



## INTERVENCIÓN ESTATAL Y VULNERACIÓN DE DERECHOS DE LOS SOCIOS DE COOPERATIVAS DE VIVIENDA EN PROCEDIMIENTOS DE LIQUIDACIÓN OBLIGATORIA EN ECUADOR

### STATE INTERVENTION AND THE VIOLATION OF HOUSING COOPERATIVES MEMBERS' RIGHTS IN MANDATORY LIQUIDATION PROCEEDINGS IN ECUADOR

**EDUARDO MIÑO SANTAMARÍA**

Abogado por la Universidad Nacional de Chimborazo, Unach, Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas, Carrera de Derecho, Riobamba (Ecuador). Maestrante en Derecho en la Universidad Estatal de Milagro (Ecuador). Asistente de investigación del proyecto "Creación e implementación del Observatorio Académico de Derechos Humanos de la Unach". Email: [raulmino456@gmail.com](mailto:raulmino456@gmail.com)

**VÍCTOR JÁCOME CALVACHE**

Doctor (Ph. D.) en Historia Latinoamericana y Maestro en Antropología. Docente de Historia y Antropología Jurídica y Economía Solidaria en la Universidad Nacional de Chimborazo, Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas, Carrera de Derecho, Riobamba (Ecuador). Director del proyecto "Creación e implementación del Observatorio Académico de Derechos Humanos de la Unach". Email: [vicj2c@hotmail.com](mailto:vicj2c@hotmail.com)

**LUIS ZURITA ÁVALOS**

Magíster en Derecho Constitucional y Especialista en Tributación. Docente de Investigación Jurídica en la Universidad Nacional de Chimborazo, Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas, Carrera de Derecho, Riobamba (Ecuador). Investigador en el proyecto "Creación e implementación del Observatorio Académico de Derechos Humanos de la Unach". Email: [lzurita397@gmail.com](mailto:lzurita397@gmail.com)





## RESUMEN

**Objetivo:** Este artículo analiza los procedimientos de liquidación obligatoria de cooperativas de vivienda en Ecuador. Se identifican prácticas administrativas estatales que vulneran los derechos de los socios, en particular el derecho al hábitat, la seguridad jurídica y la participación, y esta problemática ha sido escasamente abordada por la literatura jurídica nacional.

**Metodología:** A partir de una investigación cualitativa basada en la revisión de la normativa vigente y en un estudio de caso, el artículo desarrolla un análisis doctrinal, jurídico-normativo y jurisprudencial, complementado con entrevistas a actores afectados por estos procesos.

**Resultados:** La investigación evidencia inconsistencias jurídicas, ausencia de procesos claros y aplicación parcial de causales de liquidación por parte del ente estatal de supervisión y control. Se concluye que el marco regulatorio actual permite al Estado imponer medidas sin garantías suficientes de participación ni mecanismos efectivos de defensa para los cooperativistas, lo que desconoce el principio de legalidad, el debido proceso y afecta el desarrollo del sector económico popular y solidario.

**Contribuciones:** En consecuencia, se plantea la necesidad de reformar la normativa aplicable, incorporando procedimientos más garantistas, mecanismos de consulta y alternativas a la liquidación obligatoria.

**Palabras clave:** debido proceso; seguridad jurídica; derecho cooperativo; derechos fundamentales; cooperativa de vivienda

## ABSTRACT

**Objective:** This article analyzes the mandatory liquidation processes of housing cooperatives in Ecuador. It identifies state administrative practices that violate members' rights, particularly the rights to housing, legal certainty, and participation, and this is an issue seldom addressed in national legal scholarship.

**Methodology:** Based on qualitative research that combines a review of current regulations with a case study, the article develops a doctrinal, legal-normative, and jurisprudential analysis, complemented by interviews with individuals affected by liquidation processes.

**Results:** The research reveals legal inconsistencies, lack of clear procedures, and the partial application of liquidation grounds by the state oversight and control authority. The findings show that the current regulatory framework allows the State to impose measures without sufficient guarantees of participation or effective defense mechanisms for cooperative members, leading to processes that disregard the principles of legality and due process, and affect the development of the popular and solidarity economic sector.





**Contributions:** *Consequently, the article argues for reform of the legal framework governing housing cooperatives, introducing more rights-based procedures, consultation mechanisms, and alternatives to mandatory liquidation.*

**Keywords:** *due process; legal certainty; cooperative law; fundamental rights; housing cooperative*

## 1 INTRODUCCIÓN

En la década de 1950, se crearon las primeras cooperativas de vivienda en Ecuador como una alternativa frente al déficit habitacional, lo que permitió que familias de bajos recursos económicos no solo accedieran a viviendas dignas, sino que los asociados y sus familias desarrollaran sus vidas en un hábitat mediado por principios cooperativos y solidarios (Miño, 2013). Con la Constitución de 2008 estas organizaciones fueron reconocidas como parte del sector económico popular y solidario (Ecuador, 2008) y quedaron reguladas por la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria (LOEPS) de 2011 (Ecuador, 2011) y su reglamento general (Ecuador, 2012).

El presidente de la República, Lenín Moreno Garcés (2018–2022), mediante el Decreto Ejecutivo n. 1113 de 2020, añadió al reglamento de la LOEPS el artículo 64, que establece la liquidación obligatoria de las cooperativas de vivienda cuando cumplen cinco años de existencia jurídica, con independencia del cumplimiento de su objeto social o de lo que dispongan sus reglamentos internos (ECUADOR, 2020). Con esta base jurídica, la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS) inició procesos de liquidación de estas organizaciones, lo que motivó a que los socios interpongan acciones públicas de inconstitucionalidad contra el artículo 64 por vulnerar sus derechos, y afectar el desarrollo del sector económico popular y solidario.

Entre las cooperativas liquidadas se encuentra la cooperativa de vivienda “Monseñor Leonidas Proaño”, ubicada en el cantón Riobamba, provincia de Chimborazo, región centro sierra del país.<sup>1</sup> Esta organización denunció el impacto de las liquidaciones en los derechos de los socios, particularmente en el derecho a un hábitat adecuado, la seguridad jurídica, el derecho a la defensa, el debido proceso, la

<sup>1</sup> Las personas entrevistadas para este estudio autorizaron expresamente que sus nombres consten en el documento, así como, que se visibilice el nombre de la cooperativa. En consecuencia, los fragmentos de sus intervenciones, ya sea en cita textual o en paráfrasis, han sido identificados de la siguiente forma: (León, comunicación personal, 4 feb. 2025), (Barreto, comunicación personal, 3 feb. 2025) y (Cando, comunicación personal, 3 feb. 2025).





libre asociación y la tutela judicial efectiva establecidos en el artículo 76, numeral 7 de la Constitución (ECUADOR, 2008). En general, la liquidación de estas cooperativas bloquea uno de los medios a través de los cuales las personas acceden a una vivienda y, además, impide el desarrollo de una estructura que promueve una economía basada en la cooperación, la solidaridad y la reciprocidad en el entorno familiar y comunitario (CANDO, comunicación personal, 3 feb. 2025).

Los socios indicaron que la actuación del ente de supervisión, vigilancia y control de las cooperativas ha sido imprecisa respecto de los procesos de liquidación, en especial en lo relativo al derecho a la defensa. Por ello, cooperativas de vivienda como la “Monseñor Leonidas Proaño” interpusieron acciones de protección. En este sentido, los fallos de la Corte Constitucional del Ecuador han enfatizado en la garantía del derecho de acceso a una vivienda digna y su salvaguardia por parte del Estado, así como la importancia de proteger los derechos económicos de las personas vulnerables durante los procedimientos administrativos y judiciales, creando de esta manera una línea jurisprudencial (CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, 2021). Además, estos pronunciamientos se articulan con los tratados internacionales sobre derechos económicos, sociales y culturales, que resaltan la importancia del derecho a una vivienda digna y de un marco legal que garantice los derechos de las personas, y que constan en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ONU, 1966).

La liquidación obligatoria de las cooperativas de vivienda presenta, en este contexto, importantes desafíos para la garantía de los derechos de los socios y el desarrollo de la economía popular y solidaria, pues existen vacíos en los procedimientos que inciden en el debido proceso. Por ejemplo, se evidencia una carencia de mecanismos adecuados de protección, que genera incertidumbre en las cooperativas. En esa línea, estudios como el de Villacrés y Andrade muestran las imprecisiones en las regulaciones de la LOEPS, que han obstaculizado la protección eficaz de los derechos como la seguridad jurídica, la libre asociación y la tutela judicial efectiva, entre otros (VILLACRÉS; ANDRADE, 2016).

A partir de este contexto, el artículo responde las siguientes preguntas: ¿cómo interviene el Estado ecuatoriano en los procedimientos de liquidación obligatoria de cooperativas de vivienda? ¿De qué manera estos procedimientos han vulnerado los derechos de los socios? ¿Qué estrategias implementaron los socios para enfrentar la liquidación obligatoria y sus efectos? Asimismo, el objetivo es analizar la aplicación





del régimen normativo ecuatoriano sobre la liquidación obligatoria de las cooperativas de vivienda, valorando sus efectos en los derechos de los socios —derecho a una vivienda digna, seguridad jurídica, libertad de asociación y debido proceso— para identificar mecanismo que garanticen procedimientos transparentes y respetuosos, no solo con estas cooperativas y sus miembros, sino con todo el sector de la economía popular y solidaria.

Metodológicamente, este estudio es interdisciplinario, ya que articula en el análisis el derecho económico, el cooperativismo y la economía popular y solidaria. Además, se inscribe en un enfoque cualitativo. En cuanto a los métodos, se emplearon el dogmático, el hermenéutico y el estudio de caso. Además, se realizó una revisión documental y se aplicaron entrevistas semiestructuradas a tres actores vinculados con los procesos de liquidación. Estas entrevistas fueron transcritas mediante la técnica de *verbatim limpio*, que consiste en respetar fielmente el contenido y el sentido de lo expresado, realizando una edición mínima orientada a la legibilidad: incorporación de signos de puntuación, normalización básica de mayúsculas y segmentación en frases, sin alterar el significado, el orden argumental ni la intención comunicativa de las personas entrevistadas. De esta manera, se analizó la LOEPS y su reglamento, con el fin de comprender cómo estos cuerpos normativos garantizan o restringen derechos inherentes a los socios en los procesos de liquidación obligatoria. A su vez, se llevó a cabo un ejercicio hermenéutico que facilita la interpretación de las normas y de los fallos de la Corte Constitucional del Ecuador, tomando en cuenta los contextos, así como principios de justicia social y de derechos humanos (GADAMER, 2004, p. 42).

Con relación al análisis comparativo, este permitió examinar la normativa vigente de Ecuador en diálogo con los procesos de liquidación de cooperativas en otros países latinoamericanos. Ello facilitó la identificación de falencias y la determinación de mecanismos de protección de los derechos de los socios en estos procesos. En cambio, el estudio de caso ayudó a seleccionar una experiencia concreta en Ecuador —la cooperativa de vivienda “Monseñor Leonidas Proaño”— para ahondar en los problemas específicos que se originan durante los procesos de liquidación obligatoria y, de este modo, comprender la problemática general y establecer conclusiones sobre la efectividad de la normativa vigente (HERNÁNDEZ; FERNÁNDEZ; BAPTISTA, 2014, p. 470-471).

En cuanto a la revisión documental, se indagó en la legislación vigente, sentencias judiciales, documentos sobre los procesos de liquidación y literatura





especializada en cooperativismo y economía popular y solidaria o sus variantes conceptuales. Toda esta información es digital y de acceso público. En el caso de las entrevistas, se realizaron al presidente y abogado defensor de la cooperativa analizada, así como a un experto en cooperativismo y economía popular y solidaria de Ecuador. Por otra parte, se solicitaron entrevistas a funcionarios de la SEPS, que fueron aceptadas en un inicio y, posteriormente, canceladas, por lo que no fue posible incorporar sus puntos de vista sobre la problemática.

Este artículo presenta tres apartados. En el primero, se establece el marco teórico y conceptual, abordando el cooperativismo y su vínculo con la economía popular y solidaria, y enfatizando que se trata de un modelo que contribuye a la garantía del derecho a una vivienda digna. En el segundo apartado se examina el cooperativismo de vivienda en el contexto ecuatoriano, destacando su reconocimiento constitucional y señalando los retos normativos e institucionales que enfrenta; así como, analiza el proceso de liquidación obligatoria establecido en el reglamento de la LOEPS, identificando deficiencias en la protección de derechos fundamentales. En el último apartado se desarrolla el estudio de caso seleccionado, a fin de ilustrar las prácticas de la SEPS durante un proceso de liquidación, aproximarse a la afectación de los derechos de los socios y examinar la interposición de una acción de protección como estrategia para la continuidad de la organización.

## 2 FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA

Este estudio exigió la determinación de un marco teórico interdisciplinario. Es así, que se articula el derecho económico —entendido como el campo que analiza, entre otros tópicos, las formas de intervención estatal en la economía y los efectos jurídicos e institucionales de la regulación, el fomento y el control sobre los agentes, actores y sujetos regulados (VILLA, 2017)— con categorías del derecho cooperativo y la economía popular y solidaria, en tanto las cooperativas de vivienda operan como unidades económicas sostenidas con el aporte, ahorros y gestión patrimonial de sus socios. Desde esta convergencia, el artículo aborda la problemática de la vulneración de los derechos de los socios de estas cooperativas en Ecuador durante la intervención estatal cuando se presentan procesos de liquidación obligatoria.





Iniciando con el cooperativismo, este es una forma de organización socioeconómica que se fundamenta en la cooperación y la solidaridad entre sus miembros, que se basa en la autoayuda, la responsabilidad compartida y la administración democrática de los recursos (VUOTTO, 2013). El cooperativismo ha funcionado como un instrumento de resistencia frente a los modelos económicos predominantes y ha evidenciado su capacidad para impulsar el desarrollo comunitario y la cohesión social (CORAGGIO, 2013). Su evolución responde a la necesidad de equilibrar la equidad y la justicia social con la sostenibilidad económica de las organizaciones cooperativas. Además, se sustenta en los principios cooperativos de adhesión voluntaria y abierta, control democrático de los miembros, participación económica de los socios, autonomía e independencia, educación, capacitación e información, cooperación entre cooperativas y preocupación por la comunidad (AUTORES, 2023).

Existen diversos tipos de cooperativas, por ejemplo, de ahorro y crédito, productivas, de consumo, de vivienda, entre otras. Las cooperativas de vivienda son aquellas que emergen como una opción fundamental para asegurar el acceso a una vivienda digna. Este modelo se basa en la producción social del hábitat, en la que los socios participan activamente en el desarrollo y la gestión de sus viviendas. Estas organizaciones pueden operar bajo distintas modalidades que permiten evitar la especulación inmobiliaria y garantizar costos asequibles para sus socios. En este tipo de cooperativismo, la propiedad de la vivienda no se concibe únicamente como un activo patrimonial, sino como un derecho fundamental reconocido por el derecho internacional (MANZANO, 2021).

En países como Ecuador, el cooperativismo de vivienda ha constituido una estrategia clave para enfrentar el déficit habitacional, especialmente en los sectores de bajos ingresos (AUTORES, 2019). Desde sus orígenes, estas cooperativas han permitido que miles de familias accedan a una vivienda digna mediante la autogestión y la solidaridad. Sin embargo, el modelo enfrenta retos significativos derivados de la influencia del mercado inmobiliario privado, del posicionamiento de la propiedad privada como única forma de acceder a la vivienda, de la inseguridad jurídica y de problemas internos relacionados con la gobernanza y la administración (CANDO, comunicación personal, 3 feb. 2025).

Otro concepto que es preciso delimitar es el de liquidación obligatoria. Desde el derecho cooperativo, la liquidación de una cooperativa supone “una conclusión o





cesación de sus actividades, en virtud de las transgresiones al régimen legal o por el hecho de haber incurrido en irregularidades que trastocaron las condiciones con las que se le concedió la autorización para funcionar y, posteriormente, realizar sus activos para el pago de los pasivos” (OSELLAME; FONG, 2018, p. 2). En un proceso de liquidación se debe establecer el estado real de la organización (contable, financiero, tributario y laboral), determinar activos y pasivos, efectuar los pagos necesarios y “terminar con la destinación de los remanentes o sobrantes, si los hay, a otra entidad de naturaleza semejante o a una entidad de beneficencia” (OSELLAME; FONG, 2018, p. 2). Estas liquidaciones pueden ser voluntarias u obligatorias.

La liquidación obligatoria, que es la que interesa en este trabajo, constituye un procedimiento administrativo mediante el cual el organismo responsable de la supervisión de las cooperativas, en ejercicio de su facultad normativa, ejecuta la liquidación mediante un acto administrativo. En este contexto, el liquidador asume la representación legal y la administración de la cooperativa como herramienta jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones, así como para solucionar los conflictos legales, ejecutar el activo y sanear el pasivo de la entidad. En este proceso, los socios no pueden gestionar directamente su patrimonio (LARCO, 2009).

Ahora, varios estudios identifican deficiencias en la regulación y en su aplicación práctica en el ámbito del cooperativismo, las cuales se traducen en constantes vulneraciones de los derechos de los socios. En el caso de la liquidación de cooperativas, Cracogna subraya la importancia de armonizar el derecho cooperativo en América Latina, y advierte que la ausencia de una regulación clara sobre liquidaciones debilita la seguridad jurídica de los socios (CRACOGNA, 2013). Por su parte, González señala que las liquidaciones carecen de garantías suficientes para proteger los derechos económicos y sociales de los asociados (GONZÁLEZ, 2020). En el caso de las cooperativas de vivienda, Gondra y Bilbao destacan que la responsabilidad inherente a los socios en estas cooperativas debe estar claramente definida para prevenir discusiones y garantizar la equidad en los procesos de liquidación obligatoria (GONDRA; BILBAO, 2019).

Esto resulta especialmente relevante, porque un marco normativo ambiguo no solo genera incertidumbre jurídica, sino que también debilita las garantías procesales fundamentales que deben observarse durante los procedimientos de liquidación. La ausencia de disposiciones claras sobre los procedimientos, plazos, los derechos de





los socios y los mecanismos de impugnación abre la puerta a actuaciones administrativas discrecionales por parte de las instituciones de control y supervisión.

Sin embargo, tratándose de procesos de liquidación de cooperativas de vivienda, no todos los países la establecen como la única medida cuando la organización entra en crisis o se decide su intervención estatal. Si comparamos Ecuador con otros países, se aprecia que la utilización de la liquidación obligatoria cuando una organización cumple cinco años de existencia, como se establece en este país, constituye un modelo deficiente que sitúa a los socios en una posición de alta vulnerabilidad jurídica, como se detallará más adelante. En cambio, en Uruguay la intervención estatal se canaliza a través del Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) y del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOTMA), mediante programas de refinanciamiento y subsidios que buscan evitar liquidaciones forzosas (CABRERA, 2018). En España, las organizaciones deben contar con un fondo de reserva obligatorio, que garantiza la liquidez para reembolsos y fija plazos legales para la devolución de aportaciones cuando entran en liquidación (SANZ, 2022). Finalmente, en El Salvador se promueve la colectivización de los terrenos y la administración comunitaria, con una participación activa del Estado para prevenir desalojos forzosos y asegurar la permanencia de los socios (ORTIZ, 2010).

Entonces, los procesos de liquidación pueden ir acompañados de una diversidad de tácticas orientadas a garantizar los derechos de los socios, como la protección de sus aportaciones y la obligatoriedad de un fondo de reserva (España), la refinanciación para la reactivación de las cooperativas de vivienda y la prevención de la pérdida de la vivienda (Uruguay), así como el fortalecimiento de la retención de los socios y de la administración colectiva de la tierra (El Salvador). Por consiguiente, el modelo adecuado no es la exposición de los socios a la pérdida de su inversión, a la desestructuración de su vida cooperativa y a una situación de vulnerabilidad en el contexto jurídico, sino el que fomenta y fortalece al sector.

Todo lo señalado permite sostener que la liquidación obligatoria establecida mediante decreto ejecutivo en Ecuador constituye una vulneración de los derechos de los socios de las cooperativas de vivienda. En esa medida, dicha disposición resulta inconstitucional, pues también vulnera el principio de progresividad consagrado en la Constitución ecuatoriana, artículo 11, numeral 8 (ECUADOR, 2008). Al afectar los derechos previamente expuestos, las disposiciones del decreto ejecutivo implican una





regresión injustificada en el ejercicio de derechos constitucionalmente protegidos y, en consecuencia, deberían ser declaradas contrarias al orden constitucional.

Esta categoría de “vulneración de derechos de los socios” puede definirse, entonces, como toda acción que limita, niega o menoscaba los derechos fundamentales de los cooperativistas, en contravención de principios constitucionales, legales y propios del derecho cooperativo. Estos derechos comprenden, entre otros, el acceso a una vivienda digna, la seguridad jurídica, la participación real en la toma de decisiones y la garantía de un debido proceso administrativo y judicial. Tal vulneración compromete la autonomía de gestión y el principio de autogestión solidaria que caracteriza al cooperativismo, así como la estructura cooperativa y la continuidad del hábitat colectivo, afectando el proyecto de vida de cientos de familias que han contribuido al desarrollo de su cooperativa (CRACOGNA, 2013).

Entonces, la vulneración de derechos en este ámbito no constituye solo una irregularidad administrativa, sino una afectación estructural a la posición jurídica de los socios, que exige reparaciones integrales y reformas normativas e institucionales. Por lo tanto, el Estado debería impulsar políticas públicas que favorezcan el desarrollo del modelo de vivienda cooperativa, en lugar de restringirlo. Esto se observa en países como Alemania, Dinamarca, Noruega, Suiza y España y, en América Latina, en Uruguay y Argentina. Baiges, Ferreri y Vidal muestran que estos países cuentan con herramientas legislativas, financieras y administrativas que consolidan el cooperativismo de vivienda como una alternativa sostenible, democrática y accesible frente al mercado inmobiliario hegemónico. En consecuencia, la intervención pública no es invasiva, sino que se configura como una aliada estratégica para fomentar modelos habitacionales basados en la autogestión, la solidaridad y el derecho al hábitat, en contraste con experiencias de intervención autoritaria o de liquidación obligatoria de cooperativas, como ocurre en Ecuador (BAIGES; FERRERI; VIDAL, 2019).

Finalmente, se encuentra el concepto de economía popular y solidaria. En la década de 1980, Luis Razeto propuso el término de economía popular de solidaridad para referirse a un conjunto de organizaciones económicas, incluidas las cooperativas, cuyas prácticas y principios tomaban distancia tanto de la economía empresarial privada como de la economía estatal, especialmente, porque su racionalidad económica implicaba un “comportamiento altruista, solidario y comunitario” (RAZETO, 2019, p. 158).





En las siguientes décadas, en América Latina se fueron formulando otras denominaciones, por ejemplo: socioeconomía solidaria, economía social y solidaria, economía popular y autogestionaria, economía popular solidaria, economía solidaria, entre otras. Algunas estas denominaciones se incorporaron en textos constitucionales, como ocurrió en Bolivia y Ecuador, mientras que otras dieron lugar a marcos normativos específicos, como en Colombia y Brasil (AUTORES, 2020). No obstante, siguiendo las reflexiones de Fernanda Wanderley, que distingue entre enfoques conceptuales “maximalistas”, que presentan a estas economías como proyectos sociopolítico-transformadores o nuevos sistemas económicos, y enfoques “minimalistas”, centrados en experiencias concretas, situadas y heterogéneas, este trabajo adopta esta segunda perspectiva, en la medida en que se examina un caso específico: una unidad económica y su trayectoria de liquidación bajo intervención estatal (WANDERLEY, 2017).

Esta opción teórica es cercana a la definición que se le otorga a la economía popular y solidaria en países como Ecuador, Brasil y Argentina tanto desde el debate conceptual como en el jurídico. Por ejemplo, la LOEPS señala que es una “forma de organización económica, donde sus integrantes, individual o colectivamente, organizan y desarrollan procesos de producción, intercambio, comercialización, financiamiento y consumo de bienes y servicios, para satisfacer necesidades y generar ingresos, basadas en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad” (ECUADOR, 2011, art. 1). En esta economía se encuentran asociaciones, mutualidades, cooperativas, economías comunitarias y unidades domésticas, que priman el ser humano, su trabajo y la interacción respetuosa con la naturaleza, por sobre la apropiación, el lucro y la acumulación de capital.

### 3 EL COOPERATIVISMO DE VIVIENDA EN ECUADOR Y LOS PROCESOS DE LIQUIDACIÓN OBLIGATORIA

En Ecuador, el cooperativismo de vivienda ha sido una estrategia clave para abordar el déficit habitacional, especialmente en sectores excluidos. Desde sus orígenes en la década de 1950, las cooperativas han permitido que miles de familias accedan a una vivienda digna mediante la autogestión y la solidaridad. A pesar de ello, el modelo enfrenta retos significativos derivados de la inseguridad jurídica, la





debilidad de los mecanismos de protección de los derechos de los socios y problemáticas internas, como las asociadas a la gobernanza.

Para enero de 2021, el país contaba con 434 cooperativas de vivienda y un total de 56 897 socios. A raíz de la incorporación del artículo 64 en el reglamento de la LOEPS, se liquidaron 230 organizaciones que agrupaban a 30 014 socios. Actualmente, 143 cooperativas a escala nacional se encuentran en riesgo de liquidación obligatoria y solo 61 continuarían activas (SEPS, 2024). Estos datos evidencian una crisis en el modelo de este tipo de cooperativismo, que exige medidas participativas de fortalecimiento más que procesos de liquidación obligatoria.

Con la Constitución de 2008, el cooperativismo de vivienda fue reconocido como parte del sector económico popular y solidario que, a su vez, es parte del sistema económico nacional denominado economía social y solidaria como lo indica el artículo 283 (ECUADOR, 2008). De esta manera, estas organizaciones pasaron a estar reguladas por la LOEPS y su reglamento, expedidos en 2011 y 2012 respectivamente, así como por las normas emitidas por el ente de regulación, control y vigilancia, la SEPS. Con este marco constitucional y legal, las cooperativas de vivienda se constituyen, funcionan, se disuelven y se liquidan.

El artículo 21 de la LOEPS establece que el sector cooperativo está integrado por un conjunto de sociedades de personas que operan bajo principios de gestión democrática y sin fines de lucro. A su vez, en el artículo 26 señala que las cooperativas de vivienda tienen como objeto social “adquirir propiedades para la edificación o renovación de viviendas u oficinas, así como la realización de obras de urbanización y otras actividades relacionadas con estas en beneficio de sus socios” (ECUADOR, 2011).

En ese marco, la cooperativa de vivienda se concibe principalmente como una entidad inmobiliaria encargada de la adquisición de bienes inmuebles, la edificación de viviendas y la ejecución de obras de infraestructura. Sin embargo, la norma presenta un vacío, pues no incorpora elementos esenciales como la garantía de un hábitat seguro, la provisión de equipamientos públicos, áreas para la participación ciudadana, la preservación del medioambiente mediante el uso de materiales sustentables ni la accesibilidad para personas con discapacidad, entre otros aspectos que las cooperativas implementan como parte de sus prácticas y principios.

Del mismo modo, la LOEPS y su reglamento disponen que la adjudicación de los bienes inmuebles se realizará mediante sorteo en la asamblea general de socios,





una vez concluidas las obras de urbanización o edificación; posteriormente, estos bienes se incorporan al patrimonio familiar. Además, se establece que los cónyuges o individuos en unión de hecho no podrán ser miembros de la misma cooperativa (ECUADOR, 2011; 2012). Empero, esta previsión no se ajusta a la realidad organizativa: las dificultades financieras que enfrentan las cooperativas suelen impedir la culminación en el corto plazo de las obras de urbanización o edificación y, en consecuencia, retrasan la entrega de terrenos. En muchos casos, las obras se construyen mediante *mingas* o trabajo colectivo para reducir los costos. Por ello, este es un tema que genera controversia cuando se analizan los procesos de liquidación obligatoria.

Con relación a la organización y la gobernanza, el artículo 32 de la LOEPS establece que las cooperativas de vivienda deben contar con una asamblea de socios, un consejo de administración, un consejo de vigilancia y una gerencia como órganos directivos. El consejo de administración tiene la facultad de nombrar comisiones especiales en función de las necesidades de la organización, entre ellas una comisión de educación encargada de ofrecer procesos formativos a los socios, directivos, gerentes y empleados (ECUADOR, 2011). De este modo, las cooperativas disponen de libertad para crear las comisiones que consideren adecuadas para su administración y para atender sus necesidades según su entorno y realidad social.

La coordinación entre los distintos órganos de la cooperativa debe ser eficaz y la distribución de funciones, claramente delimitada. Sin embargo, es frecuente que se presenten dificultades de gestión y gobernanza, tales como la duplicidad de funciones, la ausencia de relevo generacional en los cargos directivos o la falta de modelos de gestión explícitos con manuales de procedimientos, definición de roles y mecanismos de rendición de cuentas. Estos factores “han generado disconformidad entre los socios” y ha llamado la atención del ente de control, cuya respuesta, en varios casos, ha sido impulsar procesos de liquidación de estas organizaciones (CANDO, comunicación personal, 3 feb. 2025).<sup>2</sup>

Centrando el tema en los procedimientos administrativos para la disolución (inicio del proceso de extinción) y la liquidación (proceso obligatorio que exige

<sup>2</sup> Estos temas no se presentan solo en Ecuador, sino también en el cooperativismo a nivel mundial; por ejemplo, Junardi y Sidik analizan estos aspectos en las cooperativas de Indonesia y muestran cómo la normativa expedida en 1992 –aún vigente– los considera para la disolución de las cooperativas, aclarando que la disolución impuesta por el Estado exige un examen de las garantías de información, defensa de los socios y participación (JUNADI; SIDIK, 2019).





distribución de activos y pasivos) de las cooperativas de vivienda, el artículo 14 de la LOEPS dispone que la disolución puede producirse por voluntad de los socios o por causales determinadas en la ley. A su vez, el artículo 57, literal e, núm. 7, faculta a la SEPS para disolver una cooperativa mediante resolución y ordenar en el mismo acto administrativo su liquidación (ECUADOR, 2011). Sin embargo, como se indicó anteriormente, durante la presidencia de Lenín Moreno se expidió el Decreto Ejecutivo n. 1113, que incorporó en el reglamento de la LOEPS el artículo 64, mediante el cual se establece la liquidación obligatoria de las cooperativas de vivienda cuando cumplen cinco años de existencia jurídica (ECUADOR, 2020).

Una vez disuelta la organización, la SEPS debe proceder con la designación del liquidador, quien asume la representación legal de la cooperativa hasta la culminación del procedimiento de liquidación como lo indica la LOEPS en el artículo 15 (ECUADOR, 2011). Durante esta etapa, la SEPS está obligada a supervisar la intervención y la liquidación de cooperativas, en tanto constituyen un acto transitorio destinado a rectificar anomalías que comprometan la estabilidad económica de la organización y a garantizar la protección de los derechos de sus socios (SEPS, 2021). De este modo, cuando la liquidación es obligatoria, el liquidador es designado por la SEPS; si es voluntaria, la Asamblea General de socios nombra al liquidador según lo establecido en el artículo 61 de la LOEPS (ECUADOR, 2011).

En términos formales, la intervención estatal procede, artículo 67 de la LOEPS, cuando existen graves irregularidades que ponen en riesgo la estabilidad de la cooperativa (ECUADOR, 2011). Además, los socios tienen derecho a ser informados sobre el procedimiento y a recibir, de manera proporcional, los activos líquidos de la cooperativa una vez extinguidas sus obligaciones (SEPS, 2021, art. 3). Ello evidencia que el marco jurídico vigente pretende tutelar los derechos de los socios; sin embargo, en la práctica se observan contradicciones y algunas normativas que resultan incompatibles con la orientación garantista de la Constitución ecuatoriana, desembocando en una vulneración de derechos. Un ejemplo es la incorporación de la liquidación obligatoria mediante el artículo 64 en una normativa secundaria, como el reglamento de la LOEPS, lo que genera incertidumbre jurídica para las personas involucradas.

Durante el tiempo que la cooperativa se encuentra en liquidación obligatoria, se adopta una nueva estructura para su funcionamiento: la Asamblea General de socios pierde sus facultades y la representación legal y extrajudicial se concentra en





una sola persona, el liquidador. Por ello, desaparecen las instancias colegiadas y el liquidador se convierte en el único responsable de las resoluciones.

El liquidador, con el aval de la SEPS, actúa como representante legal de la cooperativa, con capacidad para solucionar los conflictos legales, ejecutar el activo y sanear el pasivo de la entidad. Su objetivo es liquidar la personería jurídica de la cooperativa conforme lo señala el artículo 19 de la “Norma de control que regula la intervención de las cooperativas y liquidación de las organizaciones de la economía popular y solidaria y la calificación de interventores y liquidadores” (SEPS, 2021). Estas funciones se convierten en un obstáculo para los socios durante la liquidación obligatoria, pues pierden el acceso a sus recursos, ya que es el liquidador quien gestiona el patrimonio de la organización (MONTERO, 2019). Sobre esto, Fabián Cando indica: “en la liquidación los socios pierden el control sobre sus bienes, lo que impacta en la defensa de sus derechos. Esta falta de acceso a los recursos ha originado conflictos legales, evidenciando la necesidad de una normativa más precisa que garantice la seguridad jurídica de los cooperativistas en cada etapa del proceso” (CANDO, comunicación personal, 3 feb. 2025).

En caso de presentarse problemas legales con terceros interesados, cada socio debe ejercer su derecho a la defensa mediante la contratación de profesionales del derecho de su confianza; del mismo modo debe proceder la cooperativa en liquidación. Al respecto, el abogado de la cooperativa “Monseñor Leonidas Proaño” señala: “La liquidadora nos dice que destinó recursos en la defensa de la cooperativa. ¿Por qué van a gastar tanto? ¿Por qué? El dinero no es suyo, usted es funcionaria del Estado. No tiene por qué tocar los dineros de los socios de la cooperativa” (BARRETO, comunicación personal, 3 feb. 2025). Esta reacción refleja la limitación en el acceso a los fondos cooperativos por parte de los socios y el impacto económico que supone la autofinanciación de las defensas individuales.

Una vez distribuidos los recursos y bienes de la cooperativa entre sus socios o terceros interesados, los inmuebles sobrantes deben destinarse a otra organización del sector de la economía popular y solidaria, a fin de asegurar su continuidad en la comunidad (ECUADOR, 2012, art. 16). En este escenario, Larco Alvarado enfatiza que el procedimiento de liquidación debe garantizar el respeto a los derechos de los socios e impedir que intereses externos alteren el propósito original de la cooperativa (LARCO, 2009).





La restitución de los aportes de los miembros y la adjudicación de las propiedades de las cooperativas en liquidación ha sido un tema complejo de resolver. González analiza el fallo 289/2020 del Tribunal Supremo de España, que reconoce a los socios el derecho al reembolso de sus aportaciones transcurridos cinco años y sin la incorporación de nuevos miembros (GONZÁLEZ, 2020). Sin embargo, en Ecuador los plazos de liquidación y reembolso no están determinados de forma explícita en la legislación. En cuanto a la adjudicación, Grandes y Velastegui advierten la ausencia de un contradictor legítimo en las controversias por terrenos, lo que genera incertidumbre jurídica para los socios (GRANDES; VELASTEGUI, 2024).

## 4 LIQUIDACIÓN OBLIGATORIA DE LA COOPERATIVA “MONSEÑOR LEONIDAS PROAÑO”

### 4.1 DESARROLLO DEL PROCESO DE LIQUIDACIÓN OBLIGATORIA

La cooperativa de vivienda “Monseñor Leonidas Proaño” se fundó en 1987 con el propósito de atender la demanda social de acceso a vivienda para familias que carecían de los medios necesarios para comprar un terreno o una casa propia. Desde su origen, ha actuado como un mecanismo de organización colectiva para la adquisición y construcción de viviendas, instaurando un sistema de autogestión. En cuanto a la estructura interna, se rige por lo establecido en la normativa vigente (LEÓN, comunicación personal, 4 feb. 2025).

En febrero de 2023, los directivos fueron notificados por la SEPS de que se iniciaba el proceso de liquidación. Esta circunstancia provocó incertidumbre e inquietud entre los socios, quienes no habían recibido información suficiente sobre las razones ni sobre las bases legales que respaldaban dicha decisión (BARRETO, comunicación personal, 3 feb. 2025).

Esta actuación de la SEPS generó polémica, principalmente por la ausencia de una adecuada notificación y por la vulneración de los derechos de los socios. El ente de control actuó de acuerdo con el artículo 57, literal e), núm. 7, de la LOEPS y el artículo 64 de su reglamento, es decir, por liquidación obligatoria al cumplirse cinco años de funcionamiento. En la misma resolución se designó a un liquidador, cuyos honorarios debían ser cubiertos con los fondos de la cooperativa (ECUADOR, 2011; 2012).





Uno de los componentes cruciales de la polémica fue la ausencia de un debido proceso en la implementación de la medida. Como señaló el presidente de la cooperativa, Pedro León, "no se obtuvo información; ellos han dicho que en algún momento han circulado instructivos, pero no se llegó acá formalmente para conocimiento de que íbamos a entrar a disolución y liquidación" (LEÓN, comunicación personal, 4 feb. 2025). A esto se añade, además, que "se vulneró el debido proceso. A la cooperativa jamás se le notificó que se estaba iniciando un proceso administrativo que conllevaría a la liquidación" (BARRETO, comunicación personal, 3 feb. 2025). Estas declaraciones evidencian la falta de transparencia en la aplicación de la LOEPS y de su reglamento, lo que originó disputas legales y sociales entre la cooperativa y las autoridades de control.

El liquidador designado asumió el control de la administración de los bienes y activos de la organización, lo que conllevó al bloqueo de cuentas bancarias y a la limitación del acceso a la infraestructura de la cooperativa. Sobre esto se tiene la siguiente intervención: "Nosotros teníamos destinado un dinero para la construcción de la casa barrial, pero no tuvimos acceso ni siquiera a nuestras oficinas" (LEÓN, comunicación personal, 4 feb. 2025). Si bien la norma que regula la intervención de las cooperativas y su liquidación faculta a los liquidadores a manejar cualquier fondo o recurso económico de la organización (SEPS, 2021, art. 19), este mecanismo puede vulnerar derechos como la transparencia en el manejo de los fondos y la gestión de los recursos, dejando a los socios sin capacidad de decisión sobre su patrimonio.

Otro aspecto es la figura de la liquidación obligatoria después de los cinco años de funcionamiento de las cooperativas de vivienda, incorporada al reglamento de LOEPS como causal, como se indicó anteriormente, por su repercusión en la estabilidad de las organizaciones y en los derechos de sus miembros. Esto ha dado lugar a cuestionamientos en torno a su legitimidad y constitucionalidad, sobre todo cuando se analiza desde la perspectiva de la jerarquía normativa.

Conforme al artículo 425 de la Constitución, es imperativo instaurar regulaciones para simplificar la implementación de la ley, sin menoscabar ni modificar su esencia. El principio de jerarquía normativa postula que una norma de nivel inferior no puede extenderse ni restringir lo prescrito en una norma de nivel superior (ECUADOR, 2008). En este caso, la defensa de la cooperativa sostiene que la disposición del artículo 64 del reglamento de la LOEPS constituye una extralimitación del poder reglamentario, dado que introduce una causal de liquidación no





contemplada en la LOEPS (BARRETO, comunicación personal, 3 feb. 2025). Sobre este mismo tema, Fabian Cando sostiene que “un decreto no puede estar sobre una ley, pero así lo están haciendo y dictaminando. Entonces, este criterio sería una agresión a los derechos del cooperativismo y especialmente de las cooperativas de vivienda, ya que no cuentan con “una ley que las fortalezca y, más bien, les agreda, las ataca y vulnera el derecho de asociatividad” (CANDO, comunicación personal, 3 feb. 2025).

## 4.2 LA VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS SOCIOS

La SEPS forma parte de la estructura institucional creada por la LOEPS en 2011. Su misión es supervisar, controlar y vigilar a las organizaciones y entidades que conforman la economía popular y solidaria. Sus actuaciones se enmarcan en lo establecido en la LOEPS y su reglamento y, entre sus atribuciones, se encuentra la disolución y liquidación de las cooperativas de vivienda. Sin embargo, en la práctica, algunos de sus procedimientos han presentado deficiencias que vulneran derechos de los socios y generan incertidumbre jurídica.

El caso de la cooperativa de vivienda “Monseñor Leonidas Proaño” ejemplifica una problemática que también afecta a otras organizaciones sometidas a procesos de liquidación obligatoria por parte de la SEPS, particularmente en lo relativo a la limitación del derecho a la información y a la participación de los socios en dichos procesos.

Uno de los principales problemas es la falta de notificación adecuada. Los socios señalan que la liquidación se ejecuta sin una comunicación transparente ni mecanismos efectivos para presentar descargos o impugnar la resolución (LEÓN, Comunicación personal, 4 feb. 2025). Esta situación configura una vulneración del derecho al debido proceso.

La designación de los liquidadores constituye otro foco de preocupación, en la medida en que el ente de control no socializa, con claridad, los criterios utilizados para su nombramiento ni especifica las particularidades del método que empleará para gestionar los activos de la cooperativa. En consecuencia, los socios carecen de información precisa sobre la idoneidad o experiencia de la persona liquidadora y sobre el destino de los terrenos, lo que menoscaba la confianza en el desarrollo del proceso.

Según relatan, “el liquidador llega, se posesiona, bloquea las cuentas, las cambia a su nombre y en 15 a 20 días comienza a publicar el remate de los bienes de





las cooperativas" (BARRETO, comunicación personal, 3 feb. 2025). El bloqueo de cuentas y la disposición de los bienes impiden que los socios cuenten con recursos indispensables para su defensa legal y para la continuidad de los proyectos de vivienda, generando un estado de vulnerabilidad contrario al debido proceso y a los principios de la economía popular y solidaria reconocidos en la ley, artículo 4 (ECUADOR, 2011).

De este modo, el principio de participación, consagrado tanto en la Constitución del Ecuador (artículo 95) como en la LOEPS, prácticamente desaparece en los procedimientos de liquidación obligatoria (ECUADOR, 2008). Incluso, los socios afectados han intentado obtener información sobre el desarrollo de la liquidación y la gestión de los activos, pero se han encontrado con barreras administrativas impuestas por la SEPS. Al respecto, se señala: "Hicimos varios contactos con la liquidadora [...] pero no fuimos escuchados" (LEÓN, comunicación personal, 4 feb. 2025). En consecuencia, los socios no pueden ejercer un control efectivo sobre el proceso de liquidación y perciben la afectación de sus derechos: "Vulneraron los derechos a la información, primeramente, no estuvimos informados" (LEÓN, comunicación personal, 4 feb. 2025).

La falta de información y socialización impide que los socios ejerzan su derecho a la defensa y a la participación, lo que afecta el principio de equidad, que exige un trato justo y transparente (ECUADOR, 2008, art. 76). Asimismo, la ausencia de mecanismos de consulta previa que permitan incorporar pruebas merma el acceso a la justicia, dado que las resoluciones se imponen sin considerar las repercusiones que tienen sobre los socios. Se evidencia así que los intereses administrativos prevalecen sobre los derechos de los cooperativistas, lo que no asegura un trato equitativo ni una tutela efectiva de los derechos.

Otro derecho vulnerado es el acceso a una vivienda digna y, por ende, la posibilidad de alcanzar el Buen Vivir, paradigma reconocido tanto en la LOEPS como en la Constitución, artículo 66, numeral 13. Sobre este tema, el presidente de la cooperativa sostiene: "No podíamos perder más, pasan de 100 viviendas, no podíamos perder esa cantidad de terreno que tenía que beneficiar a más de 100 familias. Entonces este proceso no era justificable" (LEÓN, comunicación personal, 4 feb. 2025). Adicionalmente, la gestión de activos y la suspensión de las cuentas financieras generaron la pérdida de inversiones destinadas a los procesos de edificación de viviendas que, gracias al esfuerzo organizado de la comunidad, habían





permitido completar una primera fase de urbanización y se encontraban en una segunda etapa de ejecución (LEÓN, comunicación personal, 4 feb. 2025).

A lo anterior, se suma la vulneración del derecho a la libre asociación (ECUADOR, 2008, art. 66, núm. 13), evidente en la desintegración de la organización por haber cumplido cinco años de funcionamiento; es decir, por una decisión unilateral, que genera obstáculos para el ejercicio del principio de autogestión cooperativa, restringe la capacidad de los integrantes para defender sus intereses y fractura el tejido social de la comunidad. Sobre esto, Barreto indica que se “vulneró el derecho a la libre asociación, porque los socios no fueron considerados en la toma de decisiones ni tuvieron oportunidad de presentar alternativas para evitar la liquidación” (BARRETO, comunicación personal, 3 feb. 2025).

Respecto del tejido social, este se fractura, ya que la liquidación motiva a que los socios renuncien a la organización, al apreciar que no accederán a los beneficios que esperaban obtener a través del cooperativismo, porque la organización ya no existe. Sobre este tema, se tiene el siguiente relato: “De un momento a otro, no teníamos una organización porque simplemente esa resolución de liquidación eliminó la estructura existente” (LEÓN, comunicación personal, 4 feb. 2025). Con ello, se limita la búsqueda del buen vivir, pues se desmantela la cooperativa y se priva a los socios de una opción de vivienda cooperativa, imponiéndoles un modelo individualista que pone en riesgo el modelo cooperativo en general.

En la liquidación obligatoria de la cooperativa “Monseñor Leonidas Proaño” se aprecia que el debido proceso ha sido ignorado. De acuerdo con la normativa, la SEPS tiene el deber de garantizar que las cooperativas en liquidación dispongan de un proceso justo y transparente, respetuoso del debido proceso y de la presunción de inocencia (ECUADOR, 2011, art. 57). No obstante, los testimonios demuestran una práctica distinta, que inicia con el hecho de no ser notificados “adecuadamente sobre el inicio de su liquidación” y continúa con las negativas de la SEPS a proporcionar información específica sobre los procedimientos (BARRETO, comunicación personal, 3 feb. 2025).

En resumen, lo anterior muestra que, para el Estado ecuatoriano, la posibilidad de reestructuración o recuperación de la cooperativa no se contempla como opción y que no cuenta con mecanismos de consenso y diálogo. Por consiguiente, la única determinación es la liquidación obligatoria de una cooperativa, sin considerar las repercusiones económicas y sociales para los socios. De ahí que





los procedimientos de liquidación de cooperativas de vivienda en Ecuador han expuesto graves infracciones a los derechos de los socios.

#### 4.3 LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN INTERPUESTA POR LA COOPERATIVA

La acción de protección es una garantía jurisdiccional reconocida por la Constitución de Ecuador de 2008, que tiene como finalidad tutelar de forma directa, inmediata y efectiva los derechos constitucionales de las personas cuando han sido vulnerados por actos u omisiones de autoridades públicas no judiciales o de particulares, en determinados casos (ECUADOR, 2008, art. 88). Esta garantía no tiene una finalidad reparatoria, sino restitutiva; es decir, debe devolver al titular del derecho al estado anterior a la vulneración o, en su defecto, garantizar el ejercicio pleno del derecho afectado.

El 19 de enero de 2024, los socios de la cooperativa de vivienda “Monseñor Leonidas Proaño” presentaron una acción de protección, en calidad de accionantes, en contra de la SEPS, su liquidadora y la Procuraduría General del Estado, por la Resolución N. SEPS-IGT-IGJ-INSOEPS-INFMR-2023-0077 (SEPS, 2023), que disponía la liquidación obligatoria de la cooperativa por el cumplimiento de cinco años de funcionamiento de la organización, conforme a lo establecido en el artículo 64 del reglamento de la LOEPS (ECUADOR, 2011).

Los socios expusieron la vulneración de la seguridad jurídica garantizada en el artículo 82 de la Constitución del Ecuador, ya que la causal de liquidación obligatoria agregada al reglamento de la LOEPS por el expresidente Lenín Moreno no está determinada en el artículo 14 de la LOEPS. En consecuencia, el reglamento no puede estar por encima de la ley, como señala el marco constitucional en el artículo 425 (ECUADOR, 2008; 2011). Además, alegaron la vulneración del derecho a la defensa por no haber sido notificados del inicio del expediente administrativo, requisito obligatorio para todo trámite de esta naturaleza.

Los accionados argumentaron que no existió expediente administrativo en virtud de que la SEPS, como entidad de control, tiene la potestad, de conformidad con el artículo 57, literal e), de la LOEPS (ECUADOR, 2011), para disolver una cooperativa





mediante resolución y, una vez disuelta, ordenar en el mismo acto administrativo su liquidación. Por consiguiente, sostuvieron que la resolución era el mecanismo mediante el cual se ponían en conocimiento los incumplimientos de la organización y se daba inicio a los procesos de disolución y liquidación, en este caso, con base en la causal establecida para las cooperativas de vivienda: cumplir cinco años de vida jurídica. La postura de los accionados fue que, en definitiva, la resolución estaba debidamente motivada y se dictó conforme al debido proceso.

El magistrado, en primer orden y con base en el principio *iura novit curia*, declaró la vulneración del debido proceso en la garantía de cumplimiento de las normas y de los derechos de las partes, así como del derecho a ser juzgado con observancia del trámite propio de cada procedimiento. En atención a lo dispuesto en el artículo 98 del Código Orgánico Administrativo (COA) de Ecuador, al ser la SEPS una institución de la administración pública debía necesariamente tramitar un expediente administrativo, puesto que la resolución constituye un acto administrativo (ECUADOR, 2017).

En consecuencia, la SEPS debía garantizar que el acto administrativo siguiera el debido proceso, respetando todos los preceptos y lineamientos constitucionales; por lo tanto, ante la existencia de omisiones, se concluyó que la resolución no había sido motivada conforme a lo establecido en el artículo 100 del COA (ECUADOR, 2017). A su vez, el magistrado dejó constancia de que, ante la ausencia de un procedimiento específico para la liquidación obligatoria en el reglamento de la LOEPS, resultaba aplicable lo previsto en los artículos 248 a 260 del COA relativos al expediente administrativo (ECUADOR, 2017).

En segundo orden, se declaró la vulneración del derecho a la legítima defensa, en la garantía de no ser privado, en ninguna etapa o grado del procedimiento, de presentar las razones o argumentos que se consideren pertinentes, así como de presentar pruebas y contradecir las ofrecidas por la SEPS. De este modo, la inexistencia de un expediente administrativo y la omisión de la notificación del inicio del procedimiento constituyeron una flagrante vulneración del derecho a la defensa que provocó indefensión, en la medida en que la cooperativa, como legitimada activa, quedó imposibilitada de conocer el informe de disolución y liquidación (CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, 2024).

A lo descrito se articula el fallo de la Corte Constitucional sobre la acción de inconstitucionalidad interpuesta por las cooperativas de vivienda de Ecuador contra el





artículo 64 del reglamento de la LOEPS. En este caso, la Corte estableció que las causales de liquidación deben integrarse mediante reglamentos administrativos que no infrinjan directamente el texto constitucional. Esta afirmación se sustenta en que la regulación de la economía popular y solidaria debe regirse por estipulaciones legales y reglamentarias que garanticen su estabilidad y sostenibilidad (CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, 2025).

De ahí que, frente a la deficiente transparencia en la implementación de la liquidación de las cooperativas de vivienda, los actores señalan la importancia de examinar los instrumentos normativos y administrativos utilizados por la SEPS en dichos procesos. Barreto indica que “debe mejorarse la ley y el reglamento de la LOEPS para evitar que se repitan estas situaciones” (BARRETO, comunicación personal, 3 feb. 2025). A su vez, Cando sostiene que “más que una reforma legal se debería desarrollar un procedimiento adecuado, que respete principios cooperativos, principios administrativos, principios económicos, de gestión económica y darle la importancia a la organización en el contexto social” (CANDO, comunicación personal, 3 feb. 2025). Por consiguiente, es necesario establecer un debido procedimiento, en el que se priorice el legítimo derecho a la defensa y las resoluciones gocen de validez jurídica, dado que deben enmarcarse en los principios y derechos establecidos por la Constitución.

## 5 CONCLUSIONES

El cooperativismo de vivienda constituye una vía legítima para acceder a una vivienda digna, mediada por principios como la autogestión, la reciprocidad, la solidaridad y el trabajo colectivo. No obstante, este modelo enfrenta desafíos normativos y estructurales que comprometen su sostenibilidad y afectan los derechos fundamentales de sus socios en América Latina. La expansión del mercado inmobiliario y la concepción de la propiedad privada como única forma legítima de acceder a la vivienda profundizan estas problemáticas (CASLA, 2023).

En el caso ecuatoriano, estas cooperativas forman parte del sector económico popular y solidario reconocido en la Constitución de 2008, la cual dio origen a la LOEPS y, con ello, a una nueva institucionalidad. Sin embargo, la entidad encargada del control y la supervisión no presenta una implementación de mecanismos





participativos y, en algunos casos, estos han vulnerado los derechos de los socios, atentando contra la posibilidad de alcanzar el buen vivir o *sumak kawsay*, principio rector del orden constitucional ecuatoriano.

El análisis de los procedimientos de liquidación obligatoria confirma lo anterior. En particular, la normativa vigente —particularmente el reglamento general de la LOEPS— y la intervención administrativa de la SEPS adolecen de vacíos jurídicos que afectan garantías constitucionales esenciales, como el debido proceso, el derecho a la defensa y la seguridad jurídica. Por otra parte, la incorporación, por decreto ejecutivo, de la liquidación obligatoria, no prevista en la LOEPS, constituye un exceso reglamentario que rebasa el marco de legalidad, así como su aplicación de forma automática y sin criterios de proporcionalidad, desconociendo los contextos específicos de las cooperativas de vivienda.

Asimismo, se observa que el ente de control desarrolla una práctica administrativa no participativa, y esto excluye a los socios de los procesos decisorios, impide la impugnación efectiva de las resoluciones y carece de estándares claros y eficientes para el acceso inmediato a la información sobre la gestión de los activos liquidados. La liquidación obligatoria sin comunicación previa y sin mecanismos eficaces de apelación ha generado escenarios de desprotección que afectan no solo el patrimonio de los socios, sino también su confianza en el modelo cooperativo y en el Estado como garante de derechos.

Frente a este panorama, se vuelve urgente una reforma normativa que restituya el principio de legalidad, defina con precisión los procedimientos de liquidación obligatoria y garantice mecanismos efectivos de participación, defensa y reparación. A la par, resulta indispensable el diseño y la ejecución de políticas públicas que protejan a los socios frente a procesos de disolución y liquidación, impulsando estrategias de fortalecimiento y fomento, en lugar de modelos centrados en la declaración de inviabilidad de las cooperativas, como lo demuestran experiencias de otros países latinoamericanos. Ello permitirá reorientar los mecanismos de la SEPS hacia un enfoque de derechos y evitar que los procesos de liquidación se conviertan en herramientas de vulneración sistemática de derechos fundamentales.

En este contexto, no solo es legítimo, sino también necesario, promover una acción pública de inconstitucionalidad contra el decreto ejecutivo que establece la liquidación obligatoria. Ninguna disposición de rango sublegal puede contravenir los principios y derechos consagrados en la Constitución de la República del Ecuador,





norma suprema del ordenamiento jurídico nacional. El ejercicio del control de constitucionalidad permitirá restablecer el respeto al principio de jerarquía normativa y evitar que medidas administrativas o ejecutivas vulneren los derechos fundamentales de cientos de familias organizadas bajo formas de economía popular y solidaria.

El modelo cooperativista en Ecuador atraviesa procesos de desestructuración en los últimos años afectando a todo el sector económico popular y solidario. Muestra de ello es la liquidación obligatoria de las cooperativas de vivienda, pero también la disposición transitoria decimoprimera de la Ley Orgánica de Integridad Pública, aprobada mientras se redactaba este artículo, que establecía la conversión obligatoria de cooperativas de ahorro y crédito en bancos del sistema financiero privado, es decir, el tránsito de sociedades de personas basadas en la autogestión y la solidaridad a sociedades de capital con lógica bancaria (CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, 2025). Esta medida generó una reacción inmediata del sector cooperativo, que interpuso una demanda de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional, la cual fue acogida. Todo ello confirma la tesis de que el Estado ecuatoriano, a través de la normativa, reproduce dinámicas de vulneración de derechos de los socios del cooperativismo, lo que refuerza la necesidad de una reforma garantista impostergable.

## REFERENCIAS

BAIGES, Carles; FERRERI, Mara; VIDAL FOLCH, Lorenzo (Eds.). **International policies to promote cooperative housing**. Barcelona: La Dinamo, 2019. Disponible en: <https://ladinamofundacio.org/wp-content/uploads/2020/04/La-Dinamo-International-policies-1.pdf>. Acceso en: 10 sep. 2025.

BARBA, Diego; MORALES, Margarita. Cooperativismo y desarrollo sostenible en el Ecuador. **Ciencia Digital**, Ambato, v. 3, n. 3.2, p. 150-171, 2019. Disponible en: <https://doi.org/10.33262/cienciadigital.v3i3.2.725>. Acceso en: 12 feb. 2025.

CABRERA, Melissa. Cooperativas de vivienda: experiencia en Uruguay. **GIZAEKOA - Revista Vasca de Economía Social**, Donostia, n. 15, p. 259-271, 2018. Disponible en: <https://doi.org/10.1387/reves.20524>. Acceso en: 6 dic. 2024.

CASLA, Koldo. Función social de la propiedad, vivienda adecuada y derecho internacional de los derechos humanos. **Lex Social, Revista de Derechos Sociales**, Sevilla, v. 13, n. 2, p. 1-21, 2023. Disponible en: <https://doi.org/10.46661/lexsocial.8138>. Acceso en: 28 nov. 2024.





CORAGGIO, José Luis. Economía del trabajo. In: CATTANNI, Antonio Davis; CORAGGIO, José Luis; LAVILLE, Jean Louis (Coord.). **Diccionario de la otra economía**. 2. ed. Argentina: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2013. p. 133-144.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR. **Sentencia N. 06101-2024-00132**. Quito, 13 jun. 2024. Disponible en: [https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/e2NhcNBlDGE6lCJ3YnByb3YyMDIzliwgdXVpZDoiODE1ZjAzOWEtMDdhNS00YjdiLThiOTctMTlkZDYxYzQyZWNmLnBkZiJ9](https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6lCJ3YnByb3YyMDIzliwgdXVpZDoiODE1ZjAzOWEtMDdhNS00YjdiLThiOTctMTlkZDYxYzQyZWNmLnBkZiJ9). Acceso en: 15 feb. 2025.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR. **Sentencia N. 515-20-JP/21**. Quito, 21 dic. 2021. Disponible en: [https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/e2NhcNBlDGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOidkMjczOGFmMy0wMjgwLTQ1ZjEtOGY2NS04ZGI1MDC1OTRjZGYucGRmJ30=](https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOidkMjczOGFmMy0wMjgwLTQ1ZjEtOGY2NS04ZGI1MDC1OTRjZGYucGRmJ30=). Acceso en: 20 feb. 2025.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR. **Sentencia N. 52-25-IN/25**. Quito, 26 sep. 2025. Disponible en: [https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/e2NhcNBlDGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOidkYzlmYTgyNS1jNWU4LTQ3NDItOWIwMi1jNTdiOTcwN2YzZTQucGRmJ30%3D](https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOidkYzlmYTgyNS1jNWU4LTQ3NDItOWIwMi1jNTdiOTcwN2YzZTQucGRmJ30%3D). Acceso en: 30 oct. 2025.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR. **Sentencia N. 53-21-IN/25**. Quito, 2025. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gob.ec/sentencia-53-21-in-25>. Acceso en: 10 feb. 2025.

CRACOGNA, Dante. Armonización del derecho cooperativo en América Latina: desafíos y oportunidades. **Revista Deusto Estudios Cooperativos**, Bilbao, v. 3, p. 25-33, mar. 2013. Disponible en: <https://doi.org/10.18543/dec-3-2013pp25-33>. Acceso en: 6 dic. 2024.

ECUADOR. **Código Orgánico Administrativo**. Quito: Registro Oficial Suplemento n. 31, 7 jul. 2017. Disponible en: <https://www.gobiernoelectronico.gob.ec/wp-content/uploads/2020/11/COA.pdf>

ECUADOR. **Constitución de la República del Ecuador (CRE)**. Quito, 2008. Registro Oficial, 20 oct. 2008. Disponible en: <https://www.seps.gob.ec/base-legal/>

ECUADOR. **Decreto Ejecutivo n. 1113**. Quito, 27 jul. 2020. Registro Oficial, Supl. n. 260, 4 ago. 2020. Disponible en: [https://www.conquito.org.ec/download/REGLAMENTO\\_GENERAL\\_A\\_LA\\_LEY\\_ORG%C2%A6NICA\\_DE\\_EMPRENDIMIENTO\\_E\\_INNOVACIaN.pdf](https://www.conquito.org.ec/download/REGLAMENTO_GENERAL_A_LA_LEY_ORG%C2%A6NICA_DE_EMPRENDIMIENTO_E_INNOVACIaN.pdf). Acceso en: 15 dic. 2024.

ECUADOR. **Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria (LOEPS)**. Quito, 2011. Registro Oficial n. 444, 10 may. 2011. Disponible en: <https://www.seps.gob.ec/base-legal/>





ECUADOR. **Reglamento General a la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria**. Decreto Ejecutivo n. 1054. Registro Oficial Suplemento n. 622, 17 dic. 2012. Disponible en: <https://www.seps.gob.ec/base-legal/>

GADAMER, Hans-Georg. **Truth and method**. Traducción revisada por Joel Weinsheimer y Donald G. Marshall. Ed. original: Wahrheit und Methode. Londres: Continuum, 2004.

GONDRA, Gotzon; BILBAO, Ander. Alcance del régimen de responsabilidad de los socios en las cooperativas de viviendas en Euskadi. **GIZAEKOA - Revista Vasca de Economía Social**, Donostia, n. 16, p. 149-166, 2019. Disponible en: <https://doi.org/10.1387/reves.21217>. Acceso en: 10 dic. 2024.

GONZÁLEZ, Sara. El plazo de reembolso o liquidación de las aportaciones del cooperativista: comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo 289/2020, Civil, de 11 de junio (ROJ STS 1577/2020). **CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa**, Valencia, n. 37, p. 339-349, 2020. Disponible en: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.37.19143>. Acceso en: 20 dic. 2024.

GRANDES, Cristian; VELASTEGUI, Darío. La falta de legítimo contradictor en los procesos judiciales de prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio de bienes inmuebles. **Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar**, México, v. 7, n. 6, p. 4916-4929, 2024. Disponible en: [https://doi.org/10.37811/cl\\_rcm.v7i6.9049](https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v7i6.9049). Acceso en: 15 feb. 2025.

HERNÁNDEZ, Roberto; FERNÁNDEZ, Carlos; BAPTISTA, Pilar. **Metodología de la investigación**. México: McGraw Hill, 2014.

Pluralidad de conceptos sobre las otras economías en América Latina: una mirada panorámica a los últimos cuarenta años. In: CARRANZA, César; MARTÍNEZ, Andrea (Comps.). **Desafíos de la economía solidaria y comunitaria: acercamientos conceptuales desde las experiencias**. Quito: Universidad Central del Ecuador; EcuadorSapiens, 2020. p. 50-75. Disponible en: <https://base.socioeco.org/docs/noticia-02-economia-social-solidaria.pdf>. Acceso en: 1 mar. 2026.

De economía popular a economía popular y solidaria en Quito: el caso de los indígenas urbanos inmigrantes del barrio San Roque. **CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa**, Valencia, n. 96, p. 155-187, 2019. Disponible en: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-E.96.12148>. Acceso en: 10 dic. 2024.

JUNARDI, Nanda; SIDIK, Salim. A Study in Sumbawa Regency: Dissolution of Cooperatives According to the Indonesian Legal System. **International Journal of Multicultural and Multireligious Understanding**, Hamburg, v. 6, n. 3, p. 79-85, jun. 2019. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.18415/ijmmu.v6i3.769>. Acceso en: 15 sep. 2025.

LARCO ALVARADO, Roberto. La legislación cooperativa en Ecuador: historia, regulación y desafíos actuales. In: ALIANZA COOPERATIVA INTERNACIONAL PARA LAS AMÉRICAS (Coord.). **La Legislación cooperativa en los países andino**.





1. ed. Costa Rica: Alianza Cooperativa Internacional para las Américas, 2009. p. 135-150. Disponible en:

<https://repositorio.coomeva.com.co/server/api/core/bitstreams/106f9535-1bbe-4b7e-b7ae-67f8cd605718/content>. Acceso en: 20 dic. 2024.

MANZANO MORÁN, Carlos. Esperanza, autonomía e innovación social: punto de partida para el análisis de experiencias de producción social de vivienda y hábitat. **Revista ECA: Estudios Centroamericanos**, La Libertad, v. 76, n. 767, p. 25-50, oct./dic. 2021. Disponible en:

<https://revistas.uca.edu.sv/index.php/eca/article/view/6473>. Acceso en: 8 dic. 2024.

MIÑO GRIJALVA, Wilson. **Historia del cooperativismo en el Ecuador**. Quito: Ministerio Coordinador de Política Económica, 2013.

MONTERO TORO, Magdalena. **Caracterización organizacional de las cooperativas de vivienda del cantón Quito y propuesta de políticas públicas para el segmento en el marco de la economía popular y solidaria**. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2019. Tesis (Maestría en Estudios Sociales). Disponible en: <http://hdl.handle.net/10644/7055>. Acceso en: 12 dic. 2024.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**, art. 11. Nueva York, 1966. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>. Acceso en: 15 feb. 2025.

ORTIZ, Enrique. Derecho a la ciudad, producción social y gestión participativa del hábitat. La promoción de iniciativas comunitarias incluyentes en la Ciudad de México. **Revista Hábitat y Sociedad**, [s.l.], n. 1, p. 55-70, dic. 2010. Disponible en: <https://doi.org/10.12795/HabitatySociedad.2010.i1.04>. Acceso en: 26 nov. 2024.

OSELLAME, Gino; FONG, Jaime. Juridicidad de las actuaciones de liquidadores dentro del régimen cooperativo de Panamá. **Revista Oratores**, Panamá, n. 8, p. 1-12, 2018. Disponible en: <https://doi.org/10.37594/oratores.n8.219>. Acceso en: 20 nov. 2024.

RAZETO, Luis. **Las donaciones y la economía de solidaridad**. Santiago de Chile: Univérsitas Nueva Civilización, 2019.

SANZ GARCÍA, Asier. La disolución y la liquidación de las Sociedades Cooperativas en Euskadi: enumeración de los antecedentes normativos y su actual regulación en la Ley 11/2019, de 20 de diciembre, de Cooperativas de Euskadi. Propuestas de mejora. **GIZAEKOA - Revista Vasca de Economía Social**, Donostia, n. 19, p. 45-85, 2022. Disponible en: <https://doi.org/10.1387/gizaekoa.23479>. Acceso en: 10 dic. 2024.

SUPERINTENDENCIA DE ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA (SEPS). **DATA SEPS: Base estadística de organizaciones de la Economía Popular y Solidaria**. Quito, 2024. Disponible en: <https://data.seps.gob.ec/#/dashboards/home>. Acceso en: 12 nov. 2025.

SUPERINTENDENCIA DE ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA. **Norma de control que regula la intervención de las cooperativas y liquidación de las**





**organizaciones de la economía popular y solidaria y la calificación de interventores y liquidadores.** Resolución N. SEPS-IGT-IGS-INFMR-INGINT-2021-0389, 26 jul. 2021. Disponible en: <https://www.seps.gob.ec/wp-content/uploads/Norma-de-control-que-regula-la-intervencion-de-las-cooperativas-y-liquidacion-de-las-organizaciones-de-la-Economia-Popular-y-Solidaria-y-la-calificacion-de-interventores-y-liquidadores.pdf>. Acceso en: 20 ene. 2025.

SUPERINTENDENCIA DE ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA. **Resolución N. SEPS-IGT-IGJ-INSOEPS-INFMR-2023-0077.** Quito, 10 jul. 2023.

Principios económicos solidarios: análisis de su práctica en dos cooperativas de servicios en Ecuador. **Revista Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina**, La Habana, v. 11, n. 3, p. 451-471, sep./dic. 2023. Disponible en: [http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2308-01322023000300034](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2308-01322023000300034). Acceso en: 20 nov. 2024.

VILLA, Hernán. El derecho económico y su papel como agente vinculante de la sociedad y la naturaleza en la perspectiva de un desarrollo integral. **Revista Opinión Jurídica**, Medellín, v. 16, n. 31, p. 49-66, junio 2017. Disponible en: [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1692-25302017000100049&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1692-25302017000100049&lng=en&nrm=iso). Acceso en: 02 mar. 2026.

VILLACRÉS, Juan; ANDRADE, María. Economía popular y solidaria en Ecuador: una mirada crítica sobre su desarrollo normativo y práctico. **Revista Economía y Sociedad**, v. 21, n. 1, p. 45-66, may./ago. 2016. Disponible en: <https://revistaeconomiasociedad.org.ec>. Acceso en: 20 nov. 2024.

VUOTTO, Mirta. Cooperativismo. In: CATTANNI, Antonio Davis; CORAGGIO, José Luis; LAVILLE, Jean Louis (Coord.). **Diccionario de la otra economía**. 2. ed. Argentina: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2013. p. 105-114.

WANDERLEY, Fernanda. Entre el concepto minimalista y el concepto maximalista de economía social y solidaria.: Tensiones teóricas y agenda futura de investigación. **Revista Economía**, Quito, v. 69, n. 109, p. 13-27, 2019. Disponible en: <https://revistadigital.uce.edu.ec/index.php/ECONOMIA/article/view/2026>. Acceso en: 2 mar. 2026.

