

Oficio N° 16677

Quito D.M., 12 MAY 2026

Magíster
Maricela Edith Benites Loor
Gerente General (E)
CORPORACIÓN FINANCIERA NACIONAL B.P.
Guayaquil. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. CFN-B.P.-GG-2025-0482-OF, de 31 de diciembre de 2025, ingresado en la Procuraduría General del Estado el 9 de febrero de 2026, se formuló la siguiente consulta:

“¿Los Certificados de Pasivos Garantizados (CPGs) propios de Corporación Financiera Nacional B.P. (CFN B.P.), que fueron debidamente registrados conforme Disposición Transitoria Décima Cuarta del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas se consideran actualmente vigentes, válidos y exigibles, por lo cual subsiste el derecho de la Corporación Financiera Nacional B.P. para reclamar su cumplimiento; o, deben entenderse como obligaciones naturales en los términos definidos en el Art. 1.486 del Código Civil, pese a haber sido registrados en legal y debida forma?”.

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

El informe jurídico adjunto, suscrito por la Subgerente General Jurídica de la Corporación Financiera Nacional B.P. (en adelante “CFN B.P.”), contenido en el memorando No. CFN-B.P.-SGJU-2025-0351-M, de 24 de diciembre de 2025, citó los artículos 225 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante “CRE”); la Disposición Transitoria Décima Cuarta del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas² (en adelante “COPLAFIP”); 1486 del Código Civil³ (en adelante “CC”); y, 1, 2 y 3 de la Resolución No. 063-A-UGEDEP-2011⁴ (en adelante “Resolución UGEDEP”). Con estos fundamentos, analizó y concluyó lo siguiente:

“IV. PRONUNCIAMIENTO JURÍDICO

En virtud de los antecedentes y de la documentación analizada en este documento, se deduce que la Corporación Financiera Nacional B.P., actualmente mantiene registrado en sus cuentas, Certificados de Pasivos Garantizados (CPGs) de diferente origen, entre los que se encuentran aquellos CPGs que son de su propiedad, (...).

Así, de la revisión efectuada a los pronunciamientos emitidos por la UGEDEP, BCE y UGR, mediante Oficios Nro. UGEDEP-OF-2015-0064-OF de 24 de junio de 2015, Oficio Nro. BCE DNCR-2018-1507-OF de 19 de julio de 2018, Oficio Nro. DG-2022-00013-O, de 26 de enero de

¹ CRE, publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

² COPLAFIP, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 395 de 4 de agosto de 2008.

³ CC, codificación publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 46 de 24 de junio de 2005.

⁴ Resolución 063-A-UGEDEP-2011, emitida por la Unidad de Gestión y Ejecución de Derecho Público (UGEDEP), publicada en el Registro Oficial No. 531 de 9 de septiembre de 2011.



2022, y Oficio Nro. UGR-DG-2025-0553-O, de 05 de agosto de 2025, se colige que dichas entidades han afirmado que se encuentran en sus registros CPG's de propiedad de la CFN entre los que se evidencia un saldo pendiente a favor de la Corporación Financiera Nacional por el valor de USD. 510.689,46 (portafolio propio); y, además se ha pronunciado en el sentido de que dichos los títulos valores, en aplicación a lo previsto en el último párrafo del numeral Décimo Cuarto de las Disposiciones Transitorias del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, carecen de valor al haberse convertido en obligaciones meramente naturales (artículo 1.486 del Código Civil), por tanto no podrán ser exigidas por ningún medio y tampoco podrán ser negociados con terceros.

(...) En este orden de ideas, resulta imprecisa la afirmación que ha emitido la UGEDEP, BCE y UGR, al pronunciarse señalando que los CPG's de propiedad de la CFN B.P., se han convertido en una obligación natural, puesto que la CFN cumplió dentro del plazo establecido con su obligación legal de registrar formalmente sus CPGs, lo que permitió que la UGEDEP, en su momento cuente con evidencia legal y contable de los certificados que la CFN tenía en su poder y de esta manera se reconozca la existencia del pasivo y en consecuencia el derecho al pago, todo esto con la finalidad de que se habiliten jurídicamente mecanismos posteriores de pago.

En función de lo expuesto, es claro colegir que la Disposición Transitoria Décima Cuarta Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, sancionaba con la naturalización de las obligaciones, aquellos casos en los que se omitió el registro de las obligaciones de pago de CPGs en un plazo máximo de un año a partir de la convocatoria para su registro en el ente fiduciario; en consecuencia, la Corporación Financiera Nacional al haber registrado los CPGs de su propiedad, dentro del término establecido en la norma y cumpliendo las disposiciones legales, dichos se CPGs conservan su vigencia y validez; y, los hace exigibles". (Lo subrayado me corresponde).

Con la finalidad de contar con mayores elementos de análisis, este organismo, mediante oficios Nos. 15288, 15289, 15290, 15291, 15292 y 15293, de 13 de febrero de 2026, solicitó a la Superintendencia de Bancos (en adelante "SB"), al Ministerio de Economía y Finanzas (en adelante "MEF"), al Banco Central del Ecuador (en adelante "BCE"), Unidad de Gestión y Regularización (en adelante "UGR"), a la entonces Secretaría Técnica de Gestión Inmobiliaria del Sector Público (en adelante "SETEGISP") y a la Junta de Política y Regulación Financiera y Monetaria (en adelante "JPRFM") que remitan sus criterios jurídicos institucionales sobre la materia consultada.

Con oficios No. 15667, 15668 y 15669, de 9 de marzo de 2026, se insistió en los requerimientos realizados a la actual Secretaría General Administrativa y de Gestión Inmobiliaria del Sector Público de la Presidencia de la República⁵ (en adelante "SGAGISP"), antes SETEGISP; a la UGR y a la SB; sin que, hasta la presente

⁵ Decreto No. 313 de 1 de marzo de 2026, "Que el artículo 1 del Decreto Ejecutivo No. 306 de 13 de febrero de 2026 dispone: 'Fusiónese por absorción la Secretaría Técnica de Gestión Inmobiliaria del Sector Público a la Presidencia de la República, integrándose dentro de su estructura orgánica, como parte de la Secretaría General Administrativa de la Presidencia de la República, para el ejercicio de las competencias, atribuciones y funciones que le sean asignadas, debiendo garantizar para ello la desconcentración territorial, conforme se determine en la fase de implementación de la reforma institucional.'

Que el artículo 2 del Decreto Ejecutivo No. 306 de 13 de febrero de 2026 establece que: 'Una vez concluido el proceso de fusión por absorción, modifíquese la denominación de la Secretaría General Administrativa de la Presidencia de la República por la de Secretaría General Administrativa y de Gestión Inmobiliaria del Sector Público de la Presidencia de la República, la que asumirá todas las rectorías, competencias, atribuciones, funciones y delegaciones prescritas en leyes, decretos, reglamentos y demás normativa vigente, que le correspondían a la y,

Que mediante memorando No. PR-SGAGISP-2026-0026-M de 01 de marzo de 2026, la Secretaría General Administrativa de la Presidencia de la República puso en conocimiento que la ex Secretaría Técnica de Gestión Inmobiliaria del Sector Público (SETEGISP) ha cumplido satisfactoriamente y ha concluido de manera oficial el proceso de fusión por absorción a la Presidencia de la República.

En ejercicio de las atribuciones conferidas por el artículo 141 y el numeral 9 del artículo 147 de la Constitución de la República, DECRETA:

Artículo 1.- Designar a la señora Marissa Elena Pendola Solórzano como Secretaria General Administrativa y de Gestión Inmobiliaria del Sector Público de la Presidencia de la República".

fecha, se haya recibido la respuesta por parte de la SGAGISP y la SB.

Los requerimientos fueron atendidos en el siguiente orden: i) la JPRFM, mediante oficio No. BCE-JPRFM-2026-0051-OF, de 27 de febrero de 2026, ingresado el 2 de marzo de 2026; ii) el MEF, a través de los oficios Nos. MEF-CGAJ-2026-0015-O y MEF-CGAJ-2026-0016-O, de 9 y 10 de marzo de 2026, respectivamente, ingresados el 9 y 11 de marzo de 2026; y, iii) la UGR, con el oficio No. UGR-DG-2026-0405-O, de 29 de abril de 2026, ingresado el mismo día.

El criterio jurídico de la JPRFM, además de las normas señaladas por la consultante, refirió los artículos 82 y 226 de la CRE; 13, 17, 18, 19, 25.1 y 26 del COMF; 152 y 158 del COPLAFIP; 14 del Código Orgánico Administrativo⁶ (en adelante "COA"); 12, 13 y 14 de la Ley Orgánica para el Cierre de la Crisis Bancaria de 1999⁷ (en adelante "LOCCB"); y, 4 del Decreto No. 338, de 22 de julio de 2024⁸; con este sustento, analizó y concluyó:

"2. ANÁLISIS Y PRONUNCIAMIENTO:

(...), sobre la naturaleza jurídica de los 'Certificados de Pasivos Garantizados (CPGs)', resulta pertinente indicar que la figura legal, se origina o regula como títulos o instrumentos financieros que se emitieron por efecto de la crisis financiera del año 1999, con el fin de transferir los activos que se encontraban administrados por el Banco Central del Ecuador a instituciones públicas para pagar las acreencias al sector privado y público; en tal virtud, el fin u objetivo radica en la compensación de deudas con el Estado, permitiendo su negociación, utilización o colocación en operaciones financieras, para capitalizar instituciones como la Corporación Financiera Nacional.

En esta línea se ha emitido normativa específica para su pago, cobro, caducidad y registro, según lo contemplado en la Ley Orgánica para el Cierre de la Crisis Bancaria de 1999, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Resoluciones del Banco Central del Ecuador, del Ministerio de Economía y Finanzas, y UGEDEP según corresponde.

De manera concreta, la consulta que se plantea pretende dilucidar si los Certificados de Pasivos Garantizados (CPGs) propios de Corporación Financiera Nacional B.P., fueron debidamente registrados conforme la Disposición Transitoria Décima Cuarta del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas; de lo cual, es pertinente indicar que el Banco Central del Ecuador, no puede verificar o analizar dicha actividad, para afirmar o negar dicho registro, al no ser competente para el efecto, ni al haberse configurado como responsable a dicha fecha, teniendo en cuenta que, por consecuencia de la evolución normativa, la Agencia de Garantía de Depósitos, como la entidad encargada de la administración de las instituciones financieras privadas en la etapa de saneamiento, en donde el Estado habría podido verificar el verdadero grado de liquidez de tales instituciones, así como también, la identificación de personas naturales y jurídicas que se encontraban relacionadas con las pérdidas generadas hasta ese momento en tales entidades.

Sumado a ello, con la reforma introducida en el año 2000, todas estas facultades fueron subrogadas luego por la UGEDEP que, inclusive, continuó expidiendo resoluciones sobre el manejo, administración y traspaso de bienes, que fue competencia independiente y exclusiva de la AGD y UGEDEP, sin que intervenga el Banco Central del Ecuador.

Con la expedición de la Ley de Cierre de Crisis Bancaria de 1999, se emitieron normas específicas con relación al traslado y traspaso de los bienes de banca cerrada desde el Banco Central del Ecuador, por lo que esta institución internamente creó los órganos técnicos que accionen todo lo

⁶ COA, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 31 de 7 de julio de 2017.

⁷ LOCCB, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 188 de 20 de febrero de 2014.

⁸ Decreto No. 338, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 609 del 26 de julio de 2024.

Handwritten signature

relacionado con el tema.

(...) Por otro lado, para identificar si los CPGs se consideran actualmente vigentes, válidos y exigibles, es responsabilidad exclusiva de la entidad competente, determinar si la presentación al cobro del certificado y su registro, se realizó dentro del plazo establecido por la Ley, para ejercer el derecho que le corresponde conforme el procedimiento dispuesto en la Disposición Transitoria Décima Cuarta del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, caso contrario opera automáticamente el artículo 1.486 del Código Civil por mandato expreso de la norma.

Sin perjuicio de lo señalado, al existir normas vigentes conforme al Código Civil, las cuales son expresas y no determinan alguna condicionalidad, ni ameritan alguna interpretación extensiva por tratarse de Derecho Público, la Unidad de Gestión y Regularización es la institución que debe ejercer las competencias para el cierre de la crisis bancaria, conforme lo determinan las normas especiales que circunscriben esos actos; normas que son claras, previas y públicas” (lo subrayado me corresponde).

Por su parte, el criterio jurídico del MEF, además de las normas señaladas por la consultante, refiere los artículos 14 del COA y 1453 del CC; y, con fundamento en dichas disposiciones, señaló lo siguiente:

“III. ANÁLISIS Y RESPUESTA:

(...) es criterio de esta Coordinación General de Asesoría Jurídica que lo prescrito en la Disposición Transitoria Décima Cuarta del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, establece taxativamente cuando las obligaciones de pago de los Certificados de Pasivos Garantizados – CPGs se convertirán en obligaciones meramente naturales, en los términos definidos en el artículo 1486 del Código Civil; siendo completamente claro y concreto el sentido, alcance y finalidad de la referida Disposición Transitoria.

Conforme lo mencionado, las instituciones intervinientes en este proceso, deberán establecer, si las obligaciones de pago de los CPGs de la CFN B.P., fueron o no presentados al cobro o compensados en un plazo máximo de un año a partir de la convocatoria para su registro en el ente fiduciario, ya que ello determinará a su vez, si las obligaciones son exigibles; o por el contrario, si se han convertido en obligaciones meramente naturales conforme lo dispuesto en el artículo 1486 del Código Civil”. (lo subrayado me corresponde).

Finalmente, el criterio jurídico de la UGR citó los artículos 24 de la Ley de Reordenamiento en Materia Económica en el Área Tributario-Financiera⁹ (en adelante, “Ley No. 98-17”); 159 de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero¹⁰ (en adelante, “LGISF”); el Decreto Ejecutivo No. 685, de 11 de marzo de 1999¹¹, (en adelante, “Decreto No. 685”); el Decreto Ejecutivo No. 1492, de 10 de noviembre de 1999¹²; el Decreto Ejecutivo No. 75, de 9 de febrero de 2000¹³; y, la Resolución No. JB-2008-1170, de 11 de septiembre de 2008¹⁴. Con sustento en dichas normas emitió el siguiente criterio:

“CRITERIO DE LA UGR

Por lo antes mencionado y al no existir evidencia documental, del requerimiento de pago por parte de la Corporación Financiera Nacional a la convocatoria efectuada el 26 de junio de 2011 por la EX UGEDEP, es aplicable lo dispuesto en el segundo inciso de la Disposición Décima Cuarta de las Disposiciones Transitorias y Reformas del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas; por lo que, es criterio de la UGR que, los CPG’s de propiedad de la CFN se

⁹ Ley No. 98-17, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 78 de 1 de diciembre de 1998.

¹⁰ Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, publicada en el Registro Oficial No. 250 de 23 de enero de 2001.

¹¹ Decreto No. 685, publicado en el Suplemento Registro Oficial No. 149 de 16 de marzo de 1999.

¹² Decreto Ejecutivo No. 1492, publicado en el Registro Oficial No. 320 de 17 de noviembre de 1999.

¹³ Decreto Ejecutivo No. 75 publicado en el Registro Oficial No. 19 de 17 de febrero de 2000.

¹⁴ Resolución No. JB-2008-1170 de 11 de septiembre de 2008, publicada en el Registro Oficial No. 439 de 3 de octubre de 2008.

convirtieron en obligaciones meramente naturales; y, por tanto su pago no es exigible, aspecto que ha sido comunicado a la CFN, en reiteradas ocasiones”.

De lo expuesto se observa que la CFN B.P., la JPRFM, el MEF y la UGR coinciden en señalar que la Disposición Transitoria Décima Cuarta del COPLAFIP establece un plazo perentorio para el registro de las obligaciones de pago de los Certificados de Pasivos Garantizados (en adelante “CPGs”), cuyo incumplimiento determina su conversión en obligaciones naturales, según los términos del artículo 1486 del Código Civil. Asimismo, la JPRFM y el MEF precisan que la determinación de la vigencia, validez y exigibilidad de los CPGs no les corresponde directamente, sino que debe ser efectuada por las entidades competentes dentro del proceso de gestión y cierre de la crisis bancaria, particularmente la UGEDEP, la UGR, o la entidad fiduciaria correspondiente.

2. Análisis. -

Para facilitar el estudio de la materia sobre la que trata la consulta, el análisis se referirá a los siguientes puntos: i) Certificados de Pasivos Garantizados; ii) Naturaleza de las Disposiciones Transitorias y reglas de interpretación de las normas; y, iii) Competencias de la Unidad de Gestión y Regularización.

2.1. Certificados de Pasivos Garantizados. -

De conformidad con el artículo 2 del Decreto Ejecutivo No. 868¹⁵, la CFN B.P. es “una entidad financiera pública, dedicada al financiamiento del sector productivo, de bienes y servicios, así como proyectos de desarrollo en el ámbito nacional e internacional”, entre cuyos fines se encuentra asimismo “estimular la inversión productiva e impulsar el crecimiento económico sostenible, a través del apoyo financiero o no financiero a los sectores productivos, de bienes y servicios; así como de proyectos que contribuyan a la mejora de la competitividad nacional”.

El artículo 4 ibidem señala lo siguiente:

“d) Las demás que sean determinadas en las leyes, regulaciones y en sus estatutos.

Para el cumplimiento de su objeto y funciones, la Corporación Financiera Nacional B.P. realizará las operaciones financieras (activas, pasivas, contingentes y/o servicios) que se encuentran determinadas en el artículo 194 y demás normas del Libro I Código Orgánico Monetario y Financiero, de conformidad con las autorizaciones que le otorgue el respectivo órgano de control; mientras que en relación a las operaciones no financieras se regirá por lo estipulado en el mismo Código y en la demás normativa legal aplicable”.

Ahora bien, en relación con la materia de la consulta, el oficio No. 02996, de 25 de julio de 2023, en el que se estudiaron los antecedentes y disposiciones que regularon la crisis bancaria de 1999 y sus instituciones intervinientes, expuso lo que a continuación se transcribe:

“2.1. Antecedentes normativos relacionados con la crisis bancaria y el Fideicomiso Mercantil AGD-CFN No Más Impunidad. –

La derogada Ley 98-17 creó la Agencia de Garantía de Depósitos (en adelante, ‘AGD’) como entidad de derecho público. En este sentido, los incisos segundo y final del derogado artículo 29 reformado de esa ley dispusieron que la AGD constituya en la CFN un fideicomiso con los recursos recibidos para garantizar el pago de los depositantes de las instituciones financieras en liquidación, así como la transferencia a un fideicomiso en garantía de los bienes incautados para probar su real propiedad.

¹⁵ Decreto Ejecutivo No. 868, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 676 de 25 de enero de 2016.



Posteriormente, la Ley de Creación de la Red de Seguridad Financiera (en adelante, 'LCRSF') previó la extinción de la AGD y la transferencia de sus activos, derechos y competencias al entonces Ministerio de Finanzas, actual MEF.

A la luz de la LCRSF, la Junta Bancaria emitió la Resolución No. JB-2009-1427 (en adelante, 'Resolución 1427'), por la que se modificaron las 'Normas Generales para la aplicación de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero', incluyendo el CAPÍTULO XIV, que reguló 'LA CONCLUSIÓN DE LOS PROCESOS DE LIQUIDACIÓN FORZOSA'.

En cumplimiento de la LCRSF y la Resolución 1427, en 2009 se constituyó el Fideicomiso Mercantil AGD-CFN No Más Impunidad con la AGD, en calidad de constituyente, y la CFN, como fiduciaria, para la administración y posterior enajenación de los activos transferidos por la constituyente al patrimonio autónomo.

Por su parte, el COPLAFIP dispuso la transferencia de los activos, derechos y competencias de la ex AGD, que a esa fecha tenía a su cargo el Ministerio de Finanzas, actual MEF, hacia la UGEDEP; entidad que, posteriormente, fue suprimida mediante Decreto 705, cuyo artículo 2 transfirió las funciones, competencias, derechos, obligaciones y patrimonio al BCE, 'incluyendo los derechos y obligaciones constantes en convenios, contratos u otros instrumentos jurídicos'.

De acuerdo con los artículos 361, 365 y 366 del COMF, las entidades del sector financiero público son personas jurídicas de derecho público cuyo objeto estará determinado en el decreto ejecutivo de su creación. Es preciso señalar que este código derogó a la Ley Orgánica de la Corporación Financiera Nacional (en adelante, 'LOCFN') y en su Disposición Transitoria Décima Sexta estableció que la entonces CFN, continuaría operando de acuerdo con su ley de creación hasta que el Presidente de la República expida el correspondiente decreto ejecutivo.

Al respecto, el Decreto Ejecutivo No. 86817 (en adelante, 'Decreto No. 868'), que reorganizó y cambió de denominación a CFN B.P., determinó en su artículo 10 que esta entidad 'tendrá la facultad para actuar como administradora fiduciaria', para lo cual se sujetará a la Ley de Mercado de Valores, contenida en el Libro II del COMF.

Luego, en 2014 se expidió la LOCCB, cuyo artículo 1 dispuso la terminación de pleno derecho de los contratos de fideicomiso constituidos por las instituciones financieras extintas, sus compañías domiciliadas en el extranjero, empresas vinculadas o por compañías deudoras inactivas, cuyos activos debieron ser transferidos al BCE en virtud de la resolución de la Junta Bancaria 1427, así como aquellos fideicomisos que contenían bienes que fueron entregados en dación en pago al BCE. En 2018 se reformó la LOCCB con la expedición de la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo, y Estabilidad y Equilibrio Fiscal (en adelante, 'LOFP').

Más adelante, el artículo 105 de la Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Monetario y Financiero para la Defensa de la Dolarización (en adelante, 'LORCOMF') incorporó la Disposición General Vigésima Tercera del COMF, a través de la cual se creó a la Unidad de Gestión y Regularización (en adelante, 'UGR'), para el cumplimiento de la LOCCB, la Resolución 1427 y el Decreto 705".

En este escenario, el artículo 2 Decreto Ejecutivo No. 3052, de 29 de agosto del 2002¹⁶, dispuso que la CFN B.P. "podrá endosar bajo modalidad 'no a la orden' al Ministerio de Finanzas, los Certificados de Depósito Reprogramados (CDRs) o CPGs, quedando expresamente prohibido que dicha Cartera de Estado los vuelva a endosar a negociar y deberá mantenerlos en custodia hasta que se liquiden las obligaciones de la Agencia de Garantía de Depósitos con dicho Ministerio".

¹⁶ Decreto Ejecutivo No. 3052 de 29 de agosto del 2002, publicado en el Registro Oficial No. 654 de 3 de septiembre del 2002.

Por su parte, con relación a la liquidación del Fideicomiso Mercantil AGD-CFN No Más Impunidad, el artículo 4 del Decreto No. 338 dispuso lo siguiente:

“Art. 4.- De los Certificados de Pasivos Garantizados.- La Unidad de Gestión y Regularización es la entidad garante-beneficiaria de los Certificados de Pasivos Garantizados generados por las instituciones financieras liquidadas en la crisis bancaria de 1999, por ser sucesora en derecho extinta Agencia de Garantía de Depósitos AGD, extinta Unidad de Gestión y Ejecución de Derecho Público UGEDEP y del Banco Central del Ecuador, conforme lo dispone el artículo 105 de la Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Monetario y Financiero para la Defensa de la Dolarización, publicada el 03 de mayo de 2021. Por lo indicado el Fideicomiso Mercantil AGD-CFN No Más Impunidad una vez castigados los Certificados de Pasivos CPGs, procederá a informar a la Unidad de Gestión y Regularización, el tratamiento efectuado a los Certificados de Pasivos Garantizados que mantenía registrados en sus estados financieros, en cumplimiento del presente Decreto Ejecutivo.

El Fideicomiso y la Unidad de Gestión y Regularización, dentro del término de treinta (30) días a partir de la publicación del presente Decreto Ejecutivo en el Registro Oficial, coordinarán todas las acciones necesarias para implementar lo dispuesto en el presente instrumento” (lo subrayado me corresponde).

Con estos antecedentes, la Disposición Transitoria Décima Cuarta del COPLAFIP prevé:

“Décima Cuarta.- Dentro del plazo de 30 días contados a partir de la expedición del presente código, el Ministerio de Finanzas y, cuando corresponda y fuera el caso, la Corporación Financiera Nacional (CFN) o cualquier otro organismo del sector público, deberán proceder a la regularización de todos los asientos contables que estuvieran pendientes de hacerse, originados en operaciones o convenios de dación en pago realizados mediante la entrega de Certificados de Depósitos Reprogramados (CDR), y/o Certificados de Pasivos Garantizados por la Agencia de Garantía de Depósitos (CPG), en base a lo que en su oportunidad facultaron los Decretos Ejecutivos Nro. 1492, publicado en el Registro Oficial Nro. 320 de 17 de Noviembre de 1999; Nro. 75 publicados en el Registro Oficial Nro. 19 de 17 de febrero de 2000; y, Nro. 3052, publicado en el Registro Oficial Nro. 654 de 3 de septiembre de 2002. En todos los casos los registros contables se harán a valor oficial, sin que ello comporte, cuando fuere el caso, la extinción de las respectivas obligaciones en los términos del Código Civil.

El Ministerio de Finanzas, la Corporación Financiera Nacional o los organismos del Sector Público que mantuvieren actualmente Certificados de Pasivos Garantizados (CPG) en su portafolio, quedan facultados a negociarlos en el mercado, pudiendo además emplear el producto de la negociación en la capitalización de la CFN u otra institución financiera del sector público.

De conformidad con lo establecido por el Directorio de la extinta AGD, el Fideicomiso AGD/CFN NO MAS IMPUNIDAD o los otros fideicomisos creados con el mismo objeto, o el Banco Central del Ecuador, podrán pagar y/o compensar, sin distinción alguna de origen o fuente, los Certificados de Pasivos Garantizados, CPG, emitidos en su oportunidad por los administradores de los bancos en saneamiento, empleando para ello los recursos que obtenga de la venta de los activos que le fueron transferidos.

Una vez terminado el proceso de venta de los bienes o activos del Fideicomiso AGD CFN NO MAS IMPUNIDAD, se procederá a la inmediata liquidación del patrimonio autónomo, y las obligaciones de pago de aquellos CPGs que no hubieran sido presentados al cobro o compensados en un plazo máximo de un año a partir de la convocatoria para su registro en el ente fiduciario, se convertirán en obligaciones meramente naturales en los términos definidos en el Art. 1.486 del Código Civil” (lo subrayado me corresponde).



En este marco, la Disposición Transitoria Décima Cuarta establece que los CPGs que no hubieren sido compensados o presentados al cobro dentro del plazo previsto se convierten en obligaciones meramente naturales. Al respecto, el primer inciso del artículo 1486 del Código Civil define a las obligaciones como “*civiles o meramente naturales*”; siendo las civiles aquellas “*que dan derecho para exigir su cumplimiento*”, y naturales, “*las que no confieren derecho para exigir su cumplimiento; pero que, cumplidas autorizan para retener lo que se ha dado o pagado en razón de ellas*” (el resaltado me corresponde).

En concordancia, con relación a las obligaciones, el artículo 1453 del CC establece que estas nacen: i) “*del concurso real de las voluntades de dos o más personas, como en los contratos o convenciones*”; ii) “*de un hecho voluntario de la persona que se obliga, como en la aceptación de una herencia o legado y en todos los cuasicontratos*”; iii) “*a consecuencia de un hecho que ha inferido injuria o daño a otra persona, como en los delitos y cuasidelitos*”; y, iv) “*por disposición de la ley, como entre los padres y los hijos de familia*”.

De lo expuesto se desprende que: i) la CFN B.P. es una entidad financiera pública facultada para realizar operaciones financieras y no financieras, así como para actuar como fiduciaria conforme el COMF; ii) con el objeto de viabilizar la liquidación del Fideicomiso Mercantil AGD-CFN No Más Impunidad, el inciso final del artículo 4 del Decreto Ejecutivo No. 338 impuso la obligación de que dicho fideicomiso y la UGR deben coordinar sus actuaciones, a fin de determinar el tratamiento aplicable a los CPGs registrados en los estados financieros y asegurar la implementación integral de dicho Decreto; iii) la Disposición Transitoria Décima Cuarta del COPLAFIP estableció un régimen jurídico intertemporal con dos efectos claramente diferenciados: por un lado, la obligación de regularizar, dentro de un plazo perentorio de treinta días, los asientos contables pendientes derivados, entre otros, de operaciones con CPGs; y, por otro, la fijación de un plazo máximo de un año para la presentación al cobro o compensación de los referidos instrumentos, bajo la consecuencia de que, de no ejercerse oportunamente ese derecho, las obligaciones se convertirían en naturales, según los términos del artículo 1486 del Código Civil; y, iv) las obligaciones meramente naturales no confieren derecho para exigir su cumplimiento.

2.2. Naturaleza de las Disposiciones Transitorias y reglas de interpretación de las normas. -

De acuerdo con el Manual de Técnica Legislativa¹⁷ emitido por la Asamblea Nacional, las Disposiciones Transitorias “*son aquellas que facilitan el tránsito al régimen jurídico previsto por la nueva regulación*”, y agrega que:

“El contenido típico de las disposiciones transitorias son las reglas de derecho intertemporal, esto es, las reglas que tienen como objetivo facilitar el tránsito de la ley antigua a la nueva, regulando situaciones jurídicas nacidas con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva ley: hechos, actos, relaciones o instituciones jurídicas regulados por una ley anterior y sus efectos.

Una regulación jurídica transitoria puede consistir:

- *En la simple declaración de la **pervivencia** de la ley antigua para regular esas situaciones jurídicas previas o en curso: (...).*
- *En la declaración de la **aplicación inmediata** de la ley nueva a esas situaciones jurídicas pendientes: (...).*
- *En la regulación de las mismas mediante un **régimen jurídico autónomo** diferente del contenido en la ley antigua o en la ley nueva.*

*Además de estas reglas de derecho intertemporal, suelen incluirse en las leyes reglas que no pretenden solucionar conflictos de leyes en el tiempo, sino **facilitar la aplicación** de la nueva ley al regular provisionalmente situaciones jurídicas nuevas (reglas provisionales).*

¹⁷ Manual de Técnica Legislativa, Asamblea Nacional, 2014, pág. 129.

*Tal sería el caso de las disposiciones que regulan por primera vez la elección de un órgano de nueva creación, distintas de las contenidas con carácter definitivo para el futuro por el articulado de la ley, que constituyen lo que puede calificarse de **derecho transitorio impropio**'.*

(...)

De lo manifestado se desprende que: (...) y, iv) las disposiciones transitorias de carácter autónomo regulan provisionalmente situaciones jurídicas nuevas para facilitar el cumplimiento de la situación jurídica prevista en esa norma (lo subrayado me corresponde).

En este contexto, el numeral 7 del artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional¹⁸ (en adelante, "LOGJCC"), en armonía con el numeral 1 del artículo 18 del CC, prevé que: "Cuando el sentido de la ley es claro, se atenderá su tenor literal". De igual forma, el numeral 5 del artículo 3 de la LOGJCC añade que: "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". Finalmente, de acuerdo con el inciso primero del artículo 7 del CC, "**La ley no dispone sino para lo venidero**" (el resaltado me corresponde).

De lo citado se concluye que: i) las disposiciones transitorias tienen como propósito prevenir los conflictos entre la ley antigua y la nueva, al determinar los efectos precisos que ésta debe producir en las situaciones anteriores; ii) la ley rige para lo venidero, y sus efectos solo operan después de la fecha de su promulgación; y, iii) las normas jurídicas deben ser interpretadas atendiendo a su tenor literal, a partir del contexto general y de los fines que persiguen.

2.3 Competencias de la Unidad de Gestión y Regularización. –

La Procuraduría General del Estado analizó el alcance y fines principales de la UGR mediante pronunciamiento contenido en el oficio No. 10129, de 21 de enero de 2025, en los siguientes términos:

*"Por lo tanto, según el tenor de los incisos quinto y sexto de la Disposición General Vigésima Tercera del COMF y la Disposición Transitoria Segunda del Reglamento General a la Disposición 23ra, la UGR, en lo relacionado con el cierre de la crisis bancaria, **es titular de las competencias que en su momento establecieron los diferentes cuerpos normativos aplicables para el BCE y las demás entidades que le precedieron en el ejercicio de las atribuciones relacionadas con dicha materia.***

Al respecto, con pronunciamiento contenido en oficio No. 04701 de 29 de noviembre de 2023, esta Procuraduría concluyó lo siguiente:

'(...) de conformidad con el tenor de los incisos quinto y sexto de la Disposición General Vigésima Tercera del COMF, y la Disposición Transitoria Segunda de su reglamento, la UGR tiene atribución para coordinar, administrar, dirigir, planificar, supervisar y suscribir todos los actos que deban realizarse para dar cumplimiento a las disposiciones de la Ley Orgánica para el Cierre de la Crisis Bancaria de 1999 de la Resolución de la Junta Bancaria JB.2009-1427 y del Decreto Ejecutivo 705, y demás normativa aplicable referente a las IFIS extintas por efectos de las (sic) crisis bancaria de 1999, siendo titular de las competencias (relacionadas con el cierre de la crisis bancaria) que en su momento le correspondieron al BCE y a las entidades que le precedieron'.

De lo expuesto se observa que: i) la gestión de la crisis bancaria ha sido regulada por varias leyes y reformas legales consecutivas; ii) en virtud de las sucesivas reformas legales, los activos, pasivos y competencias que inicialmente correspondieron a la AGD, respecto de las IFIS liquidadas y los fideicomisos constituidos, fueron trasladados a diferentes organismos: Ministerio de Finanzas, UGEDEP y BCE, hasta la creación de la UGR en 2021 (...)" (énfasis añadido).

¹⁸ LOGJCC, publicada en el suplemento del Registro Oficial No. 52 de 22 de octubre de 2009.



Lo referido, en relación con lo dispuesto en el artículo 4 del Decreto No. 338, ratifica el deber de la UGR de realizar las acciones necesarias para finalizar el proceso de liquidación, deber que incluye la verificación de CPGs y su oportuno registro.

3. Pronunciamiento. -

En atención a los términos de la consulta se concluye que, de acuerdo con el inciso final de la Disposición Transitoria Décima Cuarta del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, las obligaciones de pago de aquellos CPGs que no hubieren sido presentados al cobro o compensados en un plazo máximo de un año a partir de la convocatoria para su registro en el ente fiduciario, se convierten en meramente naturales, según lo previsto en el artículo 1486 del Código Civil, por lo que su cumplimiento no es exigible.

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

CC: Eco. Sariha Belén Moya Angulo
MINISTRA DE ECONOMÍA Y FINANZAS

Mgs. Gustavo Estuardo Camacho Dávila
Presidente
JUNTA DE POLÍTICA Y REGULACIÓN FINANCIERA Y MONETARIA

Abg. Carlos Andrés Montalvo Tello
Director General
UNIDAD DE GESTIÓN Y REGULARIZACIÓN