



Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar, Ciudad de México, México.
ISSN 2707-2207 / ISSN 2707-2215 (en línea), mayo-junio 2026,
Volumen 10, Número 3.

https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v10i3

**LIMITACIONES EN LA REGULACIÓN Y EL
ACCESO A LAS DENUNCIAS ANTE LA
SUPERINTENDENCIA DE COMPAÑÍAS, VALORES
Y SEGUROS DEL ECUADOR: ANÁLISIS JURÍDICO
CRÍTICO DESDE LA PERSPECTIVA DE LA TUTELA
ADMINISTRATIVA EFECTIVA**

**LIMITATIONS IN THE REGULATION AND ACCESS TO
COMPLAINTS BEFORE THE SUPERINTENDENCE OF
COMPANIES, SECURITIES AND INSURANCE OF ECUADOR:
A CRITICAL LEGAL ANALYSIS FROM THE PERSPECTIVE
OF EFFECTIVE ADMINISTRATIVE PROTECTION**

Jhonny Ulises Tarira Palma
Corte Superior de Justicia de Arequipa

Dr. Jaime Miguel Marin Rodriguez
Ministerio Público de Arequipa

Limitaciones en la regulación y el acceso a las denuncias ante la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros del Ecuador: análisis jurídico crítico desde la perspectiva de la tutela administrativa efectiva

Jhonny Ulises Tarira Palma¹

e1315737021@live.uleam.edu.ec

<https://orcid.org/0009-0009-9264-0825>

Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí,
Carrera de Derecho
Manta, Manabí, Ecuador

Dr. Jaime Miguel Marin Rodriguez

Jaime.marin@uleam.edu.ec

<https://orcid.org/0009-0004-7850-9787>

Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí,
Carrera de Derecho
Manta, Manabí, Ecuador

RESUMEN

El presente artículo analiza las limitaciones normativas, procedimentales y tecnológicas que inciden en el acceso efectivo al sistema de denuncias administrativas ante la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros del Ecuador (SCVS), y su impacto en la tutela administrativa efectiva y el control societario. La investigación adopta un enfoque cualitativo de carácter jurídico, con nivel descriptivo-analítico, empleando métodos dogmático-jurídico, analítico, exegético y comparativo, sustentados en revisión documental de normativa constitucional, legal, reglamentaria y doctrina especializada. Los resultados evidencian que, si bien el ordenamiento jurídico ecuatoriano reconoce ampliamente el derecho de petición, el debido proceso administrativo y los principios de buena administración, persisten vacíos normativos significativos en la regulación del procedimiento de denuncias societarias: fragmentación normativa, formalismo procedimental excesivo, discrecionalidad en la admisión de denuncias, insuficiencia de los canales tecnológicos disponibles y déficit institucional en la difusión de los mecanismos de acceso. Estos hallazgos revelan una brecha estructural entre el mandato constitucional garantista y la práctica administrativa real de la SCVS. La discusión jurídica evidencia que esta brecha debilita el rol del denunciante como actor del control administrativo, reduce la función preventiva del control societario y erosiona la confianza ciudadana en las instituciones de regulación. Se concluye que superar estas limitaciones requiere reformas normativas integrales, simplificación procedimental, fortalecimiento tecnológico y un reposicionamiento institucional hacia modelos de administración abierta y participativa, alineados con los estándares internacionales de tutela administrativa efectiva.

Palabras clave: tutela administrativa efectiva, derecho de petición, control societario, denuncia administrativa, Superintendencia de Compañías

¹ Autor principal

Correspondencia: e1315737021@live.uleam.edu.ec

Limitations in the Regulation and Access to Complaints before the Superintendence of Companies, Securities and Insurance of Ecuador: A Critical Legal Analysis from the Perspective of Effective Administrative Protection

ABSTRACT

This article analyzes the normative, procedural and technological limitations affecting effective access to the administrative complaint system of the Superintendence of Companies, Securities and Insurance of Ecuador (SCVS), and their impact on effective administrative protection and corporate control. The research adopts a qualitative legal approach at the descriptive-analytical level, employing dogmatic-legal, analytical, exegetical, and comparative methods, supported by documentary review of constitutional and statutory law and specialized doctrine. Results show that, although Ecuadorian law broadly recognizes the right of petition, administrative due process, and good administration principles, significant normative gaps persist in the specific regulation of corporate complaint procedures: normative fragmentation, excessive procedural formalism, discretion in complaint admission, insufficient technological channels, and institutional deficits in outreach. These findings reveal a structural gap between the constitutional guarantee mandate and the actual administrative practice of the SCVS. Critical legal discussion shows that this gap weakens the complainant's role as an agent of administrative control, reduces the preventive function of corporate oversight, and undermines public trust in regulatory institutions. It is concluded that overcoming these limitations requires comprehensive normative reforms, procedural simplification, technological strengthening, and an institutional repositioning toward open and participatory administration aligned with international standards of effective administrative protection.

Keywords: effective administrative protection, right of petition, corporate control, administrative complaint, Superintendence of Companies

*Artículo recibido 25 marzo 2026
Aceptado para publicación: 25 abril 2026*



1. INTRODUCCIÓN

El Estado de derecho contemporáneo exige la existencia de mecanismos administrativos efectivos que permitan a los ciudadanos participar activamente en el control de la legalidad societaria y empresarial. En el contexto latinoamericano, los sistemas de control administrativo han transitado desde modelos predominantemente sancionadores hacia estructuras más participativas, orientadas a la garantía de derechos y a la prevención de irregularidades. Este tránsito, sin embargo, no ha sido uniforme ni carente de tensiones, pues convive con persistentes inercias institucionales y prácticas burocráticas que obstruyen la eficacia real del control estatal (Gordillo, 2014; Dromi, 2012).

Ecuador no constituye una excepción a esta tendencia. La Constitución de la República del Ecuador de 2008, de avanzado carácter garantista, proclama un Estado constitucional de derechos y justicia, estableciendo como pilares fundamentales del funcionamiento de la administración pública la eficacia, la transparencia, la participación ciudadana y la tutela administrativa efectiva (Asamblea Constituyente, 2008). Bajo este mandato constitucional, los órganos de control quedan obligados no solamente a ejercer potestades sancionadoras, sino también a garantizar el acceso real y efectivo de los ciudadanos a los mecanismos de control y denuncia. Esta obligación se refuerza con los principios de buena administración recogidos en el Código Orgánico Administrativo (COA), que consagra la simplicidad procedimental, la motivación de los actos administrativos y el respeto a los plazos razonables como estándares mínimos de la actuación pública (Asamblea Nacional, 2017; Morales Tobar, 2011).

La Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros (SCVS) del Ecuador ocupa un lugar central en la arquitectura del control societario nacional. Como organismo técnico de regulación y supervisión, cuenta con amplias competencias para vigilar el cumplimiento de la normativa societaria, prevenir prácticas ilícitas y proteger los derechos de socios, accionistas y terceros vinculados a la actividad empresarial. Uno de los mecanismos esenciales para el ejercicio de dicho control es el sistema de denuncias administrativas, a través del cual los ciudadanos pueden comunicar a la autoridad la existencia de irregularidades societarias. Este mecanismo, cuando funciona adecuadamente, cumple una doble función: garantista, en tanto tutela los derechos del denunciante; y preventiva, en tanto contribuye a la detección temprana de infracciones antes de que produzcan daños de mayor magnitud (Ley de Compañías, 2006; Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, 2022).



No obstante, la práctica administrativa ecuatoriana evidencia que el acceso efectivo al sistema de denuncias de la SCVS enfrenta obstáculos significativos de carácter normativo, procedimental y tecnológico. La existencia de vacíos normativos, la proliferación de requisitos formales excesivos, la limitada claridad procedimental, la discrecionalidad en la admisión de denuncias y la insuficiencia de los canales tecnológicos disponibles configuran un escenario en el que el ejercicio del derecho a denunciar irregularidades societarias resulta frecuentemente obstaculizado. Estas limitaciones no son, además, neutrales en sus efectos: afectan de manera desproporcionada a los ciudadanos con menor acceso a asesoramiento jurídico y a quienes residen fuera de los centros urbanos con presencia institucional de la Superintendencia (Defensoría del Pueblo del Ecuador, 2021; Ramírez Romero, 2020). Esta situación genera una tensión evidente entre el marco constitucional que garantiza el derecho de petición (artículo 66 de la Constitución), el acceso a la justicia administrativa y la tutela administrativa efectiva, y la realidad operativa del sistema de denuncias de la SCVS. Desde la perspectiva del Derecho Administrativo moderno, el principio de tutela administrativa efectiva no se reduce a la enunciación normativa de derechos, sino que implica la existencia de procedimientos concretos, accesibles y eficaces que permitan su materialización real. Como han señalado García de Enterría y Fernández (2011), la efectividad de los derechos administrativos depende en última instancia de la calidad y accesibilidad de los procedimientos diseñados para su ejercicio. En el mismo sentido, Santamaría Pastor (2016) ha destacado que los principios de buena administración no son meros enunciados programáticos, sino mandatos de optimización que vinculan directamente la actuación de las entidades públicas.

El estado del arte sobre esta problemática revela que la doctrina jurídica latinoamericana ha prestado creciente atención al fenómeno del formalismo procedimental y sus efectos sobre el acceso a la justicia administrativa. Cassagne (2018) ha señalado que el exceso de formalidades constituye una de las principales barreras para la efectividad de los derechos administrativos, especialmente en contextos donde la cultura burocrática persiste como rasgo estructural de la administración pública. Brewer-Carías (2013) sostiene que los sistemas de control administrativo deben articularse con los principios de participación ciudadana y simplificación procedimental para cumplir su función garantista; de lo contrario, se convierten en instrumentos de exclusión antes que de protección. Dromi (2012), por su

parte, ha advertido sobre los riesgos de la discrecionalidad administrativa no reglada, que puede derivar en tratamiento desigual de situaciones similares y en erosión de la seguridad jurídica.

En el ámbito ecuatoriano específico, Ponce Jaramillo (2019) ha identificado que la regulación de los procedimientos administrativos en Ecuador presenta deficiencias en su articulación con los principios constitucionales de buena administración, particularmente en lo relativo a la claridad normativa, los plazos razonables y la motivación de los actos administrativos. Morales Tobar (2011) ha destacado la importancia del procedimiento administrativo como garantía del ciudadano frente a la administración, señalando que su diseño deficiente vulnera el Estado constitucional de derechos. Ramírez Romero (2020), desde una perspectiva crítica, ha analizado las dificultades que enfrenta el control administrativo participativo en Ecuador, señalando la necesidad urgente de replantear el diseño institucional de los mecanismos de denuncia para dotarlos de efectividad real.

Desde la doctrina del Derecho Administrativo comparado, Parejo Alfonso (2017) y Cordero Vega (2019) coinciden en que los sistemas de denuncia administrativa eficaces deben reunir al menos cuatro características fundamentales: accesibilidad universal, claridad procedimental, trazabilidad del trámite y respuesta oportuna y motivada. Cuando alguno de estos elementos falla, el sistema pierde su función garantista y se convierte en un obstáculo antes que en un recurso ciudadano. Esta perspectiva converge con el enfoque de la administración orientada al ciudadano desarrollado por la doctrina más reciente, que sitúa la experiencia del administrado —y no la comodidad de la administración— como criterio central del diseño procedimental (Fernández Rodríguez, 2015).

El marco internacional refuerza la urgencia de esta problemática. La Convención Americana sobre Derechos Humanos (OEA, 1969) garantiza el derecho a un recurso sencillo, rápido y efectivo frente a situaciones que afecten los derechos fundamentales. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado, en jurisprudencia reiterada, el concepto de tutela efectiva y debido proceso administrativo, estableciendo estándares vinculantes para los Estados parte, entre los que figura Ecuador (CIDH, 2001; CIDH, 2010). La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (ONU, 2003) promueve la implementación de mecanismos accesibles y seguros para la denuncia de irregularidades, destacando la importancia de la protección del denunciante como incentivo para la participación ciudadana. La OCDE (2016) ha sistematizado principios de gobierno abierto que enfatizan la necesidad de diseñar

procedimientos administrativos centrados en el ciudadano, con criterios de simplificación, digitalización y accesibilidad universal. La CEPAL (2019), por su parte, ha subrayado la relevancia de los mecanismos de control institucional en América Latina como condición para el fortalecimiento de la gobernanza democrática y la transparencia corporativa.

Los principios teóricos que sustentan la presente investigación se articulan en torno a tres ejes conceptuales: la tutela administrativa efectiva, el derecho de petición y el control societario participativo. La tutela administrativa efectiva, en su dimensión más amplia, incorpora el derecho de acceso a los procedimientos administrativos, el derecho a ser oído, el derecho a una decisión motivada dentro de un plazo razonable y la posibilidad de impugnar los actos administrativos (Parejo Alfonso, 2017; Carbonell, 2018). El derecho de petición, consagrado en el artículo 66 de la Constitución ecuatoriana, faculta a toda persona a dirigirse a las autoridades para formular solicitudes, reclamos o denuncias y a recibir respuesta motivada; su efectividad depende directamente de la calidad del procedimiento diseñado para su ejercicio (Fix-Zamudio, 2010). El control societario participativo, finalmente, reconoce al ciudadano como actor activo del control de la legalidad empresarial, complementando las potestades sancionadoras del Estado con mecanismos de denuncia, vigilancia y rendición de cuentas (Gordillo, 2014; Transparencia Internacional, 2020).

A pesar de la abundancia de marcos doctrinarios y referenciales, la investigación específica sobre las limitaciones del sistema de denuncias ante la SCVS del Ecuador resulta escasa. Los estudios jurídicos existentes tienden a abordar el control societario desde la perspectiva de las potestades sancionadoras de la Superintendencia, sin profundizar en las condiciones de acceso ciudadano a los mecanismos de denuncia ni en su impacto en la tutela administrativa efectiva. Esta brecha académica justifica la presente investigación, que adopta como perspectiva central las condiciones de acceso y la eficacia real del sistema de denuncias como mecanismo de garantía de derechos.

En virtud de lo expuesto, el presente artículo se plantea como objetivo general analizar las limitaciones en la regulación y el acceso al sistema de denuncias de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros del Ecuador, y determinar su incidencia en la tutela administrativa efectiva y el control societario, desde una perspectiva jurídico-crítica. Los objetivos específicos comprenden: (1) identificar el marco normativo aplicable al sistema de denuncias; (2) determinar las principales barreras normativas,

procedimentales y tecnológicas que limitan el acceso al mismo; (3) evaluar el impacto jurídico de dichas limitaciones en los derechos de los denunciantes y en la función de control estatal; y (4) proponer lineamientos para el fortalecimiento del sistema desde una perspectiva garantista.

2. METODOLOGÍA

La investigación es de naturaleza jurídica, con un nivel descriptivo-analítico. Es descriptiva en tanto identifica y caracteriza las limitaciones normativas y procedimentales del sistema de denuncias de la SCVS; y es analítica porque examina críticamente dichas limitaciones a la luz del marco constitucional, legal y doctrinario aplicable, evaluando su coherencia, suficiencia y eficacia jurídica (Tantaleán Odar, 2016).

El enfoque metodológico es cualitativo, dado que se centra en el análisis de normas jurídicas, doctrina especializada, criterios jurisprudenciales y documentos institucionales. Este enfoque permite comprender el significado, alcance e impacto jurídico de la regulación existente, privilegiando la dimensión interpretativa sobre la medición cuantitativa de variables (Hernández Sampieri et al., 2018). La investigación cualitativa resulta pertinente en el campo del Derecho cuando el objeto de estudio requiere interpretación sistemática del ordenamiento jurídico y análisis crítico de la coherencia normativa.

Para el desarrollo del estudio se emplean cuatro métodos jurídicos complementarios. El método dogmático-jurídico, utilizado para el análisis sistemático del ordenamiento jurídico aplicable al sistema de denuncias administrativas, permitiendo interpretar normas constitucionales, legales y reglamentarias en su articulación jerárquica. El método analítico, aplicado para descomponer el fenómeno estudiado en sus elementos normativos, procedimentales, tecnológicos e institucionales, facilitando la identificación de vacíos y contradicciones. El método exegético, empleado en la interpretación de disposiciones legales específicas, particularmente aquellas relacionadas con el derecho de petición, el debido proceso administrativo y la función de control. Y el método comparativo, utilizado de manera referencial para contrastar estándares internacionales y experiencias normativas con la regulación ecuatoriana, sin pretensión de exhaustividad comparada sino de enriquecimiento analítico.

Las técnicas empleadas son: (a) revisión documental de normativa nacional e internacional, doctrina jurídica y documentos institucionales de la SCVS; (b) análisis normativo de leyes, reglamentos,

resoluciones y lineamientos administrativos; y (c) análisis doctrinario de los aportes teóricos del Derecho Administrativo y Societario relevantes para el objeto de estudio. Como instrumentos se utilizan matrices de análisis normativo y cuadros comparativos que permiten sistematizar y contrastar la información recolectada.

El procedimiento metodológico se desarrolla en cinco etapas secuenciales: (1) identificación y delimitación del problema de investigación; (2) revisión y sistematización del marco teórico y jurídico aplicable; (3) análisis crítico de la regulación y práctica administrativa del sistema de denuncias; (4) contrastación con estándares doctrinarios e internacionales; y (5) elaboración de conclusiones y propuestas jurídicas. Esta secuencia garantiza la articulación coherente entre los objetivos planteados, el marco teórico y los resultados obtenidos, asegurando la validez interna de la investigación.

La metodología seleccionada resulta adecuada para una investigación jurídica que busca articular conocimientos teóricos y prácticos orientados a la identificación de problemas del sistema jurídico ecuatoriano y a la propuesta de soluciones normativas e institucionales fundamentadas. Su diseño responde a criterios científicos propios de la investigación jurídica contemporánea, que concibe el Derecho como un sistema dinámico cuya eficacia debe evaluarse no solo en sus textos normativos sino en sus efectos reales sobre los derechos de los ciudadanos.

3. RESULTADOS

El análisis jurídico realizado permite identificar y sistematizar las principales limitaciones en la regulación y el acceso al sistema de denuncias de la SCVS. Los hallazgos se presentan organizados en cuatro dimensiones analíticas: normativa, procedimental, tecnológica e institucional, respondiendo a los objetivos específicos planteados.

3.1 Dimensión normativa: fragmentación y vacíos en la regulación del sistema de denuncias

El primer resultado de relevancia es la constatación de una significativa fragmentación normativa en la regulación del sistema de denuncias ante la SCVS. La revisión documental evidencia que las normas aplicables se encuentran dispersas en instrumentos de distinto rango jerárquico: la Constitución de la República (2008), el Código Orgánico Administrativo (2017), la Ley de Compañías (2006), la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2004), y diversas resoluciones e

instructivos internos de la propia Superintendencia, cuya sistematización y difusión resultan insuficientes.

Esta dispersión normativa produce, cuando menos, tres consecuencias jurídicas negativas: (a) ausencia de un procedimiento unificado y claramente definido para la presentación y tramitación de denuncias societarias; (b) incertidumbre respecto de los requisitos formales exigibles al denunciante; y (c) dificultad para determinar el régimen de plazos aplicable a cada etapa del procedimiento. El resultado práctico es que el ciudadano carece de un marco normativo accesible y comprensible que le permita ejercer su derecho a denunciar de manera informada, autónoma y segura. La Tabla 1 sintetiza los instrumentos normativos relevantes y las limitaciones identificadas en cada uno.

Tabla 1

Análisis comparativo de instrumentos normativos aplicables al sistema de denuncias ante la SCVS del Ecuador

Instrumento normativo	Rango jerárquico	Contenido relevante	Limitación identificada
Constitución 2008	Constitucional	Derecho de petición (art. 66); principios de buena administración (art. 227); debido proceso (art. 76)	Sin desarrollo de procedimiento específico de denuncia societaria
Código Orgánico Administrativo (2017)	Orgánico	Principios de simplificación, motivación y plazos en procedimientos administrativos	Regulación genérica; no contempla especificidades del control societario
Ley de Compañías (2006)	Ordinario	Competencias de la SCVS; control e intervención societaria	Ausencia de procedimiento de denuncias sistematizado y detallado
LOTAIP (2004)	Orgánico	Derecho de acceso a la información pública; transparencia activa	No desarrolla mecanismos de denuncia ante organismos de control
Resoluciones internas SCVS	Reglamentario	Procedimientos internos de recepción y tramitación de denuncias	Limitada difusión; acceso restringido; actualización irregular

Nota. Elaboración propia a partir de la revisión normativa del ordenamiento jurídico ecuatoriano.

De la lectura conjunta de la Tabla 1 se desprende que ninguno de los instrumentos normativos analizados desarrolla de manera integral y específica un procedimiento de denuncias administrativas en materia societaria. La Constitución establece los derechos y principios rectores, pero delega su desarrollo a la legislación ordinaria; el COA regula el procedimiento administrativo en términos generales, sin contemplar las particularidades del control societario; y la Ley de Compañías atribuye competencias a la SCVS sin articular el mecanismo de denuncia ciudadana. Esta fragmentación reproduce en el ámbito societario el patrón estructural que Gordillo (2014) ha identificado en el Derecho Administrativo latinoamericano: la proliferación de normas que, sumadas, producen lagunas antes que sistemas coherentes de garantía.

3.2 Dimensión procedimental: formalismo y discrecionalidad como barreras de acceso

El análisis de las disposiciones normativas aplicables y de los procedimientos internos de la SCVS revela una tendencia marcada hacia el formalismo administrativo. Se constata la exigencia de requisitos formales cuya necesidad para la activación del control societario no siempre resulta evidente ni justificada desde la perspectiva de la proporcionalidad administrativa. Entre estos requisitos formales se identifican: la exigencia de documentación exhaustiva como condición previa a la admisión de la denuncia, la necesidad de cumplir con formatos específicos sin alternativas simplificadas, y la ausencia de mecanismos de subsanación que permitan al denunciante completar su solicitud sin enfrentar inadmisiones formales.

Esta situación contraviene directamente el principio de simplicidad consagrado en el artículo 227 de la Constitución y en los artículos 7 y siguientes del Código Orgánico Administrativo, que prohíben la exigencia de requisitos innecesarios o desproporcionados. La doctrina jurídica, en particular Parejo Alfonso (2017), ha señalado que el formalismo excesivo en los procedimientos administrativos constituye una forma encubierta de denegación de acceso a la justicia administrativa, pues traslada al ciudadano cargas que debería asumir la propia administración. Desde la perspectiva de Ferrajoli (2011), la imposición de formalidades excesivas configura una "garantía deficiente" que vacía de contenido los derechos formalmente reconocidos.

Un segundo factor procedimental de relevancia es la discrecionalidad administrativa en la admisión y tramitación de denuncias. La ausencia de criterios normativos claros y uniformes para determinar la

admisibilidad de una denuncia otorga a los funcionarios márgenes de discrecionalidad que pueden derivar en tratamiento desigual de casos análogos y en inseguridad jurídica para los administrados. Este hallazgo coincide con lo señalado por Cassagne (2018) respecto a la necesidad de reglamentar objetivamente los criterios de admisión en los procedimientos administrativos de control, para garantizar la igualdad de trato y la predictibilidad de la actuación institucional. La Corte Constitucional del Ecuador ha reconocido, en diversas sentencias, que la discrecionalidad administrativa no reglada puede vulnerar el principio de seguridad jurídica cuando afecta derechos fundamentales de los administrados (Corte Constitucional del Ecuador, 2018; 2020).

3.3 Dimensión tecnológica: limitaciones en la accesibilidad digital

La revisión de los canales digitales disponibles en la SCVS para la presentación y seguimiento de denuncias evidencia deficiencias en términos de accesibilidad, usabilidad, trazabilidad y actualización de información. La plataforma tecnológica disponible no facilita, de manera clara y sencilla, el seguimiento del estado de tramitación de una denuncia presentada, lo cual vulnera el principio de transparencia y afecta la confianza del ciudadano en el proceso institucional. La ausencia de acuse de recibo automatizado, notificaciones de avance y comunicación del resultado de la tramitación priva al denunciante de información básica sobre el destino de su solicitud.

La Defensoría del Pueblo del Ecuador (2021) ha documentado casos en los que la falta de canales digitales eficientes constituye una barrera significativa para el ejercicio del derecho de petición ante organismos de control, especialmente en ciudadanos que no residen en las ciudades sede de las oficinas institucionales de la SCVS. Esta limitación adquiere particular relevancia en el Ecuador, donde la dispersión geográfica de la actividad empresarial contrasta con la concentración de los recursos institucionales en pocas ciudades. La OCDE (2016) ha identificado la digitalización de los procedimientos de denuncia como uno de los factores determinantes de la efectividad del control institucional en economías emergentes, señalando que la brecha digital puede reproducir y amplificar las desigualdades de acceso ya existentes.

3.4 Dimensión institucional: déficit de información y debilitamiento del control social

El cuarto resultado concierne al déficit de información pública sobre los mecanismos de denuncia disponibles y sus condiciones de acceso. Se constata que la SCVS no difunde de manera sistemática,

clara y accesible la información necesaria para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho a denunciar: requisitos formales exigibles, plazos de tramitación, etapas del procedimiento, canales disponibles y derechos del denunciante durante el proceso. Esta omisión vulnera el principio de transparencia activa recogido en la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2004), que obliga a las entidades públicas a difundir proactivamente la información relevante para el ejercicio de los derechos ciudadanos.

El déficit de información institucional produce efectos disuasorios sobre la participación ciudadana en el control societario. Transparencia Internacional (2020) ha señalado que la protección efectiva del denunciante comienza con el acceso a información clara y accesible sobre los mecanismos disponibles, y que la ausencia de dicha información opera como un desincentivo estructural a la denuncia de irregularidades, incluso cuando estas son conocidas por los afectados. Este hallazgo revela que el debilitamiento del sistema de denuncias no es únicamente un problema de diseño procedimental, sino también de cultura institucional y de concepción del ciudadano como actor activo del control administrativo. La Tabla 2 resume los hallazgos de las cuatro dimensiones analizadas.

Tabla 2*Síntesis de limitaciones identificadas en el sistema de denuncias de la SCVS del Ecuador*

Dimensión	Limitación principal	Norma o principio vulnerado	Impacto jurídico
Normativa	Fragmentación normativa y vacíos en el procedimiento de denuncias	Arts. 66, 227 CRE; COA arts. 7-15; principio de seguridad jurídica	Inseguridad jurídica; incertidumbre procedimental; margen de arbitrariedad
Procedimental	Formalismo excesivo; discrecionalidad en la admisión de denuncias	COA arts. 4, 7; principio de proporcionalidad; principio de igualdad	Barrera de acceso; desigualdad de trato; desmotivación del denunciante
Tecnológica	Insuficiencia de canales digitales; falta de trazabilidad del trámite	LOTAIP art. 7; principio de transparencia y accesibilidad institucional	Exclusión digital; opacidad del trámite; erosión de la confianza pública
Institucional	Déficit de información pública y de difusión de mecanismos de denuncia	LOTAIP; principio de transparencia activa; participación ciudadana	Desincentivo a la denuncia; debilitamiento del control social corporativo

Nota. Elaboración propia a partir del análisis normativo, doctrinal e institucional.

4. DISCUSIÓN

Los resultados obtenidos permiten articular una discusión jurídica crítica en torno a tres ejes analíticos: la brecha entre el mandato constitucional y la práctica administrativa, las implicaciones del modelo de control societario predominante, y las perspectivas de reforma desde el Derecho Administrativo moderno.

4.1 La brecha estructural entre el constitucionalismo garantista y la práctica administrativa

El hallazgo central de la investigación —la existencia de una brecha significativa entre el reconocimiento constitucional de derechos administrativos y su materialización efectiva en el sistema de denuncias de la SCVS— no constituye un fenómeno aislado ni particular del caso ecuatoriano. Brewer-Carías (2013) ha observado que en los países latinoamericanos con constituciones de avanzado carácter garantista, la implementación práctica de los derechos constitucionales frecuentemente se ve limitada por estructuras administrativas que conservan lógicas burocráticas y formalistas incompatibles con el espíritu constitucional. Esta disonancia entre la norma y la práctica revela la insuficiencia de las reformas meramente normativas cuando no van acompañadas de transformaciones institucionales profundas.

Esta brecha tiene implicaciones teóricas y prácticas de primer orden. Desde la perspectiva de Ferrajoli (2011), la existencia de derechos normativamente reconocidos pero materialmente inasequibles configura lo que denomina una "laguna de garantías", que afecta la coherencia del Estado constitucional de derecho y legitima la crítica al modelo formal de protección de derechos. En el caso analizado, el reconocimiento constitucional del derecho de petición y del acceso a la justicia administrativa convive con una realidad procedimental que dificulta su ejercicio efectivo, generando una contradicción jurídica estructural que erosiona la credibilidad del Estado como garante de derechos. Alexy (2012), en su teoría de los derechos fundamentales, ha subrayado que la garantía de un derecho no consiste solo en su reconocimiento normativo sino en la habilitación de los medios procedimentales necesarios para su ejercicio; sin estos medios, el derecho reconocido permanece en un estado de latencia ineficaz.

La doctrina ecuatoriana ha identificado este fenómeno como una manifestación del déficit de implementación de la Constitución de 2008 en el ámbito administrativo. Ponce Jaramillo (2019) señala que el tránsito hacia un Estado constitucional de derechos requiere no solo reformas normativas, sino



transformaciones profundas en la cultura institucional y en el diseño de los procedimientos administrativos, orientadas a convertir los derechos en experiencias reales para los ciudadanos. Ramírez Romero (2020) agrega que el control administrativo participativo en Ecuador enfrenta una resistencia estructural de las propias instituciones de control, que tienden a privilegiar la seguridad interna de la administración sobre la accesibilidad del ciudadano. Estas observaciones convergen con los hallazgos de la presente investigación y sugieren que las limitaciones identificadas no son contingentes ni fácilmente corregibles mediante ajustes menores, sino que responden a patrones institucionales arraigados.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido, en jurisprudencia reiterada, que la tutela efectiva implica no solo la existencia formal de recursos y mecanismos administrativos, sino la disponibilidad real y accesible de los mismos para todos los ciudadanos, sin condicionamientos desproporcionados (CIDH, 2001; CIDH, 2010). Este estándar interamericano resulta directamente aplicable al sistema de denuncias de la SCVS: las barreras identificadas en las dimensiones normativa, procedimental, tecnológica e institucional comprometen la tutela efectiva del derecho a denunciar irregularidades societarias y podrían, en casos concretos, configurar una vulneración de las obligaciones internacionales asumidas por el Ecuador en materia de garantías administrativas.

4.2 Implicaciones del modelo de control societario predominante

Los hallazgos de la investigación evidencian que el modelo de control societario predominante en Ecuador continúa siendo esencialmente sancionador y reactivo, centrado en la corrección de infracciones ya consumadas más que en la prevención de irregularidades. Este modelo, como ha señalado Gordillo (2014), relega los mecanismos participativos de control —entre ellos, el sistema de denuncias ciudadanas— a un rol secundario, sin dotarlos de la estructura normativa y operativa necesaria para su eficacia. La orientación sancionadora del control tiene sentido cuando las infracciones ya se han producido, pero resulta insuficiente como estrategia de gobernanza corporativa si no se complementa con mecanismos preventivos robustos.

Desde la perspectiva de la función preventiva del control estatal, esta situación resulta doblemente problemática. En primer lugar, limita la capacidad de la SCVS para detectar irregularidades de manera temprana, antes de que produzcan daños significativos a socios, accionistas y terceros. En segundo lugar,

debilita el rol del ciudadano como actor activo del control societario, reduciéndolo a una dimensión meramente reactiva y dependiente de la iniciativa institucional. Como ha señalado Transparencia Internacional (2020), la denuncia ciudadana es frecuentemente el mecanismo más eficaz y menos costoso para la detección de irregularidades corporativas, pues se nutre de información interna o próxima que difícilmente está al alcance de la supervisión institucional de oficio. Desincentivar la denuncia es, en este sentido, una forma de debilitar el propio sistema de control.

La OCDE (2016) y la CEPAL (2019) han coincidido en señalar que los sistemas de control institucional más eficaces son aquellos que articulan de manera equilibrada las potestades sancionadoras con mecanismos preventivos y participativos. Esta articulación requiere, entre otros elementos, procedimientos de denuncia accesibles y confiables, protección efectiva del denunciante y comunicación transparente de los resultados de las investigaciones. En el caso analizado, ninguno de estos elementos se encuentra plenamente garantizado por el sistema de denuncias de la SCVS, lo que configura un modelo de control societario estructuralmente deficitario en su dimensión participativa.

Es importante señalar, no obstante, que las limitaciones identificadas no deben interpretarse como ineficacia absoluta del sistema de control societario ecuatoriano, sino como oportunidades específicas de mejora en un componente crítico del mismo. La SCVS cuenta con un aparato institucional consolidado y con competencias jurídicas amplias; el problema no radica en la ausencia de autoridad sino en la insuficiente articulación de los mecanismos que permiten a los ciudadanos activar y complementar dicha autoridad. Esta distinción resulta importante para orientar las propuestas de reforma hacia la optimización del sistema existente, antes que hacia su reemplazo integral.

4.3 Perspectivas de reforma desde el Derecho Administrativo moderno

La discusión de los resultados permite identificar cuatro líneas de reforma que, desde la perspectiva del Derecho Administrativo moderno, resultan necesarias para superar las limitaciones identificadas.

La primera línea es la consolidación normativa mediante la expedición de un reglamento integral y específico para el sistema de denuncias societarias. Esta norma debería unificar los requisitos, plazos y etapas del procedimiento, establecer criterios objetivos de admisibilidad que reduzcan la discrecionalidad administrativa, y garantizar la igualdad de trato de los denunciantes. Su contenido debería estar en estricta consonancia con los principios de simplicidad, transparencia y seguridad



jurídica del COA y de la Constitución. Santamaría Pastor (2016) y Cordero Vega (2019) han señalado que la reglamentación específica de los procedimientos de denuncia constituye una condición básica de su eficacia y un requisito de la buena administración.

La segunda línea de reforma concierne a la simplificación procedimental. Como han señalado Parejo Alfonso (2017) y Fernández Rodríguez (2015), los procedimientos de denuncia deben diseñarse con criterios de accesibilidad y proporcionalidad, eliminando requisitos que no resulten estrictamente necesarios para la activación del control societario. Esta simplificación debe ir acompañada de la elaboración de guías explicativas en lenguaje claro y accesible, mecanismos de subsanación de deficiencias formales y formularios estandarizados disponibles tanto en formato físico como digital. El objetivo es que cualquier ciudadano, con independencia de su nivel de formación jurídica, pueda presentar una denuncia de manera autónoma y efectiva.

La tercera línea atañe al fortalecimiento tecnológico. La implementación de una plataforma digital robusta para la presentación, seguimiento y resolución de denuncias constituye una condición necesaria para la accesibilidad real del sistema, especialmente en un contexto de progresiva digitalización de la administración pública ecuatoriana. Esta plataforma debe garantizar la trazabilidad del trámite en tiempo real, la confidencialidad del denunciante cuando sea requerida, el envío de notificaciones en las etapas clave del procedimiento y la comunicación oportuna del resultado final. La OCDE (2016) ha identificado estos elementos como estándares mínimos de los sistemas digitales de denuncia institucional en economías en desarrollo.

La cuarta línea de reforma es de carácter institucional y cultural. Como ha señalado Carbonell (2018), la transformación de una administración pública hacia modelos garantistas no depende únicamente de reformas normativas y tecnológicas, sino de cambios profundos en la cultura institucional y en la concepción del ciudadano como titular de derechos frente a la administración, y no como un administrado subordinado a sus procedimientos. En el caso de la SCVS, esto implica el fortalecimiento de políticas de transparencia activa, la implementación de mecanismos de retroalimentación ciudadana, el desarrollo de programas de capacitación institucional orientados al servicio al administrado, y la incorporación de indicadores de accesibilidad y calidad del sistema de denuncias en los instrumentos de evaluación institucional.

La convergencia de estas cuatro líneas de reforma configura un modelo de sistema de denuncias orientado al ciudadano, coherente con los principios del Derecho Administrativo moderno y con los estándares internacionales de tutela administrativa efectiva. Su implementación no requiere necesariamente una reforma legal de gran envergadura —aunque ella sería deseable— sino, en el corto plazo, el ejercicio de la potestad reglamentaria y de la capacidad de autoorganización institucional de la propia SCVS, dentro del marco normativo vigente. Esta vía reformista gradual tiene la ventaja de poder iniciarse de inmediato, generando mejoras tangibles en la accesibilidad del sistema sin esperar el largo ciclo de la producción legislativa.

5. CONCLUSIONES

El análisis jurídico desarrollado permite formular las siguientes conclusiones, en correspondencia directa con los objetivos planteados:

Primera. El sistema de denuncias administrativas de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros del Ecuador presenta limitaciones estructurales de carácter normativo, procedimental, tecnológico e institucional que afectan su accesibilidad, claridad y eficacia, incidiendo negativamente en la tutela administrativa efectiva y en el ejercicio del control societario. Estas limitaciones no son episódicas ni atribuibles a deficiencias individuales, sino que responden a un patrón institucional que desincentiva la participación ciudadana en el control de la legalidad societaria.

Segunda. Si bien el ordenamiento jurídico ecuatoriano reconoce ampliamente el derecho de petición, el debido proceso administrativo y los principios de buena administración, dichos mandatos no se encuentran plenamente desarrollados ni operativizados en la regulación específica del sistema de denuncias ante la SCVS. La brecha entre el mandato constitucional garantista y la práctica administrativa real es estructural y requiere respuestas integrales que vayan más allá de ajustes formales.

Tercera. La fragmentación normativa, la ausencia de un procedimiento integral y sistemático, el formalismo procedimental excesivo y la discrecionalidad en la admisión de denuncias generan inseguridad jurídica e inequidad en el trato de los administrados, contraviniendo los principios constitucionales de legalidad, transparencia y seguridad jurídica, así como los estándares interamericanos de tutela administrativa efectiva.



Cuarta. Las limitaciones tecnológicas e institucionales —insuficiencia de canales digitales, falta de trazabilidad del trámite y déficit de difusión de información sobre los mecanismos de denuncia— operan como factores disuasorios de la participación ciudadana, debilitando el rol del denunciante como actor del control administrativo y social, y reduciendo la función preventiva del control societario ejercido por la SCVS.

Quinta. La superación de las limitaciones identificadas requiere la implementación articulada de cuatro líneas de reforma: consolidación normativa del sistema de denuncias, simplificación procedimental orientada al ciudadano, fortalecimiento tecnológico de los canales digitales, y transformación institucional y cultural hacia modelos de administración abierta y participativa. Estas reformas no son excluyentes entre sí y pueden implementarse de manera progresiva, comenzando por aquellas que no requieren modificaciones legales sino reglamentarias o administrativas.

Finalmente, se recomienda que investigaciones futuras profundicen en el análisis empírico del funcionamiento real del sistema de denuncias, incorporando entrevistas a usuarios y funcionarios, análisis estadístico de las tasas de admisión y resolución de denuncias, y estudios comparados con sistemas similares de otros países de la región, con el fin de aportar evidencia cuantitativa que complemente el análisis jurídico desarrollado en el presente trabajo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Normativa nacional

Asamblea Constituyente. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 449.

Asamblea Nacional. (2004). Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Registro Oficial No. 337.

Asamblea Nacional. (2006). Ley de Compañías. Registro Oficial No. 312.

Asamblea Nacional. (2010). Código Orgánico de la Función Judicial. Registro Oficial Suplemento No. 544.

Asamblea Nacional. (2014). Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Registro Oficial Suplemento No. 175.

Asamblea Nacional. (2017). Código Orgánico Administrativo. Registro Oficial Suplemento No. 31.



Procuraduría General del Estado. (2021). Pronunciamientos y criterios jurídicos relevantes en materia administrativa. PGE.

Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros. (2022). Memoria institucional. SCVS.

Normativa y estándares internacionales

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2001). Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá. Sentencia de fondo.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2010). Caso Vélez Loo vs. Panamá. Sentencia de fondo.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2012). Caso Atala Rizzo y niñas vs. Chile. Sentencia de fondo.

Organización de los Estados Americanos. (1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Organización de las Naciones Unidas. (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Organización de las Naciones Unidas. (2003). Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Jurisprudencia constitucional ecuatoriana

Corte Constitucional del Ecuador. (2014). Sentencia No. 002-14-SIN-CC.

Corte Constitucional del Ecuador. (2016). Sentencia No. 034-16-SEP-CC.

Corte Constitucional del Ecuador. (2018). Sentencia No. 119-18-SEP-CC.

Corte Constitucional del Ecuador. (2020). Sentencia No. 113-20-SEP-CC.

Corte Constitucional del Ecuador. (2022). Sentencia No. 67-22-SEP-CC.

Doctrina jurídica

Alexy, R. (2012). Teoría de los derechos fundamentales. Centro de Estudios Constitucionales.

Brewer-Carías, A. R. (2013). Derecho Administrativo. Tomo I. Editorial Jurídica Venezolana.

Carbonell, M. (2018). Los derechos fundamentales en el Estado constitucional. Trotta.

Cassagne, J. C. (2018). Derecho Administrativo. Abeledo Perrot.

Cordero Vega, L. (2019). Procedimiento administrativo y debido proceso. Tirant lo Blanch.

Dromi, R. (2012). Derecho Administrativo. Ciudad Argentina.

Ferrajoli, L. (2011). Derechos y garantías. La ley del más débil. Trotta.

Fernández Rodríguez, T. R. (2015). La buena administración. Civitas.

Fix-Zamudio, H. (2010). Derechos humanos y control del poder público. UNAM.



García de Enterría, E., & Fernández, T. R. (2011). Curso de Derecho Administrativo (Vols. I y II). Civitas.

Gordillo, A. (2014). Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas (Tomo 1). Fundación de Derecho Administrativo.

Morales Tobar, M. (2011). Manual de Derecho Procesal Administrativo. Corporación de Estudios y Publicaciones.

Parejo Alfonso, L. (2017). Lecciones de Derecho Administrativo. Tirant lo Blanch.

Ponce Jaramillo, J. (2019). Derecho Administrativo ecuatoriano: fundamentos y perspectivas. Corporación de Estudios y Publicaciones.

Ramírez Romero, C. (2020). Control administrativo y participación ciudadana en el Ecuador. Editorial Jurídica del Ecuador.

Santamaría Pastor, J. A. (2016). Principios de Derecho Administrativo General (Vols. I y II). Iustel.

Tantaleán Odar, R. M. (2016). Tipología de las investigaciones jurídicas. Derecho y Cambio Social, 13(43), 1-37.

Zagr ebelsky, G. (2011). El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia. Trotta.

Fuentes institucionales y académicas

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2019). Institucionalidad y control en América Latina: desafíos para la gobernanza democrática. CEPAL.

Defensoría del Pueblo del Ecuador. (2021). Informe sobre acceso a la administración pública y ejercicio del derecho de petición. Defensoría del Pueblo.

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2018). Metodología de la investigación (7.^a ed.). McGraw-Hill.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2016). Principios de gobierno abierto: transparencia, participación y rendición de cuentas. OCDE.



Transparencia Internacional. (2020). Denuncia y protección al denunciante: estándares internacionales y mejores prácticas. Transparencia Internacional.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2018). Buenas prácticas de control y transparencia institucional en América Latina. BID.

