



PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO  
REPUBLICA DEL ECUADOR

Edificio Amazonas Plaza  
Av. Amazonas N39-123 y Arizaga  
+593 2 2941300  
www.pge.gob.ec  
@PGEcuador

Oficio No. **14269**

Quito, D.M., **10 DIC 2025**

Magíster  
Héctor Vinicio Mosquera Alcocer  
**GERENTE GENERAL**  
**CORPORACIÓN NACIONAL DE FINANZAS POPULARES Y SOLIDARIAS -**  
**CONAFIPS**  
Ciudad. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. CONAFIPS-CONAFIPS-2025-0784-OFI, de 4 de agosto de 2025, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el mismo día, se reformularon las consultas inicialmente presentadas en los siguientes términos:

*“(i) ¿En virtud de la potestad de ejecución coactiva conferida por el artículo 166 de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria (LOEPS), en concordancia con lo previsto en los artículos 261, 266.2 y 267 del Código Orgánico Administrativo, es procedente jurídicamente que la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias (CONAFIPS), en calidad de cesionaria y tenedora legítima de títulos valores recibidos mediante endoso en garantía por parte de una organización del sector financiero popular y solidario actualmente en liquidación forzosa, gestione la ejecución coactiva de dichos títulos valores (títulos de crédito por su especie) a fin de asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las operaciones crediticias otorgadas a dicha organización?”*

*“(ii) En virtud de la aplicación de lo dispuesto en los artículos 702, 1841, 1844 y 1847 del Código Civil, ¿Es procedente jurídicamente que, el liquidador, como nuevo representante legal, judicial y extrajudicial de una organización del sector financiero popular y solidario en liquidación forzosa, la cual haya otorgado en garantía créditos respaldados por hipotecas a favor de la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias (CONAFIPS) previo a la resolución de liquidación forzosa emitida por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS), sea quien deba cumplir con la formalidad de efectuar la cesión de derechos hipotecarios en uso de sus facultades y funciones contempladas en el artículo 312 del Código Orgánico Monetario y Financiero, a fin de perfeccionar el efecto legal de la garantía otorgada, habilitando a la CONAFIPS para ejercer plenamente los derechos cedidos?”*

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

**1.- Antecedentes. -**

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende lo siguiente:

Previo a atender las consultas, mediante oficio No. 12436, de 22 de julio de 2025, este organismo

requirió reformular las preguntas inicialmente presentadas mediante oficio No. CONAFIPS-CONAFIPS-2025-0732-OFI, de 15 de julio de 2025. Este requerimiento fue atendido mediante el oficio citado en precedencia.

El informe jurídico contenido en memorando No. CONAFIPS-GAJP-2025-0656-MEM, de 4 de agosto de 2025, suscrito por la Gerente de Asesoría Jurídica y Patrocinio de la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias (en adelante, "CONAFIPS"), citó los artículos 226, 309, 310 y 311 de la Constitución de la República del Ecuador<sup>1</sup> (en adelante, "CRE"); 158, 159, 160 y 166 de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria<sup>2</sup> (en adelante, "LOEPS"); 164 del Reglamento a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria<sup>3</sup> (en adelante, "RLOEPS"); 10, 160, 161, 163, 194, 299, 303, 304, 307, 312 y 315 del Código Orgánico, Monetario y Financiero<sup>4</sup> (en adelante, "COMF"); 42, 261, 262, 266 y 267 del Código Orgánico Administrativo<sup>5</sup> (en adelante, "COA"); 31, 595, 702, 1841, 1844, 1847, 2309, 2311 y 2312 del Código Civil<sup>6</sup> (en adelante, "CC"); 78, 85, 86, 87, 104, 105, 112, 132 y 186 del Código de Comercio<sup>7</sup> (en adelante, "CCom"); y, 7 de la Codificación del Estatuto Social de la CONAFIPS<sup>8</sup>. Con base en los cuales analizó y concluyó lo siguiente:

#### **"IV.- Conclusiones**

*De los antecedentes, base legal y análisis invocados, se enuncian las siguientes conclusiones que respaldan la posición institucional respecto a la aplicación normativa en los casos de ejecución de títulos valores (títulos de crédito por su especie) endosados como garantía colateral para asegurar el cumplimiento de obligaciones de las organizaciones del sector financiero popular y solidario mientras se disponga su liquidación forzosa:*

**4.1.-** *La Corporación está legalmente facultada para otorgar operaciones de crédito a las OSFPS bajo un esquema de segundo piso, respaldadas mediante garantías como títulos valores endosados y contratos de crédito asociados a hipotecas, conforme a la normativa aplicable.*

**4.2.-** *En virtud de la potestad de ejecución coactiva conferida por el artículo 166 de la LOEPS, en concordancia con lo previsto en los artículos 261, 266 y 267 del Código Orgánico Administrativo, la Corporación se encuentra legalmente facultada para gestionar la ejecución de títulos valores (incluidos títulos de crédito como pagarés a la orden) durante el proceso de liquidación forzosa de una entidad del sector financiero popular y solidario; facultad que resulta jurídicamente procedente al haberse constituido la Corporación como cesionaria y tenedora legítima de dichos títulos mediante la figura del endoso en garantía (colateral), otorgado por la organización deudora, con el fin de asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las operaciones crediticias concedidas a su favor (El subrayado me corresponde).*

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

<sup>2</sup> LOEPS, publicada en el Registro Oficial No. 444 de 10 de mayo de 2011.

<sup>3</sup> RLOEPS, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 648 de 27 de febrero de 2012.

<sup>4</sup> COMF, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 332 de 12 de septiembre de 2014.

<sup>5</sup> COA, publicada en el Suplemento del Registro Oficial 2do. No. 31 de 7 de julio de 2017

<sup>6</sup> CC, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 46 de 24 de junio 2005;

<sup>7</sup> CCom, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 497 de 29 de mayo de 2019.

<sup>8</sup> Estatuto Social de la CONAFIPS, publicado en el Registro Oficial No. 645 de 17 de septiembre de 2024.

*4.3.- Cuando las organizaciones del sector financiero popular y solidario hayan otorgado en garantía créditos respaldados por hipotecas como parte de las operaciones de financiamiento recibidas de la Corporación, resulta jurídicamente procedente que la cesión de tales derechos, por tratarse de derechos reales sobre bienes inmuebles, cumpla con los requisitos legales establecidos en el Código Civil, en particular con la inscripción del título en el Registro de la Propiedad para que la transferencia sea oponible frente a terceros. Además, dicha cesión solo surte efectos jurídicos a partir de la entrega del título correspondiente, y tratándose de créditos hipotecarios, será indispensable que se tome razón de la cesión efectuada por la entidad financiera a favor de la Corporación al margen de la inscripción hipotecaria primigenia. Si esta formalidad legal recayere durante el proceso de liquidación forzosa, es procedente jurídicamente que le corresponda al liquidador de la entidad del sector financiero popular y solidario, en uso de sus facultades y funciones legales como nuevo representante legal, judicial y extrajudicial de la OSFPS a partir de la disposición de su liquidación, cumplir con la cesión para perfeccionar el efecto legal de la garantía otorgada. Solo mediante el cumplimiento de estas formalidades puede entenderse válidamente perfeccionada la cesión del crédito hipotecario junto con sus garantías accesorias, habilitando a la Corporación para ejercer plenamente los derechos cedidos." (El subrayado me corresponde).*

Con el fin de contar con mayores elementos de análisis, este organismo solicitó a la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (en adelante, "SEPS"), mediante oficio No. 12738,ç de 18 de agosto de 2025, que remita su criterio jurídico institucional sobre la materia objeto de la consulta.

El requerimiento fue atendido mediante oficio No. SEPS-SGD-IGJ-2025-26222-OF, de 2 de septiembre de 2025, suscrito por el Intendente General Jurídico de la SEPS. Además de reiterar las normas previamente referidas, incorporó los artículos 213 de la CRE; 6, 62, 71, 74, 287, 289, 311, 313, 387 y 446 del Libro I del COMF; 14, 20 y 25 del COA; 7, 146, 147 y 165 de la LOEPS; 153 del RLOEPS; 596, 1454, 1540, 1561, 1567 y 2315 del CC; 2, 27 y 31 del Estatuto Social de la CONAFIPS; y, numeral 1.3.1.1.1 del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la SEPS. Con base en dicho marco normativo concluyó que:

### **"III. ANÁLISIS Y CONCLUSIONES:**

*(...) La primera pregunta realizada por la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias –CONAFIPS- a la Procuraduría General del Estado reza: (...)*

*(...) en el marco de los procesos de liquidación forzosa, el artículo 315 del COMyF establece una prelación obligatoria de pagos a los acreedores, la cual constituye norma especial y de orden público que prevalece sobre disposiciones generales del Código Civil relativas a la cesión de créditos, por cuanto su finalidad es garantizar un orden 'equitativo y transparente' de distribución de los recursos disponibles de la entidad disuelta y en proceso de liquidación, en observancia de los principios del sistema económico social y solidario previstos en la Constitución.*



Conforme a lo dispuesto en los artículos 261, 266.2 y 267 del Código Orgánico Administrativo –COA- que se citan en la primera pregunta realizada por la CONAFIPS, la potestad de ejecución coactiva de las entidades del sector público se ejerce exclusivamente respecto de obligaciones que hayan sido concertadas de manera directa con personas naturales o jurídicas. En el caso planteado, los títulos valores entregados a la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias mediante endoso 'en garantía' provienen de la relación obligacional existente entre la entidad del sector financiero popular y solidario —actualmente en proceso de liquidación forzosa— y sus socios, más no de una relación jurídica directa entre los socios y la CONAFIPS. Por tanto, aun cuando la Corporación ostente la calidad de cesionaria y tenedora legítima de dichos títulos, 'no resulta jurídicamente procedente' que ejerza la jurisdicción coactiva sobre los socios de la entidad en proceso de liquidación, puesto que su potestad coactiva, conforme a lo dispuesto en el artículo 166, de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, únicamente se dirige a las entidades con las cuales ha mantenido la relación crediticia original, no siendo extensible a los socios que suscribieron los títulos, mismos que posteriormente la entidad entregó a manera de garantía (subrayado me corresponde).

En consecuencia, la ejecución coactiva por parte de la CONAFIPS, aun siendo cesionaria legítima de títulos valores, deberá supeditarse al orden de prelación, de modo que los activos de la entidad liquidada se utilicen prioritariamente para el pago de los pasivos en el orden establecido, antes de dar paso a la satisfacción de créditos cuya garantía se derive de títulos endosados.

Por lo señalado, no se considera procedente que la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias, en calidad de cesionaria y tenedora de títulos valores, gestione la ejecución coactiva de dichos títulos valores como ha sido propuesto.

En ese orden de ideas, la segunda pregunta dice: (...)

En ese sentido, si bien el Código Civil, en los artículos citados en la consulta realizada por la CONAFIPS, regula la cesión de créditos, incluyendo aquellos respaldados con hipotecas y sus formalidades, tales disposiciones resultan aplicables de manera supletoria en la actividad de la Administración Pública, únicamente en ausencia de normativa especial; lo cual no ocurre en el presente caso, dado que el artículo 315 del Primer Libro del COMyF establece expresa y taxativa el orden de prelación de pagos que debe observarse en toda liquidación forzosa de una entidad del sector financiero popular y solidario; y cuya inobservancia podría generar un menoscabo a los derechos de los depositantes y otros acreedores 'preferentes', así como una posible duplicidad de cobros sobre la misma obligación, lo que puede resultar en el perjuicio del deudor.

De igual manera, en cuanto a la cesión de derechos hipotecarios otorgados antes de la resolución de liquidación forzosa, corresponde al liquidador, conforme a los artículos 311 y 312, del Primer Libro del COMyF, realizar todos los actos necesarios para la realización de activos y el pago de pasivos, incluyendo la perfección de cesiones de derechos siempre que estas se enmarquen en la normativa aplicable y 'no vulneren la prelación de pagos

*La existencia de hipotecas constituidas previamente, según el artículo 313 del COMyF, no obsta a su reconocimiento, pero su cesión y ejecución deberán realizarse de forma que no contravengan el proceso de liquidación, ni afecten los derechos preferentes de otros acreedores, de tal manera que no se considera procedente desde el ámbito jurídico que el liquidador efectúe la cesión de derechos hipotecarios a la CONAFIPS, de aquellos títulos que mantiene en su poder, e inclusive debería realizar la devolución de los mismos, para que se continúe con el cobro de las obligaciones desde la entidad en proceso de liquidación; respetando, como se ha dicho, el orden de prelación.*

*Por lo expuesto, desde el ámbito jurídico y en observancia de los principios de juridicidad, control y lealtad institucional previstos en los artículos 14, 20 y 25 del Código Orgánico Administrativo, así como las competencias atribuidas a la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, se concluye que tanto la ejecución coactiva de títulos valores endosados en garantía como la cesión de derechos hipotecarios por parte del liquidador son actos jurídicamente viables únicamente si se realizan respetando estrictamente el orden de prelación de pagos previsto en el artículo 315 del Código Orgánico Monetario y Financiero, el cual prevalece sobre las disposiciones del Código Civil en materia de cesión de créditos por su carácter especial y vinculante en los procesos de liquidación forzosa de las entidades del sector financiero popular y solidario” (Lo subrayado me corresponde).*

De acuerdo con lo expuesto, se desprende que la entidad consultante considera que, una vez que los títulos valores recibidos como colaterales en operaciones crediticias por parte de las Organizaciones del Sector Financiero Popular y Solidario (en adelante “OSFPS”) han sido endosados a favor de la CONAFIPS, puede ejercer su potestad coactiva una vez iniciada la liquidación forzosa de la OSFPS deudora. Asimismo, advierte que, en el caso de hipotecas recibidas en garantía cuyo gravamen no se encuentre inscrito en el Registro de la Propiedad, se requiere que el liquidador supla dicha omisión durante el proceso de liquidación, a fin de que la CONAFIPS pueda ejecutarla.

Por su parte, la SEPS señala que la facultad coactiva de la CONAFIPS puede ejercerse únicamente respecto a “*obligaciones que hayan sido concertadas de manera directa con personas naturales o jurídicas*” y, por tanto, no considera procedente su aplicación respecto de los socios de la entidad en liquidación forzosa, supeditando, además, cualquier cobro al orden de prelación del artículo 315 del COMF.

En cuanto a la cesión de garantías hipotecarias, la SEPS indica que su cesión y ejecución, cuando fueron constituidas con anterioridad a la liquidación, resultan jurídicamente viables si se realizan conforme al artículo 315 del COMF y por conducto del liquidador, sin afectar los derechos preferentes de otros acreedores, de acuerdo con el respectivo orden de prelación.

## **2.- Análisis. -**

Con el fin de facilitar el estudio de la materia objeto de consulta, el presente análisis se estructura en tres secciones: *i)* financiamiento de la CONAFIPS a las OSFPS y su potestad coactiva; *ii)* liquidación forzosa de las OSFPS y atribuciones del liquidador; y, *iii)* endoso en garantía de títulos



valores y cesión de derechos hipotecarios.

## 2.1. Financiamiento de la CONAFIPS a las OSFPS y su potestad coactiva. -

El artículo 159 de la LOEPS establece que la misión de la CONAFIPS es brindar servicios financieros “*con sujeción a la política dictada por el Comité Interinstitucional a las organizaciones (...), bajo mecanismos de servicios financieros y crediticios de segundo piso; para lo cual ejercerá las funciones que constarán en su Estatuto social*”.

En el mismo sentido, el artículo 7, literal a), del Estatuto Social de la CONAFIPS establece como función de la CONAFIPS otorgar “*servicios financieros y crediticios de segundo piso a las Organizaciones del Sector Financiero Popular y Solidario del país y otras instituciones u organizaciones establecidas en la normativa pertinente*” (énfasis añadido).

De acuerdo con los numerales 2 y 5 del artículo 164 del RLOEPS, entre las operaciones a cargo de la CONAFIPS constan “*(...) otorgar servicios financieros y crediticios de segundo piso*”, e “*Invertir sus recursos, de conformidad con las políticas dictadas por el directorio, bajo criterios de seguridad, liquidez y sostenibilidad*”. Por lo tanto, una función principal de la CONAFIPS es el otorgamiento de servicios financieros y crediticios de segundo piso<sup>9</sup> a favor de las OSFPS, de conformidad con la normativa legal citada.

En cuanto a la potestad coactiva de la CONAFIPS, la Procuraduría General del Estado, mediante pronunciamiento contenido en el oficio No. 11952, de 5 de enero de 2021, señaló:

*“(...) El inciso primero del artículo 6 del Libro I del COMF establece que integran los sistemas monetario 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’ (énfasis añadido).*

*Por su parte, el artículo 10 del citado Libro I del COMF asigna acción coactiva, entre otros organismos, a las entidades del sector financiero público ‘para el cobro de los créditos y cualquier tipo de obligaciones a su favor o de terceros’, la cual será ejercida por su representante legal, pudiendo ser delegada a cualquier servidor de la entidad mediante el acto correspondiente. Agrega la norma que, la coactiva se ejercerá ‘aparejando cualquier título de crédito de los determinados en la ley’ y prevé que el procedimiento será el determinado en la ley.*

*En relación al sector financiero público, el artículo 161 del Libro I del COMF señala que está compuesto por: ‘1. Bancos; y, 2. Corporaciones’, en tanto que, el artículo 370 ibídem determina que: ‘Las entidades del sector financiero público tendrán la facultad para actuar como administradores fiduciarios’.*

*En este contexto, el artículo 158 de la LOEPS crea a la CONAFIPS como una ‘entidad*

<sup>9</sup> “La esencia del segundo piso en un banco de desarrollo está en su carácter inductor, en hacer que otros hagan, en asumir una función subsidiaria y no competitiva, de servicio y no de autoridad”. Jesús Villaseñor, *El significado del Segundo Piso para la Banca de Desarrollo (1991)*.

*financiera de derecho público, dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera con jurisdicción nacional', con facultad para actuar como fiduciaria, para lo cual 'se regirá por esta Ley y su correspondiente Estatuto social' aprobado por la SEPS.*

*El artículo 166 de la LOEPS otorga a la CONAFIPS la facultad para ejercer la **jurisdicción coactiva para el 'cobro de los créditos y obligaciones a su favor, por parte de personas naturales o jurídicas'**, agregando que dicho procedimiento se deberá sujetar a lo establecido en el Código Orgánico General de Procesos, COGEP<sup>10</sup>" (Énfasis añadido).*

En consecuencia, la CONAFIPS, en su calidad de entidad financiera de derecho público, cuenta con facultad legal para ejercer la potestad coactiva a fin de cobrar créditos y obligaciones a su favor, de conformidad con el artículo 166 de la LOEPS y el artículo 10 del Libro I del COMF.

Asimismo, la Procuraduría General del Estado, mediante pronunciamiento contenido en el oficio No. 03548, de 7 de septiembre de 2023, analizó el procedimiento de ejecución coactiva en los siguientes términos:

*"(...) El inciso primero del artículo 262 el COA determina que el procedimiento coactivo se ejerce privativamente por los respectivos empleados recaudadores de las instituciones a las que la ley confiera acción coactiva. El inciso segundo del citado artículo señala que el procedimiento coactivo se ejerce 'aparejando el **respectivo título de crédito, que se respaldará en títulos ejecutivos; catastros y cartas de pago legalmente emitidos; asientos de libros de contabilidad, registros contables; y, en general en cualquier instrumento público que pruebe la existencia de la obligación'** (Énfasis añadido).*

*(...) El inciso primero del artículo 264 del COA dispone que en las normas de organización y funcionamiento de la correspondiente administración pública 'se determinará el **órgano responsable de la emisión de las órdenes de cobro y el órgano ejecutor a cargo de las competencias para el cobro compulsivo de las obligaciones a su favor'**(...). Al efecto el segundo inciso del mencionado artículo dispone que: '**La orden de cobro puede efectuarse en el mismo acto administrativo con el que se constituye o declara la obligación o en instrumento separado acompañando copia certificada del título o la fuente de la obligación a ser recaudada'** (Énfasis añadido).*

*(...) El inciso primero del artículo 267 del COA precisa que: '**las obligaciones determinadas y actualmente exigibles'** autorizan a la administración pública a ejercer su potestad de ejecución coactiva al término del tiempo previsto en ese código para su pago voluntario. Agrega dicho artículo que la obligación es determinada cuando 'se ha identificado a la o al deudor y se ha fijado su medida, por lo menos, hasta quince días antes de la fecha de emisión de la correspondiente orden de cobro', en tanto su último inciso establece que la obligación es actualmente exigible desde el día siguiente a la fecha en que suceda:*

**1. La notificación a la o al deudor del acto administrativo o el título del que se**

<sup>10</sup> 13 Norma que derogó al Código de Procedimiento Civil, al que hace referencia el artículo 166 de la LOEPS.



*desprende la obligación a favor de la administración pública, si se trata de una obligación pura y simple o de una obligación sujeta a condición resolutoria.*

2. *El vencimiento del plazo si la obligación si está sujeta a él.*

3. *El cumplimiento de la falla de la condición si se trata de una obligación sometida a condición suspensiva' (el resultado me corresponde)".*

El pronunciamiento citado aclara que el ejercicio de la potestad coactiva por parte de la CONAFIPS debe sujetarse al régimen previsto en el COA, de manera que únicamente procede respecto de obligaciones determinadas y actualmente exigibles, respaldadas en un título de crédito o en cualquier instrumento público que pruebe la existencia de la obligación a su favor, según los artículos 262 y 267 del citado cuerpo normativo.

De la normativa y pronunciamientos citados se desprende lo siguiente: *i)* corresponde a la CONAFIPS brindar servicios financieros y crediticios de segundo piso con sujeción a la política dictada por el Comité Interinstitucional a las organizaciones amparadas por la LOEPS; *ii)* la CONAFIPS, como entidad financiera de derecho público, posee facultad para ejercer jurisdicción coactiva a fin de cobrar créditos y obligaciones a su favor; *iii)* el procedimiento coactivo se sujeta a las normas previstas en el COA, que se inicia con la emisión de la respectiva orden de cobro y, para ejercerlo, se debe aparejarse el respectivo título de crédito que respalde la obligación, siempre y cuando aquella sea determinada y exigible; y, *iv)* la administración pública es titular de los derechos de crédito derivados de cualquier instrumento público que pruebe la existencia de la obligación a su favor, incluidos títulos ejecutivos y demás instrumentos reconocidos en el artículo 262 del COA.

## 2.2. Liquidación de las OSFPS y atribuciones del liquidador. -

Conforme al artículo 2 de la LOEPS, el ámbito de aplicación comprende a *“todas las personas naturales y jurídicas, y demás formas de organización que, de acuerdo con la Constitución, conforman la economía popular y solidaria y el sector Financiero Popular y Solidario”* (énfasis añadido).

El artículo 78 de dicha norma prevé que las OSFPS del Sector Financiero Popular y Solidario se integran por *“las cooperativas de ahorro y crédito, entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales, y cajas de ahorro”* (énfasis añadido).

Respecto de la disolución y liquidación de las organizaciones de la Economía Popular y Solidaria, el inciso primero del artículo 14 de la LOEPS dispone que *“(l)as organizaciones se disolverán y liquidarán por voluntad de sus integrantes, expresada con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, y por las causales establecidas en la presente Ley y en el procedimiento estipulado en su estatuto social”*.

El proceso de disolución y liquidación de las organizaciones del sector cooperativo, sometido a la supervisión de la SEPS, se encuentra regulado en el Capítulo IV de la LOEPS. En su artículo 60 dispone que, *“(...) una vez disuelta la cooperativa se procederá a su liquidación, la cual consiste en la extinción de las obligaciones de la organización y demás actividades relacionadas*

con el cierre (...)”.

En lo que respecta a la designación de liquidador, el artículo 61<sup>11</sup> de la LOEPS determina que éste será designado por la Asamblea General cuando se trate de disolución voluntaria. Por el contrario, cuando la disolución sea resuelta por la Superintendencia, será esta la que lo designe. La referida norma también añade: “(e) **l liquidador ejercerá la representación legal, judicial y extrajudicial de la cooperativa, pudiendo realizar únicamente aquellas actividades necesarias para la liquidación**” (énfasis añadido).

Con relación a la liquidación forzosa y la designación del liquidador en las entidades financieras de la economía popular y solidaria, esta Procuraduría General del Estado se pronunció mediante oficio No. 11685, de 2 de junio de 2025, en los siguientes términos:

*“Las causales de liquidación forzosa de las entidades del sistema financiero privado y de la **economía popular y solidaria** constan en el artículo 303 del COMF. La resolución que declara la liquidación debe contener, de acuerdo con los numerales 2, 3 y 5 del 307 del COMF, la revocatoria de las autorizaciones para realizar actividades financieras, el retiro de los permisos de funcionamiento y la **designación del liquidador**, y está sujeta a un plazo de hasta (3) años, pudiendo ser prorrogado por dos (2) años, previa solicitud debidamente sustentada por el liquidador y autorizada por el Superintendente”.*

*El artículo 312 del COMF establece que el liquidador tiene la obligación de ‘efectuar todas las actividades conducentes a realizar los activos de la entidad financiera en liquidación, con el fin de cancelar los pasivos existentes (...)’, incluyendo el pago a los acreedores según el orden de prelación del artículo 315 del COMF (...)”.*

En esta misma línea, este organismo, mediante pronunciamiento contenido en el oficio No. 13252, de 24 de marzo de 2021, dirigido a la entidad que usted representa, analizó la prelación de pagos dentro del proceso de liquidación y estableció:

*“El artículo 158 de la LOEPS creó la CONAFIPS como una entidad financiera de derecho público, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa, técnica y financiera, agregando que ‘tendrá la facultad de actuar como Fiduciaria’ y estará sometida al control y supervisión de la SEPS, según lo determina el artículo 165 ibidem.*

*De conformidad con el numeral 6 del artículo 164 del RLOEPS, entre las operaciones que puede realizar la CONAFIPS, consta el canalizar y administrar recursos provenientes de entidades públicas o privadas, nacionales o extranjeras, aplicando mecanismos de gestión financiera, tales como ‘constitución de fideicomisos, encargos fiduciarios y convenios de administración de fondos’, en beneficio de las organizaciones del sector financiero popular y solidario, previa la suscripción de convenios de gestión, agregando que, para la realización de dichas operaciones, la Corporación deberá contar con la ‘autorización previa de la Superintendencia y observar las disposiciones del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, las regulaciones dictadas por la Junta de Regulación y las normas de su estatuto social’.*

<sup>11</sup> Artículo reformado por Ley publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 332 de 12 de septiembre del 2014.

*Handwritten signature*

*Ahora bien, el artículo 299 del Libro I del COMF señala que las entidades del sistema financiero nacional se liquidan voluntariamente o de manera forzosa (...).*

*De su parte, el numeral 5 del artículo 307 del Libro I del COMF, al referirse al contenido de la resolución de liquidación voluntaria o forzosa, incluye la 'Designación del liquidador' quien, de acuerdo con el artículo 312 ibidem, en su calidad de representante legal de la entidad financiera en liquidación, será el constituyente del fideicomiso mercantil de administración cuando los activos, pasivos, patrimonio y otras obligaciones no pudieren ser liquidados, en cuyo caso, serán transferidos a un fideicomiso cuyo fiduciario será la CONAFIPS para la economía popular y solidaria, 'con el objeto de enajenar los remanentes y pagar a los acreedores de la entidad en liquidación de acuerdo al orden de prelación establecido en este Código'.*

*El referido artículo 312 del Libro I del COMF agrega que el fiduciario actuará, según corresponda, como sujeto procesal en los procesos judiciales y ejercerá la jurisdicción coactiva para la recuperación de las obligaciones pendientes de pago, pudiendo actuar de forma directa o a través de cualquier entidad del sector financiero que pueda ejercer dicha jurisdicción, debiendo aplicar respecto de los remanentes, en caso de haberlos, lo previsto en el penúltimo inciso del artículo 315".*

El artículo 315 del Libro I del COMF vigente a la presente fecha, prevé dentro del orden de prelación, en su numeral 8: *"El resto de los pasivos por fondos recibidos por la entidad financiera bajo modalidades legalmente aceptadas no cubiertas por los numerales anteriores, con excepción de los depósitos de quienes tengan créditos u otros activos vinculados a la entidad en liquidación"* y, en su numeral 11 señala a *"Otros pasivos de acuerdo al orden y forma de determinados en el Código Civil, y los valores no recamados de los numerales anteriores, dentro de los tres meses de notificado el llamado a cobro"*.

Al respecto, esta Procuraduría mediante el pronunciamiento contenido en el oficio No. 08771, de 21 de mayo de 2020, dirigido a la entidad que usted representa, en relación al entonces numeral 12 (actual numeral 11) del COMF, vigente a la fecha de dicho pronunciamiento, precisó que:

*"El numeral 12 de la disposición señalada se refiere a otros pasivos, de acuerdo al orden y forma determinados en el CC, cuyos artículos 2373 y 2374, numerales 4 y 8, establecen que tendrán privilegio los 'derechos del Estado y de las instituciones del Estado' que consten en leyes específicas, refiriéndose a acreencias de entidades públicas"*.

Por lo tanto, el proceso de liquidación forzosa de las entidades financieras de la economía popular y solidaria se encuentra estrictamente regulado en la LOEPS y el COMF, y debe observar el orden de prelación de acreedores establecido en el artículo 315 del COMF, dentro del cual los créditos a favor de entidades públicas se encuentran reconocidos, sin perjuicio de que otros créditos puedan encuadrarse en distintos niveles de prelación conforme a su naturaleza jurídica.

En relación con las actuaciones judiciales y administrativas durante la liquidación forzosa, el artículo 313 del COMF dispone:

*“Art. 313.- Acciones judiciales. Resuelta la suspensión de operaciones dispuesta en el artículo 292 o la liquidación forzosa de la entidad financiera, no podrá iniciarse procesos judiciales ni administrativos contra dicha entidad, ni decretarse embargos o gravámenes, ni dictarse otras medidas sobre sus bienes, ni seguirse procedimientos de ejecución de sentencias en razón de fallos judiciales o administrativos, a causa de las obligaciones contraídas con anterioridad a la fecha en que se resolvió la suspensión de operaciones a esa entidad financiera y mientras tal situación continúe en vigor, excepto las hipotecas constituidas por la institución financiera a favor de terceros, en garantía de operaciones hasta por el monto, por persona natural o jurídica, equivalente a doscientos salarios básicos unificados, las que se regirán por el artículo 2381 del Código Civil” (énfasis añadido).*

De esta disposición se desprende la prohibición de iniciar o continuar procedimientos judiciales o administrativos de ejecución en contra de la entidad en liquidación respecto de obligaciones anteriores a la resolución, salvo en el caso de hipotecas válidamente constituidas, las cuales gozan de un estatuto especial.

En efecto, el artículo 2381 del CC puntualiza:

*“Art. 2381.- Los acreedores hipotecarios no estarán obligados a aguardar los resultados del concurso general, para proceder a ejercer sus acciones contra las respectivas fincas; bastará que consignen o afiancen una cantidad prudencial para el pago de los créditos de primera clase, en la parte que sobre ellos recaiga, y que restituyan a la masa lo que sobrare después de satisfechas sus acciones.”*

Se evidencia entonces que, aun dentro del proceso de liquidación, los acreedores hipotecarios mantienen intacta su facultad de ejecución directa de la garantía, con sujeción al resguardo de los acreedores preferentes.

Por su parte, el inciso segundo del artículo 314 del COMF establece que: *“Los créditos concedidos por una entidad financiera en proceso de liquidación forzosa mantendrán los plazos y condiciones pactados originalmente. Sin embargo, los créditos que tengan la calidad de vinculados se entenderán de plazo vencido”* (énfasis añadido).

En consecuencia, corresponde al liquidador administrar el patrimonio sujeto a liquidación y aplicar la prelación legal, asegurando la satisfacción preferente de las acreencias protegidas, sin perjuicio de las responsabilidades derivadas de una actuación contraria al ordenamiento jurídico.

De las normas citadas y el análisis que antecede se advierte que: *i)* las OSFPS se disuelven y liquidan voluntariamente o de manera forzosa cuando la SEPS así lo dispone; *ii)* el liquidador ejercerá la representación legal, judicial y extrajudicial de la entidad, pudiendo realizar únicamente aquellas actividades necesarias para la liquidación, efectuar todas las actividades conducentes a realizar los activos y pasivos de la entidad en liquidación, debiendo observar el orden de prelación dispuesto por el ordenamiento jurídico pertinente; *iii)* durante la liquidación, no pueden iniciarse ni continuarse procesos de ejecución respecto de obligaciones contraídas con anterioridad, salvo en el caso de hipotecas constituidas a favor de terceros dentro del límite legal; y, *iv)* los créditos otorgados por la entidad liquidada se mantendrán en sus condiciones pactadas



originalmente, salvo aquellos vinculados, que se entienden de plazo vencido.

### 2.3. Endoso en garantía de títulos valores y cesión de derechos hipotecarios. -

Según lo prescrito por el artículo 2 de la Ley de Mercado de Valores<sup>12</sup> (en adelante “LMV”) define como valores “*al derecho o conjunto de derechos de contenido esencialmente económico, negociables en el mercado de valores, incluyendo, entre otros, acciones, obligaciones, bonos, cédulas, (...) y otros que determine el Consejo Nacional de Valores*”. Añade que: “*(s)i los valores constan soporte cartular pueden emitirse nominativos, a la orden o al portador. Si son nominativos circularán por cesión cambiaria inscrita en el registro del emisor; si son a la orden por endoso; si son al portador por su simple entrega*”.

Sobre la cesión o transmisión de títulos valores, el primer inciso del artículo 112<sup>13</sup> del CCom, establece que:

*“La cesión o transmisión de derechos y de documentos se hará de manera ordinaria: si están a la orden del beneficiario, por el endoso y en la forma y con los efectos establecidos en este Código; si a favor o nominativos, por la cesión notificada a la parte obligada; y, si al portador, por la mera entrega del título respectivo.”* (énfasis añadido).

De forma específica, el artículo 132 del CCom regula la figura del endoso en garantía (o prendario), señalando: “*Cuando un endoso contenga la expresión ‘valor en garantía’, ‘valor en prenda’, o cualquier otra fórmula que implique caución, el portador podrá ejercer todos los derechos que se deriven de la letra de cambio, pero el endoso hecho por él, sólo será válido en calidad de procuración*” (énfasis añadido).

Al respecto, el endoso como “valor en garantía” o conocido también como “endoso prendario” reviste características particulares, tal como han sido analizadas por el tratadista Lisandro Peña<sup>14</sup>:

*“(...) en el endoso prendario subsisten simultáneamente dos obligaciones, la relativa a la obligación que se garantiza (obligación principal), y la consignada en el título valor (obligación cambiaria). Cada una de ellas tiene sus propios obligados, su propia fecha de vencimiento, o lo que es lo mismo, el momento en el que se hacen exigibles”* (énfasis añadido).

Así, la CONAFIPS adquiere un papel de endosatario en prenda, a fin de que, en el caso de que la OSFPS incumpla su obligación principal dentro de los términos pactados entre ambas, la CONAFIPS pueda hacer efectivos sus derechos de crédito sobre la prenda, siempre que las condiciones de ésta última se hubieren cumplido y se configure su exigibilidad, pues “*para apropiarse del bien dado en prenda solo se puede a través de las forma permitidas por la ley, dentro de las cuales no se encuentra la de hacerse propietario del título por el simple hecho de incumplirse la obligación principal*”<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> LMV, Libro II COMF, publicada en el Suplemento el Registro Oficial No. 215 de 22 de febrero de 2006; última reforma publicada el 22 de diciembre de 2022.

<sup>13</sup> Incisos segundo sustituido y tercero agregado por Artículo 56 de Ley publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 245 de 7 de febrero del 2023.

<sup>14</sup> Peña Nossa, Lisandro (2016), “De los títulos valores”, Ecoe Ediciones, 10ma edición.

<sup>15</sup> Ibidem.

Por su parte, el CC regula la cesión de derechos, cuyo artículo 1841 establece que la cesión de cualquier crédito personal debe cumplir con el requisito de validez entre el cedente y cesionario mediante la entrega del título. El artículo 1842 dispone que la cesión **solo produce efectos cuando el cesionario notifica al deudor**.

El inciso primero del artículo 1844 del CC señala que, en toda notificación de traspaso de un crédito que practique un notario público, se entregará al deudor la nota de traspaso con la determinación del origen, la cantidad y fecha del crédito; determinando que, cuando el **“título fuere una escritura pública, se indicará, además, el protocolo en que se haya otorgado y se anotará el traspaso al margen de la matriz, para que este sea válido”**. Por su parte, el segundo inciso del referido artículo establece **“(l) a cesión de un crédito hipotecario no surtirá efecto alguno, si no se tomare razón de ella, en la oficina de registro e inscripciones, al margen de la inscripción hipotecaria”**.

Finalmente, el artículo 311 del libro I del COMF prescribe que, cuando una entidad financiera se encuentre en proceso de liquidación **“deberán acopiarse todos los recursos sobre los cuales tenga derecho, con la finalidad de pagar las obligaciones de la entidad, excepto aquellas cuya disponibilidad esté restringida por una medida judicial dictada en forma previa a la suspensión de operaciones”** (énfasis añadido).

Del análisis que antecede se desprende que: i) la transmisión de títulos valores se efectúa conforme a su naturaleza, es decir por cesión, endoso o simple entrega según su forma de emisión; ii) el endoso en garantía genera una prenda sobre el título y no transfiere la propiedad, limitando la actuación del endosatario a derechos de cobro con calidad de procuración iii) la ejecución del título garantizado requiere previamente que concurra la exigibilidad de la obligación principal garantizada.; iv) la cesión de créditos personales exige entrega del título y notificación al deudor para oponibilidad frente a él; v) la cesión de créditos hipotecarios solo es eficaz una vez inscrita en el Registro de la Propiedad al margen de la correspondiente inscripción hipotecaria; y, vi) en el proceso de liquidación, los activos y derechos deben ser manejados exclusivamente por el liquidador, con destino a la satisfacción del pasivo según el orden de prelación legal.

### 3. Pronunciamiento.-

En atención a los términos de la primera consulta se concluye que, conforme a lo previsto en los artículos 313, 314, y 315 del COMF, 262 y 267 del COA y el artículo 166 de la LOEPS, la facultad de ejecución coactiva de la CONAFIPS puede ejercerse cuando sea titular – bajo cualquier figura – del crédito y respecto de obligaciones actualmente exigibles a su favor.

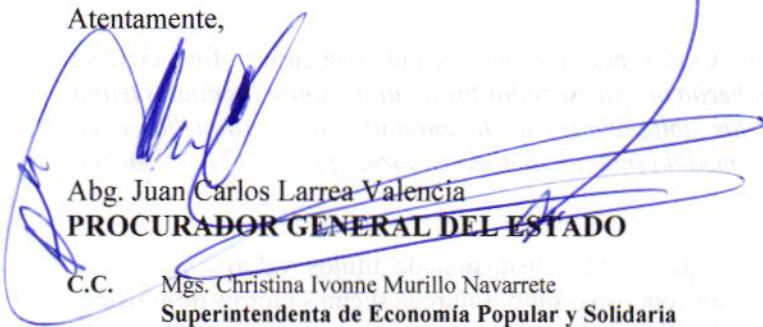
Sin perjuicio de lo anterior, una vez que la SEPS ha resuelto la liquidación forzosa de una organización del sector financiero popular y solidario, el artículo 313 del COMF prohíbe iniciar procedimientos administrativos (que incluye la ejecución coactiva) o judiciales de ejecución respecto de obligaciones contraídas con anterioridad a dicha resolución, mientras tal situación continúe en vigor. Por tanto, el cobro de las obligaciones garantizadas con dichos títulos valores deberá gestionarse exclusivamente dentro del proceso de liquidación, observando el orden de prelación del artículo 315 del COMF y bajo responsabilidad del liquidador designado.



Respecto de la segunda consulta, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1841, 1844 y 1847 del CC en concordancia con el artículo 61 de la LOEPS y los artículos 311 y 312 del COMF, durante la liquidación forzosa, el liquidador – como representante legal, judicial y extrajudicial de la entidad – es el único competente para realizar las actuaciones necesarias para la liquidación, incluida la perfección de la cesión de derechos hipotecarios previamente otorgados en garantía a favor de la CONAFIPS. Asimismo, la cesión de derechos hipotecarios deberá cumplir con las solemnidades previstas en el artículo 1844 del CC, esto es, su inscripción al margen del asiento correspondiente en el Registro de la Propiedad.

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