



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 N° 15819

Quito D.M., 18 MAR 2026

Magíster

Gustavo Estuardo Camacho Dávila

Presidente

**JUNTA DE POLÍTICA Y REGULACIÓN FINANCIERA Y MONETARIA**

Ciudad.-

De mi consideración:

Mediante oficio No. BCE-JPRFM-2026-0041-OF, de 18 de febrero de 2026, ingresado en el correo de la Procuraduría General del Estado el mismo día, se formularon las siguientes consultas:

*"1.- ¿La competencia prevista en el artículo 18 del Código Orgánico Monetario y Financiero, que faculta a la Junta de Política y Regulación Financiera y Monetaria a aplicar las disposiciones del Código y resolver los casos no previstos en el mismo, se ejerce mediante regulación de carácter general y abstracto, sin comprender la resolución de situaciones particulares?"*

*"2.- ¿En ejercicio de las funciones previstas en los artículos 13, 17 y 18 del Código Orgánico Monetario y Financiero, cualquier regulación que emita la Junta de Política y Regulación Financiera y Monetaria respecto de la aplicación del numeral 4 del artículo 315 del mismo Código debe desarrollarse en estricta sujeción al orden de prelación establecido en dicho artículo y limitarse a precisar la aplicación técnica del criterio de proporcionalidad dentro del cuarto orden, sin modificar la jerarquía legal de créditos ni alterar la secuencia de pagos fijada por el legislador?"*

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

### 1. Antecedentes. -

El informe jurídico, de 13 de febrero de 2026, suscrito por el Gerente Jurídico del Banco Central del Ecuador (en adelante "BCE"), citó los artículos, 226 y 303 de la Constitución de la República del Ecuador<sup>1</sup> (en adelante, "CRE"); 13, 17, 18 y 315 del Código Orgánico Monetario y Financiero<sup>2</sup> (en adelante, "COMF"), con fundamentos en los cuales analizó y concluyó lo siguiente:

### "III. ANÁLISIS JURÍDICO

*(...) la atribución prevista en el numeral 24 del artículo 18 del Código Orgánico Monetario y Financiero, que faculta a la Junta a aplicar las disposiciones del Código y resolver los casos no previstos en el mismo, debe entenderse como una potestad de naturaleza regulatoria y no como una competencia para resolver situaciones particulares.*

<sup>1</sup> CRE, publicado 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.

*La expresión 'casos no previstos' no puede interpretarse como una habilitación para adoptar decisiones individualizadas, sino como la facultad de colmar vacíos normativos en abstracto cuando el Código no haya desarrollado determinados supuestos jurídicos o no haya precisado parámetros técnicos necesarios para su aplicación uniforme.*

*En relación con el numeral 4 del artículo 315 del Código Orgánico Monetario y Financiero, el legislador incorporó el criterio de proporcionalidad como modalidad de distribución aplicable a los depósitos que excedan el valor asegurado, circunscribiéndolo expresamente al cuarto orden de prelación. Este diseño normativo evidencia que la proporcionalidad no opera como una regla autónoma susceptible de configuración independiente, sino como un mecanismo de asignación interna que actúa dentro de la estructura jerárquica previamente definida por el propio artículo 315.*

*La ausencia de porcentajes predeterminados en la norma no constituye una omisión, sino una opción legislativa coherente con la naturaleza del proceso de liquidación forzosa, en el cual la disponibilidad de activos y el volumen de acreencias solo pueden determinarse en el momento de su ejecución. En tal contexto, la proporcionalidad responde a una lógica de prorrata entre quienes integran el cuarto nivel de prelación, una vez satisfechos los rangos anteriores conforme al orden legalmente establecido, sin incidir en la jerarquía de créditos ni alterar la secuencia de pagos fijada por el legislador.*

*De conformidad con el artículo 17 del Código Orgánico Monetario y Financiero, las normas que expida la Junta no pueden alterar disposiciones legales. En consecuencia, cualquier regulación que se emita respecto del numeral 4 del artículo 315 debe desarrollarse en estricta sujeción al orden de prelación allí previsto. La competencia de la Junta se limita, por tanto, a precisar parámetros generales para la aplicación técnica del criterio de proporcionalidad dentro del cuarto orden ya definido por la ley, sin introducir esquemas porcentuales predeterminados ni modificar el diseño normativo establecido en el artículo 315.*

#### **IV. CONCLUSIÓN**

*La Junta de Política y Regulación Financiera y Monetaria ejerce competencias de naturaleza normativa, general y abstracta, conforme a los artículos 13, 17 y 18 del Código Orgánico Monetario y Financiero, orientadas a la formulación de política y a la expedición de regulación dentro del ámbito de su competencia.*

*La atribución prevista en el numeral 24 del artículo 18 del Código Orgánico Monetario y Financiero, relativa a aplicar las disposiciones del Código y resolver los casos no previstos en el mismo, debe entenderse como una facultad para desarrollar y completar el marco normativo en abstracto mediante regulación de alcance general, y no como una habilitación para resolver situaciones particulares ni para ejercer funciones decisorias individuales.*

*En relación con el numeral 4 del artículo 315 del Código Orgánico Monetario y Financiero, el criterio de proporcionalidad constituye una regla legal incorporada por*



PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO  
REPUBLICA DEL ECUADOR

15819

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

JUNTA DE POLÍTICA Y REGULACIÓN FINANCIERA Y MONETARIA  
0010588-2026-AD-JL  
Página. 3

*el legislador como mecanismo de distribución interna dentro del cuarto orden de prelación. En consecuencia, cualquier regulación que se emita sobre dicha disposición debe sujetarse estrictamente al orden de prelación establecido en el artículo 315 y limitarse a desarrollar técnicamente la aplicación de la proporcionalidad en ese ámbito, sin alterar la jerarquía legal de créditos, sin modificar la secuencia de pagos fijada por la ley y sin introducir esquemas porcentuales que desnaturalicen el diseño normativo previsto por el legislador.”*

## 2. Análisis. -

El análisis se estructura en los siguientes ejes: *i)* Atribución regulatoria de la Junta de Política y Regulación Financiera y Monetaria; y, *ii)* Orden de prelación y la proporcionalidad prevista en el numeral 4 del artículo 315 del COMF.

### 2.1. Atribución regulatoria de la Junta de Política y Regulación Financiera y Monetaria. -

De acuerdo con el artículo 13 del COMF, la Junta de Política y Regulación Financiera y Monetaria (en adelante, “JPRF”) es la “*responsable de la formulación de la política y regulación monetaria, crediticia, financiera, de valores, seguros y servicios de atención integral de salud prepagada*” (énfasis añadido).

El criterio jurídico de la entidad consultante señala que, mediante oficio No. 02072, de 9 de mayo de 2023, esta Procuraduría se pronunció sobre “*la regulación del Sistema Financiero Nacional y las atribuciones de la JPRF*”. En dicho pronunciamiento, se analizó el antepenúltimo inciso del artículo 14 del COMF que establece que, para el cumplimiento de sus funciones, la JRPF “*expedirá las normas en las materias propias de su competencia, sin que puedan alterar las disposiciones legales*”, así como el numeral 25 del artículo 14.1 ibidem, el cual faculta a la JPRF a “*(a)plicar las disposiciones de este Código y resolver los casos no previstos en el mismo, en el ámbito de su competencia (...)*”. Con base en lo señalado en su parte pertinente, se concluyó lo siguiente:

*“De lo expuesto se desprende que: i) el principio de legalidad impone a las instituciones del Estado el deber de coordinar el ejercicio de sus competencias; ii) las actividades financieras constituyen un servicio de orden público que se ejercen previa autorización del Estado y bajo su regulación y control; iii) el SFN se integra por los sectores público, privado y popular y solidario regulados y controlados de manera específica y diferenciada; iv) la formulación de las políticas y regulaciones financieras es una facultad privativa de la Función Ejecutiva, que la ejerce a través de la JRPF; v) la JPRF está facultada para la expedición de la normativa secundaria relacionada con el Seguro de Depósitos, Fondo de Liquidez y Fondo de Seguros Privados: la aplicación del COMF y la resolución de los casos no previstos en el mismo, en el ámbito de su competencia; y, vi) Todas las normas y políticas que expida la JPRF se deben respaldar en informes técnicos debidamente sustentados, para lo cual, la norma faculta a la SB, la SEPS y el COSEDE, entre otros, para proponer proyectos de regulación para su conocimiento”* (énfasis añadido).

Por su parte, el artículo 128 del Código Orgánico Administrativo<sup>3</sup> (en adelante, “COA”) distingue el acto normativo como “*toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de una competencia administrativa que produce efectos jurídicos generales, que no se agota con su cumplimiento y de forma directa*”; además, el inciso final del artículo 130 establece que “*(l) a competencia regulatoria de las actuaciones de las personas debe estar expresamente atribuida en la ley*” (énfasis añadido).

Asimismo, en los numerales 2 y 6 del artículo 131 del COA reiteran que las administraciones públicas que tengan competencia normativa no pueden “*Regular materias reservadas a la ley*”, ni “*(e)mitir actos normativos de carácter administrativo sin competencia legal o constitucional*”.

En este sentido, los principios de jerarquía normativa, legalidad y competencia delimitan las potestades reglamentarias o normativas y subordinan a toda normativa secundaria al desarrollo y concreción de lo preceptuado en la ley. Al respecto, los tratadistas Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández<sup>4</sup> señalan que:

*“El reglamento, en cuanto norma subordinada a la ley, no puede contradecir el contenido de la ley. Su ámbito de actuación está necesariamente limitado por la ley que lo autoriza. Cualquier disposición reglamentaria que contravenga la ley es, por tanto, nula y carece de efectos jurídicos.”*

Asimismo, la Constitución de la República del Ecuador prevé que es facultad privativa de la Asamblea Nacional;

*“Art. 120.- La Asamblea Nacional tendrá las siguientes atribuciones y deberes, además de las que determine la ley:*

*(...)*

*6. Expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio (...)*” (énfasis añadido).

Por lo tanto, los actos emitidos al amparo de la facultad normativa de la JPRF deben enmarcarse en lo previsto en el COMF, observando que éstos no contradigan o reformen las disposiciones de dicho Código.

Ahora bien, en relación con el numeral 24 del artículo 18 del COMF, éste señala como atribución de la JPRF “*24. Aplicar las disposiciones de este Código y resolver los casos no previstos en el mismo, en el ámbito de su competencia*” (énfasis añadido). Al efecto, es menester recordar que, de conformidad con el artículo 6 ibidem, el sistema financiero nacional está integrado por varias entidades y organismos:

*“Art. 6.- Integración. 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.”*

<sup>3</sup> COA, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 31 de 7 de julio de 2017.

<sup>4</sup> Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, Curso de Derecho Administrativo, 14ª Edición, Editorial Civitas, Madrid, 2010, pág. 176.



PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO  
REPÚBLICA DEL ECUADOR

15819

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

JUNTA DE POLÍTICA Y REGULACIÓN FINANCIERA Y MONETARIA  
0010588-2026-AD-JL  
Página. 5

*Integran los regímenes de valores y seguros las entidades responsables de la formulación de las políticas, regulación, implementación, supervisión y control, además de las entidades públicas y privadas que ejercen operaciones con valores y efectúen actividades de seguros" (énfasis añadido).*

Desde esta perspectiva, las facultades regulatorias de la JPRF, aún en casos no previstos en el COMF, deben ejercerse estrictamente dentro del ámbito de sus competencias, de modo que las normas que expidan no interfieran con las atribuciones específicas conferidas a otros organismos.

## **2.2. Orden de prelación y el criterio de proporcionalidad previsto en el numeral 4 del artículo 315 del COMF. -**

El precitado oficio No. 02072, de 9 de mayo de 2023, analizó la obligatoriedad de observar el orden de prelación de pagos en eventos de liquidación forzosa de instituciones del sistema financiero privado y de la economía popular y solidaria en los siguientes términos:

*"En este contexto, el orden de prelación de pagos de la liquidación forzosa de una entidad financiera se fija en el artículo 315 del COMF, que en su número cuatro, materia de su consulta, prevé:*

*'4. Proporcionalmente los depósitos por los montos que excedan el valor asegurado y el monto total cubierto del Seguro de Depósitos. En caso de que el monto total cubierto por el Seguro de Depósitos supere el valor pagado por este mismo concepto, luego de transcurrido el plazo establecido en el artículo 33 de este Código, se deberá restituir la diferencia a la entidad financiera en liquidación forzosa;' (el resaltado me corresponde).*

*Por su parte, el artículo 1 del COA determina que ese código regula 'el ejercicio de la función administrativa de los organismos que conforman el sector público'. En este sentido, dentro de los principios generales previstos en dicho código, el artículo 16 ibidem incluye el de proporcionalidad, según el cual, 'Las decisiones administrativas se adecuan al fin previsto en el ordenamiento jurídico y se adoptan en un marco del justo equilibrio entre los diferentes intereses', sin que se puedan limitar 'el ejercicio de los derechos de las personas a través de la imposición de cargas o gravámenes que resulten desmedidos, en relación con el objetivo previsto en el ordenamiento jurídico'.*

*Respecto del principio de proporcionalidad, mediante pronunciamiento contenido en oficio No. 06116 de 7 de octubre de 2019, este organismo analizó la aplicación del citado artículo 16 del COA, cuyo texto conserva vigencia. Dicho pronunciamiento consideró:*

*'(...) el principio de proporcionalidad va de la mano con el de legalidad, respecto a las atribuciones conferidas a la autoridad administrativa; en otras palabras, el principio de proporcionalidad establecido en el artículo 16 del COA debe ser entendido en su contexto y está referido de manera general a la actividad de las entidades públicas'.*

*De lo manifestado se observa que: i) el orden de prelación de pagos de la liquidación forzosa de una entidad financiera consta en el artículo 315 del COMF; ii) el número 4 del artículo 315 del COMF se refiere a la proporcionalidad; iii) la COSEDE administra*

*el Seguro de Depósitos, conforme los montos protegidos de los sectores financieros asegurados, en concordancia con las normas que expida la JPFC, con base en los informes técnicos especializados; y, iv) el principio de proporcionalidad debe ser entendido en su contexto y estar referido de manera general a la actividad de las entidades públicas”.*

En el mismo sentido, esta Procuraduría reiteró su criterio sobre la estricta observancia del orden de prelación previsto en el artículo 315 del COMF, inclusive frente a títulos valores endosados a favor de la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias - CONAFIPS, mediante oficio No. 14269, de 10 de diciembre de 2025, en el que se señala:

*“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 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”.*

En este contexto, toda regulación que expida la JPRF debe observar los preceptos establecidos en el COMF de manera que, cuando en el ejercicio de sus atribuciones se contemple la aplicación del principio de proporcionalidad, esta deberá entenderse dentro del marco integral que rige la liquidación de entidades financieras y de economía popular y solidaria, sin que ello implique alterar o desvirtuar el orden de prelación de pagos establecido en el artículo 315 ibidem.

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

En atención a la primera consulta se concluye que, de acuerdo con el artículo 13 del Código Orgánico Monetario y Financiero, y los artículos 128, 130 y 131 del Código Orgánico Administrativo, la competencia contenida en el artículo 18 del Código Orgánico Monetario y Financiero y que faculta a la Junta de Política y Regulación Financiera y Monetaria a aplicar sus disposiciones y resolver los casos no previstos, se ejerce mediante la expedición de regulaciones de carácter general y abstracto, sin que ello comprenda la resolución de situaciones particulares o concretas, cuya atención corresponde a las autoridades administrativas competentes en el marco de sus funciones de ejecución, supervisión y control.

Respecto de la segunda consulta se concluye que, de conformidad con el artículo 131 del Código Orgánico Administrativo y el antepenúltimo inciso del artículo 14 del Código Orgánico Monetario y Financiero, la Junta de Política y Regulación Financiera y Monetaria no puede alterar disposiciones legales ni regular materias reservadas a la ley. En consecuencia, las regulaciones que emita para la aplicación del numeral 4 del artículo 315 del Código Orgánico Monetario y Financiero deben sujetarse al orden de prelación de pagos previsto legalmente para la liquidación forzosa de una entidad financiera.

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**