

## Análisis jurídico del régimen de control y supervisión de las cajas de ahorro en Ecuador

### Legal analysis of the control and supervision regime for savings banks in Ecuador

### Análise jurídica do regime de controle e supervisão das caixas econômicas no Equador.

Baquero Valladares María Gracia<sup>1</sup>  
Universidad Tecnológica Indoamérica  
[mbaquero2@indoamerica.edu.ec](mailto:mbaquero2@indoamerica.edu.ec)  
<https://orcid.org/0009-0002-2523-4682>.



Barrionuevo Núñez José Luis<sup>2</sup>  
Universidad Tecnológica Indoamérica  
[josebarrionuevo@uti.edu.ec](mailto:josebarrionuevo@uti.edu.ec)  
<https://orcid.org/0000-0003-1290-7999>



DOI / URL: <https://doi.org/10.55813/gaea/ccri/v7/nE1/1312>

#### Como citar:

Baquero Valladares, M. G., Barrionuevo, Nuñez, J. L (2026). Análisis Jurídico del Régimen de control y Supervisión de las Cajas de Ahorro en Ecuador. Código Científico Revista de Investigación, 7(E1), 647-670.

**Recibido:** 15/01/2026

**Aceptado:** 25/02/2026

**Publicado:** 31/03/2026

## Resumen

El análisis jurídico de las cajas de ahorro tiene como objetivo estudiar la evolución, la problemática jurídica y la regulación acerca de las cajas de ahorro en el Ecuador. El análisis cualitativo documental y exploratorio, la identificación documental evalúa el contexto histórico de este tipo de entidades a través de análisis de contenido, análisis bibliográfico, cuadros comparativos entre otros. La Superintendencia de Economía Popular y Solidaria como ente rector es aquel que se encarga de establecer las regulaciones necesarias además de la supervisión y control de los mismos, por consiguiente, se evidencia un inadecuado acompañamiento técnico y falta de seguimiento a dichas entidades, de modo que ha permitido que estas en mantengan un crecimiento acelerado sin que exista un marco normativo claro el cual garantice la protección de los ahorros. Las brechas a nivel regulatorio entre las cajas de ahorro y otras entidades del sector financiero popular y solidario, cual genera una distorsión de su naturaleza y finalidad, creando riesgos a nivel sistémico es primordial establecer procesos de fortalecimiento de mecanismos de supervisión para el perfeccionamiento de la normativa actual con el fin de asegurar la transparencia y la sostenibilidad jurídica y financiera sin desnaturalizar su fin social y comunitario.

**Palabras clave:** Supervisión, regulación, análisis jurídico, cajas de ahorro, vinculo común.

## Abstract

The legal analysis of savings banks aims to study the evolution, legal issues, and regulation of savings banks in Ecuador. The qualitative documentary and exploratory analysis, as well as the documentary identification, evaluates the historical context of this type of entity through content analysis, bibliographic analysis, comparative tables, among others.

The Superintendency of Popular and Solidarity Economy, as the governing body, is responsible for establishing the necessary regulations as well as supervising and controlling them. Consequently, there is evidence of inadequate technical support and a lack of monitoring of these entities, which has allowed them to maintain rapid growth without a clear regulatory framework to guarantee the protection of savings.

The regulatory gaps between savings banks and other entities in the popular and solidarity-based financial sector distort their nature and purpose, creating systemic risks. It is essential to establish processes to strengthen supervisory mechanisms in order to improve current regulations and ensure transparency and legal and financial sustainability without distorting their social and community purpose.

**Keywords:** Supervision, regulation, legal analysis, savings banks, common bond..

## Resumo

A análise jurídica das caixas econômicas visa estudar a evolução, as questões legais e a regulamentação das caixas econômicas no Equador. A análise qualitativa e exploratória, bem como a identificação documental, avalia o contexto histórico desse tipo de entidade por meio de análise de conteúdo, análise bibliográfica, tabelas comparativas, entre outros.

A Superintendência de Economia Popular e Solidária, como órgão governamental, é responsável por estabelecer as regulamentações necessárias, bem como por supervisioná-las e controlá-las. Consequentemente, há evidências de suporte técnico inadequado e falta de monitoramento dessas entidades, o que lhes permitiu manter um crescimento acelerado sem um marco regulatório claro para garantir a proteção da poupança.

As lacunas regulatórias entre as caixas econômicas e outras entidades do setor financeiro popular e solidário distorcem sua natureza e finalidade, criando riscos sistêmicos. É essencial estabelecer processos para fortalecer os mecanismos de supervisão a fim de aprimorar as regulamentações vigentes e garantir transparência e sustentabilidade jurídica e financeira sem distorcer sua finalidade social e comunitária.

**Palavras-chave:** Supervisão, regulamentação, análise jurídica, caixas econômicas, elo comum.

## Introducción

El Sistema Económico nacional es reconocido dentro de la Constitución de la República, como social y solidario, busca generar un equilibrio entre las personas, la naturaleza, el Estado y las políticas de mercado, siendo un pilar fundamental para el incentivo de una adecuada distribución de los recursos y la riqueza nacional, permitiendo a todos los grupos sociales acceder a oportunidades de financiamiento para generar una mejora de producción a nivel macroeconómico. Según (Constitución de la República, 2008), su integración será por organizaciones de carácter público, mixto, privado, popular y solidario y otros que determine la Carta Magna.

La misma Constitución de la República establece que el sector financiero de la Economía Popular y Solidaria se conformará por bancos, cajas comunales, entidades de carácter asociativo, cooperativas de ahorro y crédito y cajas de ahorro, todo esto con la finalidad de que los grupos de interés puedan organizarse de una manera libre y acorde a sus propias necesidades, teniendo un mayor acceso a mejorar la economía a través de la cooperación mutua impulsando los valores de solidaridad y respeto enfocados al buen vivir y el desarrollo sostenible de su sector.

Por lo tanto, la función legislativa en el ejercicio de sus atribuciones a expedido la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria (LOEPS, 2011), la cual proporciona todas las directrices para una adecuada administración de este tipo de entidades, estableciendo como objeto principal el desarrollo de las unidades productivas de comunidades, instaurando

principios fundamentales que estén apegados al comercio justo, y la equidad en todos sus aspectos.

En el Ecuador existen alrededor de 681 cajas comunales y de ahorro registradas a nivel nacional, su conformación depende específicamente a la voluntad que los socios mantienen y el vínculo común existente, esto da como resultado que decidan unir sus aportes económicos como ahorros. Las cajas comunales tienen como característica esencial el mantener su vínculo común por situación geográfica, mientras que las cajas de ahorro por su parte su vínculo común se desarrolla por su pertenencia a una misma institución.

A lo largo de los últimos años, se ha evidenciado un crecimiento exponencial de conformación de cajas comunales y de ahorro, esto se debe principalmente porque es un proceso sencillo para su registro, sin embargo, es importante tomar en consideración que, éstas no pueden realizar actividades de intermediación financiera con la colectividad, a menos que las mismas se encuentren dentro de su vínculo común, es decir, no pueden operar de la misma manera que una cooperativa de ahorro y crédito, distorsionando para la óptica del cliente el cual asocia la idea de que una caja comunal o de ahorro puede transaccionar de la misma manera que una entidad financiera como una cooperativa.

Según lo manifiesta (Azofra Palenzuela & Santamaria Mariscal, 2004), las cajas de ahorro en España han sabido adaptarse de mejor manera a los cambios, siendo competidores directos con los bancos privados, sin embargo, en este país las cajas de ahorro han adoptado el marco jurídico de este tipo de banca, lo cual le ha permitido realizar otro tipo de operaciones diversas sin mantener la restricción por su configuración como cajas de ahorro, lo cual se ha logrado en primer lugar desde la perspectiva estratégica la expansión a nivel territorial lo que logró la fidelización de pequeños nichos de mercado, y a su vez es beneficioso para la generación de fuentes de trabajo en vista de al adoptar este tipo de medidas ha permitido que las

mismas deban hacer uso de recursos tecnológicos adopción de metodologías de riesgo asociadas al sistema financiero y que representan una inversión en talento humano.

Con lo mencionado anteriormente, las cajas comunales y de ahorro bajo normativa legal vigente no mantienen una regulación adecuada, pues se sostienen bajo un auto control a través de su máximo organismo de la entidad, es decir, la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria no establece ningún tipo de supervisión o acompañamiento en sus procesos, por lo cual, puede ser sujeto a actividades que no cumplen con su objeto a nivel social o por otro lado su falta de regulación puede causar que los socios gracias a una mala administración se vean afectados y pierdan sus ahorros.

La normativa que acompaña la regulación de a las cajas de ahorro se basa inicialmente con la resolución No. 675-2021-F (Junta de Política y regulación monetaria, 2021), en la cual se estableció los lineamientos generales que acompañan el funcionamiento de las mismas, generando relevancia principalmente en aspectos relacionados con su formación, estructura interna y todo lo que engloba el marco legal para la administración de una caja de ahorro en el Ecuador, sin embargo, esta resolución habla de aspectos muy generales sin profundizar una dirección de manera adecuada generando una estructura de buena gobernanza y responsabilidad social.

El presente año (EDLE, 2025) se publica la última resolución relacionada con la administración de las cajas de ahorro, en la cual se establece nuevos lineamientos generales a ser considerados principalmente en aspectos que acompañan la constitución y la estructura interna de las cajas de ahorro permitiendo generar un poco más de control y leyes que endurecen más en el aspecto de conformación de cajas de ahorro.

La inclusión financiera y el empoderamiento económico son de las principales causas de la existencia de éstas, pero ¿las cajas comunales y de ahorro cuentan con las regulaciones necesarias para cumplir con su objetivo para el vínculo común? o solamente su creación

pretende crear pequeñas cooperativas con menos regulaciones, desviándose de la esencia para las cuales han nacido, por otro lado, ¿Cuál es el proceso integral que debe seguirse para la creación y/o actualización de una caja de ahorro desde los ámbitos jurídico, financiero y contable?. El ciudadano promedio en el país se encuentra sobreendeudado, por lo cual la solución no es crear más entidades financieras o cajas de ahorro sino más generar más educación financiera y conciencia en la colectividad.

Para los autores Prado-Carpio, E. C., Pinargote-Pinargote, H. M., Serrano-Valdiviezo, M. P., Minaya-Macías, M. M., & Navarrete-Almeida, M. S. (2025), quienes emiten la siguiente reflexión, “Un objetivo bien formulado debe ser específico, alcanzable y alineado con el nivel de profundidad exigido por el tipo de producción académica”...en consecuencia el objetivo del presente es determinar el proceso de regulación de las cajas comunales y de ahorro a nivel jurídico, la incidencia existente en el caso de que dichas cajas de ahorro por falta de regulación y control puedan tener problemas a nivel financiero y eso finalmente perjudique a los cuenta ahorristas con vinculo común que depositó su dinero en las cajas de ahorro.

La importancia en la realización de este trabajo radica en la cantidad de cajas de ahorro registradas en el Ecuador y el impacto a nivel legal que pueden mantener dichas cajas de ahorro, además de la falta de cumplimiento del objeto social como problemática a nivel general de las cajas de ahorro, todo esto debido a la falta de regulación y control.

## Metodología

### **Enfoque de la investigación.**

El desarrollo de la investigación fue a través de una metodología sistemática el cual básicamente lo que buscó fue enfocar la idea principal para generar una mayor comprensión en un fenómeno específico. Por otro lado, metodología mantuvo un enfoque cualitativo con el

objeto de que su búsqueda fundamental va desarrollada al análisis de los conceptos, significados, y experiencias con respecto al fenómeno el cual se pretende estudiar.

### **Tipo de investigación.**

El tipo de investigación fue de tipo exploratoria por ende su objetivo principal es la búsqueda a través de un análisis profundo sistemático, todo esto con el objetivo de mantener una adecuada comprensión inicial y la determinación de los alcances del problema de investigación. Para el presente trabajo se tomó en consideración al análisis documental de toda la normativa legal vigente con respecto a las cajas de ahorro y las regulaciones existen en la actualidad todo esto con la finalidad de generar un estudio detallado de la situación actual de las cajas de ahorro.

### **Método científico.**

Para la presente investigación se realizó el estudio a través del método analítico pues se descompuso la problemática que corresponde a las cajas de ahorro para realizar una investigación separada y poder evaluar la interrelación entre todas. (Blácido et al., 2022).

### **Instrumentos de recolección de datos.**

La recolección de datos es fundamental debido a que aportan todos los procedimientos y actividades que permiten a que el investigador pueda obtener toda la información la cual es relevante para dar una adecuada respuesta a las preguntas de investigación formuladas. (Mendoza & Avila, 2020).

La investigación mantiene un alcance exploratorio debido a que su finalidad principal es identificar los aspectos jurídicos, financieros y contables que están relacionados con las cajas de ahorro su creación y/o actualización. Su diseño es no experimental ya que tiene como objetivo principal analizar los procesos de una caja de ahorro existente para el cumplimiento de los objetivos planteados.

### **Metodología jurídica**

La metodología jurídica fue de tipo histórica en vista que se analizó la evaluación de la norma en revisión en todos sus aspectos que abarca la misma con su respectiva jerarquía identificando los aspectos más representativos y las cualidades más de la norma además de la evolución que ha mantenido la norma. (Von Savigny, 2024).

Por otro lado, la metodología fue comparativa lo que pretende es hacer una comparación entre otros sistemas jurídicos de otros países para identificar la manera en la cual administran jurídicamente el manejo de las cajas de ahorro en Latinoamérica.

### **Técnicas jurídicas.**

Como técnicas jurídicas se tomó en consideración el análisis normativo que ha sido a través del estudio detallado de las leyes y toda la reglamentación que engloba a las cajas de ahorro. Por otro lado, también otra técnica es la revisión doctrinal es decir la revisión de la literatura jurídica con la finalidad de establecer un análisis e interpretación a través de varios textos como libros, artículos y tratados. (Blácido et al., 2022).

La adecuada revisión y exposición de la normativa vigente además del análisis de la práctica judicial siendo una herramienta clave para un adecuado estudio del derecho positivo.

## **Resultados**

### **1.1. Evolución de las cajas de ahorro en el Ecuador.**

Las cajas de ahorro son parte del sistema financiero ecuatoriano, por lo cual, su evolución a lo largo de los siglos no lo limita solamente a ser parte del mismo, sino también el beneficio a nivel social y solidario, todo esto con la finalidad de generar la inclusión social a los sectores vulnerables, buscando superar la pobreza a través de políticas monetarias que contribuyan al desarrollo del país. Por lo tanto, las cajas de ahorro juegan un papel fundamental dentro del Ecuador, es así, que su evolución y desarrollo será sostenible a lo largo de los años.

El nacimiento de las cajas de ahorro tiene sus inicios en Europa, siendo un referente en Madrid alrededor del año 1839, donde se realizó la creación de la primera caja de ahorros la cual también combinaba sus servicios con un monte de piedad, sin embargo, no se evidenció una eficiencia operativa y como resultado una gestión ineficiente debido a que no se gestionó de manera adecuada la intermediación financiera, reflejando bajos ingresos en colocación de préstamos lo cual no podía cubrir la cancelación de los intereses de ahorro. Ese fue el punto de partida para establecer cambios a nivel financiero, operativo y legal optimizando el proceso de funcionamiento de las cajas de ahorro.

Entre los principales elementos trascendentales en la evolución de las cajas de ahorro han sido su nacimiento el cual radicó en el sistema financiero europeo, por otro lado, el ordenamiento público y las políticas gubernamentales evolucionando también las regulaciones a nivel legal, estableciendo la normativa necesaria para que las entidades mitiguen problemas de solvencia liquidez y rentabilidad. Finalmente, las diferencias existentes entre un banco y una de caja de ahorro en vista de que la tramitación de una operación de crédito en un banco tendrá procesos más complejos a diferencia de la caja de ahorro que establece requisitos más sencillos, con la finalidad de fortalecer la inclusión económica a través de una operación de crédito.

### **Origen de las cajas de ahorro en el Ecuador.**

Las cajas de ahorro mantuvieron su origen por municipios autónomos, los cuales hacían uso de los recursos de la caja de ahorros para financiamiento de proyectos a menor escala. En 1879 se creó la primera caja de ahorro en el Ecuador en la ciudad de Guayaquil para un grupo de pequeños artesanos que mantenían una organización gremial posterior a esto se fueron sumando otros grupos como la sociedad de sastres o la asociación de empleados del comercio, todo esto con la finalidad de fortalecer sus asociaciones satisfaciendo las necesidades a nivel crediticio de sus miembros. (Vasquez, 2022)

## Evolución legal de las cajas de ahorro en el Ecuador.

Para poder determinar cómo ha sido el desempeño a nivel legal de las cajas de ahorro se tomó en consideración que nuestro país es considerado como república desde alrededor del año 1830, en la cual se expidió la primera Constitución del Ecuador por el Congreso Constituyente, el cual entro en vigencia durante el primer periodo de gobernanza de Juan José Flores evidenciándose que no existió relevancia acerca del sistema financiero nacional y sus políticas gubernamentales.

Finalmente, la Constitución de la República vigente en la actualidad fue promulgada en el año 2008, por el presidente de la época Rafael Correa Delgado, quien en su contexto normativo reconoció al sistema económico social y solidario, dándole énfasis a la razón de ser de las cooperativas de ahorro y crédito y las cajas de ahorro.

### 1.2. Contexto histórico regulación a nivel de sector financiero y de cajas de ahorro en el Ecuador.

**Tabla1**

Evolución histórica del sistema financiero ecuatoriano y del ahorro

Año	Característica histórica	Promulgada por	Leyes enfocadas al sector financiero
1830	Separación de la Gran Colombia	Juan José Flores	No existían regulaciones específicas para el sector financiero.
1835	Reformas del nuevo Estado	Vicente Rocafuerte	Fortalecimiento institucional e inicio del sistema financiero ecuatoriano.
1843	Reformas y consolidación del poder ejecutivo	Juan José Flores	Estado centralista sin políticas financieras definidas.
1845	Revolución Marcista	José Joaquín de Olmedo	Iniciativas iniciales de crédito privado y apertura económica.
1861	Reorganización del Estado conservador	Gabriel García Moreno	Impulso a la banca privada para el sector agrícola.
1869	Estado conservador extremista	Gabriel García Moreno	Sistema financiero elitista y concentrado.
1878	Transición política	Ignacio de Veintimilla	Crecimiento del crédito e inicio del ahorro informal.
1884	Reordenamiento institucional	José María Plácido Caamaño	Desarrollo bancario privado y creación de cajas de ahorro.
1897	Revolución liberal	Eloy Alfaro	Separación Iglesia-Estado y expansión del ahorro popular.
1906	Consolidación liberal	Eloy Alfaro	Estado laico y fortalecimiento de bancos y cajas de ahorro urbanas.
1929	Constitucionalismo social	Isidro Ayora	Creación de organismos de control financiero.
1938	Inestabilidad política	Alberto Enríquez Gallo	Mayor regulación bancaria y créditos productivos.
1945	Constitucionalismo social	José María Velasco Ibarra	Estado garante del sistema financiero.
1946	Reacción conservadora	Mariano Suárez	Fortalecimiento de la banca privada.

1967	Modernización del Estado	Veintimilla Otto Arosemena Gómez	Regulación del sistema financiero y fomento del ahorro social.
1978– 1979	Democracia social	Consejo Supremo de Gobierno	Mayor supervisión bancaria.
1998	Modernización económica	Fabián Alarcón	Regulación de cooperativas de ahorro y crédito.
2008	Nuevo constitucionalismo	Rafael Correa Delgado	Reconocimiento constitucional del sistema financiero popular y solidario.

*Nota:* La Constitución de la República del Ecuador (2008, art. 308) establece que las actividades financieras son un servicio público sujeto a control estatal; por tanto, las cajas de ahorro se encuentran reguladas por el Estado.

Como se evidenció en la tabla 1 la evolución dentro del contexto histórico a partir del año 1884, la regulación legal para las cajas de ahorro, además del fomento del ahorro en el Ecuador, impulsando el desarrollo del sistema financiero nacional, sin embargo, su desarrollo con respecto a la regulación se ha dado a partir del año 1998 con el reconocimiento de las cooperativas de ahorro y crédito. Finalmente, el año 2008 con el Estado Constitucional de Derechos y Justicia se evidencia dentro de la Ley Suprema el reconocimiento legal tanto de las cajas de ahorro como de las cooperativas de ahorro y crédito en el Ecuador.

### 1.3. Distribución de las cajas de ahorro en el Ecuador.

Según el catastro de cajas de ahorro con fecha de corte 02 de enero del año 2026, existen alrededor de 681 cajas registradas en el país distribuidas en varias provincias del Ecuador:

**Tabla 2**  
*Concentración de cajas de ahorro por provincia*

Provincia	Cajas registradas	Porcentaje
Azuay	10	1,47%
Bolívar	7	1,03%
Cañar	7	1,03%
Carchi	8	1,17%
Chimborazo	46	6,75%
Cotopaxi	66	9,69%
El Oro	14	2,06%
Esmeraldas	2	0,29%
Galápagos	3	0,44%
Guayas	23	3,38%
Imbabura	144	21,15%
Loja	37	5,43%
Los Ríos	5	0,73%
Manabí	14	2,06%
Morona Santiago	1	0,15%
Napo	2	0,29%
Orellana	6	0,88%
Pastaza	2	0,29%
Pichincha	161	23,64%

Santa Elena	7	1,03%
Santo Domingo de los Tsáchilas	3	0,44%
Sucumbíos	1	0,15%
Tungurahua	109	16,01%
Zamora Chinchipe	3	0,44%
Total	681	100%

*Nota:* Elaboración propia con base en la nómina informativa de cajas comunales y cajas de ahorro de la SEPS.

Como se evidenció en la tabla 2 existe una mayor concentración de cajas de ahorro en la provincia de Pichincha, representando un 23,64%, seguido de la provincia de Imbabura con un 21,15%, finalmente la provincia de Tungurahua representa un 16,01% reflejando que la región Sierra ecuatoriana crea con mayor frecuencia una caja de ahorro o caja comunal.

**Tabla 3**

*Estado legal de las cajas de ahorro*

Estado actual	Cantidad	Porcentaje
Activo	677	99,41%
Convertida	1	0,15%
En registro	3	0,44%
Total	681	100%

*Nota:* Elaboración propia con base en información de la SEPS.

Como se evidenció en la tabla 3, actualmente existen 677 cajas de ahorro en estado activo, las cuales representan el 99,41% del total de cajas de ahorro registradas, seguida de apenas 3 cajas de ahorro con una representación del 0,44% en estado de registro finalmente una caja de ahorro que esta convertida la cual representa el 0,15%.

#### **1.4. Constitución de la república del Ecuador 2008 y el reconocimiento de las cajas de ahorro bajo el control estatal**

Según la Constitución de la República del Ecuador, dentro de su artículo 308 (Constitución de la República, 2008), las actividades financieras son de orden público las cuales podrán ser ejercidas bajo el control del Estado, y su objetivo fundamental será el de atender los requerimientos de financiamiento a través de la captación de depósitos los cuales deben ser debidamente preservados, todo esto para el fortalecimiento de la inversión productiva nacional.

Por otro lado, el sector financiero tendrá una conformación específica la cual es reconocida en la República del Ecuador:

**Tabla 4**

**Conformación del sistema financiero nacional**

<b>Conformación del sistema financiero nacional</b>	<b>Conformación del sector popular y solidario</b>
- Sector público	- Cooperativas de Ahorro y Crédito
- Sector privado	- Entidades asociativas
- Popular y solidario	- Cajas y bancos comunales
	- Cajas de ahorro

*Nota:* Fuente. Constitución de la República del Ecuador (2008).

Como se evidenció en la tabla 4 la Constitución de la República del Ecuador, reconoce al sector financiero de la economía popular y solidaria, en el cual, las cajas de ahorro son parte y por ende son reconocidas, evidenciando que dichas actividades pueden ser generadas con la debida autorización a nivel estatal, con la finalidad fundamental del desarrollo a nivel social, el fortalecimiento del consumo social además de la responsabilidad con la naturaleza. La creación de las cajas de ahorro bajo la Constitución de la República no mantenía mayor regulación al aplicarlo dentro de una organización.

### **1.5. Código orgánico monetario y financiero y regulación de cajas de ahorro.**

El COMYF manifiesta textualmente que:

*“Las entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro son organizaciones que podrán optar por la personalidad jurídica, que se forman por voluntad de sus socios dentro del límite y en la forma determinada por la Junta de Política y Regulación Monetaria y financiera, tendrán su propia estructura de gobierno, administración representación, auto control social y rendición de cuentas y tendrán la obligación de remitir la información que les sea solicitada por la superintendencia” (FINANCIERO, 2014)*

El COMYF, reconoce a las cajas y bancos comunales y cajas de ahorro como entidades con capacidad de mantener una personalidad jurídica, estableciendo todo el marco legal para su estabilidad e inclusión financiera.

### 1.6. Ley orgánica de economía popular y solidaria

(LOEPS, 2011) Se establece a través de esta ley que el sector financiero popular y solidario está distribuido por cooperativas de ahorro y crédito las entidades de carácter asociativo además de las cajas de ahorro, cajas y bancos comunales.

### 1.7. Reglamento a la ley orgánica de economía popular y solidaria

(REGLAMENTO DE LA LEY ORGÁNICA DE ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA, 2019), manifiesta que las entidades asociativas o solidarias las cajas y bancos comunales, son organizaciones que mantienen sus actividades solamente en zonas donde mantienen influencia esto puede ser barrios, comunidades recintos donde pueden realizar actividades de financiación a través de sus propios recursos o aquellos fondos que provengan de actividades relacionadas con proyectos para el desarrollo de los integrantes que mantienen el vínculo común.

### 1.8. Estructura de la regulación actual cajas de ahorro y cajas comunales 2025.

#### RESOLUCIÓN JPRF-F-2025-0154

Para poder partir a realizar el análisis de la norma se debe tomar en consideración la diferencia entre una caja comunal, caja de ahorro y banco comunal:

**Tabla 5**

Características comparativas entre caja comunal, caja de ahorro y banco comunal

Caja comunal	Caja de ahorro	Banco comunal
Formada por personas naturales con vínculo común.	Integrada por personas naturales con capacidad legal para contratar.	Conformada por grupos comunitarios.
Actúan en recintos, comunidades y barrios.	Vínculo común por gremio o institución.	Acceden a financiamiento colectivo.
Financiamiento con recursos propios o proyectos sociales.	Actividades con trabajadores, familias o socios.	Organización comunitaria estructurada.

*Nota:* Fuente. Resolución JPRF-F-2025-0154.

Tanto las cajas de ahorro como las cajas comunales mantienen un vínculo común el cual puede verificable en cualquier momento por parte del ente de control.

**Vínculo común.**

El vínculo común es aquella conexión o nexo que mantienen todos sus miembros para desarrollar sus actividades a nivel económico, social y financiero por lo cual las actividades de intermediación financiera que se realicen en las cajas de ahorro serán cerradas solo para quienes pertenezcan a este vínculo común, como se describe a continuación:

- Para las cajas comunales el vínculo común será geográfico.
- Para las cajas de ahorro será acorde al gremio o institución.

**1. Creación de la caja de ahorro:**

Posterior a tener claro el vínculo común se debe mantener claro cuál será el proceso para la creación de la caja de ahorro el cual debe cumplir con los requisitos:

**1.1. Constituirse como persona jurídica ante el ente de control.**

- Comprobante de reserva de denominación proporcionado por el ente de control
- Solicitud de constitución y autorización en el formato respectivo
- Copia certificada del acta constitutiva
- Estatuto social
- Políticas y manuales

**1.2. Manuales requeridos para la constitución de una caja de ahorro**

- Colocación
- Captación
- Lavado de activos

**2. Estructura interna**

- Órgano de gobierno como máxima autoridad
- Órgano directivo

- Órgano de control
- Representante legal

### 3. Tipos de operaciones.

- Captación depósitos a la vista
- Conceder préstamos solamente a los socios con vinculo común
- Recibir financiamiento conforme a la estructura legal interna
- Adquirir o formar activos fijos
- Operar con cuentas de ahorro única e individual por cada socio
- Las cajas de ahorro podrán abrir cuentas en el sistema financiero nacional
- Las cajas de ahorro podrán efectuar depósitos a plazo fijo en entidades del sistema financiero nacional.

### 4. Estructura financiera de una caja de ahorro.

Si bien es cierto una caja de ahorro mantiene su autocontrol, el modelo de estructuración financiero constituye un factor clave para su sostenibilidad por lo cual las principales cuentas contables deben ser utilizadas para la construcción de un adecuado estado financiero:

**Tabla 6**  
Plan de cuentas contables básico para cajas de ahorro

Código	Cuenta
1	Activos
1.1	Fondos disponibles
1.1.01	Caja
1.4	Cartera de créditos
1.8	Propiedad y equipo
1.8.05	Muebles, enseres y equipos de oficina
1.8.06	Equipo de computación
1.9	Otros activos
2	Pasivos
2.1	Obligaciones con el público
2.1.01	Depósitos a la vista
2.5	Cuentas por pagar
2.5.01	Intereses por pagar
3	Patrimonio
3.1	Capital social

3.1.03	Aportes de socios
4	Ingresos
5	Gastos

*Nota:* Elaboración propia.

### 1.9. Comparación regulatoria de una caja de ahorro frente a una cooperativa de ahorro y crédito.

Es importante tomar en consideración que a pesar del fin tanto de una cooperativa de ahorro como de una caja de ahorro es social y solidario existen diferencias significativas las cuales hacen que exista una brecha principalmente en los aspectos legales y regulatorios:

**Tabla 7**

Comparación entre caja de ahorro y entidades financieras de los segmentos 4 y 5

Aspecto fundamental	Caja de ahorro	Entidades financieras de los segmentos 4 y 5
<b>Naturaleza</b>	Enfoque principal social y solidario direccionado a sectores que mantengan un vínculo común con necesidades crediticias	Enfoque principal social y solidario direccionado a la comunidad en general con necesidades crediticias
<b>Regulación</b>	La SEPS como ente regulador realiza el respectivo registro de la caja de ahorro comprobando el vínculo común, y puede operar de manera libre sin mayor regulación	La SEPS como ente regulador establece regulaciones acordes al segmento, en este caso los segmentos 4 y 5 mantiene una reglamentación menos rigurosa aun así deben presentar información contable, financiera y legal al ente de control.
<b>Objeto social</b>	Promoción del ahorro al grupo social que mantiene el vínculo común dando un enfoque social y comunitario.	Actividades de intermediación financieras abiertas al público en general.
<b>Alcance de operaciones</b>	Solamente se puede acceder a operaciones de ahorros a la vista y créditos dentro del grupo socio comunitario	Actividades de operaciones de crédito y captación a la vista y plazo fijo, abiertas al público en general.
<b>Tamaño</b>	Más pequeño y comunitario	Según la segmentación puede estar 1 y 5 millones
<b>Estructura legal interna</b>	No se evidencia tanta exigencia con la estructuración de manuales de políticas y procedimientos y normativa legal que acompañe a sus procesos de operación	La exigencia a través de resoluciones por parte del ente de control es rigurosa y muy variable lo que hace que la cooperativa se mantenga en constante actualización de sus políticas y procedimientos a nivel interno
<b>Prevención de lavado de activos y financiamiento del terrorismo</b>	Elaboración de un manual que contenga las políticas y procedimientos para prevención del delito de lavado de activos y financiamiento del terrorismo	Estructuración de un manual de políticas y procedimientos para prevención del delito de lavado de activos y financiamiento del terrorismo con enfoque a riesgos, el cual contenga planes de mitigación de riesgos con políticas conozca a su cliente, empleado, corresponsal, mercado entre otros.

*Nota:* Elaboración propia.

### 1.10. Delito de prevención de lavado de activos y financiamiento del terrorismo en una caja de ahorro.

La resolución JPRF-F-2025-0154, establece que entre los requisitos mínimos para la creación o mantenimiento de una caja de ahorro en el sistema financiero nacional debe tener dentro de sus manuales de estructuración interna las políticas y procedimientos de prevención de lavado de activos y financiamiento del terrorismo, sin embargo, no le establece que debe contener dicho manual, tampoco establece como será el control por parte del oficial de cumplimiento, siendo un vacío de carácter legal dejando la brecha abierta para su libre interpretación, dando apertura a que las cajas de ahorro puedan ser sujetas a realizar actividades ilícitas a través del blanqueamiento de fondos e introduciéndolos al sistemas financiero nacional.

Por tal motivo, es necesario que con la reforma la manual de prevención de lavado de activos también existan las regulaciones por parte de la Unidad de Análisis Financiero UAFE, con el envío de reportes RESU (Reporte de operaciones que superan el umbral) y ROS reporte de operaciones sospechosas, estas estructuras reportadas por parte de las entidades financieras del sector cooperativo son mensual y su incumplimiento provoca multas y sanciones para la entidad.

#### **1.11. Competencia del sistema financiero nacional frente a las cajas de ahorro.**

Se evidenció la cantidad de cajas de ahorro existentes dentro del país frente a las cooperativas de ahorro y crédito en el Ecuador existe una clara y evidente competencia desleal por parte de las cajas de ahorro puesto que, pueden operar sin mayor regulación y eso hace que sea una carta abierta para que exista mayor competitividad por parte de las cajas de ahorro.

Por otro lado, es claro que existe un riesgo de arbitraje regulatorio el cual ha sido uno de los motivos principales con el que las cajas de ahorro aprovechan para obtener una ventaja de carácter competitivo por lo cual es necesario que los requisitos mínimos de regulación de cajas de ahorro sean más estrictos y así mantengan el mismo control que una entidad financiera de los segmentos 4 y 5.

### 1.12. Mediación y arbitraje en las cajas de ahorro.

La mediación como método alternativo para la resolución de conflictos puede ser una opción fundamental que promueva la inclusión normativa dentro del Código Orgánico General de Procesos, este podría ser previo a la interposición de una demanda principalmente en los tramites de recuperación legal, el cual no sería efectivo solamente para las cajas de ahorro sino para todas las entidades del sector financiero, generando procesos de recuperación más ágiles y menos costosos, obviamente, se debe evidenciar la voluntad del socio, sin embargo, es importante analizar esta opción efectiva más eficaz y eficiente.

Por lo tanto, si se habla de documentación interna y su jerarquía de ley, el estatuto social constituye el documento fundamental que contiene las principales normas para el manejo de una entidad financiera, sería fundamental la inclusión de un articulado en el cual se especifique la obligatoriedad de la mediación previa a la vía judicial y así establecer los métodos alternativos de conflictos que mejoren la eficiencia y la efectividad para la recuperación de cartera.

### Discusión

El nacimiento y evolución de las cajas de ahorro refleja un proceso histórico, manteniendo como principio fundamental los mecanismos fundamentales para la inclusión financiera en el Ecuador, claramente su creación ha buscado el mantener un fin social y solidario permitiendo la existencia del acceso a productos y servicios financieros para todos los sectores económicos y sociales, llegando a lugares marginados y con poco acceso a dichos servicios, sin embargo, este crecimiento acelerado promueve desafíos a nivel legal y regulatorio además de normativa legal que fortalezca la sostenibilidad a largo plazo de este tipo de entidades.

Desde una perspectiva histórica se evidencia su origen europeo el cual se ha ido adaptando y evolucionando en el Ecuador, claramente su aplicación dentro de este país ha sido por una evidente exclusión a nivel financiero a los sectores vulnerables, por lo cual el carácter asociativo y el fin solidario el cual se orienta a la satisfacción de las necesidades básicas de

quienes lo conforman juega un papel fundamental para el desarrollo a nivel local a través de instrumentos de cohesión social.

La distribución a nivel geográfico evidencia que las cajas de ahorro mantienen una alta concentración en la región Sierra, específicamente en las provincias de Pichincha, Imbabura y Tungurahua. Dicho indicador puede tener una interpretación de que en estas provincias existe una adecuada estructuración a nivel comunitario y una costumbre asociativa de lealtad y cooperación mutua, pero también abre la posibilidad de sean sectores con mayor desigualdad a nivel territorial o menos acceso a mecanismos de ahorro y crédito.

El estado legal de las cajas de ahorro demuestra un alto porcentaje de estas en estado activo con un 99,41% de 681 entidades que están registradas dentro del catastro de la SEPS, esto se debe principalmente a que anteriormente las cajas de ahorro su registro dentro del catastro era un proceso fácil sin mayor documentación, sin embargo, la resolución JPRF-F-2025-0154 ha establecido los requisitos mínimos para su adecuado funcionamiento, estableciendo un mayor control a nivel legal generando que exista una adecuada gestión financiera, control interno y tratamiento al delito de prevención de lavado de activos y financiamiento del terrorismo.

Actualmente se evidencia que existe una brecha regulatoria significativa entre las entidades financieras cooperativas de ahorro y crédito de los segmentos 4 y 5 y las cajas de ahorro motivo de discusión y una revisión más profunda por parte del ente de control, verificando que las primeras mantienen controles rigurosos por parte del ente de control mientras que las cajas de ahorro pueden mantener su operación sin mayor control y con menores exigencias. Esta falta de control hacia las cajas de ahorro genera un escenario de competencia desleal generando riesgos a nivel de mercado y desestabilizando al sistema financiero ecuatoriano. Por otro lado, la prevención de lavado de activos y financiamiento del terrorismo mantiene una regulación insuficiente, a pesar de que la última resolución ya exige que exista un manual con la normativa interna, no define los lineamientos para un adecuado tratamiento de

este riesgo, ni mecanismos claros para su adecuada supervisión, experimentando un vacío legal relevante. La consecuencia de esto se considera un tema de discusión puesto que la falta de regulación legal puede generar que estas entidades hagan uso de éstas para actividades ilícitas y desvíen el fin que mantiene este tipo de entidades.

Los mecanismos de resolución de conflictos, pueden ser una oportunidad para el fortalecimiento de las cajas de ahorro y reducir las controversias con métodos más eficaces y eficientes. La discusión puede sugerir que este tipo de alternativas como es la mediación mejoren los procesos de recuperación de cartera además de generar que los socios afiancen su compromiso de responsabilidad con sus obligaciones siempre que la normativa sea clara y también respalde a sus socios.

Finalmente existe una alta cantidad de cajas de ahorro en el Ecuador, además de las entidades del sector cooperativo y la banca pública y privada, lo cual mantiene al ciudadano ecuatoriano promedio endeudado, incluso recurriendo al crédito para cubrir sus necesidades básicas, por lo tanto, es necesario e importante que se vaya reduciendo la cantidad de entidades financieras en el Ecuador, pudiendo acudir a mecanismos como la absorción o la fusión.

## Conclusión

La determinación de la problemática se concluye que claramente la falta de regulación de las cajas de ahorro en el Ecuador permitiendo que este tipo de entidades realicen sus operaciones de manera libre sin mayor control, lo cual se convierte en un problema de sostenibilidad a largo plazo generando inestabilidad en el sector financiero de la economía popular y solidaria.

La revisión de la literatura se concluye que las cajas comunales y de ahorro son instrumentos orientados a la inclusión financiera los cuales tienen como objetivo fortalecer de desarrollo a nivel local y los vínculos sociales y comunitarios, sin embargo, su desarrollo no se

igual a la del sector financiero de banca privada o entidades financieras de segmentos uno, dos y tres, por lo cual es claro que no ha mantenido la misma evolución que en otros países.

La revisión del reconocimiento por parte de la Constitución de la Republica 2008 y la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria como elementos clave para establecer a las cajas de ahorro como parte del sector financiero popular y solidario, la regulación es poco específica y muy generalizada lo cual puede dificultar la protección a las cuentas ahorristas.

La metodología con un enfoque cualitativo y exploratorio permitió conocer el crecimiento brusco y acelerado de las cajas de ahorro lo cual hasta cierto punto no viene a ser una respuesta a la falta de inclusión financiera, sino más bien, a la flexibilidad a nivel normativo comparado a otras entidades financieras. Las cajas de ahorro y comunales en la actualidad están perdiendo su esencia como mecanismos de inclusión financiera perdiendo el fin social y solidario, por otro lado, la insuficiencia del marco regulatorio puede derivar en mala administración o malas prácticas administrativas o el uso inadecuado de los recursos.

Las cajas de ahorro a pesar de que sus actividades de intermediación financiera son cerradas, están ofreciendo abiertamente sus productos a la colectividad, incumpliendo con la finalidad específica que mantienen siendo para el ente de control un reto el poder controlarlas de manera adecuada.

Las cajas de ahorro su regulación interna posee el “autocontrol” para su organización tanto legal como económica y financiera, sin embargo, eso no les exime de responsabilidad civil y penal al momento de que la caja de ahorro presente problemas de inestabilidad financiera, económica o legal siendo los órganos directivos los responsables de un adecuado control interno financiero y legal.

Respondiendo a la primera pregunta de investigación, es evidente que las cajas de ahorro requieren de un mayor control con respecto a la regulación del “vinculo común” ya que las cajas

de ahorro hasta cierto punto han sido una pantalla para la creación de pequeñas cooperativas sin mayor regulación perdiendo su esencia e incumpliendo con su legalidad.

Respondiendo a la segunda pregunta de investigación una adecuada regulación de las cajas de ahorro puede constituirse a más del control jurídico formal también es una oportunidad para fortalecer la responsabilidad social, la educación financiera y el endeudamiento responsable por eso es importante mantener un proceso para un adecuado manejo de cajas de ahorro en el Ecuador.

### Referencias bibliográficas

- Arias, M. A., Macías, S. G., & Morales, F. C. (2021). *Caja de ahorro y fomento: una metodología para el financiamiento de los sectores microempresarios caso Quevedo-Ecuador*. *Revista Tecnológica Ciencia y Educación Edwards Deming*, 5(2).
- Azofra Palenzuela, V., & Santamaría Mariscal, M. (2004). *El gobierno de las cajas de ahorro españolas*. *Universia Business Review*, 12.
- Blácido, I. R., Guerra, E. D., Reyes, N. C., Luque, O. C., & Olortegui, M. U. (2022). *Métodos científicos y su aplicación en la investigación pedagógica*. *Dilemas contemporáneos: Educación, Política y Valores*.
- Código Orgánico Monetario y Financiero. (2014, 5 de septiembre). *VLEX*. <http://vlex.ec/vid/codigo-organico-monetario-financiero-631464279>
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). *Registro Oficial*. Ecuador.
- Díaz, M. P. M., Rosado, E. V. L., Paredes, M. A. L., & Jaramillo, M. T. E. (2020). *La gestión tributaria en cajas de ahorros como herramienta de control*. *Visionario Digital*, 4(2), 22–39.
- EDLE S. A. (2025, 30 de octubre). *Norma de control para la constitución, gobierno y liquidación de cajas comunales y cajas de ahorro*. *Registro Oficial Suplemento 135*. <https://www.fielweb.com/Index.aspx?rn=52005&nid=1196230#norma/1196230>
- Flores, G. (2014). *La SEPS, organizarse para servir mejor*. Serie Estudios sobre Economía Popular y Solidaria, 163.
- González, I. D. G., Lascano, G. A. G., Clavijo, B. P. A., & Fiallos, P. I. D. (2023). *Impacto socio y económico de las cajas de ahorro y créditos comunales*. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 7(4), 7348–7365.
- Haro, A., & Poaquiza, R. (2022). *La eficiencia técnica: un análisis del impacto de la regulación de la SEPS en las cooperativas de ahorro y crédito ecuatorianas*. *Revista Colón Ciencias, Tecnología y Negocios*, 9(1), 24–53.
- Herrera, M. A. C., Meneses, J. K. C., Cuchiparte, S. P. P., & Herrera, M. P. M. (2025). *Cajas de ahorro y crédito, el motor oculto de la economía local*. *RECIMUNDO*, 9(1), 395–411.
- Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera. (2021). *Resolución No. 675-2021-F*. Distrito Metropolitano de Quito.
- Lema Moreno, J. A. (2023). *Cajas de ahorro y crédito con enfoque de género como una alternativa viable para el financiamiento de emprendimientos gestionados por mujeres en el Cantón Otavalo*.

- Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria. (2011, 28 de abril). *LOEPS*. <https://www.fielweb.com/Index.aspx?rn=33322&nid=1122962#norma/1122962>
- López, E. V., Rivera, M. F., Carrasco, E. B. V., Toaquiza, M. M. M., & Noboa, G. (2018). *Efecto de cumplimiento y aplicación de las normativas del ente de control SEPS en los actores de la economía popular y solidaria*. *Ciencia Digital*, 2(2), 255–254.
- Manzano, D. E. C., Paucar, C. E. P., & Párraga, C. M. C. (2025). *El papel de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria frente al lavado de activos en las cajas de ahorro y cajas comunales en Ecuador*. *Pro Sciences*, 9(57), 85–96.
- Mendoza, S. H., & Ávila, D. D. (2020). *Técnicas e instrumentos de recolección de datos*. *Boletín Científico de las Ciencias Económico Administrativas del ICEA*, 9(17), 51–53.
- Páez Pareja, J. R. (2023). *El balance social: Un modelo para la economía popular y solidaria del Ecuador*.
- Plasencia Sagbay, G. M. (2023). *Análisis de las cajas de ahorros en la ciudad de Cuenca y su influencia en el crecimiento económico 2020–2022*.
- Prado-Carpio, E. C., Pinargote-Pinargote, H. M., Serrano-Valdiviezo, M. P., Minaya-Macías, M. M., & Navarrete-Almeida, M. S. (2025). *Guía para la escritura académica y la divulgación de conocimientos*. Editorial Erevna Ciencia Ediciones. <https://doi.org/10.70171/dwjsjb71>
- Proaño-Altamirano, G. E., Rosero-Jiménez, D. A., & Proaño-Altamirano, J. C. (2024). *Cajas de ahorros del Ecuador: Un enfoque desde la perspectiva financiera y economía popular y solidaria*. *Multidisciplinary Latin American Journal*, 2(3), 242–261.
- Quimuña, D. I. G. (2024). *Análisis de las cajas de ahorro y crédito como parte del sistema financiero popular y solidario. Caso: caja de ahorro y crédito 26 de abril*. *GADE: Revista Científica*, 4(7), 348–366.
- Reglamento de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria. (2019, 12 de febrero). *Ediciones Legales EDLE S. A.* <https://www.fielweb.com/Index.aspx?rn=61585&nid=1122962#norma/1122962>
- Sempértegui Segura, B. W. (2021). *Análisis del vínculo común desde la perspectiva del capital social para su aplicación en la conformación de cajas de ahorro en Ecuador* (Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador).
- Solórzano, J. L. R., Palomeque, D. V. G., Chuncho, J. P. V., & Dávila, G. C. T. (2024). *Determinar la evolución del proceso administrativo, financiero y legal de una caja de ahorro en la administración de asociaciones sin fines de lucro*. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 8(4), 2343–2362.
- Vásquez, X. (2022, 1 de abril). *¿Qué es la economía social y solidaria?* <https://www.ripess.org/que-es-la-ess/es->
- Von Savigny, F. C. (2024). *Metodología jurídica*. Ediciones Olejnik.