



**ASAMBLEA NACIONAL**  
REPÚBLICA DEL ECUADOR  
2017-2021

ASAMBLEA NACIONAL  
REPÚBLICA DEL ECUADOR



# Trámite **365599**

Código validación **G5BOKORD3W**

Tipo de documento **MEMORANDO INTERNO**

Fecha recepción **28-may-2019 15:42**

Numeración documento **2019-drbm-0044**

Fecha oficio **21-may-2019**

Remitente **BUSTAMANTE MONTEROS RUBEN ALEJANDRO**

Función remitente **ASAMBLEISTA**

Revise el estado de su trámite en:  
<http://tramites.asambleanacional.gob.ec>  
[/goa/estadoTramite.jsf](http://goa/estadoTramite.jsf)

Oficio N.º 2019- DRBM – 0044  
Quito, 21 de mayo de 2019

Señor Ingeniero  
César Litardo Caicedo,  
**PRESIDENTE DE LA ASAMBLEA NACIONAL,**  
En su despacho.-

Oficio: 1 hoja  
Anexo: 11 hojas

Señor Presidente:

Me dirijo ante Usted, al amparo de lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 134 de la Constitución de la República, en concordancia con el numeral 1 del artículo 54 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, a fin de presentar el siguiente **PROYECTO DE LEY PARA EL FOMENTO DE LA BANCARIZACIÓN, LA INCLUSIÓN FINANCIERA Y EL ACCESO AL CRÉDITO**, de iniciativa del suscrito y con el número de firmas legalmente requeridas, para el debido conocimiento y trámite de la Asamblea Nacional.

Cabe señalar que el proyecto presentado no incurre en las limitaciones establecidas en el artículo 135 de la Constitución de la República, referentes a la exclusividad del Presidente o Presidenta de la República para la presentación de determinadas iniciativas.

Hago propicia la oportunidad para manifestarle mi sentimiento de consideración y estima.

Atentamente,

Ing. Rubén Bustamante Monteros

**ASAMBLEÍSTA POR LA PROVINCIA DE LOJA**





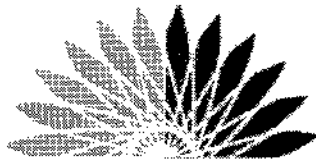
**ASAMBLEA NACIONAL**  
REPÚBLICA DEL ECUADOR

2017-2021

**PROYECTO DE LEY PARA EL FOMENTO DE LA BANCARIZACIÓN, LA  
INCLUSIÓN FINANCIERA Y EL ACCESO AL CRÉDITO**

**Firmas de Respaldo**

ASAMBLEÍSTA	FIRMA
Encarnación Duchi	
Mónica Alemán M	
Rebeca Pospuel García	
Esteban Albornoz	
Marian Zurbes	
Magda Sambrano Placencia	
JOSÉ SERRANO	
GUIN PLAZA	
Juan Cristóbal Uaet	



**ASAMBLEA NACIONAL**  
REPÚBLICA DEL ECUADOR

2017-2021

**PROYECTO DE  
LEY PARA EL FOMENTO DE LA BANCARIZACIÓN, LA INCLUSIÓN  
FINANCIERA Y EL ACCESO AL CRÉDITO**

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

El sistema financiero es un pilar para el desarrollo de una comunidad, entre cuyas funciones más importantes se encuentra la intermediación financiera, que permite canalizar los ahorros de uno a las necesidades de otros, lo que finalmente hace que crezca el conjunto de la economía. Ello lleva a que, prudentemente, las instituciones financieras actúen midiendo los riesgos que se derivan de la colocación y retorno del dinero, situación que a la larga puede determinar que ciertas personas no sean sujetas de crédito por no brindar las garantías de devolución o pago necesarias.

Sin embargo, esa lógica puede determinar que finalmente el sistema financiero le preste dinero a quienes ya cuentan con él, y se lo niegue a quienes no tienen lo suficiente, excluyendo del crecimiento y desarrollo económico a considerables grupos de población que, muchas veces, son quienes más lo necesitan. Estos grupos, no obstante, tienden a buscar sus propias alternativas siendo objeto de abusos por parte de financistas extra legales, que suelen imponer condiciones inadecuadas, entre estas la usura.

Entre estos grupos encontramos a los no propietarios, primeros emprendedores, comerciantes informales, madres solteras, personas en movilidad humana, personas con discapacidad, jóvenes y otros que, inclusive, suelen tener capacidad de pago, pero que al no ser demostrable de acuerdo a los actuales procedimientos que regulan el sistema financiero, se quedan fuera de él.

De ahí la importancia de tratar de solucionar esta problemática, haciendo que el crédito legal y controlado llegue a todos los sectores de la población. Es así, que el artículo 308 de la Constitución de la República establece que el Estado fomentará el acceso a los servicios financieros y a la democratización del crédito; y, que los artículos 3 y 4 del Código Orgánico Monetario y Financiero, que lo desarrollan, hablen -entre otras cosas- de profundizar el proceso de constitución de un sistema económico social y solidario; y, de inclusión y equidad.



# ASAMBLEA NACIONAL

REPÚBLICA DEL ECUADOR

2017-2021

De igual manera, el Código Orgánico Monetario y Financiero hace referencia expresa a promover el acceso al crédito de personas en movilidad humana, con discapacidad, jóvenes, madres solteras y otras personas pertenecientes a los grupos de atención prioritaria; e, incluso, a la creación de un sistema de garantía crediticia, orientado a afianzar las obligaciones crediticias de las personas, que no están en capacidad de concretar proyectos con el sistema financiero nacional por falta de garantías.

Más allá de estas disposiciones, debe reconocerse que esto no siempre es fácil; puesto que enfrentamos las necesidades de los ciudadanos a las de un sistema financiero que, de igual manera, requiere garantías para su propia sustentabilidad. Empero, la búsqueda de soluciones nos lleva a revisar algunas experiencias y a evaluar las posibilidades que nos presentan algunas herramientas actuales.

Así, por ejemplo, alguien dedicado al comercio informal, mantiene una actividad en la que frecuentemente adquiere, vende y paga; o, una persona que trabaja en el campo puede acreditar su realidad económica a partir de los recibos que registra por concepto de riego, servicios, adquisiciones, etc., siendo que en ambos casos su capacidad de pago es real pero existe dificultad para demostrarla. Estas personas tendrían la posibilidad de acceder a crédito si se consideran sus particularidades.

Tenemos también el caso de personas que hoy por hoy obtienen crédito constituyendo en prendas sus joyas o alhajas; y, hasta existen empresas dedicadas a la revisión de la información digital de una persona, de las que puede concluirse si la misma es confiable o no para un crédito; algunas de esas empresas han obtenido públicos reconocimientos.

Es decir, que analizada la realidad y, en algunos casos, sumada la tecnología, pueden generarse soluciones que permitirían ampliar los beneficios de la bancarización, la inclusión económica y el acceso al crédito. Claro está que, a la par de su implementación, es necesario diseñar también seguridades ante contingencias. En el caso ecuatoriano, la creación del sistema de garantía crediticia tendría esa finalidad.

Es probable que varias de estas soluciones hayan sido observadas por alguna entidad pública o privada (el BIESS presenta ofertas como el “monte de piedad” o la banca “grameen” apela a la idea de garantías comunitarias); mas, si su aplicación depende de la voluntad institucional, no será per se un derecho de los ciudadanos.

Desde esta perspectiva, el presente proyecto intenta constituirse en un paso adelante en materia de inclusión económica, promoviendo de manera general y obligatoria un régimen de mayor solidaridad, sin que ello implique una desestabilización del sistema financiero nacional. Su adopción podría constituirse en un marco de referencia para quienes aspiran a la construcción de una arquitectura económica más humana y especialmente sensible con los que menos tienen.



**REPÚBLICA DEL ECUADOR**

**ASAMBLEA NACIONAL**

**EL PLENO**

**CONSIDERANDO**

Que, el artículo 283 de la Constitución de la República, establece que nuestro sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir;

Que, de acuerdo a lo expresado en el artículo 308 de la Constitución de la República, el Estado fomentará el acceso a los servicios financieros y a la democratización del crédito;

Que, según lo dispuesto en el artículo 310 de la Carta Suprema, el crédito que otorgue el sector financiero público se orientará de manera preferente a incrementar la productividad y competitividad de los sectores productivos que permitan alcanzar los objetivos del Plan de Desarrollo y de los grupos menos favorecidos, a fin de impulsar su inclusión activa en la economía;

Que, el artículo 3 del Código Orgánico Monetario y Financiero establece dentro de sus objetivos: 1. Potenciar la generación de trabajo, la producción de riqueza, su distribución y redistribución; 7. Profundizar el proceso de constitución de un sistema económico social y solidario, en el que los seres humanos son el fin de la política pública; y, 10. Promover el acceso al crédito de personas en movilidad humana, con discapacidad, jóvenes, madres solteras y otras personas pertenecientes a los grupos de atención prioritaria.

Que, el numeral 4 del artículo 4 del Código Orgánico Monetario y Financiero, establece entre los principios que inspiran las disposiciones de dicho Código, la inclusión y equidad;



**ASAMBLEA NACIONAL**  
REPÚBLICA DEL ECUADOR

2017-2021

Que, el artículo 149 del Código Orgánico Monetario y Financiero creó el sistema de garantía crediticia como un mecanismo cuyo objeto es afianzar obligaciones crediticias de las personas que no están en capacidad de concretar proyectos con el sistema financiero nacional por falta de garantías, tales como primeros emprendedores, madres solteras, personas en movilidad humana, con discapacidad, jóvenes y otras personas pertenecientes a grupos de atención prioritaria;

Que, pese a la existencia de disposiciones que promueven la inclusión; e, inclusive, de un sistema de garantía crediticia, aún amplios sectores de la ciudadanía no han podido acceder a los beneficios del crédito;

Que, conforme lo establecido en el numeral 6 del artículo 120 de la Constitución de la República; y, numeral 6 del artículo 9 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, la Asamblea Nacional tiene entre sus atribuciones y deberes expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio;

En ejercicio de las facultades establecidas en el numeral 6 del artículo 120 de la Constitución de la República del Ecuador resuelve expedir la siguiente:

**LEY PARA EL FOMENTO DE LA BANCARIZACIÓN, LA INCLUSIÓN  
FINANCIERA Y EL ACCESO AL CRÉDITO**

**CAPÍTULO I  
OBJETO DE LA LEY**

**Artículo 1.- Objeto.-** La presente ley tiene por objeto promover, facilitar y regular el acceso al crédito en el sistema financiero nacional, para aquellas personas cuyo acceso al mismo ha sido restringido en función de las regulaciones tradicionales con las que opera el sistema financiero.

Para los efectos de la presente ley, se consideran regulaciones tradicionales a aquellas que consisten únicamente en la demostración de la solvencia económica personal a través de la presentación de certificaciones de propiedad, certificaciones de ingresos por relación de dependencia, o presentación de garantías personales de niveles de solvencia similares.

**Artículo 2.- Fines.-** Los fines de esta ley son:

1. Reconocer al acceso al crédito como un elemento necesario para el desarrollo y realización económica de los ciudadanos y ciudadanas, individual o colectivamente considerados;



**ASAMBLEA NACIONAL**  
REPÚBLICA DEL ECUADOR

2017-2021

2. Garantizar la inclusión de todos los sectores sociales y económicos, especialmente de aquellos que no han tenido acceso, al ejercicio de las actividades financieras;
3. Promover el uso de herramientas y consideraciones distintas o complementarias a las tradicionales, que permitan a las personas acceder al crédito;
4. Coadyuvar al proceso de construcción de un sistema económico social justo y solidario;
5. Apoyar los procesos de producción de riqueza y generación de trabajo de todos los sectores sociales y económicos.

**Artículo 3.- Ámbito.-** Las disposiciones de esta ley son de obligatorio cumplimiento para todas las entidades del sistema financiero nacional, en el marco de sus operaciones autorizadas.

Su aplicación será de estricta observación en el otorgamiento de los distintos tipos de préstamos autorizados por la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera.

La falta de aplicación de estas disposiciones será sancionada de conformidad a lo que establezca la normativa que para el efecto dicte la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera.

## **CAPÍTULO II DE LOS BENEFICIARIOS**

**Artículo 4.- Beneficiarios.-** Son beneficiarias de esta ley las personas que en función de las regulaciones tradicionales con las que opera el sistema financiero no han podido acceder al crédito, y que a partir del empleo de las herramientas o consideraciones que aquí se establecen, pudieran ser determinadas como sujetas de él.

La ley ampara de manera especial a las personas jóvenes, en movilidad humana, con discapacidad, madres solteras, así como aquellas que no registran propiedades o garantías admitidas como tales por el sistema financiero nacional.

**Artículo 5.- Herramientas para la determinación de beneficiarios.-** Para determinar la calidad de una persona como sujeto de crédito, beneficiario de la presente ley, se recurrirá al empleo de herramientas distintas o complementarias a las tradicionales, como:



**ASAMBLEA NACIONAL**  
REPÚBLICA DEL ECUADOR

2017-2021

- a. Análisis de la huella física;
- b. Análisis de la huella digital;
- c. Constitución de prendas.

La aplicación de la respectiva herramienta se ejecutará a elección del solicitante, en forma obligatoria por parte de la entidad financiera. Sin perjuicio de ello, no garantizará la calificación de sujeto de crédito.

El sistema financiero nacional podrá desarrollar herramientas adicionales siempre que se destinen al mismo objeto de la presente ley, las mismas que podrán ser aplicadas previamente aceptación del solicitante.

**Artículo 6.- Huella física.-** El análisis de la huella física de una persona consiste en una verificación de documentos de la que pudiera desprenderse su actividad económica.

Entre los documentos a verificarse se encuentran facturas o notas de venta, de acuerdo a la normativa tributaria, patentes municipales, registros de pagos por servicios básicos, referencias comerciales y otros que permitan confirmar la capacidad continua de pago del solicitante. La falta de pago de créditos anteriores constituirá prueba de incapacidad de pago.

La información analizada será considerada personal y su protección y reserva se encontrará protegida por las normas de sigilo bancario.

La entidad financiera se reservará el derecho de verificar la autenticidad de la documentación presentada.

**Artículo 7.- Huella digital.-** El análisis de la huella digital de una persona consiste en la verificación de datos o información personal contenida en páginas, plataformas o aplicaciones digitales, de la que pudiera desprenderse su confiabilidad.

Este tipo de análisis solamente podrá ser efectuado por entidades de servicios auxiliares del sistema financiero, calificadas como tales por la Superintendencia de Bancos o por la Superintendencia de la Economía Popular y Solidaria, en el ámbito de sus competencias, de conformidad a lo dispuesto en el Código Orgánico Monetario y Financiero.

La revisión de datos o información deberá ser previamente autorizada por el solicitante del crédito, será considerada personal, se gestionará de acuerdo a



**ASAMBLEA NACIONAL**  
REPÚBLICA DEL ECUADOR

2017-2021

estándares de calidad internacional, y su protección y reserva se encontrará protegida por las normas de sigilo bancario.

**Artículo 8.- Constitución de prendas.-** La constitución de prendas, hace referencia a la posibilidad de que quien solicite un crédito pueda poner a consideración de una entidad financiera joyas o alhajas de su propiedad, a las que eventualmente pudiera constituírseles como prendas y como respaldo de créditos prendarios.

**CAPÍTULO III**  
**DE LAS OPERACIONES**

**Artículo 9.- Destino.-** Corresponde a la decisión del solicitante el destino del crédito concedido al amparo de las disposiciones de la presente ley.

Sin perjuicio de ello, las entidades financieras podrán otorgar condiciones más favorables a aquellas operaciones destinadas al emprendimiento o el desarrollo productivo, previo análisis de sus planes de negocios.

**Artículo 10.- Monto.-** El monto del crédito aprobado corresponderá a la presunta situación económica del solicitante.

Aplicado el análisis de la huella física, será la verificación documental aquella que permita determinar la dinámica económica del beneficiario. Aplicado el análisis de la huella digital, se atenderá a los niveles de riesgo determinados por la entidad de servicios auxiliares. Aplicada la constitución de prendas, se considerará el valor efectivamente recuperable por la vía del remate en caso de no pago.

En cualquier caso los montos de las operaciones a aprobarse por parte de la entidad financiera guardarán relación con los conceptos de prudencia y riesgo financieros.

**Artículo 11.- Interés.-** Considerando el monto de las operaciones y el objeto de la presente ley, se propenderá que el interés financiero no supere los porcentajes establecidos para las operaciones actuales.

**Artículo 12.- Desembolsos.-** En razón de la naturaleza de las operación; y, especialmente en el caso de los créditos destinados al emprendimiento o el desarrollo productivo, la entidad financiera podrá considerar la entrega del crédito por desembolsos parciales, en función de los respectivos cronogramas y planes de negocios, sin que ello pueda limitar o generar riesgos al desarrollo efectivo de la actividad económica.



**ASAMBLEA NACIONAL**  
REPÚBLICA DEL ECUADOR

2017-2021

**Artículo 13.- Recuperación.-** Considerando la dinámica económica o comercial de la persona beneficiaria de la operación crediticia, la entidad financiera podrá establecer, de común acuerdo con la misma, sistemas de pago específicos, tales como pagos diarios, semanales u otros por el estilo, que permitan generar una adecuada cultura de pago y garantizar la recuperación del crédito.

**Artículo 14.- Garantías.-** Bajo ningún concepto se exigirán garantías adicionales que restrinjan el acceso de los beneficiarios al crédito.

Sin perjuicio de ello, si para mejorar las condiciones crediticias fuere necesario aplicar las regulaciones tradicionales con las que opera el sistema financiero, se deberá contar con el consentimiento libre e informado del beneficiario.

**Artículo 15.- Seguro de contingencias.-** Todas las operaciones de crédito aprobadas en función de la presente ley, en forma previa al desembolso o desembolsos, deberán contar con un seguro de contingencias contratado por el deudor, por el monto del crédito concedido y por el plazo de vigencia del mismo.

El seguro será contratado con cualquiera de las empresas de seguros autorizadas y cubrirá la totalidad del saldo pendiente de la deuda cuando el deudor no cumpla con la obligación de pago. El valor de la prima deberá incluirse en los dividendos del crédito.

La ejecución del seguro para la recuperación del saldo adeudado, procederá en forma posterior a la gestión extrajudicial y judicial de cobro, cuyo costo será agregado al saldo.

**Artículo 16.- Constitución del seguro.-** La Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera regulará la forma en que el sistema de garantía crediticia, a que hace referencia el Código Orgánico Monetario y Financiero, contribuirá a la constitución del seguro de contingencias, a fin de garantizar su pleno acceso.

Las entidades de servicios auxiliares del sistema financiero que presten servicios de análisis de huella digital, contribuirán también a la constitución del seguro, específicamente para el afianzamiento de las operaciones aprobadas producto de sus actividades.

**Artículo 17.- Casos de no pago.-** La falta de pago de los créditos obtenidos al amparo de esta ley, durante el período normal de recuperación, justificará la posterior exclusión del sujeto de crédito de los beneficios contemplados en la misma.



**ASAMBLEA NACIONAL**  
REPÚBLICA DEL ECUADOR

2017-2021

En el caso de los créditos otorgados con base en el análisis de la huella digital, se remitirá además informe de la operación crediticia a la Superintendencia de Bancos o por la Superintendencia de la Economía Popular y Solidaria, según corresponda. El organismo de control valorará la reincidencia de casos de falta de pago, a efectos de calificar la calidad y continuidad de la entidad de servicios auxiliares del sistema financiero.

**DISPOSICIONES GENERALES**

**PRIMERA.- Educación Financiera.-** Con el objeto de coadyuvar a la construcción de una cultura del crédito, la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera implementará, de acuerdo a sus competencias, campañas de capacitación ciudadana dirigidas a concienciar a la ciudadanía sobre los beneficios del crédito, la importancia del pago y los perjuicios derivados del no pago.

**SEGUNDA.- Difusión.-** A efectos de alcanzar óptimos niveles de difusión de los beneficios establecidos en la presente ley; y, de bancarización de la población que actualmente no es beneficiaria del sistema financiero nacional, la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera implementará campañas de capacitación ciudadana dirigidas a informar sobre las nuevas modalidades de crédito y herramientas disponibles.

**DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

**PRIMERA.-** En el plazo de noventa días contados desde la publicación de esta ley en el Registro Oficial, la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera expedirá la normativa para la implementación de estas disposiciones, incluyendo los estándares para la adecuada gestión, protección y reserva de la información a que se hace referencia.

**SEGUNDA.-** En el plazo de noventa días contados desde la expedición de la normativa por parte de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, las entidades de servicios auxiliares del sistema financiero que pudieran prestar el servicio de análisis de la huella digital, se calificarán ante la Superintendencia de Bancos o la Superintendencia de la Economía Popular y Solidaria, según corresponda.



**ASAMBLEA NACIONAL**  
REPÚBLICA DEL ECUADOR

2017-2021

**TERCERA.-** En el plazo impostergable de noventa días desde contados desde la expedición de la normativa por parte de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, las entidades del sistema financiero nacional darán inicio a las operaciones de crédito a las que hace referencia esta ley.

**DISPOSICIÓN FINAL**

La presente ley entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.

Dado y suscrito en la sede de la Asamblea Nacional, ubicada en la ciudad de San Francisco de Quito, Distrito Metropolitano, provincia de Pichincha, a los

Ing. César Litardo Caicedo  
**PRESIDENTE**  
**ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR**

Dr. Jhon De Mora  
**SECRETARIO GENERAL**