

Oficio N° **17231**

Quito D.M., **23 JUN 2026**

Economista

Roberto José Romero Von Buchwald

**SUPERINTENDENTE DE BANCOS**

Presente. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. SB-DS-2026-0613-O, de 16 de junio de 2026, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado al siguiente día, se formularon las siguientes consultas:

***“Primera pregunta: ¿Existe una antinomia legal entre el artículo 194, literal b), numeral 5, y el artículo 255, numeral 10, del Código Orgánico Monetario y Financiero, respecto de la facultad o prohibición de las entidades del sistema financiero privado para emitir obligaciones de corto plazo o papel comercial?”***

***Segunda pregunta: En caso de confirmarse la antinomia, ¿cuál de las dos disposiciones artículo 194 o artículo 255 del COMF debe aplicarse y prevalece frente a requerimientos de autorización para la emisión de obligaciones de corto plazo o papel comercial presentados por entidades del sistema financiero privado ante la Superintendencia de Bancos?***

***Tercera pregunta: ¿Se encuentra la Superintendencia de Bancos jurídicamente facultada para autorizar la emisión de obligaciones de corto plazo o papel comercial por parte de entidades bancarias privadas, con fundamento exclusivo en el artículo 194, literal b), numeral 5 del COMF reformado, entendiendo que la disposición derogatoria es suficiente para entender que el numeral 10) del artículo 255 se encuentra tácitamente derogado?”***

Frente a lo cual se manifiesta lo siguiente:

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

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

El informe jurídico contenido en memorando No. SB-INJ-2026-0596-M, de 16 de junio de 2026, suscrito por la Intendente Nacional Jurídico de la Superintendencia de Bancos (en adelante, “SB”), refiere como fundamento, en lo principal, los artículos 213, 226 y 237 numeral 3 de la Constitución de la República del Ecuador<sup>1</sup> (en adelante, “CRE”); 62 numerales 1, 4, 6, 7, 12, 27 y 36, 194 letra b) numeral 5, 255 numeral 10, 262 numeral 1 y 264 del Libro I del Código Orgánico Monetario y Financiero<sup>2</sup> (en adelante, “COMF”); 3 de la Ley Orgánica de Garantías

<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.



Jurisdiccionales y Control Constitucional<sup>3</sup> (en adelante, "LOGJCC"); 18, 37 y 38 del Código Civil<sup>4</sup> (en adelante, "CC"); y, 1 numeral "Treinta y siete" y la Disposición Derogatoria Primera de la Ley Orgánica Reformatoria del COMF<sup>5</sup> (en adelante, "LORCOMF"). Con base en estos fundamentos concluyó lo siguiente:

#### ***"9.5 Sobre la factibilidad jurídica de la emisión de obligaciones de corto plazo***

(...)

La incorporación expresa de las obligaciones de corto plazo dentro del catálogo de operaciones pasivas autorizadas constituye un indicio relevante de la voluntad legislativa orientada a ampliar las alternativas de fondeo de las entidades financieras, permitiendo una mayor diversificación de sus mecanismos de captación de recursos y fortaleciendo las fuentes de financiamiento del sistema financiero nacional.

*Desde una perspectiva económica y financiera, la emisión de obligaciones de corto plazo podría contribuir al fortalecimiento de la liquidez institucional, al desarrollo del mercado de valores y a la diversificación de las fuentes de financiamiento de las entidades financieras, objetivos que guardan coherencia con los principios de eficiencia y dinamización de los mercados financieros.*

Asimismo, la existencia de una disposición derogatoria general en la ley reformativa, sumada a las reglas sobre derogación tácita previstas en los artículos 37 y 38 del Código Civil, permite sostener razonablemente la tesis según la cual el legislador habría pretendido modificar el régimen jurídico previamente existente respecto de la emisión de obligaciones de corto plazo.

*No obstante, esta interpretación favorable a la factibilidad jurídica de la emisión coexiste con una prohibición expresa actualmente vigente en el numeral 10 del artículo 255 del Código Orgánico Monetario y Financiero, así como con un régimen de infracciones y sanciones administrativas asociado a su incumplimiento, circunstancias que impiden alcanzar un nivel suficiente de certeza jurídica para su aplicación directa por parte de la Superintendencia de Bancos". (Lo subrayado corresponde al texto original).*

## **2. Análisis. -**

De conformidad con lo previsto en los numerales 1, 4, 6 y 7 del artículo 62 del COMF, la SB tiene las siguientes funciones:

"1. Ejercer la vigilancia, auditoria, control y supervisión del cumplimiento de las disposiciones de este Código y de las regulaciones dictadas por la Junta de Política y Regulación Financiera y Monetaria, en lo que corresponde a las actividades financieras ejercidas por las entidades que conforman los sectores financieros público y privado;

(...)

<sup>3</sup> LOGJCC, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 52 de 22 de octubre de 2009.

<sup>4</sup> CC, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 46 de 24 de junio de 2005.

<sup>5</sup> LORCOMF, publicada en el Sexto Suplemento del Registro Oficial No. 142 de 13 de octubre de 2025.

4. Autorizar las actividades de las entidades que conforman los sectores financieros público y privado;

(...)

6. Ejercer la potestad sancionatoria sobre las entidades bajo su control y sobre las personas naturales o jurídicas que incumplan las disposiciones de este Código, en el ámbito de su competencia;

7. Velar por la estabilidad, solidez y correcto funcionamiento de las entidades sujetas a su control y, en general, vigilar que cumplan las normas que rigen su funcionamiento, las actividades financieras que presten, mediante la supervisión permanente preventiva extra situ y visitas de inspección in situ, sin restricción alguna, de acuerdo a las mejores prácticas, que permitan determinar la situación económica y financiera de las entidades, el manejo de sus negocios, evaluar la calidad y control de la gestión de riesgo y verificar la veracidad de la información que generan; (...)" (lo subrayado me corresponde).

Por otra parte, el numeral 10 del artículo 255 del COMF contiene la siguiente prohibición aplicable a las entidades del sistema financiero nacional: "10. Emitir obligaciones de corto plazo o papel comercial, con excepción de las entidades de servicios financieros y servicios auxiliares del sistema financiero". En concordancia con dicha disposición, el numeral 1 del artículo 262 ibidem tipifica como infracción grave: "1. Infringir las prohibiciones determinadas en el artículo 255 numerales 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 y 21" (lo subrayado me corresponde).

Posteriormente, la LORCOMF sustituyó el numeral 5 de la letra b) del artículo 194 del COMF incorporando, entre las operaciones pasivas autorizadas para las entidades financieras (previa autorización de la SB), la siguiente:

"5. Emitir obligaciones de corto y largo plazo y obligaciones convertibles en acciones garantizadas con sus activos y patrimonio, estas obligaciones se regirán por lo dispuesto en la Ley de Mercado de Valores" (lo subrayado me corresponde).

Asimismo, la Disposición Derogatoria Primera de la LORCOMF derogó "toda norma de igual o menor jerarquía que se contraponga a lo previsto en esta ley" (lo subrayado me corresponde).

De la lectura de ambas disposiciones se observa que el numeral 5 de la letra b) del artículo 194 del COMF habilita a las entidades financieras a emitir obligaciones de corto plazo; y, por otra parte, el numeral 10 del artículo 255 ibidem prohíbe dicha operación.

Al efecto, es preciso recalcar que el artículo 37 del CC prevé que la derogación de las leyes podrá ser expresa o tácita: i) expresa "cuando la nueva ley dice expresamente que deroga la antigua" y ii) tácita "cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior". En concordancia con lo anterior, el artículo 38 ibidem añade que: "La derogación tácita deja vigente en las leyes anteriores, aunque versen sobre la misma materia, todo aquello que no pugna con las disposiciones de la nueva ley".

En el caso analizado, ambas disposiciones poseen la misma jerarquía normativa, se encuentran contenidas en el mismo cuerpo legal y regulan el mismo supuesto de hecho; por lo tanto, corresponde examinar su compatibilidad a la luz de las reglas de derogación previstas en los artículos 37 y 38 del Código Civil.



Bajo estas consideraciones, y tomando en cuenta que la ley reformativa incorporó una disposición derogatoria general respecto de las normas incompatibles con su contenido, corresponde analizar el alcance de las normas según las reglas de solución de antinomias previstas en el numeral 1 del artículo 3 de la LOGJCC que dispone lo siguiente: *"Cuando existan contradicciones entre normas jurídicas, se aplicará la competente, la jerárquicamente superior, la especial, o la posterior"* (lo subrayado me corresponde).

Asimismo, los numerales 5 y 6 del referido artículo contemplan las siguientes reglas interpretativas:

*"5. Interpretación sistemática.- Las normas jurídicas deberán ser interpretadas a partir del contexto general del texto normativo, para lograr entre todas las disposiciones la debida coexistencia, correspondencia y armonía.*

*6. Interpretación teleológica.- Las normas jurídicas se entenderán a partir de los fines que persigue el texto normativo."*

Respecto de la eficacia y existencia de las normas, el autor Riccardo Guastini<sup>6</sup> destaca que *"La derogación tácita se realiza mediante el dictado de una norma que regula de una forma nueva y distinta el mismo supuesto de hecho ya regulado por otra norma preexistente: la nueva regulación, precisamente, en virtud del principio 'lex posterior derogat priori', produce la derogación de la vieja norma. En este caso, la norma preexistente no es sólo (de forma absolutamente implícita) cancelada sino también sustituida"*. Siendo así que la norma derogada pierde su eficacia, pues, según el mismo autor, *"A grandes rasgos, se llama 'eficaz' a una norma que puede o debe ser aplicada; 'ineficaz' a una norma que no puede o debe ser aplicada (por ejemplo, por haber sido ya derogada o anulada por inconstitucionalidad)"*<sup>7</sup>, como es el caso que nos ocupa tras la existencia de una ley posterior (LORCOMF).

De lo expuesto se observa que: i) corresponde a la SB autorizar las actividades de las entidades que conforman los sectores financieros público y privado, así como sancionarlas en caso de que incumplan las disposiciones del COMF; ii) la LORCOMF permitió que las entidades financieras emitan obligaciones de corto plazo; iii) por otra parte, el numeral 10 del artículo 255 del COMF prohíbe expresamente la emisión de obligaciones de corto plazo o papel comercial a entidades financieras; iv) la LORCOMF derogó todas las normas de igual o menor jerarquía que se contraponga a su contenido; v) de acuerdo con los artículos 37 y 38 del CC, la derogación tácita opera cuando una disposición posterior contiene mandatos incompatibles con una norma preexistente, manteniéndose vigentes únicamente aquellas disposiciones que no se opongan a la nueva regulación; y, vi) según las reglas de solución de antinomias previstas en el artículo 3 de la LOGJCC, prevalece la norma posterior respecto de la anterior en aquello que resulte inconciliable.

### 3. Pronunciamiento. –

En atención a los términos de la primera consulta se concluye que existe una incompatibilidad normativa entre el numeral 5 de la letra b) del artículo 194 del Libro I del Código Orgánico Monetario y Financiero (reformado por la Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico Monetario y Financiero) y el numeral 10 del artículo 255 del mismo cuerpo legal, por cuanto ambas disposiciones regulan el mismo supuesto de hecho atribuyéndole consecuencias jurídicas

<sup>6</sup> Riccardo Guastini, *"Distinguiendo, estudios de teoría y metateoría del Derecho"*, Gedisa, Barcelona 1999, pág. 373.

<sup>7</sup> *Ibidem*, pág. 321.

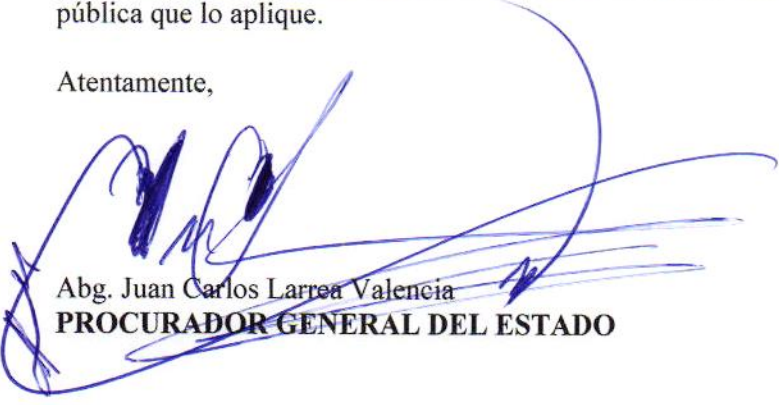
incompatibles: la primera habilita a las entidades financieras a emitir obligaciones de corto plazo, la segunda lo prohíbe expresamente.

Respecto de la segunda consulta se concluye que, de acuerdo con los artículos 37 y 38 del Código Civil, la Disposición Derogatoria Primera de la Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico Monetario y Financiero y las reglas de solución de antinomias previstas en el numeral 1 del artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la norma posterior se impone a la anterior; es decir, el numeral 5 de la letra b) del artículo 194 del Código Orgánico Monetario y Financiero prevalece sobre el numeral 10 del artículo 255 del mismo cuerpo legal.

En cuanto a la tercera consulta se concluye que, de conformidad con el numeral 4 del artículo 62 y el numeral 5 de la letra b) del artículo 194 del Libro I del Código Orgánico Monetario y Financiero, la Superintendencia de Bancos está facultada para autorizar la emisión de obligaciones de corto plazo o papel comercial por parte de entidades bancarias privadas.

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**