad de capital, es decir, está sujeta a tributos por ejemplo.

En la práctica, es notorio que los socios no operan EN EL MERCADO, sino EN LA COOPERATIVA y es ésta, la que, en su nombre o por su encargo, opera en el mercado, por ejemplo, cuando la cooperativa compra semillas en el mercado, para entregar a sus socios, o cuando recibe de sus socios sus productos y los comercializa, por lo que, si aceptamos lo inaceptable, esto es, que la cooperativa vende o compra a sus socios, con quien lucrará la cooperativa, sería con sus mismos socios que, ya



sabemos, son sus propietarios y no es posible que alguien lucre de si mismo, por ello, cuando al final del ejercicio económico existe un sobrante, se denomina excedente, pues, no constituye ganancia, sino un cobro en exceso al socio, por los servicios que la cooperativa le brindó.

Cuando la COAC otorga un crédito a uno de sus propietarios, es decir, a uno de sus socios, le cobra una tasa de interés que, no es otra cosa que un anticipo al costo del servicio, anticipo que puede ser suficiente o insuficiente, en cuyo caso ocasionaría pérdida o excedente; ese exceso, no es utilidad, sino excedente.

3.- Autogestión democrática

Se dijo en líneas anteriores que el socio concentra la calidad de propietario y administrador, conocida también como autogestión, podríamos afirmar, incluso, común a otras formas de organización, pero que, en el caso de las cooperativas, tiene un aditamento muy particular y es que, las decisiones se toman, no en función del capital, sino en función de las personas, es decir, los socios, quienes siempre tienen un solo voto, sea cual sea la cantidad de aportaciones de capital que posean, a diferencia de las sociedades de capital donde los accionistas tienen tantos votos, cuantas acciones o monto de capital poseen en la empresa.

Esta característica refleja, en la práctica, el principio de la supremacía de la persona sobre el capital, porque a la hora de tomar decisiones, el ser humano, vale por lo que ES, no por lo que TIENE.

4.- Acto solidario

Como consecuencia directa de las características mencionadas, especialmente, esa suerte de mandatario que son los socios, la cooperativa, deviene la configuración de relaciones jurídicas distintas a las que ocurren en otras formas empresariales o, más específicamente, en las sociedades de capital, puesto que, las transacciones, se efectúan no entre terceros o clientes y la empresa, sino entre los propietarios de la empresa y ella misma, relaciones que han dado origen al denominado ACTO SOLIDARIO, como un acto jurídico distinto del acto de comercio y del acto civil, lo que ha sido reconocido en el artículo 5 de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria, como un hecho no generador de tributos, reconocimiento que



ha merecido el aplauso de decenas de naciones, al haberse alineado Ecuador con decenas de legislaciones existentes.

Desde otro punto de vista, se dice que existe acto solidario, porque no hay contrato en el sentido estricto de la palabra, porque no hay contrapartes o intereses opuestos, como ocurre en el contrato mercantil, en que el comprador busca el producto en el mercado y hasta regatea el precio, en cuya determinación nada tuvo que ver, en cambio, en la empresa solidaria, asociación o cooperativa, la relación se genera en su interior, no en el mercado, no existen dos partes en el negocio, porque son los mismos dueños de la empresa, los que fijan los “precios” a ser cubiertos por ellos mismos, por los servicios o productos que van a adquirir en la empresa de su co-propiedad o, son los mismos socios, quienes fijan la tasa de interés y los plazos y garantías que regirán en los créditos que otorgue la cooperativa de ahorro y crédito, de la cual son propietarios.

5.- Capital y reservas

Existen otras características que diferencian a las organizaciones de la Economía Solidaria en general y, en particular, a las cooperativas, de las formas empresariales del sector privado, tales como, la IRREPARTIBILIDAD DE LAS RESERVAS que confirma que no corresponde la figura del fin de lucro, la VARIABILIDAD DEL CAPITAL, la SUJECION A VALORES Y PRINCIPIOS. Para fines de estos apuntes es la normativa que trae el Código Orgánico Monetario y Financiero, sobre las organizaciones del sector financiero popular y solidario y específicamente, sobre las cooperativas de ahorro y crédito, por ello, esta visión general, hacia una mejor comprensión de esta particular figura empresarial.

Resumen histórico del marco regulatorio del cooperativismo de ahorro y crédito

Como es frecuente en la normativa que regula las formas de organización popular, éstas preceden a aquellas, esto es, casi siempre, primero aparecen las organizaciones y luego la norma que los regula, axioma que también se cumple con las cooperativas, pues, desde 1919 se organizaron varias de ellas en Riobamba, Guayaquil y Quito y recién en 1937, en el gobierno del General Alberto Enríquez, se promulga la primera Ley de Cooperativas, la misma que, conjuntamente, con



la Ley de Comunas, la Ley de la Caja de Pensiones, hoy de Seguridad Social, el Código de Trabajo, constituyen hitos jurídico-sociales de ese gobierno que, más allá de su ilegitimidad, pasó a la historia, por la legislación social que emitió, en una posición de avanzada para esa época.

Posteriormente y en respuesta al crecimiento del cooperativismo, especialmente, por el impulso dado por la Iglesia Católica y el programa Alianza para el Progreso, en 1961, se crea la Dirección Nacional de Cooperativas, como dependencia del, entonces, Ministerio de Trabajo, luego de Bienestar Social y actualmente, de Inclusión Económica y Social, como órgano encargado del control, promoción y supervisión del movimiento cooperativo.

Durante esta década, ya se ha dicho en varias notas históricas, el cooperativismo de ahorro y crédito tiene un enorme auge, pues, no solo se crean la mayoría de las grandes cooperativas que, salvo una que otra excepción, subsisten hasta la actualidad, sino que también se establece su Federación Nacional, FECOAC, la Cooperativa de Seguros COOPSEGUROS, teniendo por socias a varias cooperativas de ahorro y crédito y también se crea el Banco de Cooperativas, como ente financiero del cooperativismo de ahorro y crédito.

El cooperativismo de ahorro y crédito seguía creciendo ante la indiferencia del Estado y del sector financiero privado, hasta un momento en que, los activos de algunas COACS, como San Francisco de Asís, Oscus, 15 de Abril, por ejemplo, comenzaron a superar los activos de varios bancos, entonces, despertó el interés del Estado y considerando que, el Ministerio de lo social, no era el idóneo para controlar esas actividades financieras, hasta que, el 16 de marzo de 1983, mediante Decreto Legislativo No 122, se promulga la LEY DE REGULACION ECONOMICA Y CONTROL DEL GASTO PUBLICO, la misma que reformó el artículo 17 de la Ley General de Bancos, incluyendo a las COACS entre los intermediarios financieros y sometiéndolas al control de la Superintendencia de Bancos.

Desarrollando la indicada reforma, la Junta Monetaria, durante el gobierno demócrata cristiano del Dr. Osvaldo Hurtado, dicta la Regulación 120-83, por la cual, califica como sujetas al control de la Superintendencia de Bancos, a las COACS que hacen intermediación financiera al ser “abiertas al público en general”, calificación muy cuestionada por los cooperativistas de entonces, quienes, inclusive, demandaron



su inconstitucionalidad, demanda que mereció un fallo en contra que abrió la vía para que el Presidente Febres Cordero promulgara el Decreto Ejecutivo 1845 el 12 de mayo de 1986, por el cual, transfirió las atribuciones del Ministerio de Bienestar Social y la Dirección Nacional de Cooperativas, hacia la Superintendencia de Bancos, en lo relacionado con las llamadas cooperativas de ahorro y crédito “abiertas al público en general” y en esas condiciones, pasaron de la Dirección Nacional de Cooperativas del Ministerio de Bienestar Social, a la Superintendencia de Bancos, 120 cooperativas de ahorro y crédito y, más tarde, en junio de 1992 por una norma de la Superintendencia de Bancos, éstas fueron sujetas a calificación desde un parámetro referido al monto de los activos totales (20,000 smv); quedando 23 bajo su control y retornando las restantes a la Dirección de Cooperativas del Ministerio de Bienestar Social.

Con varios cuestionamientos sobre la legitimidad de estas normas, especialmente, en cuanto a las reformas tácitas que se efectuaban a la Ley de Cooperativas, mediante reglamentos y resoluciones de la Junta Monetaria, se buscó legalizar el control a las COACS abiertas al público en general, lo cual se pretendió con la promulgación de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, en cuyo artículo 1, se incluía a las COACS “abiertas al público en general”, como integrantes del sector financiero privado y se consolidó la sumisión al control de la Superintendencia de Bancos, en el marco de una normativa muy discutida y muy discutible.

En el Registro Oficial No 282 del 24 de marzo de 1998, se promulgó el Decreto Ejecutivo No. 1227, que reglamentaba la constitución, organización, funcionamiento y liquidación, así como las facultades de competencia y control de la Superintendencia de Bancos respecto a las cooperativas de ahorro y crédito manteniendo la confusión señalada anteriormente entre cooperativas abiertas y cerradas.

En esta norma se establece un monto mínimo de capital o patrimonio técnico para incorporarse al control de la Superintendencia (300,000 UVC, unidades de valor constante, entonces vigentes, como medio de mantener el poder adquisitivo del dinero frente a la ya, entonces, galopante inflación) y desde la vigencia de esta norma, apenas se incorporaron dos cooperativas (29 de Octubre y Coopad).

Con el afán de enderezar los entuertos del Decreto Ejecutivo 1227, se promulga el Decreto Ejecutivo 2132 que, si bien es cierto, fue también cuestionado,



al menos, no lo fue con la misma dureza que el anterior y, los cuestionamientos más duros, no vinieron de las COACS, cuya organización y funcionamiento reglamentaba, sino de las COACS excluidas de dicha reglamentación, las que, incluso demandaron su inconstitucionalidad, pero el entonces Tribunal de Garantías Constitucionales, consideró que el decreto no violaba norma constitucional alguna y, a pesar de los presagios de cierres de COACS, durante la vigencia de ese Decreto no cerró ninguna y, además de las 23 COACS bajo el control de la Superintendencia de Bancos, solicitaron su incorporación 16 adicionales.

Posteriormente, en el Registro oficial No 79 del 10 de agosto del 2005, se dicta un nuevo Decreto Ejecutivo con idénticos fines a los anteriores, el 354, sujeto también a serios cuestionamientos por varias normas de dudosa constitucionalidad que, con mucha prontitud fueron reformadas finalmente. El último de esta serie de Decretos, con los cuales se regulaba a las COACS, el Decreto Ejecutivo No 194, de muy temporal vigencia porque, llegó la Revolución Ciudadana, con aires de cambio radical en las estructuras del país.

Largo el camino seguido por las cooperativas de ahorro y crédito, para, de tiempo en tiempo, estar en la contienda por una legislación adecuada a su naturaleza.

Con el advenimiento del Presidente Rafael Correa y la Revolución ciudadana, al poder, muchas cosas cambiaron radicalmente, entre ellas, la CONSTITUCION y con ella, la conceptualización del sistema económico que, de economía de mercado de la Carta Suprema de 1979, pasó por el de economía social de mercado; en la Constitución de 1998, se define como en el sistema social y solidario, marco en el cual se promulga la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria que legisla sobre la constitución, organización, funcionamiento, control, supervisión y disolución de las organizaciones comunitarias, asociaciones y cooperativas, como integrantes del sector de la economía popular y solidaria, normas que, por guardar total armonía con la Constitución de la República y haber incorporado muchos aportes de los actores del sector, parecía serían de larga duración y parecía también que, al fin, se terminaba con esa especie de calvario normativo que ha debido vivir el cooperativismo de ahorro y crédito, por, más de 35 años. Pero no sucedió de esta manera, la ilusión de lo específico del sector, duró apenas tres años, por efectos del Código Orgánico Monetario y Financiero y con él, lo que veremos en las páginas siguientes.



La inserción de las Cooperativas de Ahorro y Crédito en el Código Orgánico Monetario y Financiero

No es de mi conocimiento la existencia de alguna publicación analítica del COMYF, más aún, sobre el tratamiento que da este cuerpo normativo a las COACS, por lo que, en las siguientes líneas, no se acude a cita doctrinaria, ni jurídica alguna, por lo que contienen el punto de vista del autor.

Acerca de los Objetivos

El primer punto, deviene de la lectura de los objetivos del COMYF, relacionados con el sector económico popular y solidario, en los que se nota una falta de desarrollo normativo, ya que estos objetivos de acuerdo con su artículo 3, son: ***"Profundizar el proceso de constitución de un sistema económico social y solidario" y "Fomentar, promover y generar incentivos a favor de las entidades de la Economía Popular y Solidaria"***, pero mientras se avanza en la lectura del articulado, no se encuentra un texto que desarrolle esos objetivos, más aún, cuando, por ejemplo, se observa una ausencia de definición clara y precisa, sobre la concesión de personalidad jurídica a las entidades asociativas, bancos y cajas comunales y cajas de ahorro, o las deja en el limbo jurídico, al señalar que ***"podrán adquirir personalidad jurídica"*** esa ambigua expresión, implica que "podrán solicitar", pero también implica que la autoridad "podrá conceder" y en forma inaplicable, se las convierte en sujetos de sanción, normativa poco feliz, para el objetivo de ***"profundizar el proceso de constitución de un sistema económico social y solidario"***.

Tampoco se cumpliría los objetivos del COMYF, si el SFPS, tiene el mismo tratamiento que el sector financiero privado, en cuanto a ciertos beneficios, como son: la posibilidad de recaudar recursos del sector público y la extensión, en favor de las COACS, de los beneficios concedidos a las mutualistas, en los créditos para vivienda, beneficio que ya existía en la LOEPS⁴.

Otro aspecto para el análisis, es que, el COMYF, a más de los que se encuentran dispersos en su texto, dedica 196 artículos (desde el artículo 165, hasta el artículo

⁴ COMYF.- Artículo 40.- Depósitos del sector público.....Las entidades del sistema financiero nacional participarán en la recaudación de recursos públicos, a través de cuentas recolectoras de las entidades públicas no financieras, de conformidad con las regulaciones que expida la Junta.



390, incluido), a regular, en forma común, a los tres sectores que integran el sistema financiero nacional; posteriormente, ya en forma específica, destina 28 artículos (desde el artículo 361, hasta el artículo 388 incluido), a regular el sector financiero público; dedica 38 artículos (desde el artículo 389, hasta el artículo 426) a la regulación del sector financiero privado, mientras que, para el sector financiero popular y solidario, le destina 20 artículos, desde el artículo 440, hasta el artículo 459, la misma cantidad de artículos directamente relacionados con las COACS, que se derogan de la LOEPS.

Conformación del sector

Como no podría ser de otra manera, bueno es dejar constancia que este apuntador piensa que no existe la ley perfecta, pues, las normas jurídicas son tremendamente dinámicas, por ello, nada raro será que, en la lectura del COMYF, se encuentren altibajos en sus normas, unas positivas y otras negativas, cuando no ambiguas o imprecisa.

Encontramos acertada la enumeración de las formas de organización que integran el sector financiero popular y solidario, más aún, es digno de destacar, por lo saludable, la incorporación de nuevas actividades, directamente relacionadas con la actividad financiera, que las denomina de "servicios auxiliares" y lo innovadora que resulta la creación de las "subsidiarias" y "afiliadas", ampliando el universo de las organizaciones financieras populares y solidarias⁵.

⁴ COMYF.- Art. 163.- Sector financiero popular y solidario. El sector financiero popular y solidario está compuesto por:

1. Cooperativas de ahorro y crédito;
2. Cajas centrales;
3. Entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro; y,
4. De servicios auxiliares del sistema financiero, tales como: software bancario, transaccionales, de transporte de especies monetarias y de valores, pagos, cobranzas, redes y cajeros automáticos, contables y de computación y otras calificadas como tales por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria en el ámbito de su competencia.

También son parte del sector financiero popular y solidario las asociaciones mutualistas de ahorro y crédito para la vivienda.

Las entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro se registrarán por las disposiciones de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y las regulaciones que dicte la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera.

⁵ COMYF.- Art. 164.- Subsidiarias o afiliadas. También forman parte del sistema financiero nacional las subsidiarias o afiliadas de las entidades financieras domiciliadas en el Ecuador.

Subsidiaria es aquella sociedad con personería jurídica propia, en la cual un banco, corporación, caja central, cooperativa de ahorro y crédito o asociación mutualista de ahorro y crédito para la vivienda tiene una participación accionaria, directa o indirecta, superior al 50% del capital suscrito y pagado de la compañía.

Afiliada es aquella sociedad con personería jurídica propia, en la cual un banco, corporación, caja central, cooperativa de ahorro y crédito o asociación mutualista de ahorro y crédito para la vivienda tiene una participación accionaria, directa o indirecta, inferior al 50% y no menor al 20% del capital suscrito y pagado de la compañía o en la que ejerce una influencia en su gestión por la presencia de accionistas, directores, administradores o empleados comunes.



Quedan dudas sobre la voluntad de que existan jurídicamente o no, las cajas de ahorros y los bancos y cajas comunales, que, como se dijo en líneas anteriores, "podrán" adquirir personalidad jurídica, es decir, ellas podrán solicitar y la autoridad podrá concederla o negarla. Habrá que esperar del ente regulador la fijación de requisitos para la adquisición de personalidad jurídica.

Queda también otra inquietud y es que, según el COMYF, de estas pequeñas organizaciones, accederán a créditos, donaciones y otros beneficios, las que adquieran personalidad jurídica, sin embargo, las que sin haberla adquirido violen la ley, serán sancionadas y la pregunta natural que surge es, cuándo violarán la ley? y a quién van a sancionar, si no es persona jurídica la infractora?.....a todos sus miembros?⁶

Importante también, es la incorporación de las mutualistas al SFPS, aunque, paradójicamente, queda en duda la constitucionalidad de dicha incorporación, pues, los artículos 283 y 311, de la Constitución de la República, al detallar las formas de organización que integran el sistema económico y las entidades financieras que integran el sector financiero popular y solidario, no incluyen a las asociaciones mutualistas de ahorro y crédito para la vivienda.

Esta omisión, podría subsanarse, interpretando los artículos citados, en el sentido de que, las mutualistas son entidades asociativas, pero, en el COMYF, son tratadas como entidades de naturaleza diferente, pues, incluso, se las trata

⁶ COMYF.- Art. 458.- Entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro. Las entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro son organizaciones que podrán optar por la personalidad jurídica, que se forman por voluntad de sus socios dentro del límite y en la forma determinada por la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, tendrán su propia estructura de gobierno, administración, representación, auto control social y rendición de cuentas y tendrán la obligación de remitir la información que les sea solicitada por la superintendencia.

Las entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro se forman con aportes económicos de sus socios, en calidad de ahorros, sin que puedan captar fondos de terceros, para el otorgamiento de créditos a sus miembros bajo las regulaciones que expida la Junta, y se inscribirán en el registro correspondiente.

Quienes opten por la personería jurídica, observarán para su funcionamiento los requerimientos determinados por la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera y podrán recibir financiamiento para su desarrollo y fortalecimiento concedidos por entidades públicas, organizaciones de la economía popular y solidaria, entidades de apoyo, cooperación nacional e internacional y en general ser favorecidos con donaciones y subvenciones.

COMYF.- Artículo 459.- Legislación aplicable. Las entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro se registrarán por este Código, por la LOEPS y las normas que expida la Junta.

Las entidades mencionadas en este artículo son sujetos de acompañamiento, no de control, salvo que realicen operaciones fuera de su ámbito, en cuyo caso serán sancionados por la SEPS.



en secciones independientes y, según el COMYF las entidades asociativas "podrán" optar por la personalidad jurídica, según el artículo 458, mientras que, las mutualistas si tienen personalidad jurídica.

Otra interrogante surge, en cuanto a la adecuación constitucional del conjunto de normas relacionadas con el SFPS, pues, su tratamiento se incluye en el Título Segundo del COMYF, que dicta normas idénticas para los sectores público, privado y popular y solidario y, más aún, en el Capítulo Tercero, expresamente, denominado "Normas comunes", legisla para los tres sectores, cuando conocemos que el artículo 309 de la Constitución de la República, textualmente reza:

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”.*

No queda clara, entonces, la armonía con la Constitución, por la falta de normas específicas para cada sector, porque lo idéntico, es contrario a lo específico, pero lo que si queda claro, es que, el dictar normas comunes para organizaciones de naturaleza jurídica diferente, como son los bancos tradicionales que, constitucionalmente, integran el sector privado y los bancos comunales, cajas de ahorro y cooperativas de ahorro y crédito, genera confusión en aspectos como la condición jurídica de los socios, a quienes se los confunde con los accionistas de la banca privada y la aplicación de figuras como el defensor del cliente, o la exclusión de activos y pasivos que, siendo novedosas se distorsionan por su falta de claridad conceptual, entre otros aspectos, como veremos más adelante.

Anotaciones sobre lo positivo

Exclusividad de denominación

También es positiva la exclusividad que se concede a las cooperativas legalmente autorizadas para el uso de esta denominación y la prohibición para el



uso de expresiones que induzcan a confusión, por tanto se podría esperar que, a corto plazo, ciertas instituciones financieras del sector privado, constituidas como sociedades anónimas dejen de utilizar el prefijo "coop" en sus denominaciones.

Conversión

Positivo es mantener abierta la posibilidad de conversión de las organizaciones, permitiendo el crecimiento del sector, toda vez que, existe una suerte de escala, entre el banco comunal, la caja de ahorro y la cooperativa como forma culminante y más perfeccionada, por lo que, debemos esperar, la flexibilización en los requisitos para estas transformaciones⁷.

Regulación y control diferenciados

En cuanto a la regulación y control del sector, el COMYF, incorpora, con buen criterio, el mandato de tener presente su naturaleza y características propias⁸, por lo cual, no deja de extrañar que, no se haya aplicado el mismo criterio, para la norma legal, al legislarlas bajo normas comunes a los dos restantes sectores. En todo caso, lo realmente positivo será que las regulaciones tomen en cuenta también las naturales diferencias que existen entre cooperativas urbanas y rurales, o entre abiertas a la ciudadanía en general y cerradas a miembros de un gremio, o trabajadores de una empresa o institución, por ejemplo, las características que les son propias, difieren entre los distintos tipos de cooperativas, por tanto, la norma regulatoria, debe también contemplar condiciones de organización y funcionamiento diferentes.

⁷ COMYF.- Art. 175.- Conversión. La conversión es la modificación o el cambio del objeto social o actividad de una entidad financiera para adoptar el objeto y la forma de otra entidad prevista en este Código dentro del mismo sector; esta figura no altera la existencia como persona jurídica y solamente le otorga las facultades y le impone las exigencias y limitaciones legales propias de la especie adoptada.

⁸ COMYF.- Art. 151.- Regulación diferenciada. La regulación deberá reconocer la naturaleza y características particulares de cada uno de los sectores del sistema financiero nacional.

La regulación podrá ser diferenciada por sector, por segmento, por actividad, entre otros.

Art. COMYF.- 444.- Regulación y control. Las entidades financieras populares y solidarias están sometidas a la regulación de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera y al control de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, quienes en las políticas que emitan tendrán presente la naturaleza y características propias del sector financiero solidario.



Operaciones

La apertura para la realización de actividades no financieras, por parte de las cooperativas de ahorro y crédito, no pertenecientes al segmento 1, es decir, las que tienen activos por debajo de los 80 millones de dólares, si bien es cierto que, clarifica esa posibilidad constante en el artículo 22 de la LOEPS⁹, requiere un tratamiento cuidadoso y prudente, aún respondiendo a una necesidad social, especialmente, de sectores rurales y que ha sido semilla de su crecimiento económico, pues, existe el riesgo de que, mal utilizando esta apertura, se desvíe la atención de la actividad principal que es la financiera, y se ponga énfasis en actividades productivas o de abastecimiento de bienes, por ejemplo, de suerte que, será necesaria una adecuada regulación, limitando estas actividades, no impidiendo los fondos mortuorios o de protección social, pero simultáneamente, evitando que se utilicen los ahorros de los socios, en menesteres ajenos al financiero, pues, una cosa, es coadyuvar al desarrollo local, fomentando y financiando su desarrollo productivo, siendo actor del desarrollo de la comunidad de donde provienen sus socios y sus ingresos y hacia donde está orientada su labor y otra diferente es que, el gerente de una entidad financiera destine su tiempo y esfuerzo a la crianza de ganado o la cosecha de productos agrícolas..

Cupos de Crédito

A propósito de la determinación taxativa de las operaciones que pueden efectuar las COACS, el legislador se anota un nuevo punto a su favor, pues, mantiene la vigencia de los cupos de crédito para directivos, empleados con capacidad de decisión sobre préstamos y sus familiares cercanos, a fin de evitar privilegios, pero lo especifica solamente para cooperativas del segmento 1, dejando

⁹ COMYF.- Art. 446.- Constitución y vida jurídica. La constitución, gobierno y administración de una cooperativa de ahorro y crédito se regirá por las disposiciones de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria.

Una cooperativa de ahorro y crédito, con excepción de las que pertenezcan al segmento 1, podrá tener múltiples actividades no financieras siempre y cuando estén vinculadas al desarrollo territorial, mantengan contabilidades separadas para cada actividad no financiera y que se ejecuten con fondos distintos de los depósitos de los socios

La liquidación de una cooperativa de ahorro y crédito se regirá por las disposiciones de este Código y, supletoriamente, por las de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria.

LOEPS Art. 22.- Objeto.- El objeto social principal de las cooperativas, será concreto y constará en su estatuto social y deberá referirse a una sola actividad económica, pudiendo incluir el ejercicio de actividades complementarias ya sea de un grupo, sector o clase distinto, mientras sean directamente relacionadas con dicho objeto social.



a criterio del ente regulador, la fijación de los límites, en los restantes segmentos¹⁰, con lo cual, rectifica un desliz de la LOEPS, pues, la experiencia demostró que, en las cooperativas con activos pequeños, especialmente las denominadas cerradas o institucionales y rurales, ese límite desalentaba la aceptación de cargos directivos, pues, quienes accedían a ese ejercicio, tenían opción a créditos por montos menores a los que podían optar los socios de base, o sin cargo directivo.

Información

Bienvenida sea cualquier norma que permita el ejercicio del derecho de los socios a estar informados de la gestión de su cooperativa, porque uno de los principios del buen gobierno es, precisamente, el de la información oportuna, veraz y completa que deben tener los socios, por ello es bienvenido el texto del artículo 245 del COMYF¹¹ que detalla los aspectos o asuntos que deben ser puestos en conocimiento periódico de los socios, pues, esa información, es el primer paso hacia la participación del socio en la vida institucional y no a dejarla, exclusivamente, en manos de los directivos, es el primer paso hacia la generación de responsabilidad del socio, aunque, no podemos dejar de observar que, el legislador al discriminar la

¹⁰ COMYF.- Art. 450.- Cupo de créditos. Las cooperativas de ahorro y crédito establecerán un cupo de crédito y garantías de grupo, al cual podrán acceder los miembros de los consejos, gerencia, los empleados que tienen decisión o participación en operaciones de crédito e inversiones, sus cónyuges o convivientes y sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad.

El cupo de crédito para las cooperativas de ahorro y crédito del segmento 1 en el caso de grupos no podrá ser superior al 10% del patrimonio técnico; en el caso individual no podrá ser superior al 1% calculado al cierre del ejercicio anual inmediato anterior al de la aprobación de los créditos. Los cupos para el resto de segmentos serán determinados por la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera. Las cajas centrales, no aplicarán los criterios de vinculación por administración, en los cupos de crédito.

El cupo de crédito para las cooperativas de ahorro y crédito para los demás segmentos, serán regulados por la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera.

¹¹ COMYF.- Art. 245.- Información a los accionistas y socios. Las entidades del sistema financiero nacional deberán presentar a sus accionistas y socios, según corresponda, al menos la siguiente información:

1. Informe de la administración;
2. Balances de situación comparativos de los dos últimos años;
3. Estado de cambios en la situación financiera correspondiente al último año;
4. Estado de pérdidas y ganancias de los dos últimos años;
5. Informe de los auditores interno y externo calificados por la respectiva superintendencia
6. Informe de la calificadoradora de riesgos, cuando corresponda;
7. Posición del patrimonio técnico;
8. Indicadores de liquidez, solvencia, eficiencia y rentabilidad;
9. Calificación de activos de riesgo del último ejercicio económico; y,
10. Remuneraciones, compensaciones y otros beneficios de sus administradores.



información que deben conocer los socios y la que deben conocer los usuarios, nos confunde, pues, en otros artículos que están siendo comentados en estas páginas, se trata al socio como usuario y en algunos, incluso, como accionista.

Supervisión Auxiliar

Positivo también es el mantenimiento de esa figura innovadora que es la supervisión auxiliar, contenida en la LOEPS¹², como mecanismo para aliviar la carga de entidades a ser supervisadas por el ente de control, aunque deja serias dudas en cuanto a su ámbito y salvaguardias de entidades que pudieran estar interesadas en colaborar en esta tarea, más aún, cuando a sus personeros, se los discrimina frente a los funcionarios de la SEPS que hacen idéntica labor, debido a que, éstos últimos, según el COMYF, tienen fuero de corte, mientras que, los supervisores auxiliares tienen responsabilidad civil y penal, pero no tienen fuero de corte y, de paso, se discrimina también a la supervisión auxiliar en cooperativas del sector no financiero, pues, resulta que, en ellas, el supervisor auxiliar, no tiene responsabilidad civil ni penal.

Esto es consecuencia del tratamiento común a entidades de naturaleza diferente, que fue observado en líneas anteriores y seguirá siendo observado en las posteriores.

Lo Confuso

El COMYF tiene, como toda norma jurídica, virtudes y defectos y cuando se formula observaciones como las contenidas en estos apuntes, bueno es destacar lo positivo, como se lo ha hecho en líneas anteriores, pero también es positivo, señalar los aspectos que causan confusión, o no son adecuados para la materia que trata la norma y ese es el objeto de las siguientes páginas:

¹² Art. 456.- Supervisión auxiliar. Los organismos de integración y otras entidades especializadas podrán colaborar con la superintendencia en la realización de una o varias actividades específicas de supervisión, cumpliendo las condiciones y disposiciones que dicte la superintendencia para el efecto. Los supervisores auxiliares serán responsables administrativa, civil y penalmente por la supervisión que efectúen.



Normas Supletorias

Algunas veces, a lo largo de este trabajo, se ha señalado, lo inadecuado de legislar en forma común, tanto para las organizaciones financieras de la economía popular y solidaria como a las de los sectores público y privado, debido a su diferente naturaleza y características y ello se hace patente en varias normas del COMYF, empezando con la confusión que surge en cuanto a las disposiciones que se aplicarán, primero, a las cooperativas de ahorro y crédito y, luego, a las entidades solidarias, bancos y cajas comunales y cajas de ahorro, confusión que se hace evidente, con la simple lectura de los siguientes artículos:

Artículo 442.- Normativa supletoria. Las entidades del SFPS, en lo no previsto específicamente para este sector en este Código, se regirán por la LOEPS.

Artículo 446.- Constitución y vida jurídica. La constitución, gobierno y administración de una COAC, se regirá por las disposiciones de la LOEPS...

Liquidación de COACS se regirá por este Código y, supletoriamente, por LOEPS.

Artículo. 163.- Las entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro se regirán por las disposiciones de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y las regulaciones que dicte la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera.

Artículo 459.- Legislación aplicable. Las entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro se regirán por este Código, por la LOEPS y las normas que expida la Junta.

Las entidades mencionadas en este artículo son sujetos de acompañamiento, no de control, salvo que realicen operaciones fuera de su ámbito, en cuyo caso serán sancionados por la SEPS.

Socios

Se dijo al inicio que las organizaciones del sector financiero popular y solidario, particularmente, las cooperativas, están doctrinaria y legalmente definidas



como sociedades de personas, por esto es que, llama sobremanera la atención, no solo que no se considere esta calidad, en la definición de cooperativas de ahorro y crédito que trae el artículo 445, citado con anterioridad, sino que a lo largo del COMYF, exista una confusión en cuanto a la calidad de los socios, al ejercicio de sus derechos y al cumplimiento de sus obligaciones, con lo cual parecería que la norma se concibió para sociedades de capital y no para sociedades de personas.

Veamos algunos ejemplos:

El artículo 143, dice: **Actividad financiera.** *Para efectos de este Código, actividad financiera es el conjunto de operaciones y servicios que se efectúan entre oferentes, demandantes y usuarios, para facilitar la circulación de dinero y realizar intermediación financiera; tienen entre sus finalidades preservar los depósitos y atender los requerimientos de financiamiento para la consecución de los objetivos de desarrollo del país.....*

Resulta que, en el caso particular de las cooperativas y las restantes organizaciones del SFPS, los socios tienen, simultáneamente, las tres calidades señaladas, pues, son los socios los depositantes; son los socios los administradores de la entidad financiera, luego, son los oferentes; son los socios los demandantes de los créditos; y, son los socios los usuarios, salvo los casos excepcionales de terceros, no socios y, específicamente, en las cooperativas más grandes, que utilicen los cajeros automáticos o paguen servicios públicos por su intermedio.

Los artículos 157 y 158, dicen: **Art. 157.- Vulneración de derechos.** *Los usuarios financieros podrán interponer quejas o reclamos ante la propia entidad, organismo de control o al Defensor del Cliente o plantear cualquier acción administrativa, judicial o constitucional reconocida en la ley para exigir la restitución de sus derechos vulnerados y la debida compensación por los daños y perjuicios ocasionados.*

Art. 158.- Defensor del cliente. *Cada entidad integrante del sistema financiero nacional tendrá un defensor del cliente, que será independiente de la institución y designado de acuerdo con la regulación que expida la Junta.*



El defensor del cliente no podrá tener ningún tipo de vinculación con los accionistas o con los administradores de la entidad financiera. Su función será proteger los derechos e intereses de los usuarios financieros y estarán reguladas por la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera.

Con la lectura de estos dos artículos, aumenta la confusión, pues, el término socio, ya no solo es sinónimo de usuario, sino de cliente y en algunos artículos posteriores, se le asimila al accionista de las sociedades de capital, denominaciones inadecuadas que terminarán siendo causa de conflictos al interior de las cooperativas, pues, el socio infractor de la normativa interna de la cooperativa, alegará su condición de usuario o cliente, para evadir su obligación estatutaria, más aún, cuando el COMYF, manda que todas las entidades financieras, lo cual incluye a las cooperativas, tendrán un defensor del cliente.

Esta confusa norma, deja sin piso al Consejo de Vigilancia, creado en la ley, precisamente, para estos menesteres, porque ahí radica la autogestión, en que el socio crea sus propios órganos de administración y control, para que velen por sus intereses y no para que le designen un defensor ajeno a la cooperativa y que, con seguridad, no comprenderá su funcionamiento, pues, no verá un grupo de socios auto gestionando sus recursos, sino un gerente y directivos, frente a los socios, vistos como clientes.

Nuevamente, encontramos un tratamiento ajeno a la calidad del socio - propietario, generando un paternalismo anti organización y que desalienta la participación activa de los socios en la vida institucional.

El confuso panorama de la situación jurídica de los socios, tiene otras aristas, como la que trae el artículo 268, que señala como responsables de las infracciones, a “los accionistas, administradores, funcionarios y empleados de las entidades financieras”, es decir, de todas, incluidas las cooperativas, entonces resulta que, o bien el socio de las cooperativas no es responsable de infracción alguna, porque no tiene la calidad de accionista, o es sancionado por ser socio pero; al tener, simultáneamente, la calidad de cliente y usuario, según el código, se estaría sancionando al cliente.

En el artículo 294, encontramos otra norma común al sector privado y al popular y solidario que, igualmente, como en casos anteriores, tiene inconsistencias, desde el punto de vista de la naturaleza sui géneris de las cooperativas. El artículo que comento, dice:



Artículo 294.- Pérdida de derechos de accionistas y socios y cesación de administradores. *A partir de la fecha de la resolución de suspensión de operaciones y la exclusión y transferencia de activos y pasivos de la entidad financiera inviable, se pierden los derechos de sus accionistas o socios y cesan automáticamente en sus funciones los administradores, sin lugar a reclamo e indemnización alguna, aún cuando tengan relación de dependencia con la entidad;*

En varios artículos se ha mencionado la dualidad de la calidad de socio-usuario que existe en las cooperativas y esta norma del COMYF, nuevamente, al fusionar o confundir la calidad de socio, con la de accionista, termina castigando al usuario, dado que, es el mismo socio y es él quien pierde sus derechos, entre los cuales está el que tiene sobre sus ahorros, pues, según este artículo, el socio de la cooperativa, al ser asimilado al accionista, pierde sus derechos, sobre sus ahorros, sobre sus certificados de aportación, sobre sus depósitos a plazo fijo, sobre los remanentes de la liquidación, o pierde solamente su derecho a los aportes de capital?Sean cuales sean los derechos, por qué su pérdida? porque eligió equivocadamente a sus administradores? entonces, será mejor ser cliente antes que socio, así no tendrá responsabilidad, con lo cual, se anularían los objetivos del artículo 3 del Código, relacionados con el impulso a la economía solidaria.

Todo esto, es consecuencia de que no se trata en forma diferente al socio del accionista, pues, en el caso del accionista, sí se justifica esta medida, porque maneja recursos de terceros, recursos de sus depositantes o clientes, quienes nada tienen que ver en las decisiones que toman los accionistas como propietarios de la empresa financiera, en cambio, en la cooperativa, como se ha reiterado son los mismos socios, los propietarios y depositantes, que eligen administradores y merecen ser custodiados, prevenidos, protegidos, no sancionados.

Creo vale la pena, para evitar confusiones, conflictos de leyes o excesiva subjetividad y liberalidad en la interpretación y aplicación de la norma, que esta sea clarificada mediante regulaciones.

Consejos de Administración y Vigilancia

En cuanto a los Consejos de Administración y vigilancia, también hay que aclarar quizás vía regulación, la distorsión y los conflictos de gobernabilidad



que podría generar el artículo 258 que determina la posesión de los consejeros de administración y vigilancia y el consiguiente inicio de sus funciones, una vez que hayan sido calificados y registrados, surge la necesidad de fijar plazo a la autoridad de control, para la calificación y registro, pues, si demora un tiempo más allá del prudencial, la cooperativa se paraliza porque no se podrá efectuar el cambio de firmas bancarias, en ciertos casos, y en otros, la alteración de los periodos estatutarios, con los consiguientes problemas que ello conlleva.

El artículo 441, incorpora una figura novedosa, aunque sancionadora, que caracteriza al COMYF, pero, dolorosamente necesaria, para evitar los abusos dirigenciales, no obstante, deja un vacío, pues, dispone que el mismo presidente destituido, convoque a Asamblea General para elegir los nuevos miembros de los consejos, creando una dificultad jurídica, pues, la validez de la convocatoria de quien ha sido cesado en sus funciones, con su destitución, parecería no tener asidero legal y, más aún, cuando si en 30 días, no se convoca a la indicada asamblea, la convocará la Superintendencia¹³.

El celo del legislador, para que los consejos de administración y vigilancia de las cooperativas, se integren con socios idóneos y éticamente íntegros, parece le lleva a exagerar la norma, ya que al generalizar la condena por un delito, como impedimento para integrar dichos consejos, impide que un ciudadano condenado por un delito culposo de tránsito, de los no graves, por causas como exceso de velocidad o exceso de pasajeros, sin fallecidos, sancionados con seis meses a un año de prisión, tenga cinco años de impedimento de ser vocal de consejos de una cooperativa o sea removido, si ya tiene esa calidad¹⁴.

¹³ COMYF.- Artículo 441.- Remoción de los Consejos de Administración y Vigilancia. Los miembros de los Consejos podrán ser removidos, por la SEPS por lo siguiente:

.....
El presidente o quien haga sus veces, en tres días a partir de remoción, convocará a asamblea que se realizará máximo en 30 días para informar y designar a nuevos miembros de los Consejos. De no convocarse a la asamblea, convocará la SEPS.

¹⁴ Artículo 441.- Remoción de los Consejos de Administración y Vigilancia. Los miembros de los Consejos podrán ser removidos, por la SEPS por lo siguiente:

I. Estar incurso en las prohibiciones determinadas en el artículo 412,(258)

Art. 258.- Impedimentos para miembros del directorio y consejos de administración y vigilancia. No podrán ser miembros del directorio o de los consejos de administración o consejos de vigilancia de una entidad del sistema financiero nacional:

1. Quienes hubiesen sido condenados por delito, mientras penda la pena y hasta cinco años después de cumplida;



Capital Social

En las cooperativas, el capital social, es variable e ilimitado y está constituido por las aportaciones de los socios, representadas en los certificados de aportación, que son nominativos y transferibles, solo entre socios o a favor de la cooperativa, con autorización del consejo de administración, como lo conocemos todos cuantos somos socios de una cooperativa y, esta particularidad marca otra diferencia con las sociedades de capital y configura también, un carácter especial para dichas aportaciones, por cuanto al existir el libre ingreso y retiro voluntario y, con este último, el derecho a la devolución de las aportaciones, resulta que el capital social, se asimila casi a un pasivo, pues, puede ser reclamado en cualquier momento, del retiro de un socio, por eso también, se estila en las cooperativas de ahorro y crédito que, las aportaciones de los socios al capital social, constituyan también garantía de los créditos a que el socio acceda, de suerte que, en caso de retiro o falta de pago, la cooperativa hace efectiva la garantía, debitando el saldo deudor, de los aportes de capital.

Hasta aquí la realidad histórica, práctica, actual y hasta hoy, legal. El COMYF, crea un nuevo dilema, ya que, en el artículo 255, prohíbe a las entidades del sistema financiero nacional, sin excepcionar a las cooperativas, *"Realizar operaciones de crédito directas, indirectas y contingentes, recibiendo en garantía, sus propias acciones o participaciones...."*.... el dilema radica en que, en el artículo 453 del COMYF¹⁵, que es el único artículo donde se hace referencia a los certificados de aportación, se los trata como sinónimos de las acciones y participaciones en las compañías, como así es, efectivamente, de donde resulta que, al prohibir su utilización como garantía, se está restando capacidad operativa a los socios y a las

¹⁵ COMYF.- Art. 453.- Redención de certificados. Ninguna cooperativa de ahorro y crédito del segmento 1 podrá redimir el capital social, en caso de retiro de socios, por sumas que excedan en su totalidad el 5% del capital social de la cooperativa, calculado al cierre del ejercicio económico anterior.

En caso de fallecimiento del socio, la redención del capital será total y no se computará dentro del 5% establecido en el inciso anterior; la devolución se realizará conforme a las disposiciones del Código Civil.

La compensación de certificados de aportación con deudas a la cooperativa será permitida solo en caso de retiro del socio, siempre dentro del límite del 5%.

No se podrá redimir capital social si de ello resultare infracción a la normativa referente al patrimonio técnico y relación de solvencia o si la cooperativa se encontrare sujeta a programas de supervisión intensiva, en los términos establecidos por la superintendencia.

Los porcentajes de redención del capital social de las cooperativas de ahorro y crédito del resto de segmentos serán normados por la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera.



cooperativas y rompiendo una tradición, sin justificación técnica, financiera o jurídica ninguna y complicando más el panorama, pues, resulta que, en este mismo artículo, paradójicamente, se permite compensar deudas con certificados de aportación, en caso de retiro del socio, entonces, no sirven como garantía, pero si sirven para compensar las deudas?.

Disolución y Liquidación

Causa extrañeza que se eliminen figuras como la regularización, la intervención, la escisión, la disolución, la reactivación y la inactividad, constantes en la LOEPS y se crea la denominada suspensión que acarrea la exclusión de activos y pasivos que, por más eufemismos que se utilicen, no deja de ser disolución y liquidación, pues, según la norma del COMYF citada en líneas anteriores, al declararse la suspensión, los socios pierden sus derechos y eso es DISOLUCION y se procede a la exclusión de activos y pasivos es decir, la transferencia de los mismos que, no es otra cosa que LIQUIDACION, pues, al transferir la totalidad de ellos, simplemente, la cooperativa quedará en cero y eso, es liquidación.

La confusión se profundiza, cuando el artículo 301, incluye entre las causales de liquidación voluntaria, a la fusión y esto si es serio, pues, en derecho societario o derecho empresarial, la fusión, implica la disolución de la empresa u organización SIN LIQUIDARSE y así lo dice la doctrina, la Ley de Compañías y la LOEPS¹⁶, lo cual tiene lógica, pues, si se fusiona, es transfiriendo los activos y pasivos a la absorbente, si es por absorción, o a la nueva, si es por creación, pero qué activos podría transferir si ya incurrió en causal de liquidación? Qué pensó nuestro legislador al dictar esta norma?¹⁷

¹⁶ LOEPS.- Art. 60.- Liquidación.- Salvo en los casos de fusión y escisión, una vez disuelta la cooperativa se procederá a su liquidación, la cual consiste en la extinción de las obligaciones de la organización y demás actividades relacionadas con el cierre; para cuyo efecto, la cooperativa conservará su personalidad jurídica, añadiéndose a su razón social, las palabras "en liquidación.

¹⁷ COMYF.- Artículo 301.- Causales de liquidación voluntaria.

1. Por vencimiento del plazo de duración fijado en el estatuto social;

2. Por fusión;

Las COACS también se liquidarán por acuerdo de los Socios.



Y si quiere más, amable lector, basta leer el artículo 446, donde se dice que, la liquidación de las cooperativas de ahorro y crédito, se regirá, supletoriamente, por la LOEPS, entendemos, en todo aquello que no esté previsto en el COMYF, de donde surge una cuestión o interrogante, sobre la procedencia de figuras como la inactividad, como causal de liquidación o la reactivación de una cooperativa en proceso de liquidación, cuando es viable su recuperación, tomando en cuenta que, estas figuras no constan en el COMYF, pero sí en la norma supletoria que es la LOEPS.

Lo Ambiguo

Podríamos decir también: LO FEO del COMYF, y es que, en efecto, este cuerpo normativo tiene algunos artículos que, por su ambigüedad, reflejan, por decir lo menos, desconocimiento de la realidad del sector, por parte del legislador, por ejemplo: la feliz iniciativa de la implementación de un catastro público de las cooperativas de ahorro y crédito, a cargo de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, conforme lo manda el artículo 159 del COMYF, permitirá tener claridad, en cuanto a la conformación del sector, pero, lamentablemente, se ve opacada, nuevamente, por legislar en forma común para el sector privado y el solidario, pues, no solo que se vuelve a asimilar a los socios de las cooperativas, con los accionistas de las compañías, sino que ocurre la paradoja de que se consideran socios únicamente a los representantes a la asamblea, que se eligen en un número de entre 30 y 50, pero y el resto de socios, es decir, de los representados, ellos no interesan, interesa solo el capital? Más aún, si tomamos en cuenta que el artículo citado, dice que: "la nómina de socios de las entidades del sector financiero popular y solidario será la nómina de representantes", "en los casos que aplique", pues resulta que solo aplica en los casos de cooperativas con más de doscientos socios, pero por qué se considera socios, solo a los representantes? y los miles restantes, no entran en las estadísticas? Por tanto, las que tienen menos de 200 socios, ni siquiera entran al catastro? Pero en cambio, sí se habla de balances, solvencia y capital. Con normas como ésta, no se está privilegiando al ser humano sobre el capital, pues, no interesa ni para las estadísticas, mientras que, en el caso de las entidades financieras del sector privado, si se registran todos los accionistas, por qué? Y qué pasará cuando cambien los representantes a la asamblea, cambia el catastro, por tanto dejan de ser socios? Ojalá el ente regulador, con mejor criterio técnico, soluciones este desajustado.



Relaciones con el Estado

El desarrollo del cooperativismo a nivel mundial, es cada día mayor y en el marco de la globalización. La Unión Europea y el MERCOSUR, han dictado normas comunitarias que unifican las normas que regulan las cooperativas, creando las cooperativas comunitarias que, teniendo domicilio en uno de los países de la comunidad, podrá operar en todos los países miembros, sin embargo, en el caso ecuatoriano, en lugar de emular esta apertura, en una norma francamente discriminatoria, se legisla de manera tal que, solo las entidades financieras del sector privado, pueden abrir oficinas en el exterior, las cooperativas, simplemente, no pueden hacerlo¹⁸, solo pueden participar como socias de cooperativas extranjeras, que no es lo mismo, es decir, no se puede abrir oficina de una cooperativa en el exterior, en la que los migrantes serían sus propietarios, pero sí se pueden abrir oficinas de un banco, aunque los migrantes no sean sus propietarios.

La autonomía es una cualidad inherente a las cooperativas, el intervencionismo estatal siempre ha sido, en todas partes, nefasto para el desarrollo del sector, ya sea vía paternalismo, ya sea vía intervencionismo, tanto que lo uno y lo otro, el paternalismo y el intervencionismo, ya están pasados de moda en la legislación cooperativa mundial, por eso extraña que en el COMYF, se incorporen algunas normas abiertamente intervencionistas, por ejemplo, que el plazo de duración de los convenios de asociación entre dos o más cooperativas, será fijado por el ente regulador, porqué? Acaso el regulador conoce la realidad intrínseca de cada cooperativa, para determinar lo que les conviene a ellas?¹⁹.

¹⁸ COMYF.- Art. 182.- Representación en el extranjero. Las entidades de los sectores financieros público y privado podrán constituir oficinas en el extranjero, previa autorización del organismo de control del Ecuador, y mantener apoderados que representen los intereses de la entidad.

Artículo 183.- Entidades financieras nacionales en el extranjero. Las COACS, previa autorización de la SEPS, podrán participar como socias de COACS extranjeras, constituidas o por constituirse, sujetándose a las condiciones que determine este Código y a la regulación correspondiente que expida la Junta.

¹⁹ COMYF.- Art. 177.- Asociación. La asociación es la unión de dos o más entidades del sistema financiero nacional que se encontraren en actual funcionamiento, para la ampliación o prestación de servicios específicos, sin que cada una de las entidades asociadas pierda su identidad y personería jurídica. La asociación se hará mediante convenio de asociación, previa autorización de los organismos de control.

El convenio de asociación deberá establecer el plazo de duración, dentro de los plazos máximos que determine la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, las normas que la rijan y la responsabilidad de cada una de ellas frente a los riesgos que asuman.



Otro ejemplo, lo encontramos en la sexta disposición general, por la cual, el estado se apropia del dinero de los socios de las cooperativas que, como ocurre con frecuencia, por cualquier circunstancia no lo retiran o, simplemente, lo dejan para la cooperativa, pero que, ahora pasarán a ser propiedad del estado.

Sexta: Pasivos y saldos inmovilizados. *Los pasivos que hubieren permanecido inmovilizados en cualquier entidad del sistema financiero nacional por más de cinco años con un saldo de hasta el equivalente al 25% de un salario básico unificado, o por más de diez (10) años con un saldo mayor, por no haber sido reclamados por su beneficiario desde la fecha en que fueren exigibles, serán transferidos a la Cuenta Única del Tesoro Nacional, con excepción de los pasivos inmovilizados por disposición legal o judicial debidamente notificadas a la entidad financiera.*

Los pasivos inmovilizados se liquidarán al 31 de enero de cada año.

Las entidades financieras no podrán transferir a utilidades, directamente mediante traspaso a cuentas provisionales o de cualquier otro modo, valores o saldos inmovilizados, pertenecientes a otras personas, cualquiera que sea la calidad de éstas.

Toda entidad financiera deberá presentar en enero de cada año un informe al organismo de control respecto de la existencia de cualquier valor, dividiendo o saldo no reclamado perteneciente a terceros que hubiere permanecido inmovilizado como pasivo a su cargo por cinco o diez años.

Otro ejemplo de intervencionismo, lo encontramos en el artículo 171 que crea la fusión extraordinaria que, parece ser, más bien, un eufemismo para no decir que es obligatoria, crea más una nueva confusión, al decir que el representante legal, queda facultado para tomar la decisión y a renglón seguido, dice que se convocará a asamblea general, para que resuelva lo pertinente...en qué quedamos? y a ello se suma que, será la Superintendencia la que decida con que cooperativa se fusiona. Veamos la norma pertinente:

Art. 171.- Clases de fusión. *Las fusiones podrán ser ordinarias y extraordinarias.*



La fusión ordinaria es la acordada y efectuada por entidades financieras que no estuvieren en situación de deficiencia de patrimonio técnico.

La fusión extraordinaria se produce entre una entidad que se encuentre en situación de deficiencia de patrimonio técnico con otra entidad que no se hallare en tal situación; en este caso, siempre será necesaria la aceptación expresa del representante legal de la entidad que no se encontrare en situación de deficiencia, quien para el efecto queda facultado para tomar esta decisión. Para este caso, la junta general de accionistas o el organismo que haga sus veces de la entidad que no se hallare en deficiencia de patrimonio técnico, se dará por convocada para resolver la fusión extraordinaria. Si la junta general de accionistas o el organismo que haga sus veces no atiende esta convocatoria, el organismo de control dispondrá la reunión obligatoria de estos cuerpos colegiados para que resuelvan lo que corresponda, con los miembros que estuvieren presentes.

Un aspecto que también amerita alguna reflexión, es el relacionado con el encaje que deberán mantener las cooperativas de ahorro y crédito en el Banco Central, en el marco de lo dispuesto por el artículo 240 del COMYF, puesto que, el concepto de encaje, se lo ha manejado como un condicionante para acceder a créditos de liquidez, aunque técnicamente, se dice que es una mecanismo de control de la masa monetaria circulante, esto es, una forma de restringir la liquidez, en todo caso, este apuntador, que se abstiene de emitir una opinión técnica, invita a reflexionar, sobre la carga adicional que el encaje implica para las cooperativas, afecta más su liquidez, que no es precisamente permanente y nunca lo será, dada la naturaleza de los socios. Lo cierto es que el encaje implica una nueva erogación para las cooperativas que, sumada al aporte para el fondo de liquidez y el seguro, el oficial de cumplimiento, la publicación de los estados financieros, el mantener la estructura para informar a la Superintendencia y las contribuciones para este organismo, los seguros, las auditorías, etc., parece inadecuado, por lo costoso y por el entramado burocrático que supone²⁰.

²⁰ COMYF.- Art. 240.- Encaje. Las entidades de los sectores financieros público y privado, sin perjuicio de las demás reservas dispuestas por este Código, están obligadas a mantener encaje sobre los depósitos y captaciones que tuvieren a su cargo. El encaje no será remunerado y se mantendrá en el Banco Central del Ecuador.

En caso de que las entidades financieras públicas y privadas no cumplan con los niveles de encaje dispuestos, la Superintendencia de Bancos ordenará a la entidad el aporte inmediato de los recursos necesarios para cubrir el desencaje.

Para las entidades del sector financiero popular y solidario, la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera establecerá las condiciones de encaje diferenciado por segmentos para este sector.



Nadie duda que el COMYF, es más que, un conjunto de buenas intenciones para lograr una mayor seguridad y confianza de los ecuatorianos en sus instituciones financieras, efectivamente su concepción misma mira hacia ese objetivo y, más aún, cuando incorpora muchas figuras innovadoras. Pero es igual de importante la claridad en las normas, para no complicar su aplicación lo que al parecer los artículos 292, 294, 295 y 296, que determinan el procedimiento de la denominada suspensión y exclusión de activos y pasivos, en el caso de las cooperativas de ahorro y crédito, una vez más, como consecuencia de las normas comunes, genera serias inquietudes y dudas en cuanto a su aplicación práctica.

La primera duda surge en cuanto a la supresión de figuras previstas en la LOEPS que, brindaban una suerte de "segunda oportunidad" a las cooperativas en riesgo y aún en proceso de liquidación que, en cambio, sí se mantienen para las cooperativas no financieras y son la regularización, la intervención, la disolución y la reactivación: mientras que, los artículos antes mencionados, establecen un mecanismo nuevo, pero discutible en cuanto a su denominación, aplicación y resultados, pues, comienza señalando que, la llamada "suspensión de operaciones", implica la pérdida de los derechos de los socios, caso en el cual, la cooperativa ha sido, en técnica jurídica, disuelta, es decir, no es una mera suspensión, sino una disolución rebautizada con nombre diferente, pues, ya no existen socios, por ello, incluso, se nombra un administrador temporal que, es, aunque tenga otro nombre, un liquidador, más aún, cuando la figura de la suspensión de operaciones, se aplica a una cooperativa inviable y el mismo código (artículo 291) dispone que una entidad inviable, es la que incurre en una o varias causales de liquidación forzosa y, más todavía, señala que, concluido satisfactoria o insatisfactoriamente, la exclusión de activos y pasivos, se procederá a la liquidación forzosa²¹entonces, porque no llamar las cosas por su nombre y apellido?

Se debe insistir en que el problema radica no en la aplicación de esta figura en las entidades financieras privadas, para las cuales, puede ser perfectamente

²¹ COMYF.- Art. 298.- Terminación del proceso de exclusión y transferencia de activos y pasivos. En el caso de que el proceso de exclusión y transferencia de activos y pasivos de una institución financiera inviable haya culminado satisfactoriamente se procederá a la liquidación forzosa de la entidad financiera, así como de sus activos y pasivos no transferidos.

Asimismo, en el caso de que el proceso de exclusión y transferencia de activos y pasivos no haya culminado satisfactoriamente, se procederá a la liquidación forzosa de la entidad financiera, así como de la totalidad de sus activos y pasivos.



razonable, sino en las cooperativas, entre otras razones, por la identidad del socio como propietario y usuario o beneficiario de los servicios, a menos que se piense que todos los socios son clientes, lo cual, es inadecuado y contrario al espíritu y razón de ser del cooperativismo.

Finalmente, el citado artículo 294²², cuando dice que los administradores cesan automáticamente en sus funciones, sin derecho a indemnización alguna, aunque tengan relación de dependencia, deja dudas en cuanto a su constitucionalidad, pues, si existe relación laboral, tienen la calidad de trabajadores y, sin perjuicio de las sanciones penales de las que podrían ser reos, parece viola la intangibilidad de los derechos de los trabajadores, prevista en la Constitución, uno de esos derechos, es el de la indemnización.

Obligaciones, Prohibiciones, Infracciones y Sanciones

Otro asunto poco afortunado en el COMYF, es el relacionado con las obligaciones, prohibiciones, infracciones y sanciones, no tanto por el excesivo número de ellas, puesto que, al fin y al cabo, dada la también poco afortunada experiencia vivida con algunos administradores de COACS, es pertinente disuadir conductas inmorales. La inquietud es que, al comparar con la cantidad de normas relativas a la organización, funcionamiento y los beneficios para las organizaciones del sector popular y solidario, es notorio un tremendo desbalance, que termina proyectando la imagen de un código que nada tiene de fomentador de la economía popular y solidaria, como contemplan sus objetivos y, en cambio, tiene mucho de prohibitivo y sancionador, como lo podemos observar a continuación, aunque, estimamos, no era esa la intención del legislador.

El caso es que, específicamente, se consagran obligaciones, desde al artículo 238, hasta el artículo 253 (16 artículos), sin considerar las varias obligaciones que se encuentran dispersas en el texto del COMYF.

²² COMYF.- Art. 294.- Pérdida de derechos de accionistas y socios y cesación de administradores. A partir de la fecha de la resolución de suspensión de operaciones y la exclusión y transferencia de activos y pasivos de la entidad financiera inviable, se pierden los derechos de sus accionistas o socios y cesan automáticamente en sus funciones los administradores, sin lugar a reclamo e indemnización alguna, aun cuando tengan una relación de dependencia con la entidad; además, se prohíbe la enajenación de bienes de propiedad de los accionistas con propiedad patrimonial con influencia, terceros vinculados y administradores, para lo cual el organismo de control efectuará todas las acciones pertinentes.



Encontramos 40 prohibiciones, así mismo, en forma específica, agrupada, es decir, sin tomar en cuenta, las varias prohibiciones dispersas a lo largo del texto del código, desde el artículo 254 hasta el artículo 259, tomando en cuenta que, el artículo 457, trae 8 prohibiciones exclusivas para las COACS y que, los artículos 255 y 258, incorporan 21 y 10, prohibiciones, respectivamente.

Finalmente, en este tema, tenemos tipificadas y agrupadas en 4 artículos (del 260 al 263), con sus respectivos literales, 38 infracciones.

Resumiendo, tenemos que, el COMYF, destina 42 artículos para la determinación de obligaciones, prohibiciones y sanciones, sumando, en total 94 disposiciones con ese espíritu y recordemos que, para la organización y funcionamiento de las COACS, le destina 20 artículos.

Materia de otro artículo, será el tratamiento de las sanciones.

Conclusiones

Nadie duda de la buena intención del legislador y de quienes promovieron la aprobación del COMYF, buena intención que se ve reflejada en los objetivos del código, desafortunadamente, en el desarrollo del articulado, se van perdiendo muchas de las buenas intenciones y aparece el desaliento, cuando se profundiza en el análisis y se encuentra con que se dejan de lado aspectos fundamentales de la realidad del sector financiero popular y solidario, como por ejemplo la existencia de los bancos comunales y cajas de ahorro, a las mismas que se las deja en un limbo jurídico, con lo que se dejaría de legislar para cajas de ahorro formadas por los trabajadores de empresas e instituciones, incluso, del sector público.

En la normativa prevalece una tendencia a legislar, solo en función del capital, sin considerar el carácter de empresa social que tiene la del sector solidario y ello se manifiesta, cuando no se legisla sobre los socios, ni sus derechos, ni sus obligaciones, esto es, sobre el ser humano y, cuando se lo hace se les confunde con los accionistas de las sociedades de capital, esto es, de los dueños de bancos del sector privado; la orientación del código, en ningún artículo se refiere a los excedentes cooperativos, a los cuales por asimilación se establecen confusiones con el sector privado, se rebautiza como utilidades; cuando no se legisla sobre el balance social;



cuando se destinan apenas 20 artículos a un sector que aglutina a cerca de cinco millones de personas y más de dos mil millones de dólares en activos y que significa nada menos que el 15% del ahorro nacional.

En el afán innovador, desaparecen figuras como la regularización y, en cambio, se incorporan figuras como la mal disimulada fusión obligatoria, sin embargo, hay que tener confianza en que, la Junta de Política y Regulación Financiera, tomando en cuenta su mayor acercamiento con los actores, tome en cuenta sus opiniones y rectifique, en cuanto sea posible, en base a regulaciones.