

UNIVERSIDAD DEL AZUAY

Facultad de Ciencias Jurídicas

“Análisis General de las Regulaciones de la Junta Bancaria  
su validez Jurídica desde el punto de vista de su  
competencia y su ámbito de aplicación.”

Tesis previa a la obtención del Título de Doctora en  
Jurisprudencia y Abogada de los Tribunales de Justicia de  
la República del Ecuador.

AUTORA: Marcela Cristina Idrovo Freire  
DIRECTOR: Dr. Antonio Martínez Borrero

Cuenca – Ecuador

2007

## DEDICATORIA:

El derecho fue siempre mi sueño, en la cual he forjado la meta de mi vida con el firme deseo de servir.

Ante todo sepa mi familia, que a ellos les dedico este trabajo con todo el amor que les tengo; en primer lugar mi Madre y mis Abuelos quienes son mi fuerza y ejemplo de dedicación, al igual que mi padre por estar siempre ahí y no dejarme vencer, a mi Esposo que con su amor y cuidado me impulsa a seguir, y finalmente a mi hija para que sepa que todo esto es por su futuro..

## AGRADECIMIENTO

Deseo recalcar mi agradecimiento a Dios por llenarme de Bendiciones y haber puesto sus ojos en mí para culminar esta etapa.

A mis padres que fueron los que hicieron posible este sueño, y me impulsaron a que no me rinda en el día a día y que culmine con éxito mi preparación profesional:

Gracias madre por enseñarme con tu humildad y sencillez a siempre confiar en mi capacidad, y en mi persona.

Gracias padre por tu espera y tu paciencia que hizo que juntos concluyamos este proyecto.

Gracias a mi esposo quien me acompañó en la recta final y que con todo su amor me impulso para terminar.

Y gracias también a todas esas personas que directa o indirectamente aportaron con su granito de arena en toda mi carrera universitaria.

TESIS DOCTORAL DE LA FACULTAD DE CCJJ

“VALIDEZ JURIDICA Y AMBITO DE APLICACION DE LAS  
RESOLUCIONES Y REGULACIONES DE LA  
SUPERINTENDENCIA DE BANCOS, SEGUROS Y REASEGUROS”

INDICE GENERAL

CAPITULO No. 1	
Portada	1
Dedicatoria	2
Agradecimiento	3
Índice	4-5-6
Resumen	7
Abstract	8
CAPITULO No. 1 INTRODUCCION.- ORIGEN E HISTORIA	9 14
CAPITULO No.2	
Intermediación Financiera.- Concepto.- Sectorización.	30
Etimología de la palabra intermediación	32
EL Intermediario Financiero. Sujeto.-	34
Sectorización de la Intermediación	38
Principios conceptuales de la actividad bancaria.	40
Actividad bancaria Internacional	41
CAPITULO No. 3	
Sistema Financiero.- Conceptualización	
Sistema Financiero Ecuador. Naturaleza Jurídica	42
Clases de los Bancos:	45
Bancos Hipotecarios, de Ahorros, Fiduciarios	46
Bancos de Capitalización	47
Clasificación secundaria de los bancos	48
Instituciones Financieras Ecuatorianas.- Naturaleza Jurídica	51
Estructura. Agentes Financieros	55
IFIS Privadas	58

#### CAPITULO No. 4

Instituciones Financieras Públicas.- Entes de Control	
Banco Central del Ecuador. BCE Naturaleza	61
Funciones adicionales	62
Encaje Bancario	63
Banco del Estado BEDE	64
Banco Ecuatoriano de la Vivienda	65
Banco Nacional de Fomento BNF	66
Corporación Financiera Nacional CFN	68

#### CAPITULO No. 5

Organismos de control del Sistema Financiero .Entidades reguladoras	70
Clasificación de los entes de control	77
Superintendencia de Bancos. Marco Jurídico	79
Delegación de Funciones	81
Junta Bancaria	82
Incidencia Real de los Organismos de Control referentes a las regulaciones	86
Función controladora. Efectos de control de la superintendencia de Bancos.	88
Funciones específicas de todos los agentes de los Organismos de control	89
Entidades de apoyos especial	94

#### CAPITULO No. 6

La supervisión financiera fundamentos de la supervisión como política de control	
Principios generales de la Supervisión	98
¿Es la Actividad Bancaria un Servicios Público?	101

#### CAPITULO No. 7

Validez Jurídica de la Norma.- Regulaciones de la Junta Bancaria	103
Fuentes del Derecho	105

CAPITULO No. 8	
Regulaciones de la Junta Bancaria. Concepto de Reglamento, Clasificación.- Competencia de los organismos que emiten la norma	110
Los Reglamentos	110
Aspectos a regularse mediante la excepción de ley	114
La Delegación	115
Clases de delegación, legislativa	119
El Reglamento Administrativo	124
Clases de Reglamentos	125
Reglamentos de Ejecución	126
Reglamentos Autónomos	128
Reglamentos Autorizados o de integración	130
Reglamentos de necesidad o de urgencia	134
Potestad REGLAMENTARIA	137
Régimen Jurídico de los reglamentos	140
CAPITULO No. 9	
Antecedentes históricos del Banco Central	144
Impacto de las regulaciones en la Intermediación Financiera	171
Tipos de Regulación Financiera	176
CONCLUSIONES	188

## RESUMEN.-

Para poder realizar el análisis y estudio sobre la validez jurídica y aplicación de las Regulaciones de la Junta Bancaria es preciso observar los inicios de la actividad financiera, y así partiendo de sus antecedentes observaremos el ciclo de evolución de la actividad bancaria y financiera, procedimiento mediante el cual se establecen los mecanismos de una serie de hechos suscitados y manifestaciones del ser humano de vivir organizadamente. La importancia de las actividades comerciales y los negocios desde las primeras etapas de la humanidad traen bases aunque incipientes pero fundamentales arraigadas ya en un mercado financiero que en la actualidad ha desarrollado un moderno y tecnificado SISTEMA FINANCIERO, el mismo es parte predominante tanto en las macroeconomías así como en las microeconomías de los países, en tanto estas requieren de una certeza y una determinación en la norma jurídico adecuada; en virtud de lo dicho anteriormente el ámbito de acción del derecho como objeto de nuestro estudio radica en el principio de intervención, en el cual el Estado entra a participar ya sea directa o indirectamente como ente Regulador y / o controlador de la actividad financiera, la misma que es una herramienta necesaria e indispensable para el desarrollo de una economía hoy global, que brinde en primer lugar una certeza jurídica mediante un adecuado y ágil proceso de evolución de las normas, así como se establece un conjunto de normas que de la apertura necesaria para que se desarrolle eficazmente la actividad comercial y por en de la actividad financiera como tal.

ABSTRACT.

IN ORDER TO DO THE ANALYSIS AND STUDY OVER THE JURIDICAL VALIDATION AND APPLICATION ABOUT "JOURNEY BANK'S", IS PRECISE TO OBSERVE THE VERY BEGINNING OF FINANCIAL ACTIVITY, SO IF WE START FROM ITS ANTECEDENTS WE CAN SEE THE EVOLUTION PERIOD OF FINANCIAL ACTIVITY.

WHAT WE CAN ESTABLISH THE MECHANISM WITH AN AMOUNT OF FACTS BASED ON THE NECESSITY OF HUMAN BEINGS TO LIVE IN HARMONY THE IMPORTANCE OF COMMERCIAL ACTIVITIES AND BUSINESS FROM THE VERY BEGINNING OF HUMAN ACTIVITY HAD BROUGHT WITH IT THE BASICS, INCIPIENT BUT FOUNDATION AFTER ALL INTO A FINANCIAL MARKET WHICH ACTUALLY HAD DEVELOPED A MODERN AND TECHNICAL FINANCIAL SYSTEM, WHICH IS OUTSTANDING LEADING ON COUNTRIES MACRO AND MICROECONOMICS AS WELL, WHILE THESE REQUIRE A CERTAINTY AND A DETERMINATION IN A SUITABLE JURIDICAL NORM.

AS WE HAVE SAID ABOVE THE RADIUS OF ACTION OF LAW AS A SUBJECT OF OUR STUDY STANDS ON INTERVENTION COMES TO PARTICIPATE DIRECT AND INDIRECTLY AS A REGULATOR AND OR CONTROLLER AGENT ON FINANCIAL ACTIVITY WHICH IS A VERY NEEDED AND INDISPENSABLE TOOL, TODAY'S GLOBAL ECONOMY DEVELOPMENT, THAT CAN BRING FIRST OF ALL JURIDICAL CERTAINTY, THROUGH AN ADEQUATE AND FAST PROCESS ON THE EVOLUTION OF RULES AND NORMS THAT CAN OFFER AN ADEQUATE OPENING SO THE COMMERCIAL ACTIVITY CAN DEVELOPED PROPERLY AND PERHAPS FINANCIAL ACTIVITY ITSELF.

## CAPITULO No. 1

### 1.1. -INTRODUCCIÓN.- HISTORIA DE LA ACTIVIDAD COMERCIAL. ANCEDENTES DEL SISTEMA FINANCIERO.

#### 1.1.- INTRODUCCION.- HISTORIA DE LA ACTIVIDAD COMERCIAL ANTECEDENTES DEL SISTEMA FINANCIERO.

Poder realizar el análisis y el estudio sobre la validez y el ámbito general de la aplicación de las Regulaciones de la Junta Bancaria, es preciso como observaremos traer a colación los antecedentes de la actividad financiera, y así partiendo de sus indicios veremos su ciclo de evolución de la actividad bancaria y financiera, por lo que demostraremos mediante una serie suscitada de hechos y manifestaciones la necesidad del ser humano de vivir en una economía organizada, lo que demuestra la necesidad de establecer órganos o entes de control legales dotados de competencia.

Los antecedentes de los que hablaremos son parte de la actividad de intercambio comercial lo que responde a la necesidad del ser humano de adquirir bienes y servicios para satisfacer sus necesidades, creándose por ello mecanismos que han evolucionado en el paso del tiempo, los mismos que por un lado procuran satisfacer esas necesidades y por otro lado buscan dar la seguridad y agilidad para sus clientes y entre ellos mismos, lo cual ha ido generando una serie de operaciones mercantiles que viabilicen dichas transacciones comerciales así como las

financieras, también dando lugar a la aparición y desarrollo de personas dedicadas a actividades financieras, las mismas que evolucionan y aparecen luego como instituciones financieras y posteriormente se consolida el denominado sistema Financiero.

Sistema Financiero en el cual el Estado es el sujeto imperante que debe ejercer su función como ente controlador con el sustento legal propio, con legítima capacidad legal la misma que se encuentra otorgada dentro del ordenamiento legal estatal, y este a su vez se fundamenta en el INTERES PÚBLICO, de modo que a lo largo de este trabajo desarrollaremos los fundamentos sustanciales para demostrar la necesidad de que exista un ente regulador y controlador de la actividad financiera y fin de proteger la existencia de este sistema con bases jurídicas y sociales.

En tanto el desarrollo de las actividades financieras así como las meramente bancarias constituyen un factor de trascendencia en la evolución de la economía, el cual ya no solo abarca un mercado financiero sino que su ámbito de acción va mucho más allá, pasando a la esfera de otros mercados, denominados Bursátil y Extrabursátil rompiendo las fronteras viejas, las mismas que anteriormente se encontraban supeditadas a una clasificación más simple del sistema llamada pública y/o privada, como ejemplo a los límites tenemos a la imposibilidad de hacer giros bancarios entre países de diferentes continentes en la Edad Media.

Referente a los límites que hoy están superados como el simple ejemplo del párrafo anterior, tenemos situaciones más complejas que realmente han superado limitantes pasados, tales medios de progreso están fundamentados en la necesidad de velar y precautelar el INTERES PÚBLICO el mismo que hoy genera la necesidad imperante de agilizar los mecanismos de su propia función, por lo que la urgencia de una búsqueda de medios adecuados para promover el ahorro, la producción; son la base que hoy constituye el análisis de este trabajo; ya que es así, como nació la necesidad de ver quien es el ente de control capaz de dar soluciones con la suficiente certeza jurídica pero que además estas sean ágiles frente a problemas determinados, si recordamos los procesos antiguos que requerían solo de una legislación para regular determinadas situaciones haciendo lenta y falsa la solución de una Situación referente al sistema.

Dentro del campo del derecho tenemos hoy la delegación de funciones, situación que se encuentra como objeto de nuestro estudio; la labor que cumple la Junta Bancaria como ente u organismo de control que regula situaciones referentes al sistema, de modo que su ámbito de acción en derecho radica en el principio de intervención; en el cual el Estado entra a participar ya sea directa o indirectamente como un ente regulador y controlador de la actividad financiera, tratando que su fin sea dar certeza jurídica lo que establece un conjunto de normas que den la apertura necesaria para que se desarrolle eficazmente la actividad comercial, y por ende la actividad financiera como tal.

Analizar órganos e instituciones autónomos que forman parte del Sistema Financiero son los que tienen la capacidad y facultad de emitir normas denominadas REGULACIONES Y RESOLUCIONES, normas que tienen incidencia en el ámbito financiero y crediticio de la economía nacional, pero nos interesa precisar el campo de acción de las REGULACIONES ya que estudiaremos su ámbito de aplicación de acuerdo a la validez del órgano que lo emite, así como su desenvolvimiento como parte del sistema normativo interno.

El proceso ágil del desarrollo del derecho se ha convertido en una utopía en estos días, circunstancias tales como la lenta burocracia, la poca eficiente función legislativa, y la diversidad de situaciones que son de primordial necesidad sean reguladas como las tasas de interés.

Por lo que concluimos: van dejando de lado a un desarrollo científico y por otro lado estamos buscando caminos rápidos para facilitar y remediar esta lenta producción y decodificaron de las leyes abriendo una posibilidad que viene relacionada con las facultades de los órganos competentes llamadas a controlar y vigilar el interés colectivo.

A lo largo de este trabajo podremos ver la importancia que juega el derecho Administrativo, pues nace y se otorga esta facultad, la misma que se atribuye solamente a órganos con competencia legal, es decir quienes tienen la potestad legal revestida de poder legítimo.

Correspondiente a la competencia de la autoridad, y por ende hacemos relación a las potestades para regular y proteger basándose en principios fundamentales palmados en el ordenamiento legal, conforme la categorización de la pirámide de Kelsen podremos ver cuales son los órganos con capacidad legal, es decir; quienes son las autoridades facultadas en emitir normas de distintas jerarquías

## 1.1. - ORIGEN E HISTORIA

En un recuento de los antecedentes más remotos de las actividades financieras, basada en las investigaciones históricas y estudios, de las diferentes operaciones que hoy pueden considerarse bancarias y que se practicaban desde la antigüedad.

La evolución del proceso económico a nivel mundial inicia en base a la necesidad de la transferencia y adquisición de bienes; por lo tanto emana en la necesidad comercial, que en el transcurso del tiempo ha utilizado diferentes elementos en su proceso evolutivo como son: el trueque, las monedas, los vales y billetes, documentos de cambio, etc.<sup>1</sup>

Todos estos fueron formando parte de procesos de modernización con el afán de conseguir la facilidad de las actividades comerciales y la utilización constante de estos sistemas de cambio, lo que dio origen a instituciones jurídicas y financieras, las mismas que requerían a priori el manejo privado en instituciones creadas con ese fin, de allí su alto desarrollo como banca en el siglo XVII con los Médicis, pero este proceso de evolución requería de un mayor control por parte de una autoridad que ejerza potestad de regulación para efectivizar su creación, ejecución, dirección y control por parte de las autoridades estatales en fin de los intereses públicos o colectivo.

---

<sup>1</sup> Rodrigues Azuero Sergio. Contratos Bancarios. Quinta Edición. Bogotá 2002 CAPITULO I

De la necesidad de intercambio se han ido desarrollando, a lo largo de la historia diferentes mecanismos; que den facilidad, agilidad y eficiencia al comercio. A continuación haremos un resumen de las diferentes etapas en la necesidad de la creación del dinero:

a) La moneda primitiva y el Oro: mecanismo de trueque para obtener cosas que se deseaba adquirir de otro o que simplemente se necesitaba tener, no dejaba de ser incómodo por la pesadez y lentitud que en sí mismo implicaba. Un mercader tenía que llevar consigo grandes cantidades de los artículos que pretendía intercambiar y además del tamaño que ello implicaba, piénsese que tenía que transportar un volumen similar en otros productos diferentes que también negociaría y todo ello acarreándolos por enormes distancias. De igual forma era un problema para quienes tenían locales comerciales en puertos o residencias y necesitaban de enormes bodegas para almacenar grandes cantidades y variedad de artículos. Por lo tanto urgía la creación de un elemento que acelere y facilite el mecanismo de intercambio al momento de efectuar la transacción.<sup>2</sup>

Por lo que se buscó diferentes modos de hacer cambio con valores equivalentes, evolucionando más

---

<sup>2</sup> Rodríguez Azuero Sergio. Contratos Bancarios. Quinta Edición. Bogotá 2002 CAPITULO II

rápidamente, pero la gente a inicios no concebía equidad en valor ya que esta traía consigo un valor ABSTRACTO, y era un artículo que no tenía ni apariencia o cantidad parecidas, es decir; el hombre de forma incipiente y rudimentaria empezó a ver la necesidad de utilizar objetos dando valores representativos a las cosas como medio de facilitar el intercambio.

Es así como empezó con los elementos como la perla que servía para intercambiar a las mantas, y a las herramientas; este es el inicio para que los objetos cobren cada vez mayor valor. (VALOR ALTO POR BELLEZA Y RIESGO DE OBTENCION).

b) Concluimos que no es ocasional el hecho de la creación de la moneda, y así es que como varias agrupaciones humanas determinaron un artículo de los más conocidos para elevarlo a las categorías de medida y de instrumentos de cambio; los cazadores del Paleolítico tuvieron por moneda las pieles, ejemplo de ello en la Biblia se dice que Job recibió pieles como monedas, se sabe además que en Rusia circuló una especie de moneda de cuero hasta el advenimiento de Pedro el Grande, de igual forma ocurrió en Roma y Cartago. De allí las palabras "raha" y "kung" = piel.<sup>3</sup>

c) Posteriormente en el proceso de cambio, el cual buscaba facilitar el intercambio comercial, es en donde aparece elementos pequeños con relativo valor para dar cumplimiento a esto lo cual se denomina PIEL y METAL, es

en las diferentes culturas que vemos como en Grecia se dio este modo de intercambio de los cual tenemos la certeza que en su vocabulario están las siguientes denominaciones: en el vocablo gótico "Skatts" = tesoro o rebaño y "fee" = plata acuñada.<sup>4</sup>

d) Los comerciantes ya asentados en sus sedes o establecimientos, financiaban viajes hacia altamar entregando a otros, comerciantes o navieros oro y plata para que adquieran productos en lejanos lugares y los trajeran para comercializarlos y obtener así utilidades más o menos significativas. Había posteriormente comerciantes que prestaban oro o plata y al cabo del término pactado recobraban y con utilidad su oro o plata su servicio en guerras y conquistas. Iniciándose la circulación de los metales llamado sistema MONOMETALISMO O BIMETALISMO.

e) Esta escrito que aproximadamente a los a mil años antes de Cristo, esto es en la antigua Persia, y en el Japón circulaba el llamado "larín" = era un hilo cilíndrico de plata y otros en forma de cimitarras. Consecuentemente empezaron a circular los lingotes<sup>5</sup>

\*En el Templo Rojo de Uruk, en la Mesopotamia, se encuentran rastros que permiten concluir que los sacerdotes recibían dones y ofrendas, los que eran prestados a los esclavos y a los prisioneros, así también el denominado Código de Hammurabi en Babilonia, del que se desprenden actividades comerciales desarrolladas por

---

<sup>4</sup> Torres García Guillermo. Historia de la Moneda. Cuarta Edición Editorial RADAR. Colombia.1980. Pág.8

<sup>5</sup> Ibidem 3

sacerdotes y laicos, son tan avanzadas pues las mismas que requerían ya su propia reglamentación<sup>6</sup>.

\*Es en Grecia, donde existen premisas fundamentales en el uso de la moneda por el importante papel en el desarrollo de su economía, normando las labores de quienes eran los "trapevistas" (prestamistas), y la de los "colubitas" (cambistas), actividades realizadas en Atenas, de las que se destacan principalmente operaciones como el "PRÉSTAMO A LA GRUESA", la que consistía en que el banquero entregaba al prestatario una suma de dinero con el objeto de invertirla en un viaje de comercio, suma que tan solo se devolvía si las mercancías llegaban a salvo a puerto.<sup>7</sup>

\*Roma.- civilización que inicia con la actividad inmobiliaria y formalista, su campo de acción no permitió el desarrollo en cuanto a las regulaciones mercantiles, pero el contacto con Grecia adecuó la participación de los llamados "numularii" (cambistas), "argentarii" (banqueros), su desarrollo se vio plasmado en las operaciones bancarias de cobros y pagos por cuenta de clientes, liquidación de herencias por el sistema de remate, entrega de dinero a interés, testificación de contratos, recepción de depósitos, entre otras, es decir, en cuanto al sistema Contable su evolución era más renombrada.<sup>8</sup>

\*Posteriormente como consecución histórica en las invasiones bárbaras, la actividad comercial se ve

---

<sup>6</sup> Morales Casas Francisco. Fundamentos Bancarios. Segunda Edición- Editorial Jurídica Radar. Santa Fé de Bogotá. 1994  
Pág. 24.

<sup>7</sup> Ibidem 4

<sup>8</sup> Ibidem 5 Pág. 32

afectada entre los pueblos de occidente, además de las prohibiciones de la Iglesia, y dar la categoría de inmoral, los préstamos con intereses, los que plasmó el desarrollo de estas operaciones en pueblos no cristianos; especialmente los JUDIOS.

\*Siendo las Cruzadas un factor predominante en favorecer el intercambio, impulsados por la necesidad del transporte de dinero y remitirlo a sus lugares de origen, presentándose un florecimiento de la actividad comercial así como la bancaria. Hoy son un claro ejemplo: de lo ocurrido en la época de los Templarios, (caballeros banqueros), su función estaba sustentada en su fuerza militar, por lo tanto sus operaciones eran no sólo garantizar el transporte de las especies monetarias, sino que su actividad radicaba en la misma conservación del dinero, es decir; al recibirlas en depósito. Otra de sus importantes operaciones estaba el alquiler de cajas fuertes a sus clientes, otorgándoles una llave idéntica a la suya, siendo este el fundamento inicial para lo que hoy constituye el moderno sistema de cajillas de seguridad, o bóvedas.

\*Después fueron los orfebres quienes jugaron un papel predominante; su trabajo en metales preciosos, pues eran ellos quienes por la necesidad de dar protección debían realizar trabajos de real importancia que permitan la creación de sistemas de protección y resguardo, otorgando seguridad a las riquezas, derivando así otra operación, que motivada, por la custodia del dinero y luego expidiendo un certificado; en el cual constaba su recibo, y así se transfiriera el documento a un tercero, dándose la posibilidad de negociar el título, según sea su

turno, con otra persona, ( y dar a un tercero), para que este procediera, bien a demandar la entrega de los bienes, ya que así se negociaba el título en su turno, claro que con otra persona. De modo que pasaban los dineros en manos de depositarios, en razón de ello los orfebres comenzaron a transferir los bienes y a su vez otorgaban créditos, con sustentación en los depósitos que se encontraban su poder. Todo esto permitió una utilización por parte de los tenedores de los certificados como instrumento de cambio y de los depositarios de los bienes recibidos como base para conceder crédito.<sup>9</sup>

\*Como premisa fundamental de esta evolución tenemos a las ferias medievales, que estimulan la actividad de los cambistas, motivados por la diversidad de monedas y la necesidad de disminuir los riesgos. Es así como los Bancos de la época Medieval se dio en las primeras sociedades bancarias del siglo (XV-XVII), las mismas que se diferencian de los avances de los modernos bancos claro está, entre otras cosas dadas por la diversidad de las funciones y, desde luego no con iguales características por la tecnología que hoy impera. Es que a fines del siglo XIV y comienzos del XV aparecen diversos organismos financieros, desde los "Montes" para financiar las municipalidades, hasta los bancos como la "Casa di San Giorgio", en Génova.

\*Los bancos de aquella época, consideraban como su función primordial la conservación del dinero, (para mantenerlo activo) y el cambio. De ello tenemos el viejo decir. "buen banco es el que no paga", esto es, se

---

<sup>9</sup> Ibidem 6 Pág. 32

consideraba la solidez de un banco ya que este debe atesorar, en conservar y acrecentar sus depósitos, que en realizar inversiones con esos depósitos; por ello se buscaba que el dinero entrara al banco y que en la medida de lo posible no saliera de él.<sup>10</sup>

Los mercaderes y luego los comerciantes dentro de este primitivo e incipiente sistema económico, fueron destacadas actuaciones en la creación de este sistema o la llamada Actividad Bancaria, como lo hemos visto las diferentes civilizaciones han desarrollado sistemas generados en la necesidad de intercambio; es en virtud de ello que fueron los mercaderes los primeros comerciantes y son los pioneros en la actividad mercantil.

Posteriormente como parte del proceso de evolución podemos observar la necesidad de elaborar las monedas, llamado proceso de acuñación en virtud de lo cual se requiere dar mayor agilidad al intercambio de bienes y servicios.

1. -Motivados por la falta de seguridad por las piezas de metal que se usaban como moneda, originada en los continuos cortes o fraccionamientos que se hacían de ellas, es decir, de la merma al momento de fundirlas; obligaron a que en cada transacción surja la necesidad de utilizar la balanza para determinar su peso real.

Trayendo consigo la siguiente solución, basada en el conocimiento de hombre en la utilización de metales. Tales conocimientos radicaban en la aleación y fundición. En

---

<sup>10</sup> Ibidem 7 Pág. 30

razón de ello empezó a utilizarse medidas de seguridad, lo cual facilitó mucho las operaciones.

Definición del término ACUÑACIÓN.- Imprimir y sellar una pieza de metal por medio de cuño o troquel, de las cuales son especialmente las monedas y medallas. Tratándose de moneda, en hacerla, fabricarla.<sup>11</sup>

A lo largo de la historia tenemos que Feidón, rey de Argos, realizó la acuñación de la primera moneda metálica, la misma que fue de plata, en Grecia, en el año 895 a. de J.C., pero el mismo historiador afirma que fue el stater en oro, de Focea en el Asia menor. Añade además que los indicios de acuñación se dieron en la Antigua China en la dinastía de Tan, y se la llamaba 'luan-Pao cuyo peso era de 3.8 grs.

De lo que con lógica concluimos que esos objetos metálicos de oro o plata, de hierro, bronce o cobre, se denominan monedas en su primera aparición en las transacciones comerciales del hombre en los años 2.000 y 1.550 A. de C.

El proceso de acuñación se hizo común con rapidez puesto que la agilidad y facilidad que representaba para los comerciantes, consistía en uno de los instrumentos de mayor relevancia. Es así como con el paso del tiempo a clasificarse como: BARRAS, LINGOTES, CUBOS, LAMINILLAS, en donde se les colocaba el sello representativo para el

---

<sup>11</sup> Ibidem 8 Pagina 40

desarrollo de la actividad mercantil además de la importancia implícita de los metales preciosos.<sup>12</sup>

Como ejemplos de su evolución tenemos al medallón de oro o/y plata, que es trascendente por su valor pecuniario hasta la actualidad, así tenemos también a la moneda denominada peso y concebida para muchos países a esta denominación como su moneda nacional, en el caso de la moneda inglesa llamada libra, y en el caso de la peseta española.<sup>13</sup>

Haciendo hincapié en las diferentes etapas del proceso de evolución es, en la Edad Media que no había Bancos aún, pero que posteriormente con el incremento de las guerras la actividad comercial se vio disminuida; y entre otras la categorización despectiva que dio Cristo a la actividad de cobrar intereses o utilidad por el dinero prestado denominando a esta operación como usura, según lo explicamos anteriormente.

En el siglo XI el Renacimiento de la actividad comercial estimuló el desarrollo de la gestión de quienes prestaban o recibían riquezas con réditos o intereses, con este nuevo crecimiento del comercio, y por lo tanto con una movilización masiva de gente; suscitó una producción acelerada, principalmente en Europa hacia Asia y Medio Oriente. Es esta masificación de la Economía que la Iglesia también se vio afectada en acelerar su crecimiento desarrollando abiertamente la actividad financiera tomando las riquezas de la gente y reconociendo

---

<sup>12</sup> Rodríguez Azuero Sergio. Contratos Bancarios. Quinta Edición... Bogotá 2002. Pág. 45

<sup>13</sup> Rodríguez Azuero Sergio. Contratos Bancarios. Quinta Edición. Bogotá 2002. Pág. 44

intereses, para crear fondos para la Iglesia. Tenemos además a las conocidas y nombradas Cruzadas con los Templarios, las mismas que solo por estudios exhaustivos datan sobre su solvencia, que la misma consistía en custodiar el dinero.<sup>14</sup>

A su vez quienes podían tener alguna riqueza, entregaban a los banqueros, como inversión, o simplemente por seguridad, dado que recibían algún interés y su riqueza estaba en manos seguras y confiables, ya al momento de entregar algún caudal al banquero, el cual extendía por medio de un documento dejaba constancia al depositario, en señal de haber recibido ese determinado caudal. Era una especie de recibo que se denominó "vale". Los vales así empezaron a tener una resonada importancia por lo que se hizo posible una circulación.<sup>15</sup>

Los VALES: se expedían en papel y se elaboraban a mano, conteniendo además de la indicación de su valor, el nombre del beneficiario (depositante), la fecha de expedición y la fecha del vencimiento y finalizaban con la firma del banquero.

Mientras tanto fueron los ingleses quienes lo denominaron "bill" a aquel "vale", siendo precisamente ese el origen del término "billete" que hoy conocemos, este terminó por imponerse en todo el mundo; tal y como ocurrió cientos de años antes con el término "moneda".<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Rodríguez Azuero Sergio. Contratos Bancarios. Quinta Edición... Bogotá 2002. Pág. 78

<sup>15</sup> Rodríguez Azuero Sergio. Contratos Bancarios. Quinta Edición... Bogotá 2002. Pág. 65

<sup>16</sup> Rodríguez Azuero Sergio. Contratos Bancarios. Quinta Edición... Bogotá 2002. Pág. 54

Se distinguen entre sí, tanto los "Vales" como los "Bills"; Por el hecho de no aparecer reflejado en ellos ni el nombre del beneficiario, ni la fecha de su vencimiento. Así podían circular más fácilmente de mano en mano indefinidamente, de modo que cualquier tenedor, si lo quería podía prestarlo ante el banquero, según fuere su contenido.

En definitiva podemos decir que se concibió al Vale como una MONEDA, en cuanto con ella se adquirían ya bienes, los mismos que tienen valor en sí mismo, o sea como un precio de la venta bien podía recibírsele. Ya se constituía como similar a la moneda. Posteriormente se empezó a hablar de "papel moneda", y posteriormente como BILLETE.<sup>17</sup>

El aparecimiento de transacciones comerciales de inmensas cuantías empezó a generar dificultades, para el pago con monedas; lo cual llevo a la búsqueda de una nueva forma de dinero que facilite aún más la circulación mercantil y por ello se inventó para el año 650 DC., un papel impreso de excelente calidad denominado "paotsao", siendo esta la primera referencia relativa a lo que se conoce como el billete.<sup>18</sup>

Otros países se hicieron intentos por emitir papel moneda. En el año de 1294 tanto los chinos como los persas, hasta que en 1337 los japoneses con un método muy curioso para mantener la circulación monetaria, haciendo en pedazos de papel de forma cuadrangular escribiendo de

---

<sup>17</sup>Rodríguez Azuero Sergio. Contratos Bancarios. Quinta Edición... Bogotá 2002.Pág.97

<sup>18</sup>Muirragui Villagomez Gonzalo. Biblioteca de Derecho Económico. Primera Edición. Editado en el Banco Central del Ecuador. Quito Ecuador. 1986

su puño y letra, modo con el que el Emir de Mauritania, emitió estos documentos que tenían la posibilidad de cambiarlo por dinero metálico.

El hecho es que se caracterizó por las enormes facilidades en cuanto a transacciones de las actividades que desarrollaban tanto los comerciantes así como los mercaderes, y los banqueros ( los mismos que no eran sociedades financieras como hoy las conocemos obviamente), para facilitar sus negocios; por lo cual crearon para su servicio los llamados “vales de transferencia”, que es lo que hoy conocemos como “GIRO BANCARIO”, lo que les otorgaba a los comerciantes a poder realizar transacciones en otras ciudades, ya que podían cambiar dicho documento “vale” a un banquero corresponsal (otra ciudad o puerto) para recibir de éste una cantidad igual a la depositada en aquella otra ciudad.<sup>19</sup>

Cambios que solo con el pasar de los años nos han podido demostrar la progresiva evolución del comercio y por lo tanto la actividad financiera, lo que trajo así que en el siglo XIV se quitara individualidad a la gestión bancaria particular, convirtiéndose en un verdadero sistema financiero colectivo, requiriendo para dar mayores facilidades al crecimiento de los negocios, es así como aparecen los bancos denominadas como CASAS BANCARIAS. Con grupos de gente sí pero con limitantes característicos; constituidos por las grandes familias acaudaladas.

---

<sup>19</sup> Rodríguez Azuero Sergio. Contratos Bancarios. Quinta Edición... Bogotá 2002. Pág.114

Es en virtud de estas deficiencias que aparecen los bancos ya como sociedades comerciales, otorgando la posibilidad que conformen parte del banco verdaderas colectividades como ciudadanos, con sus representantes por ejemplo, las misma que su vinculación era real y su aporte era en capital, o de bienes en especie, con miras a obtener un lucro.<sup>20</sup>

Por ejemplo en la Edad Media; tenemos a la familia de los Médicis como los banqueros de toda Europa, posteriormente tenemos su opositor “la Casa de San Giorgio”; aparecieron a su vez los llamados “Montes de Piedad” (con el patrocinio de la Iglesia Católica); que eran lugares que otorgaban préstamos los mismos los daba las facilidades para poder impulsar sus actividades comerciales.<sup>21</sup>

Es decir podemos afirmar que hasta el siglo XV existen realmente los bancos o sociedades comerciales como las que enunciamos anteriormente, surgiendo ya competencia en la prestación adecuada de eficientes servicios, extender sucursales, dar mejor y mayor seguridad y desde luego generar réditos. Solo en este momento el Estado no intervenía y no controlaba dicha actividad, esto se suscitó paulatina y posteriormente.

Es entonces que en ciertos países donde resurgió este sistema de tal manera que en Inglaterra se transforman a los bancos en empresas con grandes capitales privados; los mismos que eran depositados en los bancos, y la

---

<sup>20</sup> Rodríguez Azuero Sergio. Contratos Bancarios. Quinta Edición... Bogotá 2002.Pág.114

<sup>21</sup> Rodríguez Azuero Sergio. Contratos Bancarios. Quinta Edición... Bogotá 2002.Pág.114

competencia entre los bancos era por ganarse el factor más importante de su crecimiento: LA CONFIANZA de sus clientes. En la práctica dicha actividad aceleró su crecimiento es como vemos a los tenedores de los "vales" o depositantes acudir a los bancos por depósitos de desembolso en dinero efectivo o monedas, por lo que la circulación así como la rotación de estas operaciones de retiros y depósitos, posibilidad que trae la finalidad de prestar parte de los fondos sin tener cuenta la fecha de vencimiento y sin que la confianza del público en el banco se viera afectada.

De modo que desencadenó en el resurgimiento de nuevas teorías Económicas relativas a este Sistema Financiero, dándose como base a la necesidad de mecanismos viales para la ejecución de una eficiente comercialización e impulsado en la masificación de la producción. Es por lo tanto como el economista John Law entendió de todo el proceso bancario relacionado de la mayor cantidad de "vales" que permitían la cobertura de moneda metálica en depósitos, y estos a su vez en la contabilidad reflejaban que por cada cantidad de moneda recibida había sido expedido un vale que contenía indicado tal depósito, en tal modo que el valor sumado de todos los "vales" tenía que coincidir con el total de depósitos, de manera que el valor de los préstamos que se hicieron no tenía que ser entregado necesariamente en oro, plata o cualquier otro tipo de moneda que el banco tuviera, sino que era mucho más fácil para el banco entregar el préstamo en "vales" claro que estuvieran respaldados en los mismos depósitos. Lo cual permitió entonces que los bancos tuvieran en circulación más cantidad de "vales" que el valor de los

mismos depósitos, siempre y cuando fueran pagados en el momento de su exigencia; lo cual es el antecedente de lo que hoy conocemos como CREDITO BANCARIO.<sup>22</sup>

Otro de los mecanismos bancarios es el de la rotación corriente de dinero, surge por el aceleramiento de hechos por la captación rápida de retiros y captación de dinero, estos dejaban la posibilidad al banquero de recibir depósitos; pero a su vez no se obligaban como banco a devolverlos en una fecha fija, sino cuando lo tuviera en depósito a bien del depositario o cliente. Operación que se denominó "depósitos a la vista". Con esta aclaración vemos que nace el cheque que ya se distinguen del billete, el cual era un depósito que como objeto tenía entregar una cantidad a una persona determinada y contenía una fecha de entrega.

Solo desde ese entonces vemos como la actividad financiera se volvió algo normal de modo que cada uno de estos ejemplos que con claridad nos demuestra esta instrumentación la moneda como medio de cambio base mediante la cual se desarrolle el mundo del comercio, y se habilite la creación de un sistema financiero que trajera consigo certeza al proceso de acuñación y seguridad en su desarrollo, para que proporcione un crecimiento en las economías no solo particulares sino Estatales también.

---

<sup>22</sup> Rodríguez Azuero Sergio. Contratos Bancarios. Quinta Edición... Bogotá 2002. Pág.113

CAPITULO No. 2. - INTERMEDIACION.- CONCEPTO.- ETIMOLOGIA.- SUJETOS.- Concepto.- Intermediación Financiera.- Sectorización.

La importancia de la intermediación radica en ser uno de los pilares en donde se basa la actividad financiera, premisa entendida, o más bien confundida en el léxico común la cual se refiere a los Intermediarios Financieros con los Intermediarios Bancarios, con lo cual se confunde el todo; con la parte específica pues la actividad financiera es el todo; y parte de ello son las actividades bancarias; de manera que las actividades financieras pueden ser ejecutadas por otros agentes o instituciones financieras y no solo por los bancos.

Así los Intermediarios Financieros son los organismos o instituciones encargados de captar los recursos de capital y transferirlos a los sectores productivos de la actividad económica; en tanto la <sup>23</sup>actividad bancaria se resume en operaciones de crédito, lo que motiva a la función intermediaria: como captadores y colocadores de recursos, y no lo hace diferentes a ser parte de una economía monetizada, en tanto precisa de agentes idóneos para manejar la moneda y que, en consecuencia, como son sus administradores, es por ello que realizan las operaciones de crédito que se derivan de la mayor o menor disponibilidad de los dineros en su poder. Intermediarios financieros, que generalmente se los conoce a los bancos y otras instituciones financieras de las

---

<sup>23</sup> Rodríguez Azuero Sergio. Contratos Bancarios. Quinta Edición... Bogotá 2002. Pág. 139

que hablaremos más adelante; estas son las que se realizan la intermediación y, se resume en la captación y colocación de recursos ya sea mediante la colocación de instrumentos típicos y privativos.

Hoy por la globalización y el proceso ágil de la transformación económica y la necesidad; de los mecanismos más adecuados se puede decir que se a sustituido a la banca múltiple, en razón de la especialización de los ahorradores en hacer inversiones, es decir; Orientar<sup>24</sup> sus flujos hacia inversiones más rentables, produciéndose así la necesidad de no solo captar dinero sino de intensificar sus servicios, consecuentemente la banca se ha convertido en universal y poli-funcional.

De estos Servicios que son prestados por instituciones especializadas con funciones que van mucho más allá de la sola intermediación, concluimos señalando que su actividad se ha proliferado y desarrollado de tal modo que operan en los mercados de divisas, de valores, de derivados, de seguros y otros. Razones que han servido para redefinir el marco jurídico, es decir; sustituir o modificar el régimen legal propio y los mecanismos de control administrativo.

En la práctica hablar de intermediación entrando en un sentido amplio, o sea en un nuevo panorama bancario con el pasar del tiempo, dicha intermediación constituye, un fundamento para formar el sistema bancario o financiero; entonces servir de intermediario entre quienes buscan dar empleo o hacer productivo ese capital y

---

<sup>24</sup> Rodríguez Azuero Sergio. Contratos Bancarios. Quinta Edición... Bogotá 2002. Pág. 141

quienes carecen de él; acudiendo los primeros al banco a entregar el capital; y los otros requiriendo dinero para realizar inversiones; esto llevó a dar inicio al desarrollo de sociedades bancarias que realicen este contacto entre quien tiene capital y quien requiere de el, por lo tanto esta actividad es el fundamento de la INTERMEDIACION FINANCIERA.

## 2.2. - ETIMOLOGIA DE LA PALABRA INTERMEDIACION:

A continuación enunciamos algunas definiciones jurídicas del término objeto del estudio, lo cual es necesario para un en mejor entendimiento.

a) INTERMEDIAR.- “Hacer de intermediario. Servir de intermediario”.<sup>25</sup>

b) INTERMEDIARIO.- “Quien hace o sirve de enlace o mediador entre varias personas; y más singularmente entre productores y consumidores, Debido a ello, el nombre de intermediarios se aplica a comisionistas y representantes, a comerciantes, proveedores y a acaparadores”.

Concepto de Índole Mercantil.- “Distinta es la posición del intermediario representante que, en nombre de otra o de otras personas, contrata los servicios de un intermediario para que trabaje en su beneficio, por cuenta y orden exclusivas de quien cuyo mandato ostenta. Al actuar como mediador, que pone en relación a las partes que concertarán el contra de trabajo, sin contraer responsabilidad alguna directa, su papel es el de

---

<sup>25</sup> Cabanellas Guillermo Diccionario Jurídico de Derecho Usual. Tomo V, Pág. 467

representante del patrono, al que obliga, sin quedar obligado el representante personalmente. De establecerse la responsabilidad solidaria de ese intermediario, asumiría, frente a los trabajadores, todas las obligaciones".<sup>26</sup>

De todo lo anterior concluimos que es preciso verificar el entorno analítico del sistema financiero, lugar en el que existen sujetos; a quienes se denomina agentes de intermediación financiera; estos pues son diferentes, y cada uno de ellos forman parte de un sistema económico pero están dentro del sistema financiero; estos son quienes toman decisiones diferentes en el transcurso de su actividad productiva en la economía de un país. Decisiones importantes como son las referentes a la producción, al consumo y al ahorro.

Aunque en ocasiones estos agentes (bancos) económicos sufren problemas eminentemente de carácter privado, es decir, a manera de ejemplo explicaremos uno de los suscitados por ser intermediadores. La autofinanciación, es decir, generan los recursos necesarios para llevar a cabo sus inversiones; pero este tipo de hechos no siempre se produce ante la existencia de unidades económicas que transitoriamente se encuentran en distintas posiciones, en tanto que ellas pueden ser deficitarias de recursos, es decir, afrontan desajustes entre sus corrientes de cobros y pagos.<sup>27</sup> Por lo que podemos ver que esta situación pone de manifiesto la necesidad de intercambiarlos, actuando como demandantes o como oferentes, al objeto de que sus decisiones lleguen a buen

---

<sup>26</sup> Cabanellas Guillermo. Diccionario Jurídico de Derecho Usual Tomo V, Pág. 467

<sup>27</sup> Rodríguez Azuero Sergio. Contratos Bancarios. Quinta Edición... Bogotá 2002.

recaudo; además aquellas unidades con necesidades de financiación, pero que a su vez están derivadas de la carencia de medios de pago o la llamada falta de liquidez; por lo que en determinados momentos, han de endeudarse, pidiendo recursos a aquellos otros sujetos, las ahorradoras, o las denominadas instituciones del sistema financiero que ingresan más de lo que gastan.

No obstante, en el desarrollo de toda actividad económica es lógico o aún más posible desear que entre los ahorradores e inversores no coincidan por lo general, y es en virtud de diversos factores o características como son los de liquidez, seguridad y rentabilidad, los que se ofrecen; o sea los activos que una vez emitidos, por los inversores quienes a su vez no se ajustan a las preferencias de los ahorradores, son pues los que no pudiéndose efectuar consecuentemente origina un problema, si lo hace como el tipo de financiación directa.

### 2.3. - EL INTERMEDIARIO FINANCIERO.- SUJETO.-

La figura del <sup>28</sup>intermediario financiero, que es el sujeto directo; quien va a operar y tiene como misión fundamental la de proporcionar a los demandantes de fondos aquellos recursos que necesitan, en tanto que a los ahorradores se les suministra de activos en función de cuales sean sus deseos o preferencias, pudiendo ser estos generalmente dineros que serán otorgados mediante títulos, que al transformar los mismos ya sean en activos o títulos primarios; estos adquieren de los demandantes los

---

<sup>28</sup> Rodríguez Azuero Sergio. Contratos Bancarios y su significación en América Latina. Tercera Edición. Bogotá. Pág. 104

recursos para adaptarlos a sus gustos en forma de activos indirectos.

En resumen de lo dicho anteriormente son entonces los agentes económicos, quienes están pues llamados ordinariamente "intermediarios financieros", estos al momento de prestar o tomar recursos en el transcurso del tiempo dan lugar al nacimiento de las relaciones financieras, relaciones financieras supeditadas a la utilización como mecanismo dentro de la economía.

El poder real ejecutan los llamados instrumentos de la economía financiera y por supuesto con base legal son en parte elementos económicos que pueden y deben facilitar las operaciones, ya que conforme a su fundamento vemos si es proporcional en base al intercambio de bienes y servicios, como también observamos el proceso de crecimientos de la actividad económica y productiva de un país, permitiendo la circulación de las unidades monetarias, divisas, para lo cual es importante en la necesidad se de un perfeccionamiento y tecnologización de los medios los mismos, que requiere de una solvente consolidación de un sistema.

Sistema que debe tener las características como son la: certeza y la eficacia, de manera que mediante la utilización de instrumentos financieros se han, de propiciar las adecuadas vías de ejecución del sistema financiero, entrando en esfera del ámbito macro y micro económico de una nación. No obstante y en consecuencia será la intermediación el medio idóneo por el cual se solventa,

promueve la producción; en tanto sea parte en la coordinación de proyectos comerciales importantes.

El nivel de desarrollo alcanzado por el sistema financiero de un país está en función del grado de autofinanciación, pues en la medida en que sea menor el déficit, (cifra de ahorro total), mayor será la participación de la suma de la intermediación financiera y de la contratación directa de títulos en la inversión.

Para un mejor entendimiento de lo dicho anteriormente, es decir; según lo dicen autores como Rodríguez Azuero; la importancia de los intermediarios financieros será mayor, en tanto que la colocación directa de títulos de deuda entre los oferentes de fondos sea menor.

Finalmente, refiriéndonos a una parte de la intermediación, enuncio a la creación de <sup>29</sup>medios de pago, así como a la mayor participación de los bancos en la oferta monetaria, es como crecerá la cantidad en que las entidades bancarias sean más importantes que el resto de intermediarios financieros.

Todo este intercambio de los activos financieros entre las instituciones, generalmente las bancarias, tiene lugar en los mercados financieros, si bien su existencia no es condición necesaria para que éste se produzca, pues es otro medio de intermediación y su importancia esta basada en el crecimiento sustentable y equilibrado de los países desarrollados como los subdesarrollados es

---

<sup>29</sup> RODRIGUEZ AZUERO SERGIO. Contratos Bancarios su significación América Latina. 3ra.Edición. Bogota Pág. 104

imposible no hablar de mercados financieros y es fácil visualizar su importancia.

En consecuencia estos instrumentos e intermediarios financieros, junto con los mercados financieros, en los que tienen lugar los intercambios de los activos financieros, constituyen lo que denominamos <sup>30</sup>sistema financiero, cuyo estudio se refiere al análisis de aquellas vías o canales por los cuales pasa el ahorro para su conversión en lo que se denomina inversión, desde las unidades de gasto con superávit hasta las unidades de inversión deficitarias.

Como ejemplo de una diferente modalidad de intermediación tenemos lo que constituyen en esencia <sup>31</sup>los seguros de vida, en razón de que estos captan recursos del público y los colocan a través de operaciones de inversión, intermediación hecha por las sociedades de capitalización, o las bolsas de valores que si bien no son intermediarios directos, su actividad radica en si lo son directamente si se trata de detentadores de títulos de capital. Y por último trataremos de ejemplificar a las almaceneras generales de depósito las mismas que emiten, el certificado de depósito y el bono de prenda, se constituyen en los promotores indirectos del crédito y la movilización de los activos depositados en sus bodegas.

---

<sup>30</sup> CONTRERAS VILLAVICENCIO ALFREDO. D. Bcn. y Monetario. 1ra Edición FOCET Abad. Tomo I 1999. Quito Pág.19

<sup>31</sup> Rodríguez Azuero Sergio. Contratos Bancarios. Quinta Edición... Bogotá 2002. Pág. 141

#### 2.4.- SECTORIZACION DE LA INTERMEDIACION

La Intermediación Financiera en los diferentes sectores:

a) Intermediación Financiera de entidades Privadas: Esta se refiere en cuanto a la intermediación financiera efectuada por entidades privadas, cabe señalar que es el Estado, quien ejerce la supervigilancia y control de tales entidades, a través de la Superintendencia de Bancos.

La entidad trata de precautelar los intereses de los ahorristas y de quienes confían sus fondos a las entidades financieras privadas, mediante la expedición de normas que rigen el detalle de sus actividades, así como por una constante supervigilancia de sus actuaciones, a fin de que se ajusten a las normas legales y reglamentarias correspondientes.

b) Intermediación Financiera de Entidades Públicas: Determinadas por las actuaciones de los entes públicos en el ámbito operativo del sector financiero; estas se concretan en una asunción parcial del suministro directo del financiamiento a ciertas actividades. Su fin radica en el papel que juega el sujeto Estado; ya que es el quien confiere financiamiento directo para la ejecución de proyectos de entidades públicas considerados prioritarios en los planes de desarrollo, como en el caso de nuestro país a través del Banco del Estado (BEDE), pues es quien otorga financiamiento al sector agropecuario, y a la artesanía y pequeña industria mediante la actuación del Banco Nacional de Fomento, entre otras.

Esta sectorización de la intermediación es más hecha con un fin didáctico, la misma que se plasma como el fundamento, donde emana la actividad financiera; la intermediación realizada por la actividad bancaria o por su medio de su ejecución, como lo denominamos.

## PRINCIPIOS CONCEPTUALES DE LA ACTIVIDAD BANCARIA

La actividad bancaria fundamentada en la intermediación, radica en prever; siendo esta una de sus funciones más trascendentes; el proceso de evolución o desarrollo de la actividad bancaria no es la de simplemente conservar y custodiar el dinero de los depositantes, sino que ellos podían utilizar esos depósitos para prestar dinero a terceras personas y aun a los mismos depositantes, mediante operaciones paralelas a la del depósito.

Tales préstamos inicialmente se realizaban sin el consentimiento del depositante, pero poco después todos los depositantes estaban al corriente de que sus dineros; los cuales tenían en el banco obviamente; el dinero de éste, era quien los prestaba a otras personas. Luego a partir de ahí, a la vez de ser el banco el que recibía una compensación por conservar y custodiar el dinero del depositante, fue desde entonces el cliente (depositante); el que empezó a recibir una compensación por el hecho de efectuar un depósito en un banco. En virtud de la necesidad que los bancos entendieron que era preferible pagar un poco por recibir depósitos, y luego al prestar ese dinero recibido; venían pues realmente a obtener más provecho; que en cobrar por sólo custodiar y conservar un dinero en depósito. Lo que dio paso al denominado <sup>32</sup>contrato mercantil, con la voluntad de los depositantes;

---

<sup>32</sup> Muirragui Villagomez Gonzalo. Biblioteca de Derecho Económico. Primera Edición. Editado en el Banco Central del Ecuador. Quito Ecuador. 1986

es decir, previo conocimiento y consentimiento de lo que iba a hacerse con su dinero custodiado.

#### ACTIVIDAD BANCARIA INTERNACIONAL.-

La actividad bancaria trasciende las fronteras nacionales, ya que no sólo abastece requerimientos de la comunidad nacional, sino que provee a las necesidades de la comunidad internacional. Nacen por lo tanto las instituciones internacionales y transnacionales que tienen por finalidad ayudar al crecimiento económico de las naciones y armonizar las relaciones económico – financieras entre ellas.

Enumerando las más importantes economías financieras actuales son quienes ejercen una fuerza colateral dentro del crecimiento económico de un país, ayudando a solventar gastos administrativos y financiando problemas de carácter emergente, pero su efecto también es contraproducente ya que el endeudamiento al que han sumergido a las comunidades de países en vías de desarrollo, sin lugar a duda es hoy uno de los problemas sociales más frecuentes en países como el nuestro

A continuación enunciare algunas

- a) Banco Mundial de Desarrollo
- b) Banco Internacional de Desarrollo. BID
- c) Fondo Monetario Internacional

CAPITULO No.3. - SISTEMA FINANCIERO.-  
CONCEPTUALIZACION.- SISTEMA FINANCIERO EN EL  
ECUADOR NATURALEZA JURÍDICA.-

3.1. - SISTEMA FINANCIERO.- CONCEPTUALIZACION.

Anteriormente establecimos los antecedentes del proceso de evolución en los cuales se funda una actividad bancaria, la misma que poco a poco se ha convertido en un sistema especializado. En sus indicios la actividad bancaria tomaba forma de sistema, pero el mismo requirió de un largo proceso de evolución en donde se acentuaron las características más importantes y fundamentales como la intermediación que es de la cual emana el ejercicio de su función.

Es en el<sup>33</sup> siglo XVIII en Europa que debido a su desarrollo y trascendencia en base a la necesidad, en el comercio dio paso a un verdadero Sistema Bancario, que vinculando la necesidad y la actividad comercial, fue el motivo que desencadenó en un acelerado crecimiento económico mundial, dicha actividad requirió de una solvente intervención estatal. Razón por la cual el interés ya no solo fue privado, sino público también, viéndose entonces con claridad la búsqueda de un mercado financiero, el cual demuestra su fundamento en la necesidad de regular, controlar y dirigir a bien, un sistema que dé; certeza y seguridad jurídica para así poder desarrollarse debidamente.

---

<sup>33</sup> Muirragui Villagomez Gonzalo. Biblioteca de Derecho Económico. Primera Edición. Editado en el Banco Central del Ecuador. Quito Ecuador. 1986

El sistema financiero posee de un marco institucional de las entidades financieras y bancarias: entidades ya sean en tanto públicas o privadas, todas estas realizan intermediación financiera.

Por lo tanto es el Sistema Financiero Bancario un conjunto de normas que organizan parte de la economía mediante leyes de carácter general e imperativo a los agentes o sujetos, los cuales se les denomina Instituciones financieras, sociedades, cooperativas, mutualistas, compañías o bancos, etc., todos estos forman parte del SISTEMA FINANCIERO, sistema que requiere de pautas que determinen su creación, organización, así como sus actividades, en todo su funcionamiento y así la extinción de las mismas.

Pero a su vez todo este complejo sistema financiero requiere de mecanismos de control, el cual debe determinar su ámbito de acción y ejecución, en la actualidad es el Estado en la mayoría de países quien se encarga de realizar el control con el fin de promulgar un eficaz y adecuado marco jurídico para que sea eficiente desarrollando de la actividad financiera como tal, es en virtud de lo dicho, que el Estado crea instituciones que controlen y regulen las políticas monetarias, financieras y crediticias de cada país.

Dicho de otro modo al sistema financiero o llamado también sistema bancario, tiene o esta dotado de un conjunto de autoridades con la potestad y capacidad legal, estas entidades e instituciones están supeditadas a

establecer mecanismos según lo que señalan las normas que realizan y controlan la intermediación en el crédito, pero dicha función requiere además de estas autoridades capaces legalmente y ejercen su potestad de control en bienestar de la colectividad.

Estos intermediarios realizan funciones distintas pero íntimamente relacionadas, entre cada uno de ellos; algunos de ellos más complejos que otros menos, con operaciones y funciones diversas de carácter y en sentido que sean estas funciones las que determinadas por autoridades competentes de acuerdo a la ejecución de sus funciones supeditadas a la variación y categorización, en virtud de su potestad. La situación que el intermediario posea esta relacionada según el marco institucional financiero, y la coordinación, ejecución de sus funciones se lo establece según una categorización basada en el giro de sus actividades u operaciones de intermediación de lo cual podemos decir; que fácilmente se diferencian entre sí, a las instituciones que realizan intermediación directa a través de los bancos de primer piso y que además de captar dinero del público, emiten obligaciones como por ejemplo son las tarjetas de crédito, a diferencia de las funciones de las aseguradoras, de acuerdo al giro de sus operaciones que realizan, utilizan una sola institución financiera según lo permite la ley.

De igual manera tenemos como otro ejemplo, este corresponde a las instituciones que solo pueden hacer una operación como es el caso de las mutualistas o las cooperativas de ahorro y crédito ya que su función esta determinada o concebida en una clasificación según sea

su grupo; no así ocurre en el caso del ejemplo anterior que trata de un aspecto poli funcional.

#### CLASES PRINCIPALES DE LOS BANCOS.-

a) Bancos Comerciales o de Depósito: <sup>34</sup>conocidos como intermediarios financieros que captan recursos del mercado, especialmente a través de los depósitos bancarios y que los utilizan, junto con su propio capital y reservas, para hacer préstamos a corto plazo, por medio de contratos de mutuo o de descuento. En la práctica son utilizados para los gastos de consumo ordinario.

b) Bancos Financieros o de Inversión:<sup>35</sup> Reciben el nombre de Corporaciones o Sociedades Financieras, que captan recursos del público, y se valen de depósitos o préstamos a mediano y largo plazo, por ejemplo en la emisión de bonos u obligaciones y que colocan dichos recursos, junto con su propio capital, de modo que luego constituyen créditos que más bien son inversiones de capital en determinadas empresas. Se sirven de ellas empresas (créditos para la industria) que requieren crédito para comprar aquellos activos de empresas cuyo elevado costo y lenta amortización no permiten financiarlos con recursos a corto plazo, por medio de instrumentos de captación, la emisión de obligaciones y de colocación, inversión en los capitales de las empresas.

---

<sup>34</sup>Rodríguez Azuero Sergio. Contratos Bancarios. Quinta Edición... Bogotá 2002.Pág.142

<sup>35</sup> Rodríguez Azuero Sergio. Contratos Bancarios. Quinta Edición... Bogotá 2002.Pág.143

c) Bancos Hipotecarios: <sup>36</sup>De crédito Hipotecario, captan recursos del público a través de la emisión de títulos llamados cédulas y bonos hipotecarios, los que se encuentran respaldados en los créditos constituidos a su favor. Estos son colocados en operaciones de crédito para la construcción de vivienda, y tienen la garantía real de una hipoteca constituida sobre el bien inmueble comprado. Surgieron motivados por una necesidad económica de financiamiento en el mercado, surgió en América Latina con el afán de dotar de vivienda. Son utilizados también como instrumentos precisos de captación y colocación de sus recursos.

d) Bancos de Ahorro: <sup>37</sup>recogen los pequeños ahorros de la comunidad a través del contrato de depósito en cuenta de ahorros, caracterizado por la entrega de un título probatorio, llamado libreta de ahorros, en caso de emisión por bonos o estampillas de ahorro. Son captaciones de dinero para inversiones generalmente seguros. Favorecen o ayudan a financiar préstamos a corto, mediano y largo plazo incluso son captados para la vivienda pero también conocidos como ahorro contractual.

e) Bancos Fiduciarios: <sup>38</sup> llamados también sociedades fiduciarias son aquellos que obtienen sus recursos de la transferencia de bienes que se les hacen en virtud de la celebración de un contrato de fiducia mercantil o fideicomiso, se caracteriza por la obligatoria destinación de los mismos a una específica finalidad indicada por el fiduciante se limita a realizar los llamados encargos de

---

<sup>36</sup> Rodríguez Azuero Sergio. Contratos Bancarios. Quinta Edición... Bogotá 2002.Pág.143

<sup>37</sup> Rodríguez Azuero Sergio. Contratos Bancarios. Quinta Edición... Bogotá 2002.Pág.143

<sup>38</sup> Rodríguez Azuero Sergio. Contratos Bancarios. Quinta Edición... Bogotá 2002.Pág.144

confianza, todo esto se da a partir de un contrato de mandato mercantil, el mismo que está supeditado a la colocación de sus recursos, y deben obedecer a los mandatos del cliente. <sup>39</sup>(Contratos de fiducia mercantil: actúan frente a terceros como propietarios de los recursos que utilizan, mantienen un vínculo que genere obligación con su cliente que implica que actúen por cuenta y en beneficio del fideicomisario. Tienen una salvedad, no pueden recibir depósitos ni captar recursos por otras vías, es así como su obtención de recursos es diferente, por lo tanto requieren reglamentación especial según el país).

f) Bancos de Capitalización: <sup>40</sup>Contienen una función específica a un banco, estos se realiza por medio de un contrato de capitalización, negocio que, está encaminado a permitir la formación de un capital a través del ahorro permanente y constante o mediante el pago de una suma única, modalidad en verdad excepcional. Así los recursos obtenidos se designan por los bancos o sociedades de capitalización, constituyen reservas técnicas destinadas a poder garantizar el reembolso de los capitales los que, a su turno se invierten en activos líquidos y seguros, pero también hacen préstamos a sus clientes, de ordinario como consecuencia del reembolso o como un anticipo del ahorro. Su particular constituye en los reembolsos anticipados mediante sorteos, manera que el ahorrista no sólo tiene la certeza de poder recibir su capital, sino que este a su vez genera un incremento, al finalizar el tiempo del programa, sino que tienen la expectativa adicional de poder obtener en forma

---

<sup>39</sup> Rodríguez Azuero Sergio. Contratos Bancarios. Quinta Edición... Bogotá 2002.Pág.145

<sup>40</sup> Rodríguez Azuero Sergio. Contratos Bancarios. Quinta Edición... Bogotá 2002.Pág.145

anticipada la suma cuya capitalización ha emprendido, si sale favorecido en un sorteo.

#### CLASIFICACION SECUNDARIA DE LA BANCA O LOS BANCOS.-

1. - Nacionales y Extranjeros.- <sup>41</sup>A esta clasificación se considera según el domicilio que por lo general se refleja en la integración del capital por accionistas nacionales o extranjeros. Las posibilidades de operación, de tal manera que, si de bancos comerciales se trata, utilizarán los mismos instrumentos de captación y colocación, pero están condicionados por diferentes factores como son los de política interna y siempre que ello no transgredida a las garantías constitucionales de igualdad es posible que a los bancos extranjeros se les limiten algunas posibilidades, como por ejemplo captan ahorro interno o restringen el marco de sus actividades a la celebración de operaciones de comercio exterior o cualquier otra limitación similar. Por lo que cada país sujeto a acuerdos internacionales confiere la clasificación con sujeción a un marco jurídico internacional.

2. - Bancos Público y Privados: <sup>42</sup>Se distingue en este calificativo a que sea público y lo será siempre que la banca éste nacionalizada o sea privado, por lo que existe la posibilidad de que el capital utilizado en su formación, su dirección, esté en manos de particulares. En la mayoría de países coexisten tanto unos como otros bancos, es

---

<sup>41</sup> Rodríguez Azuero Sergio. Contratos Bancarios. Quinta Edición... Bogotá 2002. Pág. 146

<sup>42</sup> Rodríguez Azuero Sergio. Contratos Bancarios. Quinta Edición... Bogotá 2002. Pág. 146

bueno advertir que la razón que justifica la existencia de los bancos públicos parece ser la de enderezar sus actividades hacia el fenómeno o atención de determinados sectores que, por merecer una particular protección del Estado o no ser susceptibles de un servicio eficaz dentro de las leyes de mercado corriente, se ponen en manos de organismos estatales para que los atiendan. Sin embargo, no es extraño encontrar en América Latina bancos públicos que compiten abiertamente con la banca privada en todas sus operaciones comerciales y en la atención de la misma clientela.

3. - Bancos de Crédito agrícola y ganadero o minero: Y aún podrían mencionarse otros sectores, porque apenas hemos querido indicar con esta clasificación aquella que deriva del sector específico atendido por un banco determinado, sin que la atención del sector implique la utilización de mecanismos distintos de los que emplearían sus colegas para atender la clientela corriente. Desde luego, según las necesidades de un sector u otro, el crédito será a un plazo u otro, se exigirán distintas garantías, pero en últimas, y por regla general, los mecanismos de captación y colocación serán los mismos.

4. - Bancos Corporativos.- Obedece a diferencias sobre el objeto fundamental, será común al de otros bancos, sino a la circunstancia de que su estructura de recursos se levanta a partir de asociaciones cooperativas o mutuales, en las cuales se supone que el esfuerzo colectivo de los asociados no sólo contribuye a la consecución de los fondos recibidos por la entidad sino que, a su turno, son éstos asociados los que en primer término, cuando no

exclusivamente, tienen derecho a recibir crédito o a utilizar los distintos servicios financieros que ellos puedan prestar.

Después de haber establecido condiciones generales del sistema financiero, es importante hablar sobre todo un sistema bancario, el mismo que requiere como dijimos anteriormente de un conjunto de autoridades, entidades e instituciones que señalan las normas, las que deben ser realizadas y controladas para que se realice una correcta intermediación y crédito. Así, pues se da mediante tres estamentos con funciones distintas, íntimamente relacionados, cada uno de ellos complejo, esta integrado por una o más autoridades, o clases de entidades o instituciones, cuyo conjunto conforma, sistema bancario o financiero.

En primer lugar la actividad bancaria nace como respuesta a una actividad mercantil surgida de las relaciones de los particulares (Derecho Privado), por lo que se requiere de la intervención Estatal (Derecho Público), como en ente regulador. No obstante surge un problema, el cual constituye el inicio de nuestro estudio en el análisis de la validez de la normativa jurídica, a consecuencia de la formulación de los principios dados en la normativa legal de cada país.

## INSTITUCIONES FINANCIERAS ECUATORIANAS.- NATURALEZA JURIDICA.

Los Grupos de las Instituciones financieras, privadas, públicas, y las de servicios auxiliares como hemos dicho anteriormente, o las denominadas IFIS son los sujetos que ejecutan la intermediación, parte fundamental de esta actividad financiera, desarrollada en la diversidad de sus funciones; más resulta que su naturaleza jurídica lógicamente, se encuentra prevista en el ordenamiento jurídico Ecuatoriano, y en principio obviamente desde su Carta Fundamental Art. 242 Título XII, DEL SISTEMA ECONOMICO Capitulo No. 1 Principios y en el Art. 243 PRINCIPIOS:

Art. 242: "La organización y el funcionamiento de la economía responderán a los principios de eficiencia, solidaridad, sustentabilidad y calidad, a fin de asegurar a los habitantes una existencia digna e iguales derechos y oportunidades para acceder al trabajo, a los bienes y servicios: y a la propiedad de los medios de producción".

Art. 243: "Serán los objetivos permanentes de la economía:  
1.- El desarrollo socialmente equitativo, regionalmente equilibrado, y ambientalmente sustentable democráticamente participativo.

2.- La conservación de los equilibrios macroeconómicos y unos crecimientos suficientes y sostenidos.

3.- El incremento y la diversificación de la producción orientados a la oferta de bienes y servicios de calidad que satisfagan las necesidades del mercado interno.

4.- La eliminación de la indigencia, la superación de la pobreza, la reducción del desempleo y subempleo: el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, y la distribución equitativas de la riqueza.

5.-La participación competitiva y diversificada de la producción ecuatoriana en el mercado internacional.

Pero sin duda el enunciado legal más relevante de acuerdo a nuestro estudio; es decir, relativo al orden de control Estatal tenemos al Art. 244 que dice lo siguiente:

“Dentro del sistema de economía social de mercado al Estado le corresponderá:

1. Garantizar el desarrollo de las actividades económicas, mediante un orden jurídico e instituciones que las promuevan, fomenten y generen confianza. Las actividades empresariales pública y privada recibirán el mismo tratamiento legal. Se garantizarán la inversión nacional y extranjera en iguales condiciones.

2. Formular, en forma descentralizada y participativa, planes y programas obligatorios para la inversión pública y referencial para la privada.

3. Promover el desarrollo de actividades y mercados competitivos, Impulsar la libre competencia sancionar, conforme a la ley, las prácticas monopólicas y otras que la impidan y distorsionen.
4. Vigilar que las actividades económicas cumplan con la ley y Regularlas y controlarlas en defensa del bien común. Se prohíbe el anotocismo en el sistema crediticio.
5. Crear infraestructura física, científica y tecnológica; y dotar de los servicios básicos para el desarrollo.
6. Empezar actividades económicas cuando lo requieran el interés general.
7. Explotar racionalmente los bienes de su dominio exclusivo, de manera directa o con la participación del sector privado.
8. Proteger los derechos de los consumidores, sancionar la información fraudulenta, la publicidad engañosa, la adulteración de los productos, la alteración de los pesos y medidas, y el incumplimiento de las normas de calidad.
9. Mantener una política fiscal disciplinada; fomentar el ahorro y la inversión; incrementar y diversificar las exportaciones y cuidar que el endeudamiento público sea compatible con la capacidad de pago del país.
10. Incentivar el pleno empleo y el mejoramiento de los salarios reales teniendo en cuenta el aumento de la productividad y otorgar subsidios específicos a quienes los necesiten.

Sistema debe estar regulado y supeditado al control de las entidades financieras competentes, mas resulta que su ámbito y su campo de acción lo determina la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, que no es más que la ley general la de establece e indica los parámetros en los que debe funcionar el sistema.

La importancia del sistema financiero, es por la interrelación de diferentes y diversos temas, tales como el económico, el tema la de política gubernamental entre otros; los mismos que están dentro del ámbito del derecho publico, sin embargo su trascendencia va mucho mas allá, estas y otras son las circunstancias como la agilidad y trascendencia de las actividades comerciales nacionales e internacionales; son las que traspasando hoy las fronteras internas basadas en la integración de las economías mundiales, y estas a su vez enmarcadas en convenios y acuerdos internacionales recíprocos son los que demarcan el camino para que este sistema se desarrolle. Unas de las recopilaciones de regulaciones importantes esta en el famoso Comité de Basilea; llevándonos a la conclusión que a pesar de ser una actividad ejecutada en gran parte por el sector privado y regulada por su propia ley, como dijimos anteriormente, hoy no se lo puede concebir o sectorizar en una sola rama del derecho, puesto que las dos ramas que ha pesar de ser diferentes interrelacionan sus papeles y a su vez demarcan jurídicamente el ámbito de acción de sus actividades, de las mismas que empezamos a hablar a continuación.

Ahora consecuentemente es preciso determinar la importancia de los entes de control, ya que son quienes

regulan y tratan la priori los temas que deben tratarse mediante una detallada y prolija regulación; mientras que si por ejemplo hablando de una operación se convierte o se transforma en una situación que le corresponda a la presidencia, por ser un tema de urgencia económica, el mecanismo para proceder y regularlo es diferente, realizándolo mediante un decreto es el proceso distinto al objeto de nuestro estudio.

Sin embargo si encasilláramos solamente bajo ciertos parámetros, de los que señala la LGISF, nos indica los mecanismos estructurados de ejecución para el proceder legal de las Instituciones del Sistema Financiero, pensaríamos que el papel de los entes de control no tendrían mayor incidencia dentro del campo de acción del sistema, de lo cual diremos que no es así, en primer lugar la LGISF no es el único cuerpo legal que señala el proceder del Sistema, y son los entes de control que tienen la potestad para regular los mecanismos de acción, denominado "CODIFICACIÓN DE LAS RESOLUCIONES Y REGULACIONES DE LA SUPERINTENDENCIA DE BANCOS, SEGUROS Y REASEGUROS" (Anexo #1 CD).

A lo largo de este trabajo iremos explicando conceptos, así como el proceso para la Regulación.

### 3.1. ESTRUCTURA.- a) Agentes financieros

Los Bancos son los primeros agentes financieros, estos generan las operaciones de esta actividad bancaria y financiera, es decir aquella que realizan operaciones

funcionales de la banca, claro que dentro de sus funciones primarias cuyo fundamento constituye la intermediación.

DEFINICION DE BANCO.-<sup>43</sup> ECONOMICO. "Los Bancos son establecimientos que se encargan de concentrar y regular las operaciones de crédito. DERECHO.- Constituyen generalmente sociedades anónimas dedicadas a realizar las múltiples operaciones comerciales originadas por el dinero y los títulos que lo representan, considerados como mercancías. Configuran, por tanto, entidades mercantiles que comercian con el dinero".

A continuación clasificaremos a los bancos según Rodrigues Azuero: <sup>44</sup>si bien los bancos se deben clasificar atendiendo a sus operaciones, en primer lugar por el sentido económico – político de su actividad, así también en cuanto a sus operaciones y un determinado sector de la actividad económica, sin embargo hay un aspecto fundamental que distingue a los bancos en cuanto a su tecnificación, lo que corresponde a una especialización de la banca con respecto a la intermediación, es decir; a sus funciones diversas a distintos intermediarios crediticios, o sea como un instrumento típico de captación o colocación de recursos. En la medida en que se utilice un instrumento distinto y particular puede justificarse, una calificación individual de un banco con respecto a los demás, elementos accesorios o distintos a estos.

---

<sup>43</sup> Cabanellas de las Cuevas Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. Edición Primera Editorial Heliasta. Argentina 1997  
Pág.48

<sup>44</sup> Rodriguez Azuero Sergio. Contratos Bancarios. Quinta Edición... Bogotá 2002.

<sup>45</sup>El sistema de Banca Múltiple, que funciona en algunos países por lo que sus bancos poseen una cláusula general de competencia, la misma que les otorga una la facultad de realizar todas las actividades propias de los diversos bancos, que son realizadas por uno solo; en los países desarrollados con sistemas especializados, pero esta facultad esta reglada e impuesta por ley, de modo que a su vez, es la ley la que limita estas funciones, referidas en esta cláusula. Vemos así en otros países, en los cuales funciona la banca bajo los dos sistemas conjuntamente, o sea banca múltiple y/o banca poli funcional; ya que es el sistema especializado el que trata que una sola institución financiera preste todos y cada uno de los servios y sean entregados al cliente, con el fin de proliferarse en concepto de la evolución de técnicas de mercadeo, y así evitar que el cliente acuda a distintos lugares para adquirir el servicio que este requiere.

Es predominante que la necesidad de enmarcar jurídicamente todas y cada una de las actividades que forman parte de las operaciones del sistema financiero, por el riesgo que corren cada una de las diferentes actividades, ya que en consecuencia tienen un altísimo poder de concentración de poder económico, principalmente por tener el ahorro, con el objeto de ser recaudadoras de depósitos del público a corto y largo plazo. Todas estas operaciones revestidas en tanto de un interés particular en primer lugar, que se vuelve un interés público exige una exhaustiva ordenación y vigilancia por parte de cada estado.

---

<sup>45</sup> Rodríguez Azuero Sergio. Contratos Bancarios. Quinta Edición... Bogotá 2002. Pág.142

3.1.1.- INSTITUCIONES FINANCIERAS PRIVADAS.-  
Contempladas en la Constitución de la República y reguladas por la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero en el Art. 1y2 , en primer lugar son:

- a) Bancos
- b) Sociedades Financieras
- c) Asociaciones Mutualistas de ahorro y crédito para la vivienda;
- d) Cooperativas de ahorro y crédito que realizan intermediación financiera con el público.
- e) Almacenes generales de depósito
- f) Compañías de arrendamiento mercantil
- g) Compañías emisoras o administradoras de tarjetas de crédito;
- h) Casas de Cambio;
- i) Corporaciones de garantía y retrogarantía;
- j) Compañías de titularización.
- k) Transporte de especies monetarias y de valores
- l) Servicios de cobranza;
- m) Cajeros Automáticos;
- n) Servicios Contables;
- o) Servicios de Computación;
- p) De Fomento a las Exportaciones
- q) Inmobiliarias propietarias de bienes destinados exclusivamente a usos de oficinas de una sociedad controladora o institución financiera.
- r) Otras que fueren calificadas por la entidad que la controle en cada país.

CAPITULO No. 4.-INSTITUCIONES FINANCIERAS PUBLICAS.-  
ENTES DE CONTROL.- EL BANCO CENTRAL DEL ECUADOR.-  
BCE.- BANCO DEL ESTADO BEDE. BANCO ECUATORIANO DE  
LA VIVIENDA.- BANCO NACIONAL DE FOMENTO.- BNF.- LA  
CORPORACIÓN FINANCIERA NACIONAL.- CFN.-

INSTITUCIONES FINANCIERAS PUBLICAS.- SUJETOS QUE SON  
PARTE DE LA ESTRUCTURA DE LOS ENTES DE CONTROL

4. 1. - INSTITUCIONES DEL SISTEMA FINANCIERO PÚBLICO.-  
Están constituidas por cinco entidades según consta en  
ordenamientos legales como la Constitución de la  
República del Ecuador:

El Banco Central del Ecuador: Art. 261 de la Constitución:  
“El Banco Central del Ecuador, persona jurídica de  
derecho público con autonomía técnica y administrativa,  
tendrá como funciones establecer, controlar y aplicar las  
políticas monetaria, financiera, crediticia y cambiaria del  
Estado y, como objetivo, velar por la estabilidad de la  
moneda”. El banco Central del Ecuador es el rector de las  
políticas del Estado en materias: Monetaria, Financiera,  
Crediticia y Cambiaria.

a) Monetaria porque dicta a través de su Directorio las  
regulaciones sobre la emisión de dinero, anteriormente ya  
que después con el proceso de la dolarización más se  
encargan del proceso del manejo de la moneda  
circulante.

b) Financiera porque igualmente el manejo del flujo de circulante, estableciendo encajes bancarios para el control del costo del dinero, a través de las tasas activas que son las que cobra el sistema financiero a sus clientes y las pasivas que son las que el sistema financiero paga por la captación de los dineros del público.

c) Crediticia, función que la ejerce a través de la obtención y concesión de líneas de crédito y control del buen uso a través del sistema financiero y nacional; y,

c) Cambiaria, función que igualmente la ejerce a través del manejo de disposiciones que tienden a mantener el valor de la moneda en relación con otras unidades monetarias de países extranjeros, como el dólar de los Estados Unidos de América; y, por cuanto maneja el flujo de entrada y salida de divisas.

El Banco Central del Ecuador es por definición una persona jurídica de derecho público. Tiene autonomía técnica y administrativa. Su objetivo es velar por la estabilidad de la moneda actual el dólar, verificar que haya suficiente circulante, esta institución se maneja a través de un Directorio conformado por cinco miembros que los propone el Presidente de la República y los designa el Congreso Nacional por mayoría simple. Duran seis años en sus funciones y se renuevan en forma parcial cada tres años. El Directorio designa de entre sus miembros a un Presidente por un período de tres años, con opción a reelección. Las normas fundamentales que lo rigen están contenidas en el Capítulo V del Título XII de la Constitución, en concordancia con el Título IV del Libro I de la Ley de Régimen Monetario y banco del Estado.

4.1.1.-BANCO CENTRAL DEL ECUADOR.- NATURALEZA: Banco Central del Ecuador: (Constitución Política 261 y la Ley de Régimen Municipal) persona jurídica de derecho publico, de duración indefinida, con autonomía técnica y administrativa con patrimonio propio.

FUNCIONES: Establecer, controlar y aplicar las políticas monetarias, financiera, crediticia y cambiaria del Estado, y con objetivo de velar por la estabilidad de la moneda.

BANCO CENTRAL DEL ECUADOR:

Con los cambios introducidos por la Ley para la Transformación Económica del Ecuador, el papel del Banco Central del Ecuador.

1. -Política Monetaria.- principio de plena circulación de las divisas internacionales en el país y su libre transferibilidad al exterior.
2. -La ejecución de la misma le corresponde al Banco Central
3. -Política Financiera: esta persona jurídica proponía un programa financiero que aprobaba su Directorio en forma anual.
4. -Actualmente el Banco Central ya no esta obligado a hacerlo.
5. -Política Crediticia: Esta institución concedía créditos a instituciones del sistema financiero para solucionar falta de liquidez, retiros de depósitos que afectan la estabilidad, para honrar derecho de preferencia de personas naturales depositantes y al gobierno nacional, previa autorización de Directorio.

6. - Con el nuevo sistema monetario ya no puede conceder créditos a estas instituciones.

7. - Política Cambiaria actualmente el banco central del Ecuador publica diariamente tipos de cambio de monedas extranjeras.

8. - No puede establecer tipo de cambio ya que tenemos el dólar, a comparación de antes que teníamos una moneda establecida denominada sucre.

#### ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES Y ATRIBUCIONES

Ø Banco Central del Ecuador se rige por la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, reglamentos internos y referentes a las regulaciones de su Directorio.

Ø Organismo Técnico, ejecutor de política fijada por el Directorio.

Ø Domicilio principal en Quito; oficinas en Guayaquil, Cuenca, Manta y otras ciudades.

#### FUNCIONES ADICIONALES

Le corresponde al Banco Central del Ecuador acuñación de monedas fraccionarias con valores menores a un DÓLAR.

Finalmente, Banco Central es depositario de fondos del sector público y agente fiscal y financiero del Estado.

Reseña de alguna de su más importante operación es, como Banco CENTRAL:

#### a) CAMARA DE COMPENSACIÓN:

Su funcionamiento se domicilia en las oficinas del Banco Central, o en las oficinas de un banco determinado. La presentación del cheque a la cámara de compensación

equivale a la presentación para el pago, en este caso el cheque debe ser pagado o protestado. Le corresponde al Banco Central establecer zonas de compensación.

#### b) EL ENCAJE BANCARIO.-

La Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado: dispone que instituciones financieras (excepto cooperativas de ahorro y crédito), están obligadas a mantener reservas sobre depósitos y captaciones que tengan a su cargo, la cual se denomina encaje. El encaje se mantiene en depósito en el Banco Central del Ecuador y marginalmente en cajas de propias de cada una de las instituciones financieras.

El directorio del banco central tiene la facultad de determinar porcentajes de encaje único del 4% para todos los depósitos y captaciones en dólares. Los bancos y demás instituciones del sistema financiero exentos de encajar sobre las obligaciones convertibles consideradas por la Superintendencia de Bancos como parte del patrimonio técnico.

También procede lo mismo con títulos y valores en circulación como es el caso de las cédulas hipotecarias, bonos prendarios y otros títulos valores similares características que fueren autorizadas por el Directorio del Banco Central del Ecuador. Las cuales no están obligadas a requerimientos de encaje bancario y demás instituciones financieras que se encuentren en proceso de liquidación o en saneamiento.

A su vez el requerimiento de encaje de cada institución financiera se establecerá semanalmente, aplicando el respectivo porcentaje al promedio semana de saldos diarios de depósitos y captaciones objeto del encaje, pero el resultado obtenido constituirá el requerimiento de encaje que, en promedio, debe mantener la institución financiera durante el periodo semanal inmediato siguiente; entendemos como periodo semanal = al lapso que va de jueves a miércoles incluyendo días no laborables.

Las instituciones financieras que incurrieran en posición de encaje semanal deficientes, podrán compensar dicha deficiencia, en uno o mas días de la semana, con los excesos de encaje de los demás días de la semana, mientras no hubiere repuesto o no tuvieren derecho a reponer posiciones de encaje semanal deficientes, serán mencionados por la Superintendencia de Bancos.

4.1.2.- BANCO DEL ESTADO.-BEDE.- Naturaleza.-  
Institución financiera publica con personería jurídica, autónoma y de duración indefinida.

Su validez jurídica proviene por la ley de Régimen Monetario y del Banco del Estado. Se encuentra domiciliada en la ciudad de Quito, pero también cuenta con sucursales en las principales ciudades que constituyen capitales de distritos.

Solvencia y prudencia financiera y control de la Superintendencia de Bancos, también sometido a Ley

General de Instituciones del Sistema Financiero y Control de Seguros y Reaseguros.

FUNCIONES: De entre las principales están:

Financiar programas, proyectos, obras y servicios del sector público: Es decir son un banco que otorga crédito interno para dentro del país, para ello necesitan de proyectos cuyo fin sea el desarrollo sostenible.

Prestan servicios bancarios y financieros destinados a favorecer el desarrollo de las actividades económicas nacionales. Para cumplir con estas funciones, el Banco del Estado actúa con recursos de su propio capital y de los que obtenga en el país o en el exterior, por cuenta propia de los Bancos para realizar las operaciones propias de los bancos, sociedades financiera o corporaciones de inversión y desarrollo del Estado, de los consejos provinciales, de las municipalidades, así como de las demás instituciones públicas que tengan finalidad social.

4.-1.3.-- BANCO DE LA VIVIENDA.- Naturaleza:

Banco de la Vivienda es una institución de derecho privado con la finalidad social o pública y crediticia para sector vivienda.

FUNCIONES: Banco Ecuatoriano de la Vivienda tiene como finalidad esencial el desarrollar una política crediticia, que procure la solución del problema de vivienda, tanto urbana como rural. Este proceso se lograra a través de la acumulación y provisión de fondos destinados a

construcción adquisición y adelanto de la vivienda de mediano y bajo costo.

Para el cumplimiento de este fin, podrá realizar múltiples operaciones como:

1. - Concesión de préstamos de mediano y largo plazo a instituciones dedicadas a mejorar la vivienda (asociaciones mutualistas de ahorro y crédito y cooperativas).
2. - Obtención de fondos a través de empréstitos de organismos financieros nacionales o extranjeros.
3. - Recepción de depósitos de las instituciones que tengan como finalidad el ahorro, y préstamo para la vivienda.
4. - Planificar desarrollo de grupos de vivienda de interés social y obras de urbanización.
5. - Hacer depósitos en asociaciones mutualistas de ahorro y crédito para vivienda.
6. - Contratar o efectuar directamente construcción de vivienda y obras de urbanización.
7. - Resolver reajuste de depósitos y préstamos que otorguen el Banco, asociaciones mutualistas o cooperativas de vivienda.
8. - Recibir depósitos de ahorro, de personas naturales o jurídicas.

#### 4. 1.4.-.-BANCO DE FOMENTO.- Naturaleza.-

Es la Ley Orgánica del Banco Nacional de Fomento en 1974 que fue dictada y calificada como una entidad autónoma, de derecho privado con la finalidad y con

personería jurídica y capacidad para ejercer derechos y contraer obligaciones. El Banco tiene su domicilio en Quito.

Y su funcionamiento se norma por disposiciones de Ley Orgánica, estatuto, reglamento y otras regulaciones. Su política crediticia, se sujeta a los planes y programas, desarrollo económico social que expida el Gobierno Nacional.

#### FUNCIONES:

El Banco Nacional de Fomento: estimula y acelera el desarrollo socio económico del país, mediante amplia y adecuada actividad crediticia. En tanto su objeto es el desarrollo de las siguientes funciones y actividades:

Otorgar crédito para fomento de producción agropecuaria, artesanal, de la pequeña industria, industrialización de productos agropecuarios, comercialización de artículos provenientes de estas actividades, forestal pesquero, la mediana industria y actividad turística.

Así como emitir valores fiduciarios y realizar otras operaciones con BCE y otras instituciones financieras del país y del exterior, también obtiene otras operaciones con el Banco Central del Ecuador y otras instituciones financieras del país y del exterior.

Concede garantías, opera con aceptaciones bancarias y efectúa cualquier actividad permitida a instituciones del sistema financiero, reguladas por la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero. Administra y actuar

como agente fiduciario de fondos especiales que se constituyan por el gobierno y entidades nacionales o internacionales de financiamiento, con fines específicos de fomento antes mencionado.

Participa en política nacional de estabilidad de precios y colabora en entidades gubernamentales, encargadas de comercialización de productos agropecuarios, a través de la financiación de estas actividades. Cuyo fin es propender (créditos preferenciales) a formación y desarrollo de cooperativas y organizaciones comunitarias, que realicen actividades afines con los objetivos del banco.

Promueve y organiza empresas de abastecimiento de artículos para la producción agropecuaria, pesca, pequeña industria y artesanía. Presta colaboración a organismos estatales y a los que realicen programas de asistencia técnica, para mejoramiento de condiciones de la agricultura, artesanía y pequeña industria. Tiende también a realizar cualquier actividad acorde con los objetivos que persiga el banco.

4.1.5.- CFN.- CORPORACIÓN FINANCIERA NACIONAL.-  
Naturaleza.- Ley de Corporación Financiera Nacional (1977) persona jurídica de derecho privado con finalidad social y pública. Domicilio principal en la ciudad de Quito, pudiendo tener sucursales y agencias dentro o fuera del país.

FUNCIONES.- Le corresponde a la Corporación Financiera Nacional estimular y acelerar el desarrollo económico del país básicamente en las actividades de la industria

manufacturera, agro industria, pesca y turismo. Debiendo cumplir con las siguientes funciones:

- Fomentar y captar el ahorro, propender el crecimiento organizado del mercado de capitales.
- Financiar actividad industrial, capital fijo y de operación.
- Participar en formación o ampliación de capitales de empresas industriales.
- Participar en formación o ampliación de capitales de empresas industriales.
- Incentivar inversión de capital en la entidad, en la transformación e integración de las empresas industriales.
- Encauzar el crédito externo hacia empresas industriales del país.
- Promover y ejecutar proyectos industriales con propios recursos o con los del Estado (actividades primordiales para desarrollo industrial del país o de una arrea regional.
- Coadyuvar en adecuada y completa elaboración y presentación de proyectos específicos de fomento industrial.
- Concede asistencia técnica a las empresas industriales.
- Establecer y manejar fondos especiales destinados al fomento de pequeña industria y artesanía.
- Actuar como agente financiero de inversión
- Presta servicio fiduciario, al Gobierno Nacional y Entidades de Derecho publico.
- Asesora y sirve de intermediaria en obtención de créditos externos
- para empresa privada o mixta.

CAPITULO No. 5. - ORGANISMOS DE CONTROL DEL SISTEMA FINANCIERO. LAS ENTIDADES DE REGULACIÓN Y SU INCIDENCIA EN LA PARTICIPACIÓN DEL ESTADO. CLASIFICACION.- A) LA SUPERINTENDENCIA DE BANCOS.- B) LA JUNTA BANCARIA.- CONTROL Y VIGILANCIA DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS.-

ENTIDADES REGULADORAS.- PARTICIPACION DEL ESTADO.

Una de las principales facultades correspondiente al sistema financiero, es decir; hablemos sobre la facultad reguladora, a que se refiere en esta materia y quienes son los sujetos del sistema que la ejercitan, en general su ámbito y validez jurídica. Por obvias razones la importancia de la primacía de la norma de carácter general, y en cuanto al lugar que ocupan las llamadas REGULACIONES Y RESOLUCIONES.

Al tratarse de un <sup>46</sup>Derecho Público Bancario, como la tendencia contemporánea, que implica una regulación estricta de las operaciones bancarias, y esta se sustenta en los principios de la llamada soberanía monetaria, o de las consideración de la banca como un servicio público, o en una y otra y se traduce en la prestación directa del servicio por parte del Estado o bien por intermedio de los particulares, pero por vía de concesión estatal. Excepcionalmente, la realización de las actividades en forma privada, pero siempre sometidas a una estricta regulación y a un severo control. Limitémonos entonces, en este a parte, a recordar cómo y dónde pueden estar

---

<sup>46</sup> Rodríguez Azuero Sergio. Contratos Bancarios. Quinta Edición... Bogotá 2002. Pág.133

específicamente asignadas las facultades reguladoras en esta materia, como una función estática, es decir de definición del marco general, o dinámica, o sea, la posibilidad permanente de modificar el ejercicio de la actividad siempre que las circunstancias lo exijan.

La primera fuente legitimadora de la capacidad estatal de regulación debe y suele encontrarse en la Constitución Nacional o en la Carta Fundamental del Estado respectivo, en donde se define si se trata de una función propia del Estado o si es una actividad particular, pero intervenida. etc., Allí debe existir el principio que permita sustentar algunas de las tesis expuestas como justificadoras de la actual tendencia o una distinta que conduzca a la misma conclusión práctica.

La segunda fuente, con base en lo dispuesto en la Constitución y dentro del sistema de la jerarquía piramidal de las normas, se encuentra en el legislador ordinario, bien que se llame Congreso o Asamblea ya que, por excepción, el Ejecutivo esté habilitado para cumplir su papel en todo o en parte. En este supuesto, la regulación de la actividad bancaria se hará por medio de leyes ordinarias, si se trata de función propia del Estado, o por leyes de intervención o las llamadas leyes excepcionales, si otro es el principio vigente.

Finalmente la dicha Regulación puede resultar de normas dictadas por una entidad especializada, autorizada, desde luego, por la ley y cuyas disposiciones se enderezan a cumplir tal finalidad o al manejo monetario que, por supuesto, incide en forma definitiva en el ejercicio y

aplicación de las funciones bancarias. Es el caso, en lo que se refiere a la última hipótesis, de las facultades asignadas a la Banca Central o reservadas al organismo de control, denominado en algunos países Superintendencia Bancaria o aun ejercidas en forma directa por el Ministerio de Finanzas, en otros casos. Alguna precisión cabe hacer sobre el concepto de aquella y sobre las funciones que habitualmente le son asignadas.

Los entes que regulan, vigilan y controlan constituyen el primer grupo y de ellos puede decirse que fundamentalmente se trata de entes con poder y autoridad, que hacen parte necesariamente de la organización estatal. El Estado no puede ser ajeno al desarrollo económico y financiero del país; y de hecho, no lo está. En el tiempo actual, el progreso y bienestar de la comunidad exige que haya alguien que imponga un orden, que determine las reglas del juego, que intervenga cuando hay necesidad de intervenir para impulsar ese desarrollo, para orientarlo o para corregir los vicios, defectos y deficiencias, todo en aras a lograr el bien común; y ese alguien no puede ser otro más que el Estado mismo, que es quien tiene la mayor autoridad, por ejercer el poder.

Por ello nuestra Constitución Política de la República del Ecuador en su Título XII del Sistema Económico, Capítulo I Principios Generales: Art. 242:

"<sup>47</sup>Principios de la economía.- La organización y el funcionamiento de la economía responderán a los

---

<sup>47</sup> Constitución Política de la República del Ecuador

principios de eficiencia, solidaridad, sustentabilidad y calidad a fin de asegurar a los habitantes una existencia digna e iguales derechos y oportunidades para acceder al trabajo, a los bienes y servicios; y a la propiedad de los medios de producción”.

Es en base a los principios legalmente establecidos en la carta fundamental, que proporciona protección de los derechos para sus ciudadanos, ellos que conforman el universo de sujetos que acuden a la banca, para en poder producir, y una de las formas son los créditos otorgados por la banca ya sea pública o privada.

Como la autoridad revestida de Poder Público es la que emana del pueblo, quien además reside exclusivamente en la Soberanía<sup>48</sup>. A su turno, el Poder Público se materializa mediante la actuación coordinada, real y efectiva de las tres ramas en que se halla dividido. Por ello resulta indispensable señalar en concreto cuáles de estas tres <sup>49</sup>ramas del Poder Público son las que juegan algún papel que nos interese aquí; y de que manera se produce esa “dirección general de la economía” de que habla la Carta Fundamental en el Artículo 242 antes señalado.

Es conocido que el Congreso es quien hace las leyes, esto es su función como órgano del Estado y debe cumplir los mandatos constitucionales contemplados en los Artículos 140 “El Congreso Nacional, de conformidad con las

---

<sup>48</sup> “La que reside en el pueblo y se ejerce por medio de sus órganos constitucionales representativos”. Microsoft® Encarta® 2006. © 1993-2005 Microsoft Corporation. Reservados todos los derechos.

<sup>49</sup> TRES RAMAS: Legislativo, Judicial y Ejecutiva.

disposiciones de esta sección, aprobará con <sup>50</sup>leyes las normas generalmente obligatorias de interés común. Las atribuciones del Congreso que no requieran de la expedición de una ley, se ejercerán a través de acuerdos y resoluciones.”

De igual manera en el Artículo 141 de la Constitución se determina que materias se requieren de elaboración de leyes generales: las que determinan en este texto; a estas se refieren temas como normar el ejercicio de libertades y derechos fundamentales, garantizados en la Constitución; en concreto podemos ver el control, regulación y vigilancia del sistema financiero como parte de los derechos que tienen los ciudadanos soberanos frente al poder público, de entre otras, así también podemos ver con claridad que en el Art. 155 de la Constitución cuando se refiere a los Proyectos de urgencia Económica, en los que es el Presidente de la República quien envía al Congreso Nacional los proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica. En este caso, es el Congreso quien deberá aprobarlos, modificarlos o negarlos, dentro de un plazo máximo de treinta días, contados a partir de su recepción.

En el párrafo anterior he mencionado importantes textos legales que explican la modalidad que tienen los entes de control, ejerciendo su función reguladora, y es el Congreso quien debe legislar soberanamente, pero además así está ejerciendo su control sobre la otra rama del poder público, como lo es en la rama ejecutiva.

---

<sup>50</sup> Ley: Es una norma de conducta escrita, dictada por el Congreso la cual rige dentro del territorio nacional y a la que quedan sometidos todos sus habitantes, por medio de la cual se ordena o se prohíbe e incluso se establece algo. Rodríguez Azuero Sergio. Fundamentos Bancarios. Quinta Edición... Bogotá 2002. Pág.151

De modo que ahora podemos precisar que en lo que se refiere al ámbito financiero del país, es el Congreso quien interviene de una manera directa emitiendo las leyes para regular, para orientar, o para encauzar concretas situaciones económicas, de acuerdo a las exigencias y circunstancias del momento.

Las entidades de control observan los bancos, en el medida en que deban constituirse como sociedades y especialmente de capital, están por lo tanto sometidos a diversos controles. De una parte a los internos, previstos por la ley y los estatutos, en un organismo como la revisoría o auditoría y, de otra parte a los externos que corresponden a la vigilancia que el Estado ejercita habitualmente sobre las sociedades. Lo que queremos destacar, sin embargo, como lo hemos hecho en varias oportunidades, es que sobre los bancos se ejercen controles por lo general más estrictos y, en la mayor parte de veces, asignados a una entidad específica, cuya tarea consiste, precisamente, en vigilar que se ajusten a la ley. En otras palabras, que así como existe fuera del legislador común y, por general, una autoridad monetaria que dicta normas con contenido de ley en sentido material, es decir; obligatorias para los bancos, hay también una entidad de control cuya función primordial es velar porque las actividades de los bancos se ajusten en un todo a las prescripciones de orden superior que regulan su desempeño.

EL PANORAMA INTERNACIONAL.<sup>51</sup> El proceso de globalización y en punto a las actividades de los supervisores y entidades de control, es preciso destacar la labor llevada a cabo por el "Comité de Basilea", fundado por el "Grupo de los Diez", estos se ponen en contacto con todos los supervisores bancarios del mundo y sus recomendaciones constituyen no sólo fuente obligada de consulta para el estudio del tema sino que se han traducido en la adopción de legislaciones internas que las recogen. Por esta vía la tendencia a la internacionalización reconocida desde siempre en el Derecho Bancario, se refleja de una manera concreta en materias de enorme importancia para la regulación.

---

<sup>51</sup> Rodríguez Azuero Sergio. Contratos Bancarios. Quinta Edición... Bogotá 2002.Pág.149

## CLASIFICACION DE LOS ENTES DE CONTROL.-

LA SUPERINTENCIA DE BANCOS.- NATURALEZA.- En la Constitución Política de la Republica en el Art. 222, establece que las Superintendencias son organismos técnicos con autonomía administrativa, económica y financiera y personería jurídica de derecho publico, que tiene por objeto controlar instituciones publicas y privadas, a fin de que las actividades económicas y servicios que presten, se sujeten a la Ley y atiendan al interés general.

En efecto la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero en su Art. 171, determina que la Superintendencia de Bancos es una persona jurídica de derecho publico, así como organismo técnico con autonomía administrativa, económica y financiera, dirigido y representado por el Superintendente de Bancos, que tiene a su cargo la vigilancia y control a instituciones del sistema financiero publico y privado; a las compañías de seguros y reaseguros, y a las instituciones publicas y privadas integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Social y del Sistema de Seguro Privado que están sujetas a la regulación, supervisión y vigilancia de la Superintendencia de Bancos Seguros y Reaseguros.

Repetimos en tanto el contenido del Capitulo X antes referido, ya que establece que las superintendencias “serán organismos técnicos con autonomía administrativa, económica y financiera y personería jurídica de derecho público, encargados de controlar instituciones públicas y

privadas, a fin de que las actividades económicas y los servicios que presten se sujeten a la ley y al interés general. La ley determina las "áreas" de actividad que requieran de tal control y vigilancia, así como el ámbito de acción de cada superintendencia.

La Superintendencia de Bancos.- Representada por el Superintendente de Bancos, que es elegido por el Congreso Nacional en pleno, de terna que presenta el Presidente de la Republica, dura cuatro años en sus funciones, y en todo caso su ejercicio concluye con el periodo presidencial.

Los Requisitos para ser elegido como Superintendente son: Tener por lo menos treinta y cinco años de edad, Título universitario en profesiones relacionadas con la función que desempeñaran, experiencia de por lo menos diez años en el ejercicio de su profesión; y, probidad notoria.

Podrá ser removido por el Congreso Nacional, de oficio o a petición del Presidente de la Republica, por falta grave debidamente comprobada en el cumplimiento de las funciones que le asigna la Ley. El Superintendente es elegido con el voto de la mayoría de integrantes del Congreso Nacional y puede ser reelegido. Puede ser sometido a juicio político de acuerdo con la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

El Superintendente no podrá ejercer otra actividad publica o privada remunerada excepto la docencia universitaria, no puede ser director, ni administrador, así como tampoco

podrá poseer acciones en las instituciones financieras hasta luego de un año de terminadas sus funciones.

#### LA SUPERINTENDENCIA DE BANCOS Y SU MARCO JURÍDICO.-

La Superintendencia de Bancos, dentro de este contexto esta regulada por el Título XII de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero (LGISF); por el Título X de su Reglamento, y; dentro de las normas contenidas en el Título XII de la Codificación de las Resoluciones Bancarias.

**AMBITO, NATURALEZA JURÍDICA.-** La Superintendencia de Bancos es una persona jurídica de derecho publico, técnica y autónoma. Esta representada por el Superintendente de Bancos.

**RADIO DE ACCION.-** Tiene a su cargo la vigilancia y el control de las instituciones del sistema financiero público y privado, las compañías de seguros y reaseguros.

#### ATRIBUCIONES

Dentro de las importantes tenemos:

\*Aprobar estatutos sociales de instituciones del sistema financiero privado y sus modificaciones.

\*Velar por la estabilidad, solidez y correcto funcionamiento de las instituciones financieras sujetas a control.

\*Autorizar cesión total de activos, pasivos y contratos de instituciones financieras, en casos de cesación de operaciones.

- \* Cuidar que las informaciones de instituciones bajo su control que deban ser de conocimiento público, serán claras y veraces.
- \* Vigilar que la publicidad de instituciones controladas se ajusten a normas vigentes y a la realidad jurídica y económica del producto o servicio que se promueve para evitar competencia desleal.
- \* Establecer programas de vigilancia preventiva y practicar visitas de inspección en las instituciones financieras para que permitan conocimiento de la situación económica, financiera y el manejo de los negocios.
- \* Establecer y mantener en entidad un sistema de registro a través de central de riesgos, informes, instituciones deudoras y deudores de las mismas.
- \* Mantener un centro de información financiera a disposición del público, publicar trimestralmente el boletín de información financiera.
- \* Imponer sanciones administrativas a instituciones que controlen, en caso de contravenciones, y a sus directores, administradores y funcionarios (Titulo X, Chá. III, de la LGISF).
- \* Ejecutar decisiones adoptadas por la Junta Bancaria.
- \* Iniciar acciones legales en contra de directores o administradores de las instituciones financieras cuando fuere el caso.
- \* Realizar investigaciones necesarias para autorizar inscripciones en el libro de acciones y accionistas de las instituciones financieras.
- \* Exigir por el examen todos los valores, libros, comprobantes, correspondencia o cualquier otro

documento relacionado con el negocio o con las actividades inspeccionadas.

\* Exigir que las instituciones controladas presenten y adopten correspondientes medidas correctivas y de saneamiento.

\* Efectuar proposiciones a la Junta Bancaria.

\* Designar liquidadores de instituciones financieras.

Recibir declaraciones juradas de directores, administradores, empleados o de vinculación con la institución, cumpliendo con las formalidades en el Código de Procedimiento civil.

MEMORIA.- El Superintendente debe presentar al Congreso Nacional, antes del 10 de agosto de cada año, una memoria que contenga detalle de las principales labores realizadas por la institución, y un análisis del sector en el que consten balances de situación, estados de pérdidas y ganancias, la posición de la parte técnica y la calificación de los activos de riesgo entre otras.

REEMPLAZO.- En caso de renuncia, excusa o censura de la Superintendencia de Bancos, el Presidente debe enviar al Congreso la terna para que este elija al Superintendente que durara lo que falte del periodo presidencial. Hasta que se nombre titular, le subroga el Intendente General, y a falta de este, el Intendente de mayor antigüedad.

DELEGACIÓN DE FUNCIONES.- El Superintendente para el cumplimiento de sus funciones puede delegar alguna de sus funciones, de forma concreta y precisa a funcionarios, a nivel nacional, regional, por áreas administrativas

internas o por sectores de las Instituciones financieras controladas.

#### B) LA JUNTA BANCARIA.- ORGANO ENTE DE CONTROL.-

Junta Bancaria conformada de la siguiente manera, según lo establece el Art. 174 de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero: " La superintendencia tendrá una junta Bancaria conformada por cinco miembros, el superintendente de bancos y seguros, en la órbita de su competencia quien la presidirá, el gerente general del Banco Central del Ecuador, dos miembros con sus respectivos alternos que serán designados por el presidente constitucional de la Republica y un quinto miembro y su alterno que serán designados por los cuatro restantes. A excepción del superintendente de bancos y seguros en la órbita de su competencia y del Gerente General del Banco Central del Ecuador los miembros de la junta bancaria no desempeñarán otra función pública el superintendente de bancos y seguros en la órbita de su competencia tendrá como alterna a la persona que le subrogue en el ejercicio de sus respectivas funciones.

Los miembros de la Junta Bancaria deberán ser ecuatorianos tener título ecuatoriano otorgado en el país o en el extranjero, o ser de reconocida experiencia en el campo del derecho financiero, de la economía las finanzas o la práctica bancaria.

En los casos de asuntos relacionados con el mercado de valores podrá llamarse al presidente del (CNV) Consejo nacional de Valores, para que informe.

Los miembros de la junta bancaria, y sus alternos distintos del superintendente de bancos y seguros en la órbita de su competencia y del gerente general del Banco Central del Ecuador duraran 6 años en sus funciones, los miembros designados por el presidente constitucional de la Republica solo podrán ser removidos por este mediante decreto y por las causales, por las que puede ser removido el superintendente.

En caso de vacancia, impedimento o remoción de un miembro principal, este será subrogado por su respectivo alterno y por el tiempo que falte para terminar el período para el cual fueron designados.

Los miembros de la Junta Bancaria tendrán las mismas incompatibilidades que el superintendente, pero podían desempeñar labores remuneradas excepto en las instituciones controladas por la superintendencia previa su posesión deben declarar bajo juramento no hallarse incursos en ninguna incompatibilidad.

La Junta Bancaria se reunirá con la presencia de al menos tres de sus miembros y los acuerdos se tomarán por 3 o más votos afirmativos entre los cuales, necesariamente deberá constar el del superintendente, en caso de empate el superintendente tendrá voto dirimente.

No se requiere del voto favorable del superintendente en las dediciones que se expiden respecto de los recursos de revisión interpuestos ante la junta bancaria.

El Secretario General de la superintendencia actuará como secretario de la Junta Bancaria. <sup>52</sup>

Sus miembros son:

- El Superintendente de Bancos, quien la preside.
- El Gerente General del Banco Central del Ecuador
- Dos miembros y sus alternos, designados por el Presidente de la República.
- Un quinto miembro y su alterno, designado por los cuatro restantes.

A excepción de la Superintendente de Bancos y del Gerente General del BCE, los miembros de la Junta Bancaria no desempeñarán otra función pública. Podrá llamarse a la Junta Bancaria al Presidente del Consejo Nacional de Valores, para que informe, en casos de asuntos relacionados con el mercado de valores, los miembros de la Junta Bancaria y sus alternos durarán seis años, en ejercicio de sus funciones, a excepción del

---

<sup>52</sup> TITULO XII DE LA SUPERINTENDENCIA DE BANCOS Y SEGUROS, Art. 174 Ley General de instituciones del Sistema Financiero, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones actualizada Agosto 2002. Pág. 58 TOMO I.

Superintendente de Bancos y del Gerente Gen. Del BCE. Este organismo se reunirá con la presencia de al menos tres de sus miembros y los acuerdos se tomarán por tres o más votos afirmativos, necesariamente del Superintendente de Bancos, quien tiene voto dirimente en caso de empate.

El secretario General de la Superintendencia de Bancos actuará como secretario de la Junta Bancaria; los miembros de la Junta Bancaria gozan de fuero de Corte Suprema.

Las atribuciones de la Junta son el formular política de control y supervisión del sistema, aprobar modificaciones de nivel requerimiento de patrimonio técnico y ponderaciones de activos de riesgo.

## INCIDENCIA REAL DE LOS ORGANISMOS DE REGULACIÓN: "EFECTOS DEL CONTROL DE LA SUPERINTENDENCIA DE BANCOS".

Las entidades del sistema financiero que están bajo el control de la Superintendencia de Bancos deben mantener un manejo prudente y efectivo de sus operaciones para reportar utilidades a sus accionistas que hagan atractiva la inversión en el capital social de la institución financiera.

Un manejo ético en la captación y concesión del crédito y en todas y cada una de las operaciones que realizan los banqueros, es indispensable para mantener la confianza de los clientes así como capital más importante que debe cuidarse como factor de progreso de la institución y de la sociedad misma. Lamentablemente la irresponsabilidad en unos casos, el deseo de hacer dinero rápidamente, en otros, ha llevado al sistema financiero a situaciones críticas, que empezaron a generarse con las reformas que permitían los créditos vinculados en porcentajes alarmantes, pero parece ser que la experiencia a veces no es del todo un antecedente básico de aprendizaje, ya que es el caso típico de la banca Latinoamericana, de ello mencionamos como ejemplo al problema suscitado en varios países como el Mexicano que a mediados de los noventa lo vimos afectados por el llamado efecto Tequila, y así fue el caso en el nuestro país con el congelamiento bancario a finales de 1998.

No obstante a consecuencia de esa mala experiencia, se procedió de modo que se vio orientado a fin de lo ético en busca de dar con el bien intencionado de reformar la Ley, pero la legislatura a visto en la necesidad de eliminar totalmente la posibilidad de que las entidades financieras accedan a los prestamos vinculados y por esto ya no se los permite.

Es el banquero el que debe dedicarse a administrar la entidad financiera, alejándose de la tentación de utilizar el crédito en su propio beneficio o en el de sus afines, su misión es la distribución de la capacidad crediticia de su institución, entre las personas más capaces; con los mejores proyectos para el desarrollo industrial y comercial, recursos que permiten la creación de riqueza, y que estimulado el comercio interno y el externo, son proveedores de divisas para un país.

El banquero bien orientado, ético y bien intencionado es un factor importantísimo para la consecución del bien común; el que persigue su enriquecimiento personal abusado del privilegio que posee para distribuir el crédito, produce la injusta distribución de la riqueza y los desequilibrios sociales, generadoras del caos colectivo.

FUNCION CONTROLADORA DE LA SUPERINTENDENCIA DE BANCOS, CORRELATIVA A LAS REGULACIONES INTERNACIONALES: "LA CENTRAL DE RIESGOS.-

La Superintendencia de Bancos mantendrá el sistema de registro de deudores financieros ecuatorianos, incluyendo casos en que estas actúen en su nombre o por cuenta de una institución bancaria o financiera del exterior, esto permitiría contar con una información individualizada, debidamente consolidada y clasificada para mantener actualizado el registro o central de riesgos, las instituciones financieras están obligadas a suministrar información que requiera la Superintendencia de Bancos.

Dichos datos individuales provenientes de la central de riesgo, solamente serán suministrados en forma consolidada, a instituciones del sistema financiero que deben guardar reserva del caso.

La institución financiera que proporcione deliberadamente la información falsa o maliciosa a la Central de Riesgos será sancionada por la Superintendencia de Bancos con una multa cada vez y su destitución como funcionario responsable en caso de reincidencia, sin perjuicio de responsabilidad penal.

## FUNCIONES ESPECIFICAS DE TODOS LOS AGENTES PARTE LOS ORGANISMOS DE CONTROL.-

Estas funciones son ejecutadas por los entes de control, claro que supeditadas a las normativas legales de cada país, pero a su vez pueden ser según el <sup>53</sup> caso el Banco Central o la Secretaría o Ministerio de Hacienda o Economía o Finanzas.

1.- Participar en el nacimiento: relacionado con los bancos es que su nacimiento depende de la voluntad discrecional o no del Estado, expresada mediante un organismo que puede ser el de control y sin el cual es imposible que la entidad nazca a la vida jurídica.

2.-Llevar el Registro Mercantil: Las sociedades, en cuanto son comerciantes, tienen regularmente entre sus obligaciones la de inscribirse en el registro mercantil junto con cierto número de actos y contratos que se derivan de sus actividades corrientes. Una de las funciones que puede, entonces, cumplir esta entidad de control, es la de llevar total o parcialmente el registro mercantil, por lo menos desde el punto de vista subjetivo, es decir, por lo que toca con el nacimiento mismo de la persona y con la existencia de su representación legal sobre las cuales, cuando así sucede, está en condiciones de certificar, o sea, de dar fé pública sobre ambos hechos.

---

<sup>53</sup> Rodríguez Azuero Sergio. Contratos Bancarios. Quinta Edición... Bogotá 2002. Pág.158

3. - Posesionar y calificar sus directores: Función que esta ligada con la anterior o más bien como sustento de ella, consiste en calificar la idoneidad de las personas que pueden formar parte del directorio de la institución o ser sus representantes legales y darles posesión en acto público del cual toma constancia y que, por eso mismo, le permite certificar o dar fé sobre la persona del representante legal, como también de sus facultades.

4. - Autorizar la apertura de sucursales: La apertura de una nueva oficina por parte del banco, implica un estudio del mercado mismo, de las posibilidades del establecimiento, son por lo tanto requieren de una serie de requisitos sobre seguridad, ubicación, capacidad económica, adecuada relación entres sus activos inmovilizados y los activos totales, etc. El cumplimiento de estos requisitos y, por lo tanto, la autorización o negativa para el funcionamiento de la nueva oficina, puede corresponder también a la entidad de control o hacer parte de una autorización general que sólo exija su intervención en circunstancias excepcionales.

5. -Autorizar la apertura de secciones de banco: Las leyes bancarias acostumbran exigir, cuando se trata de ejercitar ciertas actividades distintas de las que naturalmente fluyen de su constitución, la obtención de una autorización específica. Tal puede suceder cuando un banco comercial desea crear la sección fiduciaria y prestar los servicios que a ella corresponden. En este caso y en la medida, desde luego, en que la legislación permita a los bancos comerciales ofrecer dichos servicios, corresponde

también a los organismos de control impartir la autorización correspondiente, en reafición con la cual exigen también el cumplimiento de ciertos requisitos, tales como la constitución de determinadas garantías, la demostración de solidez económica suficiente.

6. - Señalar normas sobre contabilidad y operaciones: Corresponde a la facultad de expedir y controlar la aplicación del conjunto de normas tanto contables como técnicas que se relacionen con las actividades de la entidad bancaria, e incluso hasta tener que aprobar los reglamentos generales a los cuales el banco somete a su clientela. Es el ordenamiento de aspectos técnicos, complejos y cambiantes que requieren de respuesta inmediata. Lo cual trae discusiones en relación a lo que determinan muchas veces las Constituciones, en cuanto a la separación de poderes, ya que en efecto por esta vía la entidad de control dicta la norma, más adelante vela porque se cumpla, y por último verifica su trasgresión o sea juzga, lo cual no da la pauta de que es netamente el poder legislativo quien tiene la labor, pero más adelante retomaremos el tema.

7. - Aplica sanciones suscitadas por el incumpliendo a la ley: Para que la función de control sea eficiente no basta que la entidad esté en condiciones de señalar normas, pedir informes, hacer visitas, etc., sino que habitualmente está facultada para imponer las sanciones que resulten de la indebida aplicación de la ley que pueden ser tanto institucionales, por ejemplo, imposición de multas, como personales, en el caso que la conducta reprobable puede imputarse además a determinados empleados, supuesto

que en el cual la entidad de control estaría en condiciones de ordenar la remoción del funcionario respectivo. Esta facultad la ejerce con sujeción a las disposiciones superiores que garanticen a los ciudadanos su eficaz capacidad de defensa; precaución que ha de extremarse cuando se refiere a la trasgresión de disposiciones dictadas por el mismo supervisor.

8. - Adoptar medidas de saneamiento; con el propósito de asegurar en la mejor forma la supervivencia sólida de las entidades vigiladas y en los eventos que pudieran comprometer su viabilidad, la ley suele dotar a los supervisores de amplias facultades enderezadas a superar las dificultades.

9. - Tomar posesión de un establecimiento: ante la comisión de una grave falta o adopción de una conducta en el manejo de los negocios que, pese a la vigilancia estricta y a las medidas preventivas y de saneamiento adoptadas, haya llevado al establecimiento custodiado a una situación en que peligre su estabilidad económica y, por tanto los intereses de sus terceros acreedores, puede concebirse que la entidad de control tome posesión del establecimiento bien para manejarlo, si existen posibilidades de recuperación económica o para proceder a su liquidación, lo que constituye en verdad la más elevada sanción para administradores y accionistas. Y esto dicho a pesar de entender que, filosóficamente, una decisión de esta magnitud está inspirada en la protección del sistema financiero y en la de los depositantes y ahorradores, con el fin de que puedan obtener el pago de sus acreencias en un proceso de liquidación.

10.- Ejercer Funciones Jurisdiccionales: contemporáneamente se ha asignado organismos administrativos de control la posibilidad de proferir decisiones con fuerza de cosa juzgada y, en general de resolver conflictos esto es, los ha dotado de facultades jurisdiccionales, en forma excepcional. Para justificarlo han concurrido diversos argumentos entre los cuales el recargo endémico de la jurisdicción ordinaria y por ende la inquietante demora en la solución de los conflictos, el alto nivel técnico y la complejidad de los asuntos que suelen generar conflictos, el alto nivel técnico y la complejidad de los asuntos que suelen generar conflictos entre las entidades financieras y sus clientes y el particular "expertise" del supervisor para entenderlos e incluso la baja cuantía de algunas reclamaciones que hacen más injustificable, todavía, el someter a los particulares a sumir costos de repente más importante que el valor de la suma en disputa.

La solución debe mirarse con cautela, especialmente si se trata de conflictos en relación con los cuales el supervisor ha tenido la ocasión de intervenir en el ejercicio corriente de sus facultades. Tal ocurriría con las explicaciones solicitadas a una entidad financiera, con motivo de la queja de uno de sus clientes que, al resultar insatisfactorias, hayan dotado, por ejemplo, a la imposición de una multa. Si ulteriormente el cliente reclamante pudiese acudir a la entidad de control para solicitarle una decisión jurisdiccional, se generaría para ésta un evidente conflicto de interés, pues estarían comprendidas su independencia

e imparcialidad, las cuales resultan esenciales para un juzgador.

11. - Realizar una supervisión consolidada: Una de las preocupaciones más claras que han inspirado los trabajos de Basilea ha sido la de poder supervisar eficazmente a bancos internacionales con operación en distintos países, incluidos aquellos denominados "paraísos fiscales", con lo que existen, por fuerza, diferentes niveles y calidades de supervisión. En la materia se han logrado significativos avances no sólo por la adopción de legislaciones internas que lo recogen sino por los acuerdos internacionales a nivel de los supervisores que presionan tal decisión.

Pero el tema es objeto igualmente de preocupación a nivel doméstico, en particular cuando existen grupos financieros o mixtos sin adecuada regulación, de manera que resulte fácil a los administradores canalizar ciertas operaciones a través de las entidades no supervisadas, lo que resulta a todas luces inaceptable.

#### ENTIDADES DE APOYO ESPECIAL:

Las <sup>54</sup>crisis financieras, producidas recurrentemente en el último cuarto del siglo pasado, hicieron evidentes las carencias de las entidades reguladores y de control, cuyas amplísimas facultades no alcanzaron para conjurarlas y que llevaron a introducir ajustes bien para aun mas su campo de acción, ya para asignar a nuevas autoridades funciones más precisas y mejor diseñadas como resultado de las recomendaciones implícitas sugeridas por las

---

<sup>54</sup> Rodríguez Azuero Sergio. Contratos Bancarios. Quinta Edición. Bogotá 2002. Pág.159

mismas dificultades. La principal inquietud, en relación con el papel del banco central, resultó, además de tener más claro que nunca su papel como dispensador de liquidez para los bancos del sistema, debe limitarse a apoyarlos con créditos para afrontar las dificultades transitorias, derivadas de problemas coyunturales o de tesorería, por lo que sus recursos no pueden soportar déficit permanentes derivados de problemas estructurales que no dicen ya con la caja sino con la estructura patrimonial de la entidad peticionaria. Y respecto al mismo banco, como supervisor o a los organismos especializados, como las Superintendencias, el principal interrogante dijo con la verificación empírica de que entidades de policía administrativa, altamente especializadas, no cuentan, por ese sola circunstancia, con los instrumentos gerenciales y los mecanismos financieros idóneos para adelantar procesos de intervención y liquidación de entidades, cuyo solo seguimiento demanda enormes esfuerzos de recursos y personal y cuya asignación conspira contra el cumplimiento de su alta misión de inspección y vigilancia.

La creación de una entidad especializada ha constituido entonces la respuesta administrativa adecuada, sobre la base de complementar, por esta vía, las tareas tradicionales que cumplen las autoridades que venimos de citar y ha llevado a establecer la necesidad de inscripción de ciertas entidades financieras, a las que se les permite el caso el acceso, comenzando por los bancos, de manera que sean los beneficiarios de los mecanismos de apoyo que la ley establezca, pero, al mismo tiempo. Contribuyan con sus aportes a soportar los costos de operación, en función de un presupuesto anual, así como a pagar las

primas que les permitan obtener para su clientela un seguro de depósito. Sus funciones las enunciaremos de forma taxativa: Fortalecimiento Patrimonial y liquidación administrativa.

a) Capitalizar.- Suscribir acciones de una entidad inscrita como negociarlas. La facultad se extiende a los aportes de "capital garantía" que no suponen una inyección efectiva de recursos, pero que si permiten tener una perspectiva directa de un verdadero capital. Por esta vía es posible que se aporten los recursos de capital exigidos por la entidad de control como necesarios para establecer el equilibrio patrimonial, si los accionistas no los proveen, dentro del plazo que se le señale.

b) Otorgar créditos; a diferencia de los de la Banca Central, estos están específicamente destinados al fortalecimiento patrimonial de la entidad respectiva y pueden concederse tanto a la propia entidad como a terceros, por ejemplo, realizando programas de reorganización empresarial, tales como fusiones, adquisiciones o cesiones de activos

c) Garantizar Operaciones: Son de distintas modalidades, otorgan avales y garantías hasta la constitución de garantías específicas requeridas para procesos de titularización o compensación de pérdidas.

## CAPITULO No. 6. - LA SUPERVISION FINANCIERA.- FUNDAMENTOS DE LA SUPERVISIÓN COMO POLÍTICA DE CONTROL. PRINCIPIO GENERALES.-

Una constitución financiera sana y robusta se debe complementar con un sistema de efectiva supervisión.

La supervisión financiera es importante para asegurar que se cumplan las diferentes reglas y regulaciones. Por tradición, la supervisión se ocupaba mayormente en asegurar el cumplimiento de los varios controles de crédito y de cambios, pero, de modo creciente, se concede una mayor atención a garantizar prácticas prudentes y sanas. Desempeña, también, un importante papel para evitar las tentativas de encubrir pérdidas e impedir, así, que éstas se incrementen fuera de control.

Los Bancos y sus actividades generalmente están sujetos a una supervisión oficial mucho más estrecha que otras clases de negocios. La vida económica y financiera de un país depende de los bancos en tres importantes aspectos:

- Ocupan una posición central en los mecanismos de pagos para los hogares, el gobierno y los negocios.
- Aceptan depósitos, que son generalmente considerados como "dinero", que se espera sean reembolsados por completo, ya sea a demanda o a su vencimiento; y que constituyen una parte de los activos financieros de la sociedad.
- En las economías de mercado, los bancos juegan un papel principalísimo en la asignación de los recursos financieros, al intermediar entre depositantes de fondos

excedentes y prestatarios potenciales, sobre la base de juicios activos en cuanto a la capacidad de estos últimos para reembolsarlos. Esto ofrece marcado contraste con la práctica en condiciones de planificación central, donde los bancos típicamente actúan como meros conductos pasivos para la distribución de los fondos, sin necesidad de tener que tomar decisiones de crédito.

De manera que la justificación primaria de la supervisión bancaria es que limita el riesgo de pérdida para los depositantes, y con ello mantiene la confianza del público en los bancos. Y si bien la supervisión se enfoca en el banco individual, los supervisores deben estar también alerta acerca de la posibilidad de que los problemas en una institución tengan repercusiones más amplias, sistémicas en otras, o en la integridad del sistema de pagos.

#### Los Principios Generales de la Supervisión:

Ciertos<sup>55</sup> objetivos y criterios subyacen en la diversidad de regímenes y prácticas de supervisión que existen en distintos países. Como objetivos, los supervisores buscan asegurar que los bancos son:

- Ø Financieramente sanos
- Ø Bien administrados, y
- Ø No planean ninguna amenaza para los intereses de los depositantes.

Pero la búsqueda de su meta está en conseguir los tres siguientes:

- Ø Que riesgos está corriendo el banco

---

<sup>55</sup> La Banca Central Moderna un enfoque integral” Eco. Jorge Domínguez. México, D. F. 1 de febrero 2002- Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos.

- Ø De que recursos dispone para manejar el riesgo
- Ø Tangibles como liquidez o intangibles como la calidad de administración
- Ø Si el nivel de recursos identificado es suficiente para equilibrar el riesgo.

Aunque los supervisores necesitan cierta comprensión de los mercados y del ambiente de negocios en que los bancos operan, no pueden esperar saber tanto como los propios banqueros acerca de las realidades comerciales de la banca. De cualquier modo, no corresponde al papel de los supervisores tomar las decisiones comerciales que son la prerrogativa de la administración de los bancos. Más bien, el supervisor monitorea y evalúa las estrategias, políticas y desempeño globales del banco (donde resulta apropiado con referencia a criterios legales o prudenciales específicos) y llega a una conclusión en cuanto a la solidez del banco y llega a una conclusión en cuanto a la solidez del banco y la competencia de los que lo dirigen.

Mientras tanto la base para un sistema supervisorio efectivo se funda en: la legislación relacionada con la<sup>56</sup> banca su supervisión; el propio régimen supervisorio y un apropiado entorno legal y contable. En consecuencia debe hacerse notar que diversas partes del sector financiero, aparte de los bancos, también pueden tener que someterse a la regulación supervisoría en una forma u otra, por lo que habrá que prestar la debida atención a posibles traslapes o brechas en la regulación al igual que a cuestiones de consistencia y equidad a través del sector

---

<sup>56</sup> La Banca Central Moderna un enfoque integral” Eco. Jorge Domínguez. México, D. F. 1 de febrero 2002- Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos.

financiero, ya a la justificación de toda gradación de tratamiento entre las diferentes clases de instituciones.

Retomando el tema anterior a la supervisión tenemos otras formas de control, las mismas que hacen referencia a la acción regulativa incluye el acuerdo financiero, mediante el prestamista de última instancia, para abordar problemas de liquidez de corto plazo y reestructuración financiera, por medio de la intervención de las autoridades adecuadas para lidiar con las crisis de solvencia más permanentes. En general, los fondos de compensación y, en particular, los seguros de depósito, tienen también un papel que desempeñar, sobre todo para proteger los intereses de los pequeños inversionista. Pero si pretenden salvaguardar la estabilidad financiera, al impedir corridas en las instituciones individuales fragmentadas y frágiles, crearán probablemente distorsiones mayores de los incentivos y padecerán problemas de riesgo moral y determinarán una selección deficiente.

En Estados Unidos, las propuestas para reformar el seguro de depósito han recibido una amplia publicidad como consecuencia de la ruina de las instituciones de ahorro. Empero, no tiene mucho sentido el examen del seguro de depósito aislado de las otras cuestiones reguladoras. De hecho, una constitución financiera que evita la fragmentación y segmentación del sistema financiero, y desalienta la existencia permanente de instituciones frágiles, puede conducir a una mayor estabilidad y eficiencia que cualquier reforma del seguro de depósito.

Ahora haciendo un paréntesis al tema de los entes de control creo es elemental referirse a un hecho que es trascendental, por la importancia de la que está revestida la facultad de las entidades del sector financiero, facultad implícita en el ordenamiento legal, y lo voy a recalcar, por ser de INTERES PUBLICO preguntémosnos: ¿ES LA ACTIVIDAD BANCARIA UN SERVICIO PÚBLICO? La actividad bancaria en algunos países ha recibido una connotación legal especial, a ella le corresponde la cualidad de servicio público, esto no es más que elementalmente dicha actividad que realizan los bancos dentro del ámbito nacional reviste una muy especial importancia ya que de ella depende en buena parte el normal desarrollo económico social de la comunidad. Así en la medida en que esa tarea o actividad se realice ordenada e ininterrumpidamente, en esa misma medida la actividad económica de la nación se ejecutará normalmente, sin sobresaltos y sin discontinuidad.

Si se considera a la actividad financiera de un país, este debe ejecutarse continuamente, sin interrupciones. Se considera igualmente que el desarrollo de la economía de una nación debe mostrar un flujo permanente y constante. Si esto no se produce, surge un colapso que con seguridad afecta la marcha normal de la comunidad, y se produce un estado de crisis peligroso que puede degenerar en sensibles pérdidas financieras y en una situación de malestar y caos financiero. Por ello se busca que la actividad bancaria, punto neurálgico del sector financiero, se cumpla sin bruscas e innecesarias interrupciones, sin suspensiones infundadas y, desde luego, que ella sea ejecutada dentro de

Un orden y permanencia tal, que brinde al público seguridad y confianza en cuanto a que no habrá intempestivas parálisis. Es en virtud de lo expuesto que el Estado considera que realmente la actividad que realizan los bancos, más que otra cosa, es un "servicio" que ellos brindan a la comunidad, comoquiera que de él depende también la buena marcha y bienestar social; lo que ha conducido a calificar ese servicio como de "interés público".

Si se cataloga de "servicio público" a la actividad bancaria, es decir; se lo conceptualiza así, es el Estado quien ejerce su poder e impele a que ese servicio sea prestando dentro de parámetros de máxima estabilidad, sin parálisis y en forma siempre continuada.

Denotación que abarca; el uno y por ende la realización de la actividad propia del otro; es decir, determina la actividad que realizan los bancos, en síntesis, muestra un quehacer, un obrar o una ejecución propia de la banca por medio de los bancos.

---

CAPITULO No. 7. - VALIDEZ JURIDICA DE LA NORMA.-  
REGULACIONES DE LA JUNTA BANCARIA. AMBITO DEL  
DERECHO ECONOMICO Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO  
PRINCIPALMENTE.-

El Derecho Administrativo en el Ecuador de finales del siglo XX e inicios del siglo XXI es una rama del Derecho que empieza a tener fundamental importancia, pues la evolución que ha sufrido el Estado motivada por una realidad económica distinta dada por procesos económicos, políticos y sociales, tales como, la globalización, la dolarización, las innovaciones tecnológicas, financieras, etc., han ido redefiniendo su rol y el de sus instituciones obliga al Derecho Administrativo a establecer nuevos conceptos e instituciones administrativos a los cuales hay que darles un sentido técnico y científico-jurídico, para lograr su adecuada aplicación dentro de este nuevo esquema y esta nueva realidad económica, científica, tecnológica.

En esa perspectiva, es innegable que constituyen una necesidad para la vida económica del país, las Regulaciones emitidas por el Banco Central del Ecuador, pues son la fuente de las normas administrativas relativas a la Economía y dentro de ella, como lo hemos dicho a la política monetaria, cambiaria, crediticia y financiera; y, el hecho determinar y fundamentar su verdadera naturaleza jurídica constituye un tema de primerísimo importancia, no solo para el Derecho Administrativo sino para al Economía en general, pues, tal naturaleza es motivo de debate entre los doctrinarios del Derecho Administrativo y del Derecho Económico.

En el campo de la economía y dentro de ella, las políticas: monetaria, cambiaria, crediticia y financiera; cuya establecimiento, control y aplicación corresponde al Banco Central del Ecuador (artículo 261 Constitución Política de la República del Ecuador), en los últimos meses se han producido una verdadera revolución, pues se ha adoptado un nuevo esquema monetario, denominado dolarización, cuyos efectos tienen trascendencia en todas las actividades productivas y sociales, y lo cual repercutirá sin duda en las instituciones del Estado y sus agentes económicos. La dolarización, ha surgido como una política económica del Estado que viene a influenciar directamente en las normas emitidas por el Banco Central del Ecuador y que van a ser motivo de nuestro análisis en el presente trabajo sobre el Derecho Administrativo Monetario, Cambiario, Crediticio y Financiero, que surge precisamente del Banco Central del Ecuador.

Tan importante es la determinación de la naturaleza jurídica de las Regulaciones del Directorio del Banco Central del Ecuador, que de ella se derivan cuestiones fundamentales, pues así: si consideramos a dichas Regulaciones como una norma legal, su emisión o elaboración constituye, sin duda alguna, un acto legislativo, susceptible únicamente de ser impugnado ante la jurisdicción constitucional, puesto que debe guardar armonía y correspondencia, en orden a lo jerárquico, solo con la Constitución; en tanto, que si, se las considera como un acto reglamentario, por excelencia constituye un acto administrativo por excelencia y como consecuencia de ello susceptible de ser impugnado ante la propia

administración, a través de recursos tales como el de revisión, o ante la jurisdicción contenciosa administrativa.

Por lo tanto, el aporte al Derecho Administrativo ecuatoriano que pretendemos dar es desentrañar y fundamentar la naturaleza jurídica de las Regulaciones del Banco Central del Ecuador, lo cual a su vez permitirá que determinar otros aspectos subsecuentes derivado de esa determinación tales como el hecho de que su impugnación se la realice adecuadamente o ante el Tribunal Constitucional o ante el Tribunal Contencioso Administrativo, lo cual nos llevaría también a determinar si el Directorio del Banco Central del Ecuador tiene potestad legislativa y por lo tanto constituye un órgano legislativo, o simplemente es un órgano administrativo.

Además, la determinación de la naturaleza jurídica de las Regulaciones del Banco Central del Ecuador, podrá o no brindar mayor seguridad a los agentes económicos, pues no es lo mismo que su naturaleza sea reglamentaria, con lo cual habrá mayor posibilidad de que sean impugnadas y por lo tanto menor seguridad y estabilidad de dichas normas; seguridad y estabilidad que es mayor si es que se determina que su naturaleza jurídica es la de ser una norma legal.

## LAS FUENTES DEL DERECHO

En un amplio sentido, y desde el punto de vista del Derecho por fuente se entiende la causa de algo, el origen que da lugar a algo, referido ese algo, a la fuente que da lugar al

Derecho, y en un sentido más restringido, pero siempre en el campo del Derecho, como la causa que da lugar al nacimiento de una norma o institución jurídica; y esta situación que la estamos limitando a la Ciencia del Derecho, puede ser aplicada en general, y así por ejemplo el "Diccionario Sopena La Fuente" conceptúa la palabra fuente, como : " principio, fundamento, origen"<sup>57</sup>, entre otros significados, pero el significado, que nos interesa, es el que hace relación a la causa u origen del conjunto de normas que rigen la conducta o actividad del ser humano en su relación con sus congéneres y con el mundo que le rodea , es decir, el Derecho, en su más amplio sentido.

En el plano estrictamente del Derecho, Guillermo Cabanellas en su Diccionario de Derecho Usual, manifiesta que se toma la palabra fuente y se le da un sentido figurado "origen, fundamento"<sup>58</sup>, porque como dice el mismo Cabanellas " Por metáfora, sencilla y repetida , pero expresiva y técnica, de las fuentes naturales o manantiales de agua, se entiende que el Derecho brota de la costumbre, en primer término, y de la ley, en los países de Derecho escrito, en la actualidad todos los civilizados "<sup>59</sup>

La Enciclopedia Jurídica Omeba, al definir a las Fuentes del Derecho, manifiesta que la palabra fuente, proviene de las expresiones latinas " fons", "fontis", que en su prístina acepción, alude al manantial de agua que brota de la

---

<sup>57</sup> Diccionario Sopena-La Fuente- Editorial Sopena.

<sup>58</sup> Cabanellas, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Editorial Heliasta. Buenos Aires. Tomo IV. Pág. 118. 18ª Edición.

<sup>59</sup> Ibidem. pág. 118

tierra, y con un sentido figurado fuente significa también aquello que es principio, fundamento u origen de algo <sup>60</sup> .

La misma enciclopedia otorga diversas significaciones para la expresión Fuentes del Derecho, y así : tiene una connotación filosófica, y sirve para designar “ la facultad inmanente en el hombre social, de estructurar su propia existencia dentro de un orden jurídico, es decir, “ que la fuente suprema e inagotable del Derecho es el espíritu humano en tanto manifestación perenne de su propia vocación jurídica <sup>61</sup>, tomando tal concepción de Del Vecchio.

El sentido sociológico de la expresión, conlleva concebir como tales lo que llaman <sup>62</sup>“condiciones fácticas” que dan lugar vía inducción a las instituciones jurídicas y a las variaciones que estas pueden tener.

El sentido histórico, se refiere a las fuentes históricas de lo que es o ha sido el derecho positivo, entre otras estas fuentes pueden ser el Derecho Romano, las Leyes de las Partidas, Ley de Indias, Código Napoleónico, etc

“ La voluntad creadora de las normas jurídicas”, que puede radicar en el pueblo o en un órgano del Estado, “el acto concreto de creación normativa “ <sup>63</sup>, como es legislar, administrar justicia , el cumplimiento de la costumbre; “ el modo específico de manifestarse las normas mismas “ ,

---

<sup>60</sup> Diccionario Enciclopédico Omeba. Editorial Ancafo S. A. Buenos Aires. 1975. Tomo XII. Pág. 751.

<sup>61</sup> Ibidem. Pág. 751

<sup>62</sup> Ibidem. Pág. 751

<sup>63</sup> Ibidem. Pág. 751

Constitución Leyes, decretos, reglamentos, normas consuetudinarias, son otros significados de la expresión Fuentes del Derecho.

Para Kelsen, la expresión Fuentes del Derecho, es jurídicamente inaplicable, según Kelsen lo que existe es " el fundamento de validez" de las normas jurídicas, que para él radica en la norma jerárquicamente superior, esto es que la norma jerárquica superior es el fundamento de validez de la norma jurídica inferior derivada de ella, y en última instancia el fundamento de todo el orden jurídico descansa en una norma fundamental hipotética.

Hernán Jaramillo Ordóñez, , dándonos una concepción técnica de la fuente, que el llama " Nueva Concepción", dice: " actualmente se define a la fuente como una orientación jurídica, democrática, social, que trata de dar respuestas precisas y concretas a los diferentes problemas jurídicos de las personas e inquietudes de los pueblos". <sup>64</sup>

Cueto Rua citado por el mismo autor, dice en relación a las fuentes: que son "respuestas objetivas a interrogantes que plantea la realidad social, política y económica de un pueblo determinado". <sup>65</sup>

Las fuentes del Derecho Administrativo tienen una característica muy especial, a decir de algunos autores, puesto que uno de los sujetos del Derecho Administrativo, la Administración Pública, a diferencia de lo que sucede con

---

<sup>64</sup> Jaramillo Ordóñez, Hernán. Manual de Derecho Administrativo. Tercera Edición. Editorial Universitaria. Loja. 1992. Pág. 32.

<sup>65</sup> Cueto Rua, citado por Hernán Jaramillo Ordóñez. En Manual de Derecho Administrativo, Tercera Edición Editorial Universitaria. Loja. 1992. Pág. 32

otras ramas del Derecho, tiene una actividad fundamental en la creación del Derecho que lo regula; esta actividad creadora de la Administración se manifiesta en tres formas a saber:

1) Por la coparticipación de la Administración, dirigida por el Gobierno, en la función legislativa del Parlamento mediante la elaboración de los proyectos de ley, su remisión posterior al órgano legislativo e, incluso, la retirada de los mismos; y, en el caso ecuatoriano y de la mayoría de Estados modernos, el Gobierno participa como colegislador.

2) Por su participación directa en la propia función legislativa, elaborando normas con valor de ley, que por ser dictadas por el Gobierno reciben el nombre de decretos legislativos y decretos leyes.

3) A través, por último, de la elaboración de los reglamentos, normas de valor interior y subordinado a las normas con rango de ley, pero que constituyen cuantitativamente el sector más importante del ordenamiento jurídico.

CAPITULO No. 8.- LAS REGULACIONES DE LA JUNTA BANCARIA. CONCEPTO DE REGLAMENTO. CLASIFICACION. COMPETENCIA DE LOS ORGANOS QUE EMITEN LA NORMA.

La realidad económica distinta dada por procesos económicos, políticos y sociales, tales como, la globalización, la dolarización, las innovaciones tecnológicas, financieras, etc, han ido redefiniendo su rol y el de sus instituciones obliga al Derecho Administrativo a establecer nuevos conceptos e instituciones administrativos a los cuales hay que reencaminarles para lograr su adecuada aplicación dentro de este nuevo esquema social de Estado.

LOS REGLAMENTOS.- No quisiéramos extendernos en el tratamiento de los reglamentos como fuente del Derecho Administrativo, pues más adelante deberemos abordar la temática como parte de los actos administrativos. Existen dos corrientes doctrinarias sobre la naturaleza de los reglamentos; la primera que sostiene que el Reglamento Administrativo es una especie del acto administrativo, como así lo podemos deducir de la definición que nos trae Enrique Silva Cimma quien los define como: “ los actos administrativos, que no emanan del Órgano Legislativo sino del Poder Administrativo del Estado” igualmente en ese sentido Hernán Jaramillo Ordóñez, define los reglamentos como “ Los actos Administrativos son los que contienen un conjunto de disposiciones ordenadas y destinadas a regular y ejecutar el cumplimiento de una Ley “ <sup>66</sup>. Definición que parece más referirse a los reglamentos que en primera

---

<sup>66</sup> Jaramillo Ordóñez, Hernán. Op. Cit. Pág. 39

instancia son los llamados a regular y ejecutar el cumplimiento de la Ley

Una segunda corriente doctrinaria, que es la mas difundida otorga a los Reglamentos Administrativos su propia naturaleza individualizándolos, esto es, separándolos de los actos administrativos, eso si reconociendo las múltiples coincidencias existentes entre estas dos instituciones jurídico-administrativas. Siguiendo esta corriente varias son las definiciones que los doctrinarios dan al Reglamento Administrativo; así Roberto Dormi define al Reglamento Administrativo como: "toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos generales en forma directa" <sup>67</sup>

Enrique Silva, define a los reglamentos como actos administrativos, que no emanan del Órgano Legislativo sino del Poder Administrativo del Estado. El reglamento constituye una de las fuentes internas del Derecho Administrativo, dice este autor, puesto que es una norma que surge del interior de la Administración del Estado.

Enrique Sayagués lo define como "el acto unilateral de la administración que crea normas jurídicas generales" <sup>68</sup>

De las definiciones anteriores podemos determinar los siguientes elementos constitutivos de las mismas:

DECLARACION: Efectivamente es una manifestación o declaración de voluntad, conocimiento o juicio,

---

<sup>67</sup> Dormí, Roberto. Op. Cit. Pág. 291

<sup>68</sup> Sayagues, .Op. cit. Pág. 120

característica que permite la diferenciación de los actos y reglamentos administrativos de los hechos administrativos que constituyen una actuación material de la Administración, de ahí que el Reglamento constituye un proceso de exteriorización intelectual.

UNILATERAL: La declaración que hace la administración la realiza por si sola, sin necesidad del asentimiento de los administrados, únicamente el reglamento requiere para perfeccionarse de la voluntad de los órganos competentes.

EJERCICIO DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA: Esta característica es fundamental y propia del reglamento administrativo, ya que pone de manifiesto a quien corresponde en forma exclusiva la potestad reglamentaria, a la Administración Pública<sup>69</sup>, de manera que la competencia reglamentaria es inherente a la Administración, y le corresponde a su naturaleza quien la emplea para el cumplimiento de los cometidos o las funciones a ella encomendada, para cuyo efecto dicta normas de carácter general (reglamentos). La potestad reglamentaria también tiene sus límites, lo cual se pueden plasmar en tres espacios o ambientes 1) materias que deben ser reguladas en forma exclusiva por Ley, lo que se conoce como el principio de Reserva de Ley; 2) Materias o campos que pueden ser regulados tanto por Ley como por reglamento; y, 3) materias que únicamente están reservadas para ser reguladas por normas reglamentarias, es decir, puede existir una reserva reglamentaria, que equivale a decir que los órganos con potestad legislativa no pueden intervenir para reglar esas materias, que únicamente

---

<sup>69</sup> TESIS DE MAESTRIA EN DERECHO ADMINISTRATIVO. Dr. Paúl Jiménez Larriva.

pueden ser reglamentadas por un determinado órgano administrativo en forma exclusiva.

**PRODUCE EFECTOS JURÍDICOS GENERALES DIRECTOS:** Se refiere a los efectos producidos por las normas reglamentarias, los mismos que tienen las características de ser generales y determinados, produciendo derechos y obligaciones sin que se considere subjetividades o situaciones individuales, y obligan por igual tanto a la Administración cuanto a los administrados; esta característica es propia de la esencia misma del Reglamento. La generalidad de los efectos del acto administrativo es una de las características que permiten diferenciar o individualizar al Reglamento, del acto administrativo; pues mientras los efectos del primero es para el universo de administrados, el acto únicamente produce efectos subjetivos individuales.

Los Reglamentos presentan una serie de clasificaciones, que serán analizadas en detalle más adelante, en el presente trabajo, sin embargo, la fundamental clasificación es aquella que diferencian a los reglamentos externos o jurídicos que hacen relación a normas de carácter general que afectan a todos los administrados, y los reglamentos internos o de administración que dicen relación a la organización interna del órgano administrativo; estas dos clases de reglamentos que pueden englobar a otros por igual constituyen una fuente positiva importante del Derecho Administrativo, más aún cuando la potestad reglamentaria por regla general corresponde al poder ejecutivo, de tal manera que existe

una gran producción de normas reglamentarias y podríamos decir que los reglamentos es la más importante fuente del Derecho Administrativo.

Otra situación que debemos poner de manifiesto, es que los reglamentos administrativos en cuanto a la forma de expedirlos, pueden presentar varias, así por ejemplo pueden ser expedidos mediante: decreto ejecutivo, resolución, regulación, ordenanza, acuerdo ministerial, circulares, etc. nombre que varían de acuerdo a las diferentes legislaciones nacionales, y que abordaremos más adelante.

#### ASPECTOS A REGULARSE MEDIANTE LA EXPEDICIÓN DE UNA LEY

El artículo 141 de la Constitución Política de la República del Ecuador, publicada en el Registro Oficial No. 1 del 11 de agosto de 1998, señala las materias que obligatoriamente deben ser reguladas por una Ley; de manera que en forma expresa la norma constitucional señala las materias sujetas a lo que se llama reserva de Ley.

Art. 141.- Se requerirá de la expedición de una ley para las materias siguientes:

1. Normar el ejercicio de libertades y derechos fundamentales, garantizados en la Constitución.

2. Tipificar infracciones y establecer las sanciones correspondientes.

3. Crear, modificar o suprimir tributos, sin perjuicio de las atribuciones que la Constitución confiere a los organismos del régimen seccional autónomo.

4. Atribuir deberes o cargas a los organismos del régimen seccional autónomo.

5. Modificar la división político - administrativa del país, excepto en lo relativo a parroquias.

6. Otorgar a los organismos públicos de control y regulación, la facultad de expedir normas de carácter general, en las materias propias de su competencia, sin que estas puedan alterar o innovar las disposiciones legales.

7. Reformar o derogar leyes e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio.

8. Los casos en que la Constitución determine.

## LA DELEGACIÓN

De todo lo anteriormente expuesto sobre la temática de la delegación legislativa, en este punto cabría preguntarnos sobre la posibilidad de considerar que las normas dictadas por el Directorio del Banco Central del Ecuador, llamadas

Regulaciones sean consideradas como normas legales<sup>70</sup>, en virtud de interpretar que la Constitución Política en su artículo 263 esta otorgando a tal órgano público una delegación para que emita normas de carácter general (legales) relativas al tema monetario.

Art. 263.- El directorio del Banco Central expedirá regulaciones con fuerza generalmente obligatoria, que se publicarán en el Registro Oficial; presentará informes semestrales al Presidente de la República y al Congreso Nacional, e informará acerca del límite del endeudamiento público, que deberá fijar el Congreso Nacional.

La delegación constituye una de las fundamentales instituciones del Derecho Administrativo, en virtud de la cual las potestades o competencias de un órgano, autoridad o funcionario administrativo son transferidas a otro,<sup>71</sup> guardando para sí el delegante la potestad de reasumir tal delegación, sin embargo, esta institución se ha trasmutado al Derecho Constitucional en virtud de la evolución de las formas de Estado del Estado Liberal Democrático; al Estado de Derecho y de este al Estado Social de Derecho que produjo la interrelación de las tres funciones del Estado en el ejercicio del poder, y por último dadas las circunstancias fácticas que en determinados momentos impiden que una de las funciones la legislativa ejerza sus potestades y las mismas tengan que ser asumidas por las otras funciones del Estado.

---

<sup>70</sup> TESIS DE MAESTRIA EN DERECHO ADMINISTRATIVO. Dr. Paúl Jiménez Larriva.

<sup>71</sup> Diccionario de Términos Parlamentarios. Internet. [www.cddhuc.gob.mx](http://www.cddhuc.gob.mx)

Etimológicamente el término delegación proviene del latín *legare* que significa "trasmitir de un lugar a otro", que a su vez dio lugar a la palabra latina *delegare* que denota la acción de dar a una persona la jurisdicción que tienen por su dignidad y oficio, para que haga sus veces o conferirle su representación", así la define el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios.

Tan amplia ha sido la aceptación de la institución de la delegación que en la familia anglosajona del derecho existe tal institución inclusive extendida a la delegación de facultades legislativas.

La Delegación es definida como la transferencia de competencias por parte de un órgano a otro, de manera que el delegado las ejerza en forma independiente, pudiendo el delegante revocar tal delegación y reasumir sus potestades; siendo esta definición la que corresponde a la concepción más amplia de la delegación administrativa.

Existen doctrinarios como Penagos, para quien la delegación tiene un extensión restringida, puesto que de acuerdo a su criterio la delegación únicamente puede ser otorgada a las organismos autónomos y en esa línea define a la delegación de la siguiente manera: " La delegación consiste en transferir competencias a entes autónomos para que resuelvan en forma independiente y definitiva, pudiendo el delegante revocar la decisión y resumir la competencia y reasumir la competencia".

De la definición anterior podríamos ir estableciendo los elementos fundamentales de la Delegación, que se refieren:

1.- Necesidad de Ley: implica que la delegación cabe únicamente cuando tal institución jurídica es autorizada por una norma legal; en muchos casos la delegación es autorizada por la propia Ley Suprema de un Estado, esto es, la Constitución.

2.- Capacidad de Reasumir las Competencias Delegadas: esta característica permite diferenciar a la delegación de la descentralización, pues mientras en la delegación el delegante puede reasumir las funciones delegadas en la descentralización la transferencia de competencias es de manera definitiva; por lo tanto, el órgano delegante puede como dijimos reasumir o volver a ejercer las funciones que había delegado, con lo cual termina el ejercicio de las potestades reasumidas por parte del órgano delegado.

Por último es menester mencionar que existe un criterio casi unánime a nivel universal en relación a la delegación y es que la delegación de las facultades de las funciones ejecutivas y legislativas pueden ser materia de delegación no así la función de administrar justicia que compete al poder judicial, que bajo ninguna circunstancia puede ser materia de delegación a otros poderes del Estado.

## CLASES DE DELEGACIÓN

Penagos hace una clasificación de la delegación distinguiendo la existencia de la Delegación Legislativa, la Delegación Inter-Orgánica, Delegación entre Entes Públicos.

- a) Delegación Legislativa en la cual es el Presidente de la República quien ejerce por delegación funciones que corresponden al Congreso Nacional quien le delega dichas atribuciones.
- b) Delegación Inter.-Orgánica que es aquella en la cual un órgano superior de un mismo ente público transfiere competencias a un órgano inferior, es decir, este tipo de delegación se da dentro de una misma función, entidad u organismo público.
- c) Delegación entre entes públicos es aquella en la cual la transferencia de competencias se da entre dos entes diferentes.

## LA DELEGACION LEGISLATIVA

La delegación legislativa como ya lo vimos es aquella en la cual el Congreso Nacional órgano a quien corresponde por naturaleza el ejercicio de la función legislativa, esto es, la potestad de emitir normas de carácter legal transfiere dicha potestad a otro órgano público.

De acuerdo al Diccionario Universal de Términos Parlamentarios la institución de la Delegación Legislativa ya fue abordado por Justiniano en su Digesto así como

por Jhon Locke en su Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil (Capítulo XI); en esa perspectiva la delegación legislativa se ha ido universalizando en el mundo del derecho y es así que en la Legislación Anglosajona se habla de la “congressional delegation” o de la “delegational of legislative powers”, en igual sentido el Derecho Francés habla de la “délégation des pouvoirs législatives” que implica el otorgamiento o transferencia de las funciones legislativas otorgadas al Congreso por la Constitución.

La institución de la delegación legislativa también ha tenido una evolución histórica que va desde su extensión más restringida de dicha institución a corrientes modernas dentro del Derecho Constitucional que invocan una extensión de dicha institución o si se quiere una flexibilidad de la misma.

En el primer caso, la delegación legislativa se restringía a los casos de urgencia o emergencia y en base a esta razón el Congreso delegaba su potestad legislativa a la función ejecutiva únicamente en la persona del Presidente de la República, que en razón de esta circunstancia promulga normas de carácter legal a fin de superar estas circunstancias de emergencia; la forma más generalizada que asumen estas normas son los Decretos-Ley; esta concepción de la delegación tiene a su vez dos extensiones, la primera en la cual el Congreso restringe los temas que pueden ser reglados por delegación por parte del ejecutivo, y una segunda posibilidad en la cual no existe esta restricción, de manera que el Presidente de la República durante las situaciones de urgencia puede

regular mediante Ley absolutamente todos los aspectos relativos a la marcha del Estado.

En el segundo caso, la delegación por parte del Congreso a favor del Presidente de la República no esta sujeta a la presencia de circunstancias de emergencia o urgencia sino a criterio del delegante en este caso de los Congresos Nacionales;

De lo anteriormente expuesto podemos determinar que la extensión de la delegación legislativa<sup>72</sup> puede estar determinada por cuatro circunstancias: a) las facultades a ser delegadas y b) los órganos que pueden ser delegatarios de dichas potestades, c) las circunstancias que originan dicha delegación; y, d) el tiempo en que se ha de ejercer dicha delegación.

Una muestra de la existencia de estos factores que determinan si se permite la expresión la extensión de la delegación es la legislación argentina que en ese aspecto sigue a la italiana, que determina como principio general la prohibición de que el poder ejecutivo emita disposiciones de carácter legislativo y como excepción en su Constitución se establece que la delegación legislativa debe ser realizada por el Congreso, en determinadas materias, dentro de los límites establecidos por el delegante y en circunstancias determinadas y tales potestades delegadas deberán ser ejercidas dentro de un plazo determinado, en definitiva existe un delegación legislativa regulada.

---

<sup>72</sup>TESIS DE MAESTRIA EN DERECHO ADMINISTRATIVO. Dr. Paúl Jiménez Larriva.

Otros autores sostienen el criterio de que la delegación legislativa no constituye una abdicación de las potestades otorgadas a la función legislativa a favor del gobierno sino más bien constituye una autorización para ejercer las mencionadas potestades, en definitiva estos autores llaman a la delegación autorización.

Hoy en día las múltiples circunstancias que se presentan en el ejercicio del poder por parte de las Funciones del Estado y la necesidad de dar pronta respuesta a los problemas de los mismos han hecho que se discuta en los círculos doctrinarios la posibilidad de que la delegación legislativa no se restrinja al Presidente de la República como delegado del Congreso, sino que esta se extienda a otros órganos del Estado, entre las razones para la ampliación de la extensión de la delegación legislativa algunos autores mencionan lo siguientes:

- 1) Falta de tiempo del Congreso por el exceso de materias a resolver.
- 2) Carácter altamente técnico de los asuntos a legislar.
- 3) Aspectos imprevisibles de algunas materias.
- 4) Exigencia de flexibilidad de ciertas normas.
- 5) Posibilidad de hacer experiencia rápida a través de la legislación delegada
- 6) Situación exterior o de emergencia “

La enumeración realizada pone de manifiesto las complicaciones de la sociedad y los Estados Modernos, de manera que la ley debe ser cada vez más dinámica lo cual puede lograrse a través de la institución de la

delegación legislativa, en el caso materia de análisis de este trabajo cual es la naturaleza de las Regulaciones del Directorio del Banco Central del Ecuador se podría pensar que estamos frente a una legislación delegada motivada por los asuntos altamente técnicos y que requieren de ser normados con urgencia ( monetarios, financieros, cambiarios y crediticios), cuyo tratamiento sería muy difícil por parte de un Congreso que carece de los conocimientos técnicos en esos campos y que carecen de la posibilidad de atender con rapidez las necesidades de legislación en dichas materias.

El producto de la delegación legislativa constituye lo que la doctrina conoce con el nombre de Legislación Delegada y hoy por hoy es plenamente aceptada en todas las democracias burguesas del nuevo milenio, siendo definida por el Diccionario de Términos Constitucionales y Parlamentario como: "Reglamento con efecto de Ley, hecho por el Ejecutivo, bajo la sanción establecida por el Parlamento" <sup>73</sup>.

De todo lo anteriormente dicho, a manera de conclusión podemos decir, que la institución de la Delegación Legislativa es cada vez más vigorosa y su extensión se va ampliando en orden a las necesidades operativas de los Estados Modernos de hoy, de ahí que la antigua concepción de un Estado cuyo poder es ejercido por tres funciones, cuyas potestades, competencias y funciones son excluyentes entre si, ha quedado en el pasado para dar lugar a tres funciones del Estado que entrelazan su quehacer en pos de un objetivo único cual es la buena

---

<sup>73</sup> Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. [www.cddhcu.gob.mx](http://www.cddhcu.gob.mx)

marcha de Estado a quien representan frente a sus súbditos, de manera que la creación de Leyes o el poder beligerante, es decir, la facultad creadora de la Ley que en la concepción clásica del Estado democrático es un poder exclusivo de la Función Legislativa cuyo órgano es el Congreso o Parlamento ha pasado a ser parte de los otros poderes del Estado que hoy coadyuvan a la generación de la Ley en unos casos y en otros crean por si solos la Ley, en ejercicio de la delegación legislativa.

#### EL REGLAMENTO ADMINISTRATIVO

El Reglamento Administrativo como ya lo analizamos ha sido abordado por los doctrinarios de dos maneras: como una de las formas del acto administrativo o como una institución con naturaleza jurídica propia e independiente, y por tanto diferente al acto administrativo; dentro del trabajo que pretendemos realizar es importante para llegar a determinar la naturaleza jurídica de las Regulaciones del Directorio del Banco Central del Ecuador, tratar las cuestiones fundamentales relativas al Reglamento Administrativo; pues en forma a priori planteamos dos hipótesis para la solución de dicho problema: o dichas Regulaciones constituyen un acto reglamentario administrativo o un Reglamento dada la diferenciación realizada por algunos doctrinarios; o constituyen las Regulaciones normas legales y por tanto producto de un acto legislativo más no administrativo; de ahí que nos toca ahora realizar un análisis profundo del Reglamento Administrativo.

Hemos de manifestar además, como algo fundamental en este análisis, que los reglamentos constituyen la fuente cuantitativa más abundante del derecho Administrativo, dado las distintas clasificaciones que de el se hacen.

#### CLASES DE REGLAMENTOS

Para algunos autores el reglamento surge de la necesidad de ejecución de las leyes, función que le corresponde al poder Ejecutivo, de ahí que la potestad reglamentaria o poder reglamentario radica en el poder ejecutivo, porque se hace necesario para ejecutar las leyes dictar las prescripciones secundarias que dicha ejecución implica; sin embargo, esta percepción sobre el papel de los Reglamentos resulta limitadísima, pues dada las diferentes clases de reglamentos estos no tienen como finalidad única facilitar tal ejecución, sino una serie de situaciones que pueden llegar hasta al reemplazo de la Ley, cuando situaciones de urgencia no permiten dictar una norma legal que las regule por el largo procedimiento legislativo, y el camino más expedito es un norma reglamentaria. Así existen varias clases de reglamentos que la doctrina diferencia.

1.- Reglamentos Internos.- Díez expresa que la doctrina diferencia entre los Reglamentos Internos y Externos, los internos que se refieren a la actividad externa de la administración y los internos, los segundos, se refieren a la actividad interna de la administración. A los reglamentos externos la doctrina alemana los llama reglamentos jurídicos y la italiana reglamentos externos., en tanto a los

reglamentos internos la doctrina alemana los llama reglamentos administrativos.

La doctrina alemana admite la existencia de reglamentos de derecho u ordenanzas de derecho y los reglamentos administrativos u ordenanzas administrativas. Los primeros son actos de carácter general dictados por el poder ejecutivo que buscan regular las relaciones del ejecutivo con la población, creando derechos o reglamentando las obligaciones de estos, este tipo de reglamentos solo pueden ser dictados por el ejecutivo en función de ejecutar la leyes y siempre y cuando tal potestad tenga autorización legal o constitucional.

Los reglamentos administrativos, son aquellos que teniendo un carácter general están destinados a ser aplicados en la administración pública y por los funcionarios públicos, es decir, el fundamento para la expedición de estos reglamentos radica en la potestad de gobernar que tiene la administración.

La doctrina francesa sostiene que la potestad reglamentaria es única, ya sea para dictar reglamentos administrativos en función de la potestad de gobernar de la administración o para establecer las relaciones entre la administración y los administrados.

2.- Reglamentos de Ejecución : Los Reglamentos de Ejecución, es decir, los llamados a hacer posible la aplicación de la Ley , es evidente que la Potestad Reglamentaria esta radicada en el Poder Ejecutivo, pero la limitación del reglamento esta en que estos deben guardar

correspondencia con la ley que reglamentan; de tal manera que el reglamento no puede ni contradecir el espíritu de la Ley, ni crear nuevas cargas a los habitantes, que en razón de su naturaleza o importancia deben ser establecidas por vía legislativa. De otro lado los reglamentos de ejecución no pueden ser destinados a la aplicación del derecho privado en forma general, salvo que se requiera que el mismo ejecutivo deba ejecutar tales normas, ni se requerirá de reglamento de ejecución para las disposiciones de orden público que tengan que ser aplicadas por el poder judicial, de estos planteamientos se deduce que existen leyes que requieren de reglamentación para entrar en vigencia y otras no, e inclusive puede ser voluntad del legislador establecer como requisito en la Ley el hecho de que se dicte su reglamento respectivo.

Bielsa al igual que Díez distingue también los reglamentos de ejecución, y los define como aquellos que se refieren a la aplicación o ejecución de la ley, cuanto a la aclaración e interpretación de sus preceptos; y de otro lado distingue a los reglamentos autónomos, es decir a aquellos que están destinados a la aplicación de un "orden de relaciones relativamente independientes de la ley, pero cuyas normas generales deben fundarse en los preceptos que aquella contiene, o ajustarse a un orden de limitaciones virtuales" <sup>74</sup>

Dromi llama también a los reglamentos de ejecución, reglamentos subordinados porque existe una relación normativo-jerárquica entre ley a la cual reglamentan y la norma que permite su ejecución; Dromi define a los reglamentos subordinados o de ejecución como : " los que

---

<sup>74</sup> Bielsa, Rafael. Op. Cit. Pág. 89

emite el órgano ejecutivo en ejercicio de atribuciones constitucionales propias, con el objeto de hacer posible la aplicación y el cumplimiento de las leyes”<sup>75</sup>; cabe resaltar de la definición de este autor que la potestad reglamentaria de ejecución tiene fundamento constitucional.

Existen límites para la potestad reglamentaria de ejecución, siendo el primero de carácter práctico pues se fundamenta en el hecho de que el poder ejecutivo no puede reglamentar aquellas leyes cuya aplicación no le corresponde, pues, por ejemplo las leyes procesales no corresponde ser ejecutadas por el ejecutivo y mal las puede reglamentar. El segundo límite se refiere a la relación jurídico-jerárquica existente entre la ley y el reglamento, por lo cual el reglamento no puede alterar, modificar o ampliar la ley, en resumen no puede alterar su espíritu.

3.- Reglamentos Autónomos: Los reglamentos autónomos, son para Díez, aquellos “que dicta el Poder Ejecutivo sin subordinarlos a ninguna Ley Formal”<sup>76</sup>, son aquellos que se dictan sin que dependan de ley alguna, su fundamento lo encontramos en la potestad reglamentaria otorgada al ejecutivo por la Constitución y en el ejercicio de los poderes discrecionales que les son propios a la administración.

Los reglamentos autónomos, se destinan a reglamentar por parte del Presidente de la República las atribuciones que le conceden la Constitución y el sistema legislativo en general, además de reglamentar también, a decir de Díez, las

---

<sup>75</sup> Dromi, Roberto. Op. Cit. Pág. 299

<sup>76</sup> Díez, Manuel María. Op. Cit.

facultades que no están regladas, es decir, que son discrecionales.

Los reglamentos autónomos, permiten que la propia Administración sea quien se auto limite, dando mayor certeza a los administrados y administradores respecto de las facultades discrecionales de la mismas. De otro lado el hecho de que los reglamentos autónomos no reglamenten una ley, no implica que no deben someterse al control jerárquico de las leyes, esto es, que no pueden tener normas que contravengan a la Ley o que el reglamento reforme o revoque una Ley, peor aún a la Constitución.

Dentro de los reglamentos autónomos Díez señala la existencia de los reglamentos que podemos llamar discrecionales, que son los que dicta la administración para regular las facultades que le son otorgadas discrecionalmente y junto a ellos podemos encontrar los reglamentos autónomos de organización administrativa, estos reglamentos son los más importantes y por tradición le corresponden al poder ejecutivo su dictado, pues es evidente que le corresponde al poder ejecutivo la posibilidad de organizarse adecuadamente para el cumplimiento de las atribuciones y los fines que le son asignados. Corresponden a este tipo de reglamentos por ejemplo aquellos que regulan los deberes y derechos de los funcionarios público.

Para Dromi los reglamentos autónomos son aquellos que se dictan para regular la organización administrativa, sin que regulen la actividad de los particulares, es decir son reglamentos exclusivamente internos, pues su aplicación no

escapa al ámbito de la administración, al forma que estos reglamentos adoptan son circulares e instrucciones administrativas, cuyo contenido se limita a directivas de los órganos jerárquicos superiores para los inferiores sobre el modo de ejercicio de las funciones, para asegurar la economía, celeridad, sencillez y eficacia de los trámites a su cargo.

4.- Reglamentos Autorizados o de Integración: Este tipo de reglamento suele ser confundido con los reglamentos delegados, sin embargo, Dromi afirma que existe una diferencia substancial entre estas dos clases de reglamentos, referida a la amplitud de la potestad reglamentaria, es decir, que mientras los reglamentos autorizados constituyen el género y por tanto su potestad es más amplia para poder reglamentar; los reglamentos delegados son la especie y su potestad reglamentaria tiene un campo reducido.

Los reglamentos autorizados o de Integración constituyen aquellos emitidos por el órgano ejecutivo por expresa autorización o por autorización del legislativo que amplía sus facultades para que pueda emitir normas reglamentarias dentro de los límites establecidos por el Congreso pero que van más allá de la potestad reglamentaria; de manera que el órgano ejecutivo tiene la facultad de completar, interpretar, integrar el ordenamiento jurídico, siempre dentro del marco de los límites constitucionales o máximo dejando como dice el Corte Suprema de Justicia Argentina citada por Dromi " atribuciones que queden libradas al arbitrio

razonable del órgano Ejecutivo haya sido claramente establecida”<sup>77</sup> .

A manera de comentario diremos que la razón de la existencia de estos reglamentos y por supuesto la su diferenciación con los reglamentos delegados corresponde a la discusión sobre la existencia o no de la institución de la delegación legislativa, discutida por Dromi en base a una prohibición constitucional existente en Argentina.

5.- Reglamentos Delegados: También se establece la categoría de los reglamentos delegados, y son precisamente aquellos dictados por el Poder Ejecutivo en ejercicio de la delegación que le ha otorgado el legislativo, son reglamentos que no se dictan en ejercicio de la facultad reglamentaria del poder Ejecutivo sino de la delegación que el poder legislativo realiza en su favor, y no están subordinados a ninguna ley formal.

Los reglamentos delegados llamados también supletorios de la ley, reglamento de derecho o reglamentos de integración, y permiten suplir la actividad legislativa que no ha querido ser ejercida por el poder legislativo y se encarga a la función ejecutiva o a uno de sus órganos el establecimiento de normas de carácter reglamentario.

Se ha discutido doctrinariamente el tema de la validez de los reglamentos delegados, y en base a la expresión romana “delega tus delegare non potest “, según la cual una atribución delegada no puede ser a su vez otra vez delegada, en este caso se sostiene que la delegación que

---

<sup>77</sup> Dromi, Roberto. Op. Cit. Pág. 301.

hace el pueblo al parlamento o congreso no puede a su vez ser delegada al poder ejecutivo o a la administración.

Sin embargo, hay autores que sostienen que el legislativo perfectamente puede delegar la facultad reglamentaria, aunque en la Constitución no conste la posibilidad de tal delegación, estos autores sostienen que no es posible delegar las atribuciones exclusivas del legislador pero si la facultad de reglamentación, porque ello no implicaría ni renuncia de poderes del delegante, ni aumento de poderes del delegado.

Ahora bien, la delegación que hace el legislativo debe ser de atribuciones susceptibles de ser delegadas, y no de potestades que son exclusivas del poder legislativo, como el de crear impuesto o suprimirlos, que en el Ecuador es facultad indelegable del poder legislativo y otra condición de la delegación es que el delegado no se beneficie de la delegación.

La delegación en cuanto a su amplitud puede ser total o parcial, total cuando se delega todos los poderes o lo que la doctrina llama concesión de plenos poderes, caso muy raro en el Estado de Derecho, salvo en un estado de guerra o conmoción general interna y por el contrario la delegación en la mayoría de los casos es parcial, esto es que se limita la delegación estableciendo las materias o los asuntos en que se va a hacer uso de la delegación.

Dromi hace una diferenciación, como ya lo analizamos, entre los Reglamentos autorizados o de integración y los reglamentos delegados, en estos últimos el poder legislativo

le otorga al ejecutivo una menor amplitud para el ejercicio de su potestad reglamentaria, limitación que la hace constar en la Ley, de manera que los parámetros dentro de los cuales se mueve el ejecutivo en cuanto a la materia, al plazo al propio ejercicio de la potestad reglamentaria y al control de su ejercicio están plenamente determinados por el delegante, que es el poder legislativo.

En cuanto a la materia de la delegación; a criterio de Dormí esta debe reducirse a dos aspectos; el primero relativo a la marcha normal y ordinaria de la Administración; y, el segundo relativo a asuntos provenientes de una emergencia pública en cuyo caso lo antes posible una ley deberá reemplazar al reglamento dictado para situaciones de emergencia.

En cuanto al tiempo, el poder legislativo deberá determinar en forma clara cual es la duración de la delegación, de manera que esta es siempre temporal, de manera que cumplido el plazo señalado para ejercer la delegación legislativa otorgada, se produce la caducidad de tal delegación.

En cuanto al alcance de la delegación sus límites deben estar plenamente establecidos, es decir, el marco y las orientaciones para el ejercicio de la delegación, determinación que debe ser clara para que concatenadamente el delegante pueda controlar el ejercicio de su delegación.

7.- Reglamentos de Necesidad o Urgencia: Por último Díez se refiere a los reglamentos de necesidad o urgencia o llamados normas jurídicas contra ley, y son aquellos actos dictados por el poder ejecutivo sobre asuntos que competen al legislador, cuando el congreso está en receso, en estado de guerra, en casos de urgente necesidad pública y tienen igual potencia que la ley.

Roberto Dromi los define como: “Son los que dicta el órgano ejecutivo por graves y urgentes necesidades públicas, regulando materia propia del órgano legislativo”<sup>78</sup>

Este tipo de actos crean normas contrarias al orden jurídico, situación que se justifica por la necesidad pública apremiante o por la urgencia, y generalmente estos actos no están previstos en la constitución. Los reglamentos de necesidad o urgencia a decir de Díez, formalmente son un acto administrativo y materialmente un acto legislativo y su fundamento es el estado de necesidad o urgencia.

La validez de los Reglamentos<sup>79</sup> de necesidad y urgencia está sujeta a tres condiciones a criterio de Manuel María Díez, a saber:

- 1) Que los hechos y circunstancias que se presentan pongan en serio peligro la existencia y seguridad del Estado y del orden público, lo que hace imprescindible e improrrogable la reglamentación.
- 2) Que el parlamento esté en receso o uno pueda ser convocado con la urgencia que el caso amerita; y,

---

<sup>78</sup> Dromi, Roberto. Op. Cit. Pág. 305

<sup>79</sup> TESIS DE MAESTRIA EN DERECHO ADMINISTRATIVO. Dr. Paúl Jiménez Larriva.

3) Que el Ejecutivo ponga a consideración del legislativo el reglamento apenas este sesione, lo cual demuestra su intención de no invadir una potestad exclusiva del Estado.

Los reglamentos de urgencia contienen norma de carácter excepcional y cuya duración se limita apenas a la duración del estado de emergencia o urgencia que originó su promulgación; más si es ratificado por el órgano legislativo pasa a ser ley del estado, o si es rechazada su derogatoria es inmediata.

En el Ecuador, entre las atribuciones del Presidente esta la declaración del Estado de emergencia, como lo consigna la Constitución en su artículos 180 y 181, sin embargo, la figura utilizada es el Decreto y evidentemente a través de el Presidente podrá "afectar a todas las actividades de la sociedad o alguna de ellas" <sup>80</sup>y evidentemente ello conlleva a que debe regular esos aspectos; a través de lo que el país conoce con Decreto de Emergencia.

Rafael Entrena trae una clasificación muy interesante de los reglamentos; basada en tres elementos, a saber:

a.- En razón del sujeto que los dicta.- Los reglamentos pueden ser estatales; autonómicos, locales e institucionales; y en el Ecuador podríamos decir que también pueden ser provinciales; existiendo entre ellos una relación jerárquica de manera que los reglamentos estatales son superiores jerárquicamente a los locales, a los autonómicos e institucionales. También existen diferencias entre estos reglamentos que dicen razón al procedimiento para su

---

<sup>80</sup> Constitución Política de la República del Ecuador. Op. Cit. Pág. 13

expedición acorde a cada una de las normas que rigen tal procedimiento; una segunda diferencia se refiere a su notificación mientras los estatales deben publicarse en el Diario Oficial del Estado, los inferiores tendrán distintas formas para ponerlos a conocimiento de los administrados; el ámbito de aplicación de cada una de estas clases de reglamentos también es diferente.

b.- Basándose en la Relación Existente entre los Reglamentos y la Ley.- Según este elemento clasificatorio los reglamentos pueden ser: ejecutivos y los autónomos o independientes; y de otro lado, entre los normales y los excepcionales. Los ejecutivos son aquellos que desarrollan los preceptos previamente sentados por la ley y son reglamentos "secundum legem"; los reglamentos independientes son aquellos que se dictan prescindiendo de las normas de una Ley, porque la misma no existe y es necesario que la administración regule materias que carecen de ley, son reglamentos "preter legem".

Los reglamentos normales son aquellos que se someten a los límites del Derecho Positivo; los excepcionales que a su vez pueden ser de necesidad cuando situaciones de urgencia requieren ser normadas; y los que se dictan en ocasión de la deslegalización de ciertas materias.

c.- En Razón de su Contenido.- Se clasifican en internos o de organización y los externos o de relación; y, además en estatutos o reglamentos en sentido estricto. Los reglamentos internos son aquellos cuyos efectos se circunscriben a la Administración; contrario sensu los reglamentos externos son aquellos que regulan las relaciones de la administración con sus administrados o las relaciones entre diferentes entes

públicos. En tanto, los estatutos son aquellos reglamentos que dan vida a una entidad pública y los reglamentos en sentido estricto son aquellos que permiten la aplicación del estatuto o norman aspectos no previstos por aquellos.

Sayagues Lasso presenta una clasificación bastante parecida a la de Entrena y los clasifica:

a.- Desde el punto de vista orgánico, es decir, de acuerdo al órgano que los dicta pueden ser: 1) Nacionales, municipales y de entidades descentralizadas, según los dicten el gobierno nacional, los gobiernos locales o las entidades autónomas, o los entes que prestan servicios descentralizados.

b.- Desde el punto de vista formal fundamentándose en el procedimiento que se sigue para su emisión, clasificación que varía en cada Estado.

c.- Por su contenido pueden ser de ejecución, de organización y de policía; según sirvan para aplicar las leyes, organizar la administración, y se dictan en ejercicio del poder de policía por parte del poder ejecutivo, regulando la conducta de los particulares; aunque la doctrina moderna se ha inclinado por el criterio de que esta potestad debe desaparecer como facultad del ejecutivo.

#### POTESTAD REGLAMENTARIA.-

La potestad reglamentaria, la define Silva Cimma como: "la facultad que tiene el Poder Ejecutivo u otros órganos de administración para dictar normas generales se que estén destinadas a hacer ejecutar las leyes, o a cumplir la función

de administrar el Estado que la Constitución Política les encomienda “<sup>81</sup>

Rafael Entrena distingue tres fundamentos de la potestad reglamentaria; un fundamento histórico; un fundamento Lógico y un fundamento jurídico:

El fundamento histórico basado en su carácter residuario, es decir, en el hecho de que al suscitarse la división de poderes y por ende la distribución de las facultades o potestades entre ellos al poder ejecutivo le correspondió el papel de simple ejecutor de la ley; un residuo de las funciones jurisdiccionales y legislativas otorgadas los otros poderes.

El fundamento lógico que explica la potestad reglamentaria por la imposibilidad del poder legislativo de prever todas las situaciones derivadas de la ejecución de las leyes; y las diversas situaciones a las cuales se puede ver abocada la administración pública en el cumplimiento de sus funciones.

El fundamento jurídico es el más importante de los fundamentos e implica que es el propio derecho positivo que en forma explícita o implícita otorga a la administración y a sus órganos la potestad de expedir normas que permitan aplicar las leyes y de esa manera vincular a los administrados.

De acuerdo a la relación con la ley los reglamentos son subordinados, autónomos o delegados, cada uno de los cuales ya los hemos definido en líneas anteriores.

---

<sup>81</sup> Silva Cimma, Enrique. Op. Cit. Pág. 137-138

Por lo tanto la facultad reglamentaria corresponde en primerísimo lugar y no de manera exclusiva al Presidente de la República, así consta en casi todas las Constituciones del mundo, incluso la ecuatoriana como ya lo vimos, pero esta potestad reglamentaria en forma más restringida también corresponde a los Municipios y entes autónomos y autárquicos, criterio que es sostenido también por Sayagués.

En el Ecuador la facultad reglamentaria, radica en el Presidente de la República, de acuerdo al numeral 5 del artículo 171, que dice:

“Art.- 171 Son atribuciones y deberes del Presidente de la República los siguientes:

5. Expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes , sin contravenir ni alterarlas, así como los que convengan a la buena marcha de la administración “<sup>82</sup>

Sin embargo, de lo expresado, nuestra Constitución permite que otros organismos autónomos que ejercen la potestad estatal emitan normas de carácter general, en especial dichos organismos son los de control el propio Banco Central del Ecuador, no quisiéramos adelantar la naturaleza de esas normas, pues precisamente tal situación es motivo del presente trabajo, pero es necesario recalcar que si llegáramos a la conclusión de que dichas normas son reglamentarias, la potestad reglamentaria, a la que hemos hecho referencia, no sería exclusiva del Presidente de la República. Tanto las municipalidades

---

<sup>82</sup> Asamblea Nacional Constituyente. Op. Cit. Pág. 13

como los entes autónomos o autárquicos, pueden reglamentar aspectos que incumben a la vida ciudadana o a los servicios público generalmente en el segundo caso, es decir, en el caso de los entes autónomos, e incluso para Diez los órganos judiciales pueden expedir reglamentos para poder tramitar los pleitos y ello efectivamente ocurre.

En el Ecuador lo llamados entes seccionales autónomos, Consejos Provinciales y Municipios, dictan reglamentos llamados ordenanzas municipales y provinciales, llamadas también estatutos del ente autónomo.

#### REGIMEN JURÍDICO DE LOS REGLAMENTOS

Con fundamento en la propia identidad de los Reglamentos frente a los actos administrativos, a los simples actos de la administración y a la ley, estos tienen su propio marco jurídico que los regulan, pudiendo tener, a criterio de algunos doctrinarios, como normas supletorias aquellas que corresponden al acto administrativo; los campos que abarcan este marco jurídico son los siguientes:

a) Sujeto.- El sujeto que dicta el reglamento debe tener competencia para ello, en otras palabras, el órgano que lo dicta debe estar investido de la potestad reglamentaria.

b) Materia u objeto.- Las materias a ser normadas mediante un reglamento tiene dos límites: el primero que hace referencia a las materias que únicamente puede ser reguladas por Ley, es decir, existe "reserva de ley"; el segundo límite tiene que ver con su relación o papel

frente a las normas legales lo cual implica que un reglamento no puede perfeccionar, corregir las deficiencias o llenar vacíos de la Ley.

Planteados los límites de los campos que no pueden corresponder a un reglamento, cabría definir cuales le corresponden, y por principio le corresponden todas los campos susceptibles de ser regulados vía reglamento, y estos campos reciben el nombre de materia administrativa por ello que también se le llama materia reglamentaria, la cual la Dromi la define como : “ aquella sobre la cual es posible construir un régimen jurídico en cuya aplicación se asigna a la Administración un rol fundamental”<sup>83</sup> y en contradicción no será materia administratizable o administrativa aquella en la cual en cuyo régimen jurídico no interviene la administración y ese campo es el campo del derecho privado, campo en el cual la administración tiene vedada su actuación pues ello corresponde a los Códigos y leyes del derecho común, y sus leyes complementarias y modificatorias.

La actividad reglamentaria de la Administración no puede ir más allá de regular sus relaciones internas o como excepción en el campo del derecho privado: precisar sin cambiar ni la letra ni el espíritu de la ley las relaciones que surgen de las leyes reglamentadas entre los súbditos y el Estado Nacional; para lo cual deberá tener competencia reglamentaria otorgada por la Constitución y que: “la ley haya hecho al reglamento”<sup>84</sup> .

---

<sup>83</sup> Dromi, Roberto. Op. Cit. Pág. 294.

<sup>84</sup> Ibidem. Pág. 294.

Desde otro punto de vista, el campo de en que puede ejercerse a la potestad reglamentaria, son de dos clases: 1) aquellas materias que pueden ser reglamentadas indistintamente por una ley o reglamento; y, aquellas materias propias o exclusivas del reglamento.

c) Preparación.- Existen ordenamiento jurídicos en los cuales uno de los aspectos fundamentales dentro del marco jurídico al cual se encuentran sometidos los reglamentos esta el relativo al proceso de preparación que debe seguir los mismos previo a su vigencia, dicho proceso arranca con la iniciativa reglamentaria que corresponde al órgano competente quien deberá presentar los estudios e informes previos necesario que permitan justificar la legitimidad y oportunidad del reglamento, deberá además establecerse con exactitud las normas que se modifican o derogan. Este aspecto del marco jurídico de los reglamentos en la legislación ecuatoriana no se encuentra regulados en forma expresa a diferencia de otras legislaciones.

d) Forma y Publicación.- El reglamento tiene que ser emitido en forma expresa, estableciéndose su motivación la misma que debe justificar la competencia y su mérito. Cuando decimos que el reglamento debe tener forma expresa se excluye la posibilidad de que el silencio administrativo de origen a un reglamento.

La emisión de un reglamento no esta sujeto a un procedimiento formal generalmente, pero la forma en que se lo dicta es como Resolución o Acuerdo Ministerial; o Decreto, en el caso ecuatoriano tal forma adoptan los

reglamentos llamados de ejecución, esto es, aquellos que permiten la aplicación de una ley; en cuyo caso su publicación en el diario oficial es requisito fundamental para su validez, sin embargo, los reglamentos internos que afectan únicamente a una entidad no son publicados en el diario oficial del Estado, en cuyo caso, deberá darse a conocer por cualquier medio al interior de la institución en la que tiene vigencia, a través de vitrinas, carteles, murales, avisadores e incluso en la actualidad utilizando la tecnología de punto con correos electrónicos.

CAPITULO No. 9 HISTORIA DE LA INCIDENCIA DEL BANCO CENTRAL EN LA VIDA DE EL ESTADO ECUATORIANO. ANÁLISIS DE SU AMBITO COMO EJE EN LA EMISIÓN Y LA APLICACION DE LAS REGULACIONES DEL BANCO CENTRAL DEL ECUADOR

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA BANCA CENTRAL.-

La Historia de la Banca Central, tiene como antecedente la existencia de la banca comercial, cuyo trajinar ha sido largo en la historia de la humanidad; pues los historiadores han llegado al criterio unánime de que el apareamiento de los más remotos antecedentes de los bancos se dio en forma paralela con la moneda; pues, no de otra manera se puede explicar como al convertirse la moneda en el medio de cambio por excelencia se podía realizar transacciones entre los agentes económicos sin una persona que intermedie en el cambio de las diferentes monedas, que empezaron a circular; y la función de cambista fue la primera tarea desempeñada por los banqueros. El dinero en forma de moneda según datos históricos aparece por primera vez en el siglo VII antes de Cristo, siendo las más antiguas las de Lidia en Persia; luego aparecieron e lingotes de metales nobles en Babilonia y China; Roma se empezó a acuñar monedas apenas en el año 269 A. de C.

Luego la expansión de los intercambios comerciales requirió de una persona que permita realizar los pagos motivados por dichas transacciones; operación mercantil de la cual existen vestigios arqueológicos provenientes de

la antigua Babilonia; que certifican que hacia el año 3000 antes de Cristo ya se realizaban operaciones de depósitos y préstamos y de mediación de pagos, aunque eran tareas reservadas a los monarcas y los sacerdotes; luego la actividad bancaria se extendió a los particulares y hacia el año 600 antes de Cristo se dio la creación de la primera casa de banca, que los historiadores han llamado la " la Casa Igibi", misma que al parecer realizó ya la emisión de billetes de banco, recibía depósitos, otorgaba créditos con garantías prendarias o hipotecarias y también realizó créditos a empresas o las llamadas " commendas" .

En la antigua Grecia los templos de Delfos y de Olimpia dieron cabida a los bancos, y a cuyos propietarios se los conocieron con el nombre de "TRAPAZITAE" ya para esta época los bancos tenían grandes volúmenes de transacciones monetarias.

En Egipto se hizo presente el modelo bancario griego, sin embargo, aquí se dio la primera Nacionalización de la Banca cuando la dinastía de los Ptolomeos otorgaron al Estado el Monopolio del Comercio Bancario, además en Egipto existieron normas que establecieron tasas de interés legales.

En Roma las normas del Digesto, regulaban las actividades de los "argentarii, mensae exercitores", los banqueros romanos realizaron actividades incluso antes de la aparición de la moneda en Roma, pues al ser Roma un pueblo conquistador requería de intermediarios, los aregentari, que faciliten sus relaciones comerciales con sus conquistados extranjeros. Los argentari tuvieron como

principales actividades: el cambio de moneda (permutatio), recibían depósitos, concedían préstamos de dinero y realizaban operaciones de crédito.

La consolidación de la banca como institución que coadyuva a las transacciones comerciales se produce durante la edad media, pues el incremento del comercio que se produjo para la época, hizo indispensable que los primeros banqueros fueran evolucionando de cambistas a depositarios de fondos y más adelante a bancos de giro; esto es, que pudieran compensar deudas y créditos de sus clientes. A estas situaciones fácticas se agrega la posición de la Iglesia Católica que en dicha época histórica rechazó el cobro de intereses, a los que declaró ilegítimos en los Concilios de Nicea (325) para los eclesiásticos y para los particulares en los Concilios de París (829) y Letrán (1139).

Las situaciones antes relatadas permitieron incursionar a los judíos en la actividades bancarias las cuales por efecto de tales prohibiciones se redujeron a desenvolvimiento de pagos y a la participación en el comercio a través de las "encomendas" que eran préstamos a empresas disfrazados bajo participación en empresas comerciales a las cuales los banqueros aportaban su capital y para disimular el cobro de intereses tales bancos tenían participación en utilidades.

En el siglo XVI, la especulación de los banqueros con los depósitos de sus clientes provocaron las primeras quiebras de los bancos y el Estado se ve obligado a asumir los primeros controles sobre la banca; otorgando a algunos

de ellos el carácter oficial y ciertos privilegios a cambio del control estatal, estos privilegios fueron la exclusividad en el cambio de la moneda y la prohibición del embargo de las cuentas corrientes.

El primer Banco Oficial de Depósito fue el de Venecia creado hacia 1151 o 1171 según algunos historiadores, producto de la unión de varios banqueros que se vieron obligados a realizar un empréstito forzoso al gobierno de esa República; el nombre de esta institución fue el de "BANCO DE RIALTO" "BANCO DELLA PIAZZA" o "BANCO DE SCRIPTA", este banco se convirtió en Banco oficial y de giro en el año de 1587.

El ejemplo de Venecia fue seguido por el denominado "TAULA DI CAMBI" de Barcelona hacia el año 1401, y fue un banco de depósito y giro; su ejemplo fue seguido por varios establecimientos a lo largo de España y sobre todo en el Reino de Aragón.

En Génova en el año 1407 surgió el Banco de San Jorge como fruto de otro préstamo forzoso similar al de que dio origen al primer Banco controlado por el Estado en Venecia; y, a partir del siglo XVII se generalizó la existencia de los Bancos en Europa; el Banco de Ámsterdam se fundó en 1609, el Banco de Hamburgo que fue el que más prolongada vida tuvo fue fundado en 1619 y desapareció luego de 257 años de vida en 1876; , el Banco de Nuremberg en 1621, el de Róterdam en 1635, estos bancos empezaron a emplear las monedas de banca, esto es monedas con respaldo de reservas y con características que le daban valor en sí y que en el caso

del Banco de Hamburgo fue el marco, moneda que hasta la actualidad es la moneda oficial de Alemania.

El éxito de los Bancos de giro y depósito en los siglos XVI y XVII, llevó a que estas instituciones pasen a ser bancos de circulación y por lo tanto tenían la potestad de emitir lo que se llamó billetes, que eran valores representativos de moneda y emitidos por los bancos con la obligación de redimirlos; el temor que despertó en los gobiernos de la época, la potestad de emisión de billetes de los bancos, llevo al estado a reservarse para sí la autorización de emisión, la que se ha otorgado en la mayoría de los países del mundo a bancos nacionales.

El primer banco de emisión fue el Banco Nacional de Suecia (Rigsbank), que fue fundado en 1657, posteriormente apareció en Inglaterra, fundado en 1694 por el economista escocés William Petterson, ha este le siguieron bancos como el de Prusia den 1765 que nació como banco de giro y depósito para luego convertirse en banco de emisión un año más tarde.

El aparecimiento de los bancos de emisión llevó a los Estados a plantearse la posibilidad de que se cometan abusos en la emisión de billetes, que en definitiva constituían obligaciones para estos bancos, pues tenían el compromiso de redimirlos de tal manera que la evolución de los sistemas bancarios en los siglos XVIII y XIX por un lado, y por el otro la confusión que empezó a darse en la práctica, entre la moneda y los billetes de banco, puso al estado en la necesidad de crear un sistema de emisión de banco único o de pluralidad de bancos.

En el siglo XX la evolución de la banca de emisión a llevada a que en la totalidad de países del mundo exista un banco único de emisión, o lo que hoy se conoce como Banco Central o Banco Nacional, cuya principal función es la emisión de la moneda, bancos que o son propiedad del Estado o tienen participación del Estado y los particulares, pero siempre bajo el mando estatal.

El primer banco que tuvo monopolio de emisión o privilegio de emisión fue el Banco de Inglaterra de acuerdo a la "Bank Charter act", de 1844 que le otorgo tal privilegio, con lo cual los demás bancos de emisión en Inglaterra desaparecieron en un corto tiempo. En 1945 el Banco de Inglaterra fue nacionalizado; y en la actualidad su labor es la de ejecutor de la política monetaria del gobierno inglés, banco de bancos no solo de Inglaterra sino de algunos de los Bancos Centrales de los países de la Commonwealth.

El Banco Central de Francia conocido como el "Banque de France" fue creado por Napoleón Bonaparte en 1800, y únicamente 3 años más tarde adquirió el privilegio de emisión; nació como una sociedad de acciones que perteneció a comerciantes y hombres de negocios franceses; se transformó en banco de emisión en 1803 por tan solo 15 años y solo para la zona de París; en 1848 se le concedió el privilegio exclusivo de emisión para la zona metropolitana y su nacionalización se produjo en 1945 junto con la declaratoria del privilegio exclusivo de emisión indefinido en el tiempo; con lo cual se le declaró Banco Central.

En España el Banco Central es uno de los más antiguos del mundo, y fue creado bajo el nombre de el Banco de San Carlos el 1782, fue el primer banco con facultad de emisión en España; luego de la quiebra del Banco de San Carlos le sucede el Banco Español de San Fernando en 1829; en 1844 se creó otro Banco Nacional el Nuevo Banco Español de Isabel II, dedicado a operaciones bancarias- mercantiles fundamentalmente y sin tener facultad de emisión; en este mismo año de 1844 y en el de 1846 se fundan dos bancos privados de emisión en Barcelona y Cádiz.

En 1848 el Banco de San Fernando se fusiona con el Banco Isabel II por los problemas económicos de este último dando lugar al nacimiento del Nuevo Banco Español de San Fernando que en 1856 adopta el nombre actual de Banco de España, y el privilegio exclusivo de emisión le es concedido en 1874.

En 1962 se nacionalizó el Banco de España y se le consagro Banco Central, estableciéndose sus funciones en las siguientes:

- 1) Banco de emisión de billetes y monedas y responsable de su canje y retiro;
- 2) Banco de Bancos;
- 3) Regulación del mercado de dinero;
- 4) Supervisión Bancaria;
- 5) Tesorería del Estado;
- 6) Depositario de las reservas de oro y divisas;

- 7) Operaciones de saneamiento de bancos y grandes empresas dificultades financieras;
- 8) Financiación del sector público;

En Estados Unidos el sistema de la Reserva Federal ( Banco Central Americano) constituye uno de los modelos más aplicados de Banca Central en el mundo, y tuvo su nacimiento apenas en el siglo XX; pero para llegar a ello; los Estados Unidos de América, tuvieron una azarosa historia monetaria; pues los primeros bancos de emisión tuvieron duración limitada, ya que a lo largo del siglo XIX se debatió sobre los beneficios del establecimiento de un banco central o dejar libremente la emisión en manos privadas.

El Primer Banco de los Estados Unidos nació bajo la égida del pensamiento federalista de Alexander Hamilton, quien propugnaba la existencia de un Banco Nacional en contradicción con los planteamientos liderados por Tomás Jefferson quien propugnaba el control de los estados federalistas sobre la actividad bancaria y no del estado federal a través de un único Banco Nacional.

El Primer Banco Nacional de los Estados Unidos se creó en 1791; con una duración de 20 años, su naturaleza jurídica fue la de una corporación privada con un capital de 10 millones de dólares; de los cuales el 20 % correspondía al gobierno federal; su sede se encontraba en Filadelfia; y poseía sucursales en las principales ciudades del país; si bien no tenía el monopolio de la emisión, sin embargo, cumplía otras funciones que son propias de la Banca Central como la de ser depositario del gobierno federal,

recibía fondos del gobierno federal y realizaba la transferencia de los mismos a sus beneficiarios; emitía depósitos a la vista y notas bancarias.

Terminado el período para el que fue creado el Primer Banco de los Estados Unidos en 1811, este desapareció por las presiones de los antifederalistas y el temor estadounidense al dominio extranjero de su banco nacional, pues algunas acciones del banco estaban ya en poder de extranjeros. Además en forma indirecta ejercía el control de emisión de los bancos estatales pues tenía la potestad de redimir por oro y plata el valor de los billetes emitidos por los bancos estatales.

En 1816 luego de 5 años sin un banco nacional que regulara la creciente emisión de moneda por parte de los bancos estatales y la declaratoria de no redimición de sus propios billetes por parte de ellos; nació el Segundo Banco de los Estados Unidos, con un capital de 35 millones de dólares; de los cuales el 20 % correspondían al gobierno federal; este segundo banco ya en forma más clara realizaba funciones de Banca Central, pues se desempeñó como banco de bancos, y como banca comercial para la economía norteamericana; así mismo, a los bancos estatales los supervisó controlando la liquidez a través de redimir sus billetes.

En 1832 el enfrentamiento entre el Presidente del Segundo Banco Nicholas Biddle y el Presidente Andrew Jackson terminó con el cierre del mismo una vez cumplido el plazo de autorización otorgado por el Congreso; muy a pesar de los buenos resultados obtenidos por la institución nacional.

Uno de los fundamentales resultados de la existencia de los dos Bancos Nacionales en los Estados Unidos fue que el sistema monetario asumió una sola moneda nacional: el dólar de los Estados Unidos de Norteamérica con un sistema decimal, dejando de lado el fraccionamiento de peniques y chelines, todo esto se plasmó por iniciativa de Alexander Hamilton, con la "MINT ACT" en 1792.

El cierre del Segundo Banco de los Estados Unidos permitió el crecimiento de la emisión de moneda, sin que se la controle por parte de un Banco Nacional que había desaparecido; tal fenómeno se produjo entre 1837 y 1860 por la aprobación de las leyes de banca libre en todos los estados de la Unión; con lo cual empezaron a convivir los bancos estatales con participación de los gobiernos estatales; y los bancos llamados libres; aunque todos sin excepción emitían moneda.

Para 1863 se dictó en los Estados Unidos de América la Ley de la Banca Nacional, conocida como la (National Bank Act) que permitía el establecimiento de Bancos Nacionales sujetos a un estatuto federal, en el cual se establecieron requisitos mínimos de capital, la obligación de adquirir bonos del gobierno, cobertura o respaldo de bonos por los billetes emitidos y por los depósitos recibidos, estas normas permitieron el desarrollo de la actividad bancaria en Norteamérica de tal manera que para 1914 cuando se creó el Sistema de la Reserva Federal operaban 18520 bancos estatales y 7473 bancos nacionales. El Sistema de la Reserva Federal dio inicio a la Banca Central en todo el mundo con las funciones y el concepto que hoy tenemos

de la Banca Central, pues tal sistema nace a raíz de la crisis de bancaria del año 1907 vivida en los Estados Unidos, lo que hizo que se creó la Comisión Monetaria Nacional a través de la Aldrich-Vreeland Act; que se encargó de realizar los estudios correspondientes para el cambio del Sistema Bancario Nacional estadounidense que desembocó con la creación del ya tantas veces mencionado Sistema de la Reserva Federal, promulgando la Federal Reserve Act.

Pero uno de los hitos de la Banca Central a nivel mundial fue la Conferencia de Bruselas en 1920, en la que participaron expertos y técnicos en banca que analizaron el Sistema Monetario Internacional resolviendo recomendar a los países que todavía no lo habían realizado crear un Banco Central que permitiera mantener la estabilidad del sistema monetario y bancario y la cooperación mundial.

En el Ecuador la actividad bancaria moderna se inicia luego de la segunda mitad del siglo XIX cuando los primeros Bancos son establecidos en el país, el primero nació bajo la égida del marino español Manuel Antonio de Luzuraga, quien dominó el Comercio Exterior del Ecuador entre 1840 y 1880, así nació el Banco de Luzuraga u oficialmente denominado Banco de Circulación y de Descuento, como parte de la Casa Comercial Luzuraga con lo cual se confirma que el capital comercial permitió la creación del capital financiero en el Ecuador, esto en 1860 año en el que también se creó el Banco Particular, luego estas dos casas bancarias darían origen al Banco del Ecuador, de estos los principales fueron el Banco del

Ecuador fundado en 1868 y el Banco Comercial y Agrícola en 1894, entidades bancarias relacionadas con la agro exportación costeña, estas entidades bancarias tenían la potestad de emisión de moneda y su influencia en la economía ecuatoriana fue fundamental pues a través de ellos la economía del país que dependía de las exportaciones cacaoteras podía realizar las transacciones bancarias tan necesarias en una economía exportadora; fue la Ley de Monedas dictada el 3 de noviembre de 1898 la que estableció que los bancos debían tener como respaldo reserva en oro para emisión un equivalente al 50 % de su emisión de billetes y la posibilidad de la convertibilidad del papel moneda en oro y viceversa.

La influencia de los bancos en la vida política del país se hizo cada vez mayor ya que los gobiernos dependía de dichas instituciones bancarias para obtener la liquidez que requería en determinado momento, más esta liquidez que se entregaba al gobierno empezó a ser otorgada vía emisión inorgánica, ni el ingreso de nuevos agentes bancarios como el Banco del Pichincha en 1906 y el Banco del Azuay en 1913, menoscabo la influencia de los bancos de emisión con domicilio en Guayaquil. De otro lado, la cada vez más profunda crisis económica no solo nacional sino mundial orilló al Gobierno ecuatoriano a decretar la llamada Ley Moratoria el 6 de agosto de 1914 días antes de que estallara la Segunda Guerra Mundial, ley que declaró la prohibición de exportar oro y prorrogó el cambio de billetes por oro, es decir, se autorizó la inconvertibilidad.

La crisis económica global que provocó la Primera Guerra Mundial y que en el Ecuador se reflejó en la caída de los precios del cacao empeoraron la situación económica del país razón por la cual a pesar de la prohibición de emisión de billetes, los bancos de emisión continuaron con la misma y no solo eso, sino que la misma era inorgánica a lo cual colaboraron los gobiernos de turno con sus exigencias de liquidez a través de los préstamos solicitados; el nuevo esquema monetario que trató de detener la crisis establecido a través de la Ley Moratoria colapso cuando el Banco del Ecuador aprovechando que la mentada Ley no prohibía la convertibilidad sino la autorizaba únicamente continuo con el canje de sus billetes con oro o giros en oro, lo cual devaluó en la realidad los billetes de los otros bancos que cumplían con la inconvertibilidad decretada.

La crisis económica del país que se hizo presente en los años 20 del siglo pasado, la corriente mundial sobre la necesidad de la creación de los bancos centrales y la lucha regional entre la costa y la sierra que también se hacía presente en el campo bancario crearon la necesidad en el país de la existencia de un Banco Central aunque esto no era nada nuevo, pues ya en 1890 el Presidente Antonio Flores Jijón presentó un proyecto de Ley al Senado para la creación de un Banco Central cuyas funciones fundamentales eran emitir billetes, otorgar la liquidez necesaria al gobierno para cubrir el presupuesto, amortizar la deuda externa, acuñar monedas. En 1924 el diputado por la Provincia de Chimborazo J. M. Falconí presentó un proyecto de creación del Banco Central que sería el único emisor de billetes, el único acreedor interno

del Estado, depositario de los fondos públicos y recaudador de impuestos, más dicho proyecto no prospero.

El 9 de julio de 1925 se produjo la Revolución Juliana liderada por jóvenes militares quiteños que habían asumido como suyos los planteamientos de la burguesía quiteña y se declararon enemigos de la burguesía costeña cuya principal representante era la llamada bancocracia guayaquileña, de manera que los planteamientos sobre la culpabilidad de los banqueros guayaquileños en la crisis económica del país fue asumida por la Junta de Gobierno que surgió de dicha revolución, uno de cuyos miembros Luís Napoleón Dillon a cargo de quien se puso el Ministerio de Hacienda empeñado en terminar con la bancocracia de Guayaquil emprendió el proyecto de creación de un Banco Central, el mismo que se plasmó el 9 de octubre de 1925, sin embargo, solo dos días después de su publicación ocurrida el 14 de octubre del mismo año fue suspendida, tal Ley otorgaba al Banco Central operaciones de emisión, giro, depósito y descuento, para lo cual se tomarían las reservas de oro de los bancos comerciales a precio inferior al que tenían en el mercado mundial, lo cual desencadenó una rabiosa oposición de los bancos comerciales, agregado a ello las pasiones regionales y la clara radicalidad para la época de las ideas de la Junta de Gobierno echaron al traste el proyecto de Dillon.

La Primera Junta de Gobierno Provisional sin poder llevar a buen puerto los objetivos planteados por la "radicalidad de su ideas" renunció en enero de 1926 y se dio paso a la

Segunda Junta de Gobierno, esta más moderada convocó a los banqueros a través de su Ministro de Hacienda, el doctor Humberto Albornoz para que participen en la solución de la crisis económico-bancaria, llegándose a la conclusión de la necesidad de la creación de un banco estatal emisor, regulador del tipo de cambio del crédito y de la balanza comercial; con este fin el Ministro procedió a contratar a un especialista norteamericano el economista Edwin Kemmerer a fin de que asesore en la creación de la institución requerida.

En abril de 1926 la Junta Militar designó como Presidente Provisional al doctor Isidro Ayora Cueva, quien designó como Ministro de Hacienda al doctor Pedro Leopoldo Núñez, quien continuó con el plan de creación del Banco Central del Ecuador, y apuntaló el proyecto dando vida a una institución precursora de dicho banco, de gran importancia pues allanó el camino para la fundación del Banco Central del Ecuador cual era la CAJA CENTRAL DE AMORTIZACIÓN Y EMISION, el 26 de junio de 1926, dicha creación permitió transferir la potestad de emisión de los bancos privados a una institución en la cual el gobierno tenía participación e incidencia, a esta caja se transfirieron los billetes emitidos por los bancos privados y sus reservas metálicas con el fin de amortizarlos y canjearlos por otros billetes emitidos por esta institución con lo cual se estandarizó los billetes bancarios en el país. La Caja Central de Emisión y Amortización funcionó desde su creación hasta la creación y funcionamiento del Banco Central del Ecuador hecho que ocurrió el 12 de agosto de 1927, en forma bastante exitosa bajo las circunstancias económicas y políticas coyunturales y cumplió a

cabalidad su papel de ser la institución que facilite la creación del Banco Central del Ecuador.

La llegada de la Misión Kemmerer al mando del economista Edwin J. Kemmerer investigador y profesor de Economía y Finanzas de la Universidad de Princeton, Estados Unidos al Ecuador se produjo el 19 de octubre de 1926 y empezó su trabajo bajo la fama de ser un experto en moneda, banca y crédito público y tras una larga carrera como asesor en esos campos en países como Filipinas, Egipto, India, Puerto Rico, Alemania, México, Guatemala, Colombia, Polonia, Unión Sudafricana y Chile, de manera que esta larga carrera como asesor dio lugar a que posteriormente se le conozca como el doctor monetario.

La misión Kemmerer así llamada porque en efecto era un grupo de asesores quienes acompañaban a Edwin J. Kemmerer realizaban un trabajo que no solo abarcaba el orden monetario, sino cuestiones bancarias, presupuestarias, deuda pública y cambiarias de los países que asesoraban; tal misión estaba integrada también por Howard M. Jefferson, Joseph Y. Byrne, Robert Vorfeld, Oliver C. Lockhart, y B.B. Milner, como secretario general actuó Edward Feely y F. W. Fetter como secretario privado de Kemmerer.

El trabajo de la misión Kemmerer dio su fruto cuando el 11 de febrero de 1927 presentó al Presidente de la República dos proyectos de Ley de fundamental importancia para el Sistema Financiero y Monetario Ecuatoriano siendo estos la Ley Orgánica del Banco Central y la Ley de Monedas, en

la exposición d motivos de los mencionados cuerpos legales se sostenía la necesidad de que la reconstrucción económica del país debía fundamentarse en la estabilización de la moneda sobre el talón oro , lo cual se podía conseguir a través de dos mecanismos; el primero la fundación de un Banco Central de emisión, que asegurará un circulante saneado, sostuviera un mercado de dinero y que sea el ente que auxilie a los otros bancos en tiempos de crisis; y el segundo era la creación de una nueva unidad de valor (moneda), regulado por una nueva Ley de Monedas con lo cual se reestructuró el sistema monetario ecuatoriano.

Kemmerer sostenía que podían existir dos situaciones que serían obstáculos para que el Banco Central cumpla su papel y así lo hizo saber a Abelardo Moncayo en su misiva fechada el 9 de marzo de 1932 y estas situaciones eran la indebida influencia política sobre la institución y la influencia de la banca privada en procura de defender sus propios intereses. Otra situación que se oponía al buen desempeño del Banco Central del Ecuador era la lucha intestina regional entre Quito y Guayaquil que paso al campo del proyecto de creación del Banco Central pues se disputaban las dos regiones domicilio de la nueva institución, pugna que quedo saldada cundo a la institución se la domicilio en Quito por la necesidad de coordinación de la nueva institución con el Gobierno Central, pero Guayaquil tuvo "su premio consuelo" con la creación de una Sucursal Mayor y además con el mandato legal de que el Directorio sesionará alternativamente en Quito y Guayaquil.

La misión Kemmerer no solo presentó los proyectos de Ley sobre el Banco Central del Ecuador y la Ley de Monedas, sino además proyectos sobre legislación bancaria, Ley de reestructuración de la Contabilidad Gubernamental y de creación de la Contraloría General del Estado, Ley sobre Impuesto a la Renta, Ley que regulaba los contratos de préstamos de tierras, Ley de presupuestos, Ley sobre aduanas, enmiendas al Código Penal, al Código de Procedimiento Civil y a la Ley Orgánica del Poder Judicial, todo el trabajo de la Misión Kemmerer sumo alrededor de dos mil páginas que crearon 26 nuevas instituciones y leyes en el Ecuador, en definitiva un trabajo de reestructuración integral del país, que se fundamentaba en un proyecto global uniforme para toda América Latina dirigido desde los Estados Unidos.

El proyecto de Ley Orgánica del Banco Central fue aprobado el 4 de marzo de 1927 y publicada en el Registro Oficial No. 283 del 12 de Marzo del año aludido, y el Banco Central abrió sus operaciones el 10 de agosto de 1927; el Banco Central nació con una forma muy sui géneris como una compañía anónima pero sin que se pueda instalar su Junta General de Accionistas y no por un acto contractual sino por una Ley, como quiera que fuere la Ley estableció un capital inicial del Banco de 10 millones de sucres, con acciones de dos tipos: las de Clase A que por obligación debían adquirir los bancos y entidades financieras que posean sección comercial hasta por un monto equivalente al 15 % del capital y fondo de reserva; y las de Clase B suscritas por el público general, además el Banco tenía la obligación de repartir utilidades cada año.

Las funciones del Banco Central del Ecuador de 1927 eran la de monopolista de la emisión monetaria que debía estar respaldada por el 50 % en oro de sus billetes en circulación y de sus depósitos combinados, podía realizar descuentos de papeles aceptables y manipular la tasa de descuento, realizar negociaciones con los bancos privados que no estaban obligados a encaje como garantía de los depósitos del público, sino por la prudencia en su manejo y objetivamente por los valores que mantenían en sus cajas y sus depósitos en el Banco Central, lo cual implica que el Banco Central también era Banco de Bancos, Agente Financiero del Gobierno, Depositario Oficial podía realizar negociaciones con el público en general, mantener la estabilidad del cambio internacional, regular las tasas de intereses y ayudar a los bancos privados en casos de emergencia.

El directorio del Banco Central estaba constituido por:

- Dos directores nombrados por el Presidente de la República;
- Dos directores nombrados por los bancos asociados , accionistas de la clase A;
- Un director de los accionistas de la clase B;
- Un director elegido por la Cámara de Comercio y Agricultura de Guayaquil;
- Un director elegido por la Cámara de Comercio Agricultura e Industrias de Quito;
- Un director elegido por la Sociedad Nacional de Agricultura; y,
- Un director elegido por las organizaciones laborales ecuatorianas

Muy pronto el Banco Central del Ecuador tuvo sus primeros obstáculos producidos como ya lo mencionamos a decir de Kemmerer en la influencia política y la influencia económica que sobre él ejercían el Gobierno y los sectores económicos dominantes, quienes empezaron a presionar a sus representantes en el seno del directorio a fin de que sus acciones en el mismo sean en beneficio de los intereses clasistas. A todo este panorama se agregó la Crisis Mundial desatada por la caída de la Bolsa de Valores de New York en octubre de 1929, que en el país se vio reflejada con el descenso de los precios de los bienes; el exceso de la demanda de crédito, altas tasas de interés, reducción en los montos de las transacciones, contracción del circulante, la lentitud en la velocidad de la circulación; y la baja en el poder adquisitivo de los ecuatorianos, cuyo síntoma era la baja del consumo.

La profundización de la crisis llevó a tomar al Presidente Alfredo Baquerizo Moreno el 8 de febrero de 1932 algunas medidas como la suspensión del patrón oro, limitar a 55 millones de sucres el circulante que el Banco Central del Ecuador podía mantener en la economía, prohibición de canje de billetes por oro salvo si era necesario para cumplir obligaciones del gobierno; prohibición de exportaciones de oro con excepción de las realizadas al gobierno; y la orden de entregar un empréstito al gobierno nacional por el monto de 15 millones de sucres para la creación de la Caja Agrícola Nacional, la ejecución de obras públicas y el pago de la deuda pública.

El Directorio del Banco Central en especial su presidente se opuso fundamentalmente al empréstito decretado pues implicaba emitir inorgánicamente y debilitar a la moneda nacional con el alza del tipo de cambio que de ello podía derivar, sin embargo, el Gobierno inició con el pretexto de la negativa al préstamo mencionado su ya larga incidencia en el Banco Central del Ecuador, pues mediante el Decreto Ejecutivo No. 56 ordenó la reorganización de su directorio y el retiro de los fondos fiscales en oro, giros oro o billetes a su elección violando el mandato legal que obligaba a que el Banco Central sea depositario obligado de los fondos públicos; además se le obligó a la entrega de préstamos al público sin garantías de prenda agrícola e industrial, reduciendo el tipo de interés y ampliándose los plazos.

En 1933 se tomaron nuevas medidas que profundizaron la incidencia del gobierno en el manejo del Banco Central, cuando redujo el número de directores de 9 a 5, eliminó el Directorio de la Sucursal Mayor Guayaquil y se lo sustituyó por una Comisión designada por el Directorio, además se decretó la incautación de giros, y se encargó al Banco Central en forma exclusiva las operaciones de cambio.

La crisis vivida en el años treinta por el país y los cambios que los diferentes gobiernos introdujeron en la vida institucional del Banco Central hizo que en el año de 1937 se realizarán profundos cambios en la Ley Orgánica del Banco Central del Ecuador y la Ley de Monedas, para el efecto el Presidente de la República General Alberto Enríquez Gallo contrató al mexicano Manuel Gómez Morín, experto en asuntos monetarios y Rector de la

Universidad Nacional; quien prestó sus servicios en forma gratuita y junto a los ecuatorianos Víctor Emilio Estrada y Humberto Albornoz Sánchez formó la llamada Comisión Financiera; su trabajo duró 5 meses y el 30 de Diciembre de 1937 mediante dos Decretos Supremos se dictaron la nueva Ley de Monedas, la Nueva Ley Orgánica del Banco Central del Ecuador y reformas a la Ley de Bancos y al Banco Hipotecario.

La Ley Orgánica de 1937 fue dictada mediante Decreto Supremo No. 120 publicado en el Registro Oficial No. 59 de 5 de enero de 1938; definiendo al Banco Central como una institución con finalidad pública por su objetivo y como una institución de Derecho privado por su estructura; tanto es así que se crea la Junta de Accionistas, un Consejo de Administración y la Gerencia General conforme la naturaleza de Compañía Anónima que tenía la Institución.

El Consejo estaba integrado por 10 miembros; de los cuales uno lo designaba el Presidente de la República, otro representaba a los accionistas Clase B, cuatro en representación de los accionistas clase A, dos de los cuales representaban a los bancos de la Costa y dos a los bancos de la Sierra, uno representaban a la industria del país, otro al comercio y dos de las Cámaras de Agricultura de la Costa y la Sierra.

Entre los aspectos sobresalientes de la Ley de 1937 estaban los requisitos en conocimientos y capacidad que debían tener los miembros del Consejo, las prohibiciones a las cuales se hallaban sometidos dichos miembros; la

obligación del gobierno de respetar la autonomía de la Institución; al banco le competía el control del sistema de bancos comerciales, instituyendo el encaje bancario y la potestad del banco para determinarlos, fijar los tipos de descuentos, la autorización para intervenir en el mercado de cambios, se establecía el límite de la emisión monetaria en orden a la población de manera que se calculaba con una base de 40 sucres por habitante.

El número de vocales del Consejo trajo muy pronto problemas por la lentitud en la toma de decisiones, razón por la cual ya en mayo de 1938 se produjo la primera reforma reduciendo el número de vocales de 10 a 6, y luego en 1939 nuevamente se aumentó a nueve, iniciándose junto con la Segunda Guerra Mundial una época de inestabilidad tanto política como económica para el país, lo cual también repercutió en la Institución, el alza de precios provocada por la conflagración mundial dio la oportunidad para que se iniciara la influencia directa de la función ejecutiva en el Banco Central del Ecuador, cuando bajo cualquier pretexto y bajo la forma de decreto, el Gobierno ordenaba la reestructuración del cuerpo directivo del Banco y asumiendo la función de designarlo ello sucedió en noviembre de 1943 y en julio de 1944.

El 9 de agosto de 1944 mediante Decreto Ejecutivo No. 758 publicado el 14 de Agosto del mismo año en el Registro Oficial No. 61 se publicó la Codificación de la Ley Orgánica del Banco Central del Ecuador en la que se incluyeron todas las reformas introducidas a la Ley de 1937, entre ellas la supresión de la Presidencia del Consejo

y la ampliación de las atribuciones del Gerente, además se reemplazó al representante del Congreso Nacional, que a la fecha no funcionaba por la vigencia de la dictadura; en el Consejo de Administración por un representante de los trabajadores.

Terminada la Segunda Guerra Mundial, las potencias aliadas triunfadoras procuraron el establecimiento de un Nuevo Orden Mundial, el cual estaba basado en tres pilares fundamentales: en el campo geopolítico la Organización de las Naciones Unidas (ONU); en el campo económico el Fondo Monetario Internacional (FMI) rector del Sistema Monetario Internacional y el Banco Mundial (BM) como agente financiero internacional; y en el campo del Comercio Internacional se proyectó una organización internacional que lo rijera, lamentablemente en este último caso la creación de dicha organización fracasó y solo fue posible su creación en 1995 con el nombre de Organización Mundial del Comercio (OMC).

Fue en Bretton Woods; New Hampshire, Estados Unidos entre el 1 y 22 de julio de 1944 donde se llevó a cabo la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas, que tenía por objetivo la aprobación del Sistema Monetario Internacional basado en el patrón oro divisas y en la constitución del Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento conocido con el Banco Mundial, el primero tenía como objetivo otorgar préstamos a los países miembros a fin de corregir desajustes de la balanza de pagos sin que se recurra a medidas que afecten la economía nacional; el Banco Mundial tenía como misión proporcionar ayuda y

capitales a sus países miembros con el fin de realizar obras de infraestructura y reconstrucción.

Los cambios narrados en la economía mundial llevaron a que el Ecuador también se adhiriera a los acuerdos de Bretón Woods y por ende al nuevo Sistema Monetario Internacional, lo cual ocurriría en diciembre de 1945, y como efecto de todo ello se hizo necesario que la economía ecuatoriana y su sistema monetario tuvieran concordancia, se agregó a ello el progresivo deterioro que seguía sufriendo la economía ecuatoriana fenómeno reflejado en la depreciación de su moneda que no podía ser evitada por la conducción monetaria del Banco Central; en estas circunstancias a finales de 1946 el Gobierno solicitó al Fondo Monetario Internacional y a la Junta de Gobernadores de la Reserva Federal el envío de una misión que estudiara la situación económica y monetaria del país.

La Constitución de 1946 constituyó un hito en la vida del Banco Central del Ecuador pues por primera vez una norma constitucional, la del artículo 191 proclamaba y garantizaba la autonomía de la Institución, solo luego en la Constitución de 1967 se consagraron como normas constitucionales los principios rectores del Régimen Económico y Monetario del país en los artículos 104 y siguientes de la mentada Carta Magna.

La misión llegó en mayo de 1947 y estaba integrada por los funcionarios del Fondo Monetario Internacional doctores Robert Triffin, Jefe de Cambios del Fondo Monetario y que dio nombre a la misión, Felipe Pazos y

Jorge Sol y el doctor David L. Grove de la Junta de Gobernadores de la Reserva Federal; las primeras medidas sugeridas hacían relación al orden cambiario; el trabajo completo de la Misión Triffin se plasmó en dos Leyes de fundamental importancia y caso extraño para el país de una prolongada vigencia; la primera que debía tener una vigencia de 2 años fue la Ley de Emergencia sobre Cambios Internacionales y que se mantuvo por 35 años, dictada el 5 de junio de 1947 mediante Decreto No. 1091 y publicada en el Registro Oficial No. 902 del 6 de junio del mismo año, este cuerpo legal procuró la estabilidad de cambiaria y monetaria, a través de eliminar el monopolio del Banco Central del Ecuador en el mercado de cambios creando un mercado libre paralelo al mercado oficial; se le otorgó al Banco Central del Ecuador la potestad de regulación del mercado cambiario.

La segunda Ley trabajada por la Misión Triffin fue la Ley de Régimen Monetario que tuvo que esperar alrededor de un año para que pueda ser puesta en vigencia pues la caída del Régimen de Velasco Ibarra justo el momento en que era eminente su dictado y promulgación prolongó los mismos para 1948 bajo el gobierno del doctor Carlos Julio Arosemena Tola; con la Ley de Régimen Monetario se creó la Junta Monetario como el organismo rector de las políticas monetaria, cambiaria, crediticia y financiera del país, aunque cosa rara en la Ley de Emergencia de Cambios Internacionales ya se hacía mención a este organismo sin que se le hubiera creado.

La Ley de Régimen Monetario entro a regir a partir del 13 de marzo de 1948 y tenía tres principios fundamentales a

criterio del Consejo de Administración del Banco Central el mismo que publicado por Comercio en su edición de 19 de marzo de 1948 y que es citado por Iván Intriago en su trabajo denominado y u nos permitimos citar

“El reconocimiento expreso de la ley de que, de hecho, a la fecha los bancos centrales en el mundo no son ya meramente instituciones emisoras o banco de bancos, o un agente fiscal del gobierno; sino los organismos centrales de economía nacional, cuyo objetivo principal es contrarrestar moderar los efectos de los ciclos económicos, sobre todo aquellos de origen externo, que son los más influyentes en los pueblos de economía dirigida.

- La coordinación de todos los factores que intervienen o influyen en la creación de todos los medios de pago y del ahorro y capitalización nacionales. Esta coordinación quedaría a cargo de la Junta Monetaria, “la cual cumpliría una finalidad indispensable de una actuación conveniente en el manejo de la economía nacional”; y,

- El proyecto de Ley de Régimen Monetaria complementaba la Ley de Emergencia sobre Cambios Internacionales, pues ponía a disposición del Banco Central los elementos eficaces y oportunos para compensar los efectos deflacionarios que se producirían con esterilización en el activo del Banco de una buena parte de medios de pago en poder del público; así como, en lo general, dicho proyecto creaba medios de acción” con los cuales sería posible corregir alteraciones

monetarias relacionadas con los períodos cíclicos de producción y exportación del País”<sup>85</sup>

Mucho se discutió ante de la aprobación de esta Ley, pero finalmente fue promulgada el 12 de marzo de 1948 mediante Decreto Ejecutivo No. 434 y publicada en el Registro Oficial No. 149 de 13 de marzo del mismo año, evidentemente el largo debate produjo modificaciones al proyecto de la misión Triffin; sin embargo, los aspectos fundamentales de esta ley eran:

#### EL IMPACTO DE LAS REGULACIONES EN LA INTERMEDIACIÓN FINANCIERA

La <sup>86</sup>Regulación tiene repercusiones generalizadas sobre la estructura y eficiencia de la intermediación financiera, es en tanto la causa más importante de las diferencias de estructura financiera que se manifiestan en países de un similar nivel de desarrollo económico y con acceso a tecnologías comunes. La regulación afecta la eficiencia de las instituciones financieras por medio de su impacto sobre las prácticas competitivas, innovación financiera y tecnológica, y costos de transacción.

La importancia de la regulación radica en el hecho de que es diseñada por los que formulan la política y está, por ello, sometida a cambio radical. En contraste, los azares históricos están por definición fuera del control de quienes formulan la política, mientras que las culturas financieras

---

<sup>85</sup> Intriago, Iván. Tesis de Grado. Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Quito.

<sup>86</sup> “Boletín de Supervisión y Fiscalización Bancaria”. Vol. II, No. 2, mayo – agosto de 1993

reflejan hábitos que se modifican lentamente con el tiempo.

Aunque la regulación financiera está sujeta a cambio radical, no se trata de un proceso exógeno impuesto desde fuera sobre las instituciones financieras y mercados de un país. Regulación y desregulación son más bien parte de una respuesta endógena a los cambios de los sistemas financieros y, en particular, a las crisis financieras y a los problemas reales o previstos en el funcionamiento de los sistemas financieros.

La Regulación está también influida por presiones políticas y sociales. Algunas reflejan los intereses de grupos especiales que incluyen, a menudo, las empresas sometidas a regulación. Otras presiones reflejan las creencias básicas y las percepciones de sociedades diferentes sobre el papel del sistema financiero y su interacción con los sectores "reales" de la economía. Así como la regulación, las creencias políticas y sociales no son exógenos, sino conformadas por el comportamiento histórico del sistema financiero. Los azares históricos, en particular, tienen una repercusión tan amplia sobre los valores y percepciones como los tienen sobre las prácticas reguladoras.

Así el rechazo de la inflación que caracteriza las posturas actuales en Alemania, está enraizado en la desastrosa experiencia con la hiperinflación en el decenio de 1920 y luego en la década de 1940. De igual modo, la confianza en los controles directos del crédito en la confianza en muchos países desarrollados fue engendrada en las

épocas anteriores a la II Guerra Mundial, puede atribuirse a los fracasos masivos de las instituciones financieras y a la repercusión devastadora de la gran depresión. En el mismo sentido, la hostilidad hacia los bancos extranjeros en muchos países en desarrollo fue engendrada en la época colonial, cuando los bancos extranjeros eran apenas poco más que instituciones coloniales.

Si bien, los azares históricos poseen una repercusión vigorosa sobre la formación de valores y creencias sociales y políticas, su influencia se desvanece con el transcurso del tiempo. Nuevas experiencias históricas producen un cambio gradual de las actitudes y conducen, a su debido tiempo, a una reconsideración de las políticas prevalecientes.

El carácter endógeno del proceso global puede indicar un enfoque fatalista, pero esto no tiene por qué ser así. Existe un papel positivo y más importante que debe ser desempeñado por el liderazgo político cuando los valores y creencias de la sociedad sobre la estructura y función de los sistemas financieros se oponen a los requerimientos fundamentales de regulación de sistemas financieros eficientes y estables. El liderazgo político es muy importante en el ámbito de la regulación prudencial y de supervisión, ya que es necesario conceder a las oficinas supervisoras poderes decisivos de intervención y resolución de las crisis (Polizatto 1990). Es crucial también para el éxito de las operaciones de reestructuración financiera, cuando las consideraciones políticas deben dejarse de lado para asegurar la viabilidad de las instituciones reestructuradas. Empero, el liderazgo político es, quizá todavía más

importante cuando se trata de establecer en primer término una estructura de regulación sana y robusta, que contribuya a una más elevada eficiencia y estabilidad y evitar la necesidad y el costo de intervenciones ulteriores.

La valoración del impacto de la regulación sobre la estructura y eficiencia es una actividad compleja, a causa de las varias regulaciones requeridas para satisfacer una variedad de objetivos. No existe una simple correspondencia entre objetivos y efectos. Además, hay una constante interacción entre regulación y el funcionamiento del mercado. La innovación financiera y el progreso tecnológico debilitan la eficiencia de la regulación y producen, a menudo, cambios radicales en las filosofías de la regulación. Un constante proceso de evaluación y ajuste puede necesitarse para maximizar los beneficios (y minimizar los costos) de la regulación financiera.

El liderazgo político requiere, para ser efectivo, un conocimiento cabal de las ventajas y desventajas de los diferentes tipos de regulaciones y de los varios enfoques reguladores. Existe un contraste interesante entre la percepción difundida, en la década de 1980, de la desregulación financiera y la creciente comprensión de la necesidad de la regulación prudencial y otras regulaciones para asegurar el vigor y estabilidad de los sistemas financieros. Es esencial, para el diseño e implementación de una reforma efectiva de la regulación, los conocimientos de la razón para desplazar algunas regulaciones e introducir otras.

Los objetivos de la regulación financiera: su lógica radica en los países desarrollados y en desarrollo, los intermediarios financieros y los mercados están sometidos a una amplia regulación. Las finanzas, sin duda, no son las únicas a este respecto. Otras industrias empresas de servicios públicos, entre otras de contexto privado también están sometidas a una amplia regulación. La razón principal de la regulación financiera es la existencia de fallas de mercado en los sistemas financieros, que tienen su origen en externalidades, poder del mercado y problemas de información. Las externalidades incluyen el riesgo de falla sistémica (es el riesgo de disfunción de una o más instituciones como consecuencia de la falla real o potencial de otra), el efecto de contagio (el descenso general de estándares y precios producido por una excesiva competencia) y los efectos de intercomunicación (los costos y beneficios de vincular a un sistema común instituciones que compiten). Otras externalidades son el logro de la macro estabilidad (evitar las distorsiones de los precios relativos, incentivos y expectativas causadas por una elevada y volátil inflación), y la mejoría de la eficiencia de asignación del sistema financiero (para asegurar el financiamiento de proyectos y sectores, incluyen empresas pequeñas, las cuales obtienen beneficios de la eficiencia dinámica).

La preocupación por el poder del mercado emana del temor de que las empresas dominantes puedan debilitar las eficiencias dinámicas y de asignación (lo primero, eludiendo las presiones de la competencia y lo último mediante el cargo de precios elevados y la obtención de ganancias excesivas). Por último, los problemas de

información del producto, del problema del banco abstencionista y de las asimetrías de información entre proveedores y usuarios de servicios financieros.

La quiebra de mercado es una condición necesaria pero no suficiente de la regulación. La otra condición necesaria es que la regulación puede corregir de modo efectivo y eficiente, la falla del mercado. La mayor parte de la discusión entre las teorías alternativas de la regulación gira, más que sobre su lógica, en torno a factores como el costo y la eficacia de la regulación.

Tipos de regulación financiera: Cualquiera sea su lógica, las metas últimas de regulación financiera son el logro de eficiencia, estabilidad y honradez, no solo en el sector financiero sino también en la economía como un todo. Para lograr estas metas, los gobiernos adoptan varios controles e intervenciones directas que pueden clasificarse en seis categorías según sus objetivos particulares:

a) Controles macroeconómicos; para mantener un control general sobre el nivel de la actividad económica agregada y reprimir los mayores desequilibrios internos y externos (requerimientos de reserva, crédito directo y topes de depósito, controles de la tasa de interés y restricciones de las inversiones extranjeras);

b) Controles de asignación: para influir en la asignación de recursos financieros en beneficio de actividades prioritarias (programas de crédito selectivo, requerimientos obligatorios de inversión y tasas preferenciales de interés).

c) Controles de la estructura; para controlar la estructura del sistema financiero (controles de registros y fusiones, restricciones geográficas y límites del rango de actividades de diferentes tipos de instituciones financieras)

d) Controles prudenciales; para preservar la seguridad y el vigor de las instituciones financieras individuales y respaldar la confianza pública en la estabilidad del sistema financiero en su totalidad (criterios de autorización, requerimientos de un mínimo de capital, límites a la concentración de riesgos y requisitos de información).

e) Controles de organización ; para asegurar el funcionamiento fluido y la integridad de los mercados financieros y los intercambios de información (reglas de cotización firme y participación, publicidad de la información de mercado y estándares técnicos mínimos); y

f) Controles de protección: para suministrar una protección adecuada a los usuarios de los servicios financieros, sobre todo a los consumidores e inversionistas no profesionales (publicidad de la información para los consumidores, fondos de compensación y oficinas de veedores para investigar y resolver disputas).

Discrepancias de estructura financiera pueden también surgir de interpretaciones de la ley de compañías que afectan la formación de diferentes tipos de compañías (sociedades anónimas, participaciones limitadas, etc.) y de la organización de un sistema nacional de seguridad

social. El efecto de estas regulaciones es similar al de los controles estructurales de las instituciones financieras.

Controles macroeconómicos: éstos y en particular, la utilización de topes para el crédito directo han sido, a menudo motivados por la principal consideración de controlar la expansión del crédito y de mantener la estabilidad de precios. El argumento para la utilización de controles macroeconómicos se fortalece en muchos países por la ausencia de mecanismos de mercado adecuados para el funcionamiento de métodos indirectos de control monetario y crediticio.

La teoría económica y la experiencia histórica indican que los objetivos macroeconómicos de la regulación financiera pueden lograrse, con mayor eficiencia, mediante mecanismos con base en el mercado que no tergiversan la competencia entre instituciones individuales y entre diferentes tipos de instituciones individuales y entre diferentes tipos de instituciones financieras. Mejor que confiar en la utilización de topes al crédito directo y controles de la tasa de interés que suprimen la competencia e inhiben la innovación, los gobiernos deberán estimular el desarrollo de mercados eficientes de dinero y de bonos gubernamentales.

Estos se originan en el deseo de compensar la tendencia de las instituciones financieras y, sobre todo, de los bancos comerciales, a financiar actividades de escaso riesgo, como lo es el financiamiento del comercio a corto plazo, o proyectos especulativos de alto riesgo con breves períodos

de reembolso, como es el caso de la construcción de inmuebles.

Los bancos comerciales, por lo general, están menos dispuestos a financiar proyectos de inversión de alto riesgo y largos períodos de reembolso, aunque puedan tener efectos benéficos sobre el factor total de productividad. Se niegan también a financiar a pequeñas empresas sin garantía adecuada, aunque estas empresas puedan ser innovadoras y prometan elevados rendimientos. La razón para intervenir es entonces la necesidad de orientar los recursos financieros hacia áreas con ganancias de eficiencia dinámica. Los controles de asignación se combinan, a menudo, con controles macroeconómicos, que se proponen limitar la oferta total de crédito sin elevar el nivel de las tasas de interés.

La existencia de esta externalidad proporciona un buen ejemplo del argumento de lo que la deficiencia del mercado es una condición necesaria pero no suficiente para la regulación. Existen muchas razones que explican que los bancos comerciales no estén dispuestos a prestar para proyectos con largos períodos de reembolso o a pequeñas empresas sin garantía adecuada; los proyectos de inversión pueden estar sometidos a una elevada incertidumbre que se mezcla con alta inflación e inestabilidad macroeconómica. Los bancos comerciales pueden confiar en los depósitos de corto plazo y por ello estar renuentes a asumir las elevadas tasas de interés y a exponerse al riesgo crediticio de los préstamos de largo plazo; los estándares de contabilidad y auditoría pueden ser muy débiles y limitantes de la cantidad y calidad de la

información obtenible por los prestamistas, sobre todo en cuanto al comportamiento y perspectivas de las pequeñas empresas; y los procedimientos legales para las garantías, juicios hipotecarios y recuperación de deudas pueden resultar muy ineficaces.

La ausencia de mercados de capital y de otras fuentes de financiamiento a largo plazo, que incluye capital de riesgo y financiamiento hipotecario, puede agregarse a la escasez de inversión y de financiamiento de las pequeñas empresas. Empero, la imposición de controles de asignación, que involucra programas de crédito orientados a tasas preferenciales de interés, no es probable que se eficaz si no se adopta una decisión para mejorar los sistemas legales y de contabilidad o para fomentar fuentes más apropiadas de fondos. Además, sin una mejor gestión de los bancos y prestatarios, los controles de asignación padecen el problema del riesgo moral, en la medida en que los recursos subsidiados tienden a ser desviados hacia usos no autorizados.

Son muy pocos los países capaces de diseñar e implementar controles efectivos de asignación. Donde han funcionado, ha sido sobre la base del logro de la estabilidad macroeconómica general y el desarrollo de sistemas macroeconómica general y el desarrollo de sistemas totalmente efectivos de gestión. De hecho, los argumentos a favor de controles de asignación han sido debilitados por el fracaso, de muchos países, para diseñar e instrumentar controles eficaces y efectivos. En términos generales, la experiencia de la mayoría de los países

implica que el alcance de los controles de asignación debe limitarse y que cualquier subsidio del costo del crédito debe también ser pequeño.

Controles de estructura: principalmente están motivados por consideraciones económicas y políticas. Por ejemplo, la separación legal de la banca comercial y la de inversión, y otras restricciones de los tipos de actividades que se permiten a los bancos tienen como propósito más importante impedir una concentración indebida del poder económico y financiero. A menudo, los controles de estructura desalientan, o aun prohíben, el mantenimiento de estrechos lazos entre proveedores y usuarios de los servicios financieros, por causa de los conflictos potenciales de intereses que pueden surgir y el abuso potencial de información y flujos financieros. Las restricciones para el nuevo ingreso de bancos extranjeros, que incluyen las existentes para la banca interestatal en Estados Unidos, pretenden proteger la posición de las instituciones nacionales. Además, los controles de la expansión de operaciones en países extranjeros están, a menudo, motivados por el deseo de canalizar los recursos financieros hacia el mercado nacional o local.

Los controles de estructura pretenden principalmente lidiar con problemas originados por el poder del mercado, al establecer límites al tamaño y diversificación de las empresas individuales, pueden causar una fragmentación y segmentación del sistema financiero e impedir también a las empresas mayores el logro de economías de escala y envergadura. Pueden, también debilitar los incentivos de las instituciones individuales para invertir en la adquisición,

procesamiento y diseminación de información y agravar así el problema de la empresa abstencionista.

Controles prudenciales: pretenden reducir el riesgo de la quiebra sistémica y evitar los quebrantos causados por las crisis financieras. Requieren que las instituciones financieras estén adecuadamente capitalizadas, que sean dirigidas con provisionalismo, que sus riesgos sean diversificados, que adopten políticas contables apropiadas, informen sobre su verdadera posición financiera y sea el objeto de una efectiva supervisión. Estos controles someten a los directores y propietarios de las instituciones financieras a pruebas "adecuadas y correctas" para reducir la selección errónea y pormenorizar reglas de conducta que protejan del riesgo moral.

Los controles prudenciales son necesarios ya que las instituciones financieras son susceptibles de un comportamiento a la vez imprudente y fraudulento. La experiencia muestra que las instituciones financieras privadas cometen errores y sus decisiones son imperfectas y propenden a las faltas de moderación. Los sistemas financieros basados en el mercado, de igual modo que los públicos están sujetos al fraude y a la inestabilidad. Una preocupación principal de la regulación prudencial es el logro de la estabilidad sin desmedro de la eficiencia, aunque no es claro hasta donde estos controles pueden concebirse como basados en los mecanismos de mercado y no tergiversan la competencia y el comportamiento financiero.

Controles de organización: El propósito de éstos es enfrentar las externalidades que originan en la existencia de estructuras, como lo son las bolsas de valores y comerciales, los sistemas compensatorios de pagos y las redes de información. Cuando establecen los derechos y obligaciones de quienes participan en el mercado a base de criterios objetivos, como lo son la competencia técnica y la posición financiera, promueven la eficiencia e integridad de las estructuras sin por ello discriminar a las nuevas instituciones.

Controles de protección: controles abordan los problemas de información que influyen en las relaciones de las instituciones financieras, sobre todo las más pequeñas, son sus clientes. Los problemas se originan en la existencia de asimetrías de información entre proveedores y usuarios de los servicios financieros, y de la información inadecuada de precios. En la mayoría de mercados la principal asimetría de información es la incapacidad de los consumidores para juzgar la calidad del servicio que van a adquirir. En la banca y los seguros la información asimétrica influye también en los proveedores de los servicios financieros. Las instituciones financieras carecen, a menudo, de una información adecuada sobre el comportamiento de sus clientes que puede afectar su solvencia y garantías.

De un modo se podría tratar a la información <sup>87</sup>asimétrica como un medio de contratos que estipulan restricciones de comportamiento y discriminan entre clientes de elevado y bajo riesgo. Sin embargo, los contratos pueden dar lugar a abusos por parte de instituciones individuales y se requiere regulación de los términos del contrato y de las reglas de conducta para proteger los intereses de los consumidores. Los controles de protección son también necesarios para garantizar la calidad de la información de precios que se proporciona a los consumidores. Esta necesidad es aún mayor cuando los productos no están estandarizados y los mercados están fragmentados y cuando existe dispersión de precios e incertidumbre sobre la calidad de los productos.

La interacción de las Regulaciones Financieras; aunque sean adoptadas con un objetivo específico, tienden a producir efectos segados sobre objetivos diferentes. Por ejemplo, los topes de crédito se aplican principalmente con propósitos macroeconómicos, pero impiden también que los bancos se comprometan en una expansión incontrolada e imprudente del crédito y sirven, así para cumplir con un objetivo prudencial, ya que los tienden a suprimir los bancos, los topes del crédito que poseen, también, un efecto estructural. De igual modo, los controles globales de la tasa de interés pueden tener, a la vez, objetivos macroeconómicos y prudenciales, en tanto que las restricciones de sucursales tienden, al mismo

---

<sup>87</sup> **simetría.** (Del lat. *symmetria*, y este del gr. *συμμετρία*). f. Correspondencia exacta en forma, tamaño y posición de las partes de un todo. || **2. Biol.** Correspondencia que se puede distinguir, de manera ideal, en el cuerpo de una planta o de un animal respecto a un centro, un eje o un plano, de acuerdo con los cuales se disponen ordenadamente órganos o partes equivalentes. Microsoft® Encarta® 2006. © 1993-2005 Microsoft Corporation. Reservados todos los derechos.

tiempo, efectos estructurales y de prudencia. En muchos países, los controles de tasas de interés y de sucursales se adoptaron después de la gran depresión, con el propósito de restringir la competencia excesiva y destructiva entre los bancos. En la industria de seguros, los controles del producto y de precios se aplican ampliamente, más bien con propósitos de prudencia que de asignación, aunque tienen, también efectos globales en la estructura de los mercados de seguros.

Aun el enfoque moderno de la regulación prudencial, que hace hincapié en requerimiento de capital basados en el riesgo, obliga a un mínimo de capital a los nuevos participantes, posee efectos estructurales ya que desalienta nuevos ingresos y puede discriminar a favor de algunas actividades, como consecuencia de las medidas de riesgo que adoptan para diferentes tipos de activos.

Los controles de organización son, sin duda, esenciales para el desarrollo de redes financieras, pero esos controles pueden discriminar a grupos particulares de instituciones, como lo son los bancos extranjeros, y tener así efectos directos sobre la estructura de los mercados financieros.

Las regulaciones que protegen al consumidor y al inversionista pueden tener, a la vez, efectos prudenciales y estructurales. Para proteger los intereses de los inversionistas, las instituciones financieras pueden ser inducidas adoptar prácticas más prudentes, mientras se incrementan los requisitos de la publicidad, de la información y el costo del acatamiento a un conjunto de

regulaciones complejas puede incrementar los costos de operación y desalentar, así, los nuevos ingresos.

Los controles estructurales son motivados por consideraciones políticas para impedir una excesiva concentración de poder del mercado, pero al limitar los riesgos que las diferentes instituciones pueden asumir, tienen también efectos prudenciales. Por otro lado, algunos controles estructurales pueden debilitar la eficacia de la regulación prudencial. Esto ocurre porque pueden originar una fragmentación del sistema financiero en numerosas instituciones pequeñas con recursos limitados de capital. El riesgo de quiebra sistémica y el de contagio son probablemente mayores en los sistemas fragmentados. Por el contrario, los sistemas financieros consolidados con un elevado grado de concentración son probablemente más estables y están mucho menos expuestos al riesgo sistémico.

Los controles estructurales de las inversiones extranjeras por las instituciones nacionales pueden tener consecuencias prudenciales adversas, ya que pueden impedir la diversificación del riesgo e incrementar la fragilidad de las instituciones individuales.

Existe, sin duda un intercambio entre los diferentes objetivos de la regulación financiera y, en particular, entre los controles que, por un lado, estimulan la competencia, eficiencia e innovación y aquellos que, por otro lado, promueven la estabilidad, seguridad y honradez. A este respecto, vale la pena hacer hincapié en que la medida reguladora más importante y fundamental es el

establecimiento de los que puede denominarse la constitución financiera básica de un país. Esto abarca las regulaciones estructural, prudencial, de organización y protectora ya examinadas y rige lo que está permitido hacer a las instituciones financieras, dónde pueden operar, a quienes se autoriza para ser sus propietarios o administradores, y cuáles condiciones básicas han de satisfacer.

Una constitución financiera sana y robusta no debe poner a las instituciones financieras individuales restricciones arbitrarias de registro, de establecimiento de sucursales y de funciones, y debe alentarlas, al mismo tiempo, a diversificar sus riesgos y acumular reservas importantes de capital que estarán disponibles para absorber las pérdidas. Define, de varias maneras, la capacidad de las instituciones financieras para utilizar economías de las instituciones financieras para utilizar economías de escala y envergadura y en general, para operar sobre una sana y eficiente base de administración. Las instituciones financieras individuales deben tener un vigoroso incentivo para desarrollar una efectiva auditoría interna y sistemas de control, reducir el gasto de vigilancia externa por parte de los supervisores financieros y establecer una carga menor sobre los recursos de los fondos de compensación.

## CONCLUSIONES:

Es necesario para concluir este trabajo establecer su fundamento jurídico: que para concretar el tema preciso en primer lugar recordar la importancia de los Reglamentos ya que constituye parte importante dentro del sistema legal, de lo cual vemos como fundamentos el siguiente concepto: "implica que es el propio derecho positivo que en forma explícita o implícita otorga a la administración y a sus órganos la potestad de expedir normas que permitan aplicar las leyes y de esa manera vincular a los administrados".

Por lo tanto podemos concluir que es la potestad reglamentaria; la facultad que tiene algunos órganos de la administración para dictar normas generales que estén destinadas a ejecutar las leyes o a cumplir la función de administrar, y de acuerdo a lo que hemos venido tratando el órgano de la administración es la JUNTA BANCARIA, la misma que esta revestida de potestad legal y su capacidad se encuentra establecida en el Art. 174 LGISF; En tanto por ser esta entidad quien emite Regulaciones de carácter general es o se torna en un órgano de control; el mismo que en parte suple la necesidad de acudir a otros organismos de control con mayor jerarquía, pero precisamos lo siguiente: ya que como dice el Autor Rodríguez Azuero la facultad Reguladora como la segunda fuente puede tener dicha facultad: una entidad especializada esta no es mas que las otras facultades otorgadas al Banco Central o

Ministerio de Economía según lo establezca la normativa de ese país pero que en el nuestro le corresponde al Banco Central.

Los Reglamentos Administrativos constituyen la fuente cuantativa más abundante del derecho Administrativo y en nuestro país no ha sido excepción su cuerpo consta un total de 20.000

Concluyo atribuyendo la necesidad de una búsqueda de verdaderos entes AUTÓNOMOS que den la certeza jurídica que a este país le hace tanta falta, por lo que sostengo que la desaparición de una entidad de tanto prestigio con facultades implícitas como hoy ser el Banco de los Bancos y que posee de una gran trayectoria y sumado a esto especialización de sus funcionarios así como logística e infraestructura fragmentarla hoy no creo sea la solución, mas bien requerimos de elementos mas profundos como son establecer como política de Estado la socialización del ahorro el incremento de capital circulante, y todo esto solo se dará cuando los grandes atracos de la banca dejen de ser impunes así como cuando la potestad de los agentes de control realmente este supeditada a vigilar el interés publico.

¿ES LA ACTIVIDAD BANCARIA UN SERVICIO PÚBLICO? Fue una de las interrogantes con las que empecé el desarrollo de este trabajo y nuevamente lo enuncio diciendo que:

“La actividad bancaria en algunos países ha recibido una connotación legal especial, a ella le corresponde la cualidad de servicio público, esto no es más que

elementalmente dicha actividad que realizan los bancos dentro del ámbito nacional reviste una muy especial importancia ya que de ella depende en buena parte el normal desarrollo económico social de la comunidad. Así en la medida en que esa tarea o actividad se realice ordenada e ininterrumpidamente, en esa misma medida la actividad económica de la nación se ejecutará normalmente, sin sobresaltos y sin discontinuidad.

Si se considera a la actividad financiera de un país, este debe ejecutarse continuamente, sin interrupciones. Se considera igualmente que el desarrollo de la economía de una nación debe mostrar un flujo permanente y constante. Si esto no se produce, surge un colapso que con seguridad afecta la marcha normal de la comunidad, y se produce un estado de crisis peligroso que puede degenerar en sensibles pérdidas financieras y en una situación de malestar y caos financiero. Por ello se busca que la actividad bancaria, punto neurálgico del sector financiero, se cumpla sin bruscas e innecesarias interrupciones, sin suspensiones infundadas y, desde luego, que ella sea ejecutada dentro de

Un orden y permanencia tal, que brinde al público seguridad y confianza en cuanto a que no habrá intempestivas parálisis. Es en virtud de lo expuesto que el Estado considera que realmente la actividad que realizan los bancos, más que otra cosa, es un "servicio" que ellos brindan a la comunidad, comoquiera que de él depende también la buena marcha y bienestar social; lo que ha conducido a calificar ese servicio como de "interés público".

Una constitución financiera sana y robusta no debe poner a las instituciones financieras individuales restricciones arbitrarias de registro, de establecimiento de sucursales y de funciones, y debe alentarlas, al mismo tiempo, a diversificar sus riesgos y acumular reservas importantes de capital que estarán disponibles para absorber las pérdidas. Define, de varias maneras, la capacidad de las instituciones financieras para utilizar economías de escala y envergadura y en general, para operar sobre una sana y eficiente base de administración. Las instituciones financieras individuales deben tener un vigoroso incentivo para desarrollar una efectiva auditoría interna y sistemas de control, reducir el gasto de vigilancia externa por parte de los supervisores financieros y establecer una carga menor sobre los recursos de los fondos de compensación

#### BIBLIOGRAFIA:

- 1.- Torres García Guillermo. Historia de la Moneda. Cuarta edición. Editorial Radar. Colombia 1980. Capítulo I.
- 2.- Morales Casas Francisco. Fundamentos Bancarios. Segunda Edición Editorial Jurídica Radar. Santa Fe de Bogotá.
- 3.- Muirragui Villagomez Gonzalo. Biblioteca de Derecho Económico. Primera Edición. Editado en el Banco Central del Ecuador. Quito. 1986.
- 4.- Rodríguez Azuero Sergio. Contratos Bancarios. Quinta Edición. Bogota 2002.
- 5.- Cabanellas Guillermo Diccionario Jurídico. Contrato Bancario. Quinta Edición. Bogota 2002. Varios Tomos
- 6.- Rodríguez Azuero Sergio. Contratos Bancarios y su Significación en América Latina. Tercera Edición. Bogota.
- 7.- Contreras Villavicencio Alfredo. Derecho y Monetario. 1ra. Edición. FOCET Abad. Tomo I 1999 Quito.
- 8.- Constitución Política de la Republica del Ecuador.
- 9.- Microsoft Encarta 2006.

- 10.- La Banca Central Moderna, un enfoque integral. Eco. Jorge Domínguez. México, D.F. 1 de febrero 2002. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos.
- 11.- Diccionario Sopena. La Fuente. Editorial Sopena.
- 12.- Guillermo Cabanellas. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Editorial Heliasta. Buenos Aires tomos varios. 18va Edición.
- 13.- Diccionario Enciclopédico OMEBA. Editorial Ancalo S.A. Buenos Aires. 1975. Tomo X-XII-XIV.
- 14.- Muñoz, Mónica. El Banco Central del Ecuador en Cuenca. BCE. Cuenca 1998
- 15.- Morón, Urbina Carlos; Derecho Procesal Administrativo. Editorial Rohadas. Lima Julio 1999
- 16.- Jaramillo Ordóñez, Hernán. Manual de Derecho Administrativo. Tercera Edición. Editorial Universitaria de Loja. 1992
- 17.- Cucto Rua. Citado por Hernán Jaramillo Ordóñez en el Manual de Derecho Usual Derecho Administrativo. Tercera Edición. Universitaria Loja. 1992
- 18.- Dormí, Roberto
- 19.- Sayagués
- 20.- Ley General de Instituciones del Sistema Financiero Ecuatoriano. Tomo I-II. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito. 2002 Agosto.
- 21.- Bielsa Rafael.
- 22.- Diez, Manuel María.
- 23.- Silva Cimma, Enrique.
- 24.- Itriago, Iván. Tesis de Grado. Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Quito
- 25.- Boletín de Supervisión y Fiscalización Bancaria. Vol. II. No 2 mayo agosto 1993

26.- [www.superban.gov.ec](http://www.superban.gov.ec)

27.- [www.bce.gov.ec](http://www.bce.gov.ec)

28.- [www.cfn.gov.ec](http://www.cfn.gov.ec)

29.- Diccionario de Términos Parlamentarios. Internet  
[www.cddhuc.gob.mx](http://www.cddhuc.gob.mx)