

Oficio N° **14211**

Quito D.M., **03 DIC 2025**

Magíster  
Jorge Ponce Donoso  
Gerente General (E)  
**BANCO CENTRAL DEL ECUADOR**  
Presente.

De mi consideración:

Mediante oficio No. BCE-BCE-2025-0061-OF, de 9 de abril de 2025, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado al día siguiente, se formuló la siguiente consulta:

***“Considerando que, el inciso final del artículo 8 del Código Orgánico Monetario y Financiero es relativo a ‘los miembros y funcionarios de nivel jerárquico superior que formen parte de los organismos que realicen actividades de regulación, supervisión y control’; y, que, las entidades financieras privadas, cooperativas de ahorro y crédito y mutualistas y las entidades privadas de valores y seguros son controladas y supervisadas por la Superintendencia de Bancos, la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria y la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, respectivamente; y, son reguladas por la Junta de Política y Regulación Financiera, ¿es aplicable el impedimento del inciso final del artículo 8 del Código Orgánico Monetario y Financiero a los miembros y funcionarios de nivel jerárquico superior del Banco Central del Ecuador?”***

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

### **1. Antecedentes.-**

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

El informe jurídico No. BCE-GJ-014-2025, de 9 de abril 2025, suscrito por el Gerente Jurídico, subrogante, del Banco Central del Ecuador (en adelante “BCE”), citó como fundamento los artículos 82, 226, 227 y 303 de la Constitución de la República del Ecuador<sup>1</sup> (en adelante “CRE”); 6, 8, 14, 14.1, 26, 27.1, 36, 47.1, 47.6, 60, 74, 78, 94, 99, 100, 101, 105, 109, 150, 218, 226, 280, 425 y 444 – vigentes al momento de la presentación de la consulta – del Libro I del Código Orgánico Monetario Financiero<sup>2</sup> (en

<sup>1</sup> CRE, publicada en el Registro Oficial No.449 de 20 de octubre de 2008.

<sup>2</sup> COMF, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 332 de 12 de septiembre de 2014.



adelante “COMF”); y, 14 del Código Orgánico Administrativo<sup>3</sup> (en adelante “COA”). Con base en los cuales concluyó:

#### **“5. CRITERIO INSTITUCIONAL:**

*Con base en los antecedentes expuestos, la normativa aplicable y el análisis jurídico efectuado, en virtud de la consulta que se plantea, se concluye que, la aplicación de la prohibición prevista en el inciso final del artículo 8 del Código Orgánico Monetario y Financiero es estrictamente relativa a los miembros y funcionarios de nivel jerárquico superior de los organismos que ejercen funciones de regulación, supervisión y control a las entidades financieras privadas, cooperativas de ahorro y crédito y mutualistas o en las entidades privadas de valores y seguros.*

*Al respecto, el Banco Central del Ecuador no realiza actividades de regulación, supervisión ni control a las entidades financieras privadas, cooperativas de ahorro y crédito y mutualistas ni a las entidades privadas de valores y seguros, cuya supervisión y control corresponde a la Superintendencia de Bancos, a la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria y a la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, respectivamente; mientras que su regulación, corresponde expresamente a la Junta de Política y Regulación Financiera.*

*Por lo tanto, el Banco Central del Ecuador no es un organismo de control, supervisión ni regulación de las entidades financieras privadas, cooperativas de ahorro y crédito y mutualistas ni a las entidades privadas de valores y seguros; consecuentemente, el impedimento establecido en el inciso final del artículo 8 del Código Orgánico Monetario y Financiero no es aplicable a los miembros y funcionarios de nivel jerárquico superior del Banco Central del Ecuador”.*

A fin de contar con mayores elementos de análisis, este organismo solicitó, mediante oficios No. 11143, No. 11144, No. 11145 y No. 11146, de 15 de abril de 2025, los criterios jurídicos de la: i) Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (en adelante “SEPS”); ii) Junta de Política y Regulación Financiera (en adelante “JPRF”); iii) Superintendencia de Bancos (en adelante “SB”); y, iv) de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros (en adelante “SCVS”). Con oficio No. 11352, de 7 de mayo de 2025, se insistió en dicho requerimiento a la SB, sin haber recibido respuesta.

Los requerimientos realizados por este organismo fueron atendidos por: i) la Presidenta de la JPRF, a través de oficio No. JPRF-JPRF-2025-0153-O, de 25 de abril de 2025, ingresado el mismo día, al cual se adjuntó el informe jurídico No. JPRF-CJF-2025-016, de 24 de abril de 2025; ii) el Intendente General Jurídico de la SEPS, mediante oficio No. SEPS-SGD-IGJ-2025-11825-OF, de 30 de abril de 2025, recibido el mismo día; y, iii) por el titular de la SCVS, con oficio No. SCVS-INPAI-2025-00035616-O, de 30 de abril de 2025, ingresado el 01 de mayo del mismo año.

<sup>3</sup> COA, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 31 de 07 de julio de 2017.

El criterio jurídico emitido por la JPRF, además de citar las normas ya referidas, incorporó los artículos 204 y 213 de la CRE; y, 13 y 59 del COMF (vigentes al momento de la emisión del criterio). Con base en dicho marco normativo, analizó y concluyó:

*“Asimismo, el artículo 47 número 6 ibidem determina las funciones de la Junta de Política y Regulación Monetaria, entre ellas, la de formular la política en el ámbito monetario y observar su aplicación, por parte del Banco Central del Ecuador; vigilar el cumplimiento de las funciones del Banco Central del Ecuador; formular la política de las operaciones del Banco Central del Ecuador; formular la política y regular la gestión de los medios de pago físico; normar el sistema central de pagos, así como la regulación, permiso, registro, vigilancia y supervisión de los sistemas auxiliares de pago. En ese sentido, el Banco Central del Ecuador opera como un ejecutor de política, como un depósito centralizado de valores y un ente técnico que no ejerce funciones de control genéricas que se encuentran reservadas a integrantes de la Función de Transparencia y Control Social (superintendencias), ni cuenta con atribuciones de carácter normativo general que son privativas de la Junta de Política y Regulación Monetaria.*

*(...) en relación con la aplicabilidad de esta prohibición a los funcionarios de nivel jerárquico superior del Banco Central del Ecuador, vale mencionar que, de conformidad con los preceptos previamente citados, a esta entidad le corresponde principalmente la instrumentación de la política pública, en particular la monetaria, además de estar facultado para ejercer varias funciones, de las cuales y de una lectura integral de las normas jurídicas, difieren con la naturaleza de un organismo de supervisión y control o uno de regulación.*

#### **IV. CRITERIO JURÍDICO**

*En atención al requerimiento realizado, y una vez expuestos los argumentos jurídicos correspondientes, se colige que el Banco Central no es un organismo de supervisión y control o uno de regulación a efectos del último párrafo del artículo 8 del Código Orgánico Monetario y Financiero, Libro I. Por tanto, no sería aplicable la prohibición de la precitada norma a los funcionarios del jerárquico superior del Banco Central del Ecuador” (lo subrayado me corresponde).*

Por su parte, el criterio jurídico de la SEPS citó los artículos 27, 62 numeral 12 y 387 – vigentes al momento de la emisión del criterio – del COMF; y, 146 de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria<sup>4</sup> (en adelante “LOEPS”), luego de lo cual concluyó lo siguiente:

*“Ahora bien, se determina que las funciones del Banco Central constan claramente detalladas en el Código Orgánico Monetario y Financiero[2], y en las mismas no se establece ninguna que se enmarque con actividades tendientes de regulación, supervisión y control.*

<sup>4</sup> LOEPS, publicada en el Registro Oficial No. 444 de 10 de mayo de 2011.



Por lo dicho, al no constar actividades de control y regulación de entidades como parte de las competencias y atribuciones del Banco Central, de acuerdo al texto literal de la ley, no podría considerarse que los servidores públicos que laboran en dicha institución se encuentran inmersos en las prohibiciones que señala el Código Orgánico Monetario y Financiero, en el artículo 8 de su Primer Libro, así como no es pertinente realizar una interpretación extensiva del texto legal, sino que el mismo debe entenderse de manera literal.

Asimismo la prohibición establecida en el inciso final del artículo 8 antes señalado, conlleva una infracción grave para las entidades financieras privadas, cooperativas de ahorro y crédito y mutualistas o en las entidades privadas de valores y seguros que realicen el presupuesto señalado; por cuanto el recibir servicios de miembros y funcionarios de nivel jerárquico superior que formen parte de los organismos que realicen actividades de regulación, supervisión y control a las entidades, hasta después de un (1) año de terminar sus funciones; implicaría la existencia de conflictos de interés, debiendo la Superintendencia, en caso de determinar el incumplimiento, proceder con la sanción correspondiente. No obstante, el Banco Central no realiza actividades de control, por ende sus servidores no estarían inmersos en tales conflictos para con las entidades señaladas, ya que no se cumplen los parámetros para que se configure la infracción que se detalla” (lo subrayado me corresponde).

Finalmente, la SCVS manifestó que el BCE no se encuentra bajo su vigilancia o control, razón por la cual “se encuentra impedida de pronunciarse sobre la consulta formulada”.

En síntesis, tanto el informe jurídico del BCE como los criterios de la JPRF y la SEPS coinciden en afirmar que el Banco Central del Ecuador no ejerce funciones de regulación, supervisión ni control sobre entidades del sector financiero privado o de valores y seguros, por lo que, desde su perspectiva, no le resultaría aplicable el impedimento previsto en el inciso final del artículo 8 del COMF.

## **2. Análisis.-**

Con el propósito de facilitar el estudio del tema planteado en su consulta, el presente análisis se estructura en los siguientes puntos: i) Naturaleza y competencias del BCE; y, ii) Integración del sistema financiero nacional.

### **2.1. Naturaleza y competencias del BCE.-**

De conformidad con el numeral 1 del artículo 302 de la CRE, las políticas monetaria, crediticia, cambiaria y financiera tienen como uno de sus objetivos el “1. Suministrar los medios de pago necesarios para que el sistema económico opere con eficiencia” (lo subrayado me corresponde). A su vez, el inciso final del artículo 303 de la CRE prevé que el BCE “es una persona jurídica de derecho público, cuya organización y funcionamiento será establecido por la ley”.

En el mismo sentido, el inciso primero del artículo 26 del COMF, señala que el BCE es una “*persona jurídica de derecho público, parte de la Función Ejecutiva, de duración indefinida, con autonomía institucional, administrativa, presupuestaria y técnica*”. El artículo 27 ibídem dispone que el BCE “*instrumentará la política monetaria, formulada por la Junta de Política y Regulación Monetaria*”, orientada a mantener la estabilidad del sistema monetario, contribuir a la estabilidad financiera y administrar su balance para preservar la dolarización, “*incluyendo el funcionamiento seguro, sólido y eficiente de los sistemas y medios de pago*” (lo subrayado me corresponde).

Entre las funciones atribuidas al BCE, el artículo 36 del COMF establece las siguientes:

“1. *Instrumentar la política en el ámbito monetario, para promover la sostenibilidad del sistema monetario y financiero de conformidad a las disposiciones de este Código;*

(...) 13. *Administrar el sistema central de pagos, impulsando la interoperabilidad de los participantes del ecosistema de pagos, la inclusión financiera e innovación tecnológica, en el ámbito de su competencia;*

14. *Ejercer el control de los medios de pago; y, la vigilancia y supervisión de los sistemas auxiliares de pagos, fomentando la eficiencia, interoperabilidad e innovaciones en este ámbito;*

(...)18. *Actuar como depósito centralizado de compensación y liquidación de valores;*

(...)20. *Ejercer la potestad sancionatoria de conformidad a la ley;”*

En el mismo sentido, el artículo 43 del COMF dispone:

“Art. 43.- *Información sobre negociación de divisas distintas del dólar de los Estados Unidos de América. Las entidades del sistema financiero nacional autorizadas a negociar en divisas distintas del dólar de los Estados Unidos de América comunicarán al Banco Central del Ecuador, en la forma y con la periodicidad que la Junta de Política y Regulación Monetaria determine, para fines estadísticos, los montos y tipos de cambio de las operaciones que efectúen, así como la información que el Banco Central del Ecuador requiera acerca del movimiento de sus cuentas en divisas. El Banco Central del Ecuador sancionará el incumplimiento de esta disposición como infracción muy grave de acuerdo con este Código” (énfasis añadido).*

Por su parte, el artículo 105 del COMF define a los sistemas auxiliares de pago “*el conjunto de políticas, normas, instrumentos, procedimientos y servicios articulados y coordinados, públicos o privados, autorizados por el Banco Central del Ecuador, establecidos para efectuar transferencias de recursos, remesas de dinero o compensación entre sus distintos participantes*”. Así, el artículo 22 de la Resolución Nro. JPRM-2024-



018-M, que contiene la “Norma que Regula los Medios y Sistemas de Pago en Ecuador y las Actividades Fintech de sus Partícipes”, dispone:

**“Podrán actuar como partícipes del Sistema Auxiliar de Pagos, previa autorización del Banco Central del Ecuador:**

- a. **Las entidades financieras;**
- b. *Las entidades de servicios auxiliares del sistema financiero: transaccionales, de pago, de redes y cajeros automáticos y administradoras de tarjetas;*
- c. *De servicios financieros tecnológicos: neobancos y de concesión digital de créditos;*
- d. *Las sociedades especializadas de depósitos y pagos electrónicos (SEDPES); y,*
- e. *Las administradoras del Sistema Auxiliar de Pagos (ASAR).*

**La operación de medios y sistemas de pago en el Ecuador solo podrá ser efectuada por entidades debidamente autorizadas por el Banco Central del Ecuador, bajo prevenciones legales”** (énfasis añadido).

En este sentido, el artículo 109 del COMF reitera que el BCE “**efectuará la vigilancia y supervisión de los sistemas auxiliares de pagos y de sus entidades administradoras, así como de cualquier infraestructura de pagos o de transferencias de recursos monetarios**”, que actúen en el mercado, para asegurar el correcto funcionamiento de los canales, instrumentos y medios de pago que se procesen por su intermedio (énfasis añadido). Añade el inciso tercero del artículo ibídem que: “**Los administradores de los sistemas auxiliares de pagos, incluyendo cualquier infraestructura de pagos o de transferencias de recursos monetarios, para su funcionamiento deberán contar con la autorización del BCE**, y estarán obligados a “remitir la información que este requiera y en los plazos que determine” (lo subrayado me corresponde).

Adicionalmente, los artículos 110, 111 y 112 del COMF determinan que el BCE “**dispondrá la aplicación de medidas correctivas a los sistemas de pagos auxiliares que hayan incumplido la normativa correspondiente**” y “**sancionará a las entidades a cargo de los sistemas auxiliares de pago y a sus administradores**”, cuando corresponda (lo subrayado me corresponde).

De lo citado se concluye que: *i)* el BCE es una persona jurídica de derecho público, parte de la Función Ejecutiva, al que le corresponde, en lo principal, la instrumentación de la política monetaria formulada por la JPRFM; *ii)* le corresponde ejercer el control de los medios de pago, así como la vigilancia y supervisión de los sistemas auxiliares de pagos; *iii)* las entidades del sistema financiero nacional, autorizadas a negociar en divisas distintas del dólar deben comunicar al BCE, en la forma y con la periodicidad que la JPRFM determine, los montos y tipos de cambio de las operaciones que efectúen, así como la información que se requiera; *iv)* corresponde al BCE efectuar la vigilancia y supervisión de los sistemas auxiliares de pagos y de sus entidades administradoras, así como de cualquier infraestructura de pagos o de transferencias de recursos monetarios que actúen en el mercado; *v)* puede, según el caso, disponer la aplicación de medidas

correctivas a los sistemas de pagos auxiliares, así como sancionar a las entidades y a sus administradores; vi) las entidades financieras podrán actuar como partícipes del Sistema Auxiliar de Pagos.

## 2.2. Integración del sistema financiero nacional.-

El artículo 6 del COMF establece que integran los sistemas monetarios y financiero nacional las entidades *“responsables de la formulación de las políticas, regulación, implementación, supervisión, control y seguridad financiera y las entidades públicas, privadas y populares y solidarias que ejercen actividades monetarias y financieras”*. De manera análoga, forman parte de los regímenes de valores y seguros las entidades reguladoras y operadoras públicas y privadas que realizan actividades en esos ámbitos.

Por su parte, el artículo 160 del COMF establece que *“El sistema financiero nacional está integrado por el sector financiero público, el sector financiero privado y el sector financiero popular y solidario”*. Al respecto, el artículo 161 ibídem precisa que el sector financiero público está compuesto por: *“1. Bancos; y, Corporaciones. 3. Las corporaciones del sector financiero público ejercerán sus actividades como banca de desarrollo de segundo piso”*, en tanto que, de acuerdo con el artículo 162 del mismo código, el sector financiero privado está integrado por:

- “1. Bancos;*
- 2. Entidades de servicios financieros;*
- 3. Entidades de servicios auxiliares del sistema financiero;*
- 4. Entidades de servicios financieros tecnológicos;*
- 5. Sociedades especializadas de depósitos y pagos electrónicos”* (lo subrayado me corresponde).

Sobre estas últimas (sociedades especializadas de depósitos y pagos electrónicos) el COMF determina, en el artículo 162.5, que: *“Son sociedades especializadas de depósitos y pagos electrónicos las entidades cuyo objeto es la recepción de recursos con fines de facilitar pagos y traspasos de recursos mediante los medios de pago electrónicos autorizados; enviar y recibir giros financieros; y, brindar los servicios determinados para los partícipes del Sistema Auxiliar de Pagos, previa calificación y autorización del Banco Central del Ecuador, y de conformidad con la regulación que emita la Junta de Política y Regulación Financiera y Monetaria”*.

Finalmente, el inciso final del artículo 8 del COMF – vigente al momento de presentar la consulta – establecía que:

*“Los miembros y funcionarios de nivel jerárquico superior definidos por la ley que formen parte de los organismos que realicen actividades de regulación, supervisión y control, estarán impedidos de prestar sus servicios en las entidades financieras privadas, cooperativas de ahorro y crédito y mutualistas o en las entidades privadas de valores y seguros, que sean reguladas o controladas, según su caso, bajo cualquier modalidad contractual, y de intervenir o gestionar*



*directa o indirectamente ante éstos órganos, en beneficio de tales entidades reguladas y controladas **hasta después de un (1) año de terminar sus funciones**, sin perjuicio de las limitaciones que el artículo 153 de la Constitución determina. La infracción a este impedimento constituirá infracción grave por parte de la entidad regulada o controlada, que se sancionará conforme a la Sección 11 del Capítulo 3 de este Código, al artículo 208 de la Ley de Mercado de Valores o al artículo 40 de la Ley General de Seguros, según corresponda de acuerdo con la naturaleza de la entidad infractora. Esta prohibición aplica exclusivamente para el caso de las entidades reguladas, controladas o supervisadas conforme al ámbito de este Código. Los trabajadores sujetos al Código del Trabajo de los organismos de regulación, supervisión o control no están sujetos a esta prohibición” (énfasis añadido).*

Y, luego de la reforma al artículo antes indicado, el texto actual es:

*Las y los miembros y las y los funcionarios de nivel jerárquico superior definidos en esta Ley, que formen parte de **los organismos que realicen actividades de regulación, supervisión y control**, estarán impedidos de ejercer cargos de **dirección o de toma de decisiones bajo relación de dependencia** en las entidades financieras privadas, cooperativas de ahorro y crédito y mutualistas, o en las entidades privadas de valores y seguros, que sean reguladas o controladas, según su caso, **y de intervenir o gestionar directa o indirectamente ante éstos órganos, hasta después de un año de terminadas las funciones**, sin perjuicio de las limitaciones que el Artículo 153 de la Constitución determina.*

*La infracción a este impedimento constituirá infracción grave por parte de la entidad regulada o controlada, que se sancionará conforme a la Sección 11 del Capítulo 3 de este Código, al artículo 208 de la Ley de Mercado de Valores o al artículo 40 de la Ley General de Seguros, según corresponda de acuerdo con la naturaleza de la entidad infractora. Esta prohibición aplica exclusivamente para el caso de las entidades reguladas, controladas o supervisadas conforme al ámbito de este Código. Los trabajadores sujetos al Código del Trabajo de los organismos de regulación, supervisión o control no están sujetos a esta prohibición” (énfasis añadido).*

De lo expuesto se concluye que: *i)* el sistema financiero nacional está compuesto por los sectores público, privado, y popular y solidario; *ii)* el sector financiero privado incluye, entre otros, sociedades especializadas de depósitos y pagos electrónicos, sobre las cuales el Banco Central del Ecuador **ejerce funciones de control en el marco de sus atribuciones en el sistema de pagos**, conforme a la estructura normativa del COMF.

### **3. Pronunciamiento.-**

En atención a los términos de la consulta, se concluye que, según lo dispuesto en los artículos 26, 27, 36 y 162 numerales 4 y 5 del Libro I del Código Orgánico Monetario y Financiero, el impedimento previsto en el inciso cuarto del artículo 8 del mismo cuerpo

normativo resulta aplicable a los miembros y funcionarios de nivel jerárquico superior del Banco Central del Ecuador.

Lo anterior obedece a que el Banco Central del Ecuador ejerce actividades de supervisión, control y sanción sobre los sistemas auxiliares de pago e infraestructuras de transferencia de recursos monetarios que integran el sistema financiero privado, según lo previsto en el Código Orgánico Monetario y Financiero. En la medida en que dichas funciones constituyen actividades de control sobre entidades privadas sujetas al régimen de ese cuerpo normativo, particularmente aquellas que operan medios de pago y prestan servicios financieros electrónicos, se configura el supuesto previsto en el inciso final del artículo 8 del COMF. A modo de ilustración, si el Banco Central realiza actividades de regulación, control o supervisión respecto de bancos privados, los miembros y funcionarios de nivel jerárquico superior del Banco Central no podrán ejercer cargos de dirección o de toma de decisiones bajo relación de dependencia en bancos privados – según los términos del artículo 8 del COMF –.

El presente pronunciamiento es obligatorio para la Administración Pública y se limita a la inteligencia y aplicación general de normas jurídicas. Su aplicación a casos institucionales específicos es de exclusiva responsabilidad de la entidad consultante y de cualquier otra entidad pública que lo aplique.

Atentamente,



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia  
**PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO**

C.C. María Paulina Vela Zambrano  
**Presidenta de la Junta de Política y Regulación Financiera**

Luis Cabezas-Klaere  
**Superintendente de Compañías, Valores y Seguros**

Christina Ivonne Murillo Navarrete  
**Superintendente de Economía Popular y Solidaria**