

Quito, D.M., 30 de marzo de 2023

CASO No. 2-23-OP

**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y
LEGALES, EMITE EL SIGUIENTE**

DICTAMEN No. 2-23-OP/23

Tema: La Corte Constitucional resuelve la objeción presidencial parcial por razones de inconstitucionalidad presentada por el presidente de la República, Guillermo Lasso Mendoza, respecto de ciertas disposiciones reformativas y transitoria del “*Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria de Diversos Cuerpos Legales, para el Fortalecimiento, Protección, Impulso y Promoción de las Organizaciones de la Economía Popular y Solidaria, Artesanos, Pequeños Productores, Microempresas y Emprendimientos*”. La Corte declara procedentes las objeciones presentadas en contra del artículo 30 de la disposición reformativa primera (reforma al artículo 147 literal h), 12, 13 y 17 de la disposición reformativa segunda del Proyecto de Ley; y, desestima la objeción presidencial del numeral 9 de la disposición reformativa segunda del proyecto de ley.

I. Antecedentes y procedimiento

1. El 7 de diciembre de 2022, mediante oficio No. PAN-SEVJ-2022-056, la Asamblea Nacional del Ecuador (“Asamblea”) notificó a la Presidencia de la República (“Presidencia”) con el “*Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria de Diversos Cuerpos Legales, para el Fortalecimiento, Protección, Impulso y Promoción de las Organizaciones de la Economía Popular y Solidaria, Artesanos, Pequeños Productores, Microempresas y Emprendimientos*” (en adelante, “proyecto de ley”), aprobado en segundo debate, para sanción u objeción presidencial.¹
2. El 21 de enero de 2023, mediante oficio No T.350-SGJ-23-0016, el presidente de la República, Guillermo Lasso Mendoza, presentó (i) una objeción parcial por inconstitucionalidad de ciertas disposiciones reformativas y una transitoria y (ii) una objeción parcial por inconveniencia de varios artículos y disposiciones del proyecto de ley.
3. El 1 de marzo de 2023, el procurador judicial del presidente de la Asamblea Nacional solicitó a esta Corte Constitucional que emita el correspondiente dictamen de constitucionalidad sobre el proyecto de ley. Para el efecto, remitió a este Organismo los siguientes documentos:

¹ Presidente de la Asamblea Nacional, Virgilio Saquicela Espinoza, Oficio N. PAN-SEVJ-2022-056, 7 de diciembre de 2022.

- a. Oficio No T.350-SGJ-23-0016, de 21 de enero de 2023, a través del cual el presidente de la República presenta la objeción parcial por inconstitucionalidad y la objeción parcial por inconveniencia.
 - b. Memorando Nro. AN-SG-2023-0273-M de 22 de enero del 2023, en el que el secretario general de la Asamblea Nacional remitió a la Coordinación General de Asesoría Jurídica de la Asamblea Nacional el Oficio No. T. 350-SGJ-23-0016 de 21 de enero de 2023, con el fin de que se elabore el escrito dirigido a la Corte Constitucional para la emisión del dictamen.
 - c. Escrito en el que se exponen las razones por las cuales se considera infundada la objeción presidencial.
 - d. Copia certificada del “*Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria de Diversos Cuerpos Legales, para el Fortalecimiento, Protección, Impulso y Promoción de las Organizaciones de la Economía Popular y Solidaria, Artesanos, Pequeños Productores, Microempresas y Emprendimientos*”.
4. El 1 de marzo de 2023, mediante sorteo electrónico, el conocimiento del caso correspondió a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, quien avocó conocimiento de la causa el día 3 del mismo mes y año; y dispuso que:
- a. La Asamblea Nacional del Ecuador remita los anexos referidos en los puntos i y iii de la petición.²
 - b. La Presidencia de la República remita el comprobante de recepción de la notificación del proyecto de ley, objeto de esta causa.
5. El 6 de marzo de 2023, la Presidencia presentó el oficio No T.350-SGJ-23-0016 de 21 de enero de 2023 que contiene la objeción presidencial.

² i. Oficio No. PAN-SEJV-2022-056, a través del cual la Asamblea Nacional notificó a la Presidencia de la República el PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA DE DIVERSOS CUERPOS LEGALES, PARA EL FORTALECIMIENTO, PROTECCIÓN, IMPULSO Y PROMOCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE LA ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA, ARTESANOS, PEQUEÑOS PRODUCTORES, MICROEMPRESAS Y EMPRENDIMIENTOS, para su respectiva sanción u objeción presidencial. iii. Memorando Nro. AN-SG-2023-0273-M de fecha 22 de enero del 2023, mediante el cual, el Secretario General remitió a la Coordinación General de Asesoría Jurídica el Oficio No. T. 350-SGJ-23-0016 de 21 de enero de 2023, ingresado a través de correo electrónico en la misma fecha, suscrito por el señor Guillermo Lasso Mendoza, Presidente Constitucional de la República, el mismo que contiene la OBJECIÓN PARCIAL POR INCONSTITUCIONALIDAD al "PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA DE DIVERSOS CUERPOS LEGALES, PARA EL FORTALECIMIENTO, PROTECCIÓN, IMPULSO Y PROMOCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE LA ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA, ARTESANOS, PEQUEÑOS PRODUCTORES, MICROEMPRESAS Y EMPRENDIMIENTOS", a fin de que se elabore el escrito dirigido a la Corte Constitucional para la emisión del dictamen correspondiente, conforme lo determina el artículo 131 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en concordancia con el artículo 65 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

6. El 7 de marzo de 2023, la Asamblea remitió los anexos solicitados.

II. Competencia

7. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para dictaminar sobre la constitucionalidad del proyecto de ley objetado por el presidente de la República por razones de inconstitucionalidad, en virtud del artículo 438 numeral 3 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”) y los artículos 75 numeral 2 y 131 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).
8. Cabe precisar que, en virtud de las normas citadas, es competencia y corresponde a esta Corte pronunciarse, exclusivamente, respecto de las objeciones por inconstitucionalidad presentadas por el presidente de la República, mas no sobre las objeciones por inconveniencia.
9. El 9 de marzo de 2023, el superintendente de control del poder de mercado presentó un escrito en calidad de *amicus curiae*.
10. El 17 de marzo de 2023, Juan Carlos Herrera presentó un escrito en calidad de *amicus curiae*.
11. El 23 de marzo de 2023, el director nacional de procuraduría jurídica y coactivas de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria presentó un escrito en calidad de *amicus curiae*.

III. Oportunidad

12. La Asamblea remitió el proyecto de ley al presidente de la República el 7 de diciembre de 2022 y este fue objetado el 21 de enero de 2023. Por tanto, se verifica que la objeción presidencial fue presentada de forma oportuna, es decir, dentro del plazo de 30 días establecido en el artículo 137 de la CRE.³

IV. Análisis de la objeción presidencial por razones de inconstitucionalidad

13. El presidente de la República presentó una objeción parcial de inconstitucionalidad por el fondo de las siguientes disposiciones:

A. Objeción por inconstitucionalidad al numeral 30 de la disposición reformativa primera (reforma del artículo 147 literal h)

A.1. Contenido de la norma objetada

DISPOSICIONES REFORMATIVAS

³ Se ha considerado que existió un receso parlamentario desde el 19 de diciembre de 2022 hasta el 2 de enero de 2023.

PRIMERA. - Con el fin de impulsar y promover las organizaciones de la economía popular y solidaria, artesanos, pequeños productores, microempresas y emprendimientos, en la *LEY ORGÁNICA DE LA ECONOMÍA POPULAR y SOLIDARIA*, realícense las siguientes reformas:

30. Sustitúyase el artículo 147 por el siguiente:

Artículo 147. – Atribuciones. – La Superintendencia, tendrá las siguientes atribuciones que las ejercerá de manera desconcentrada:

h) Determinar responsabilidades civiles o indicios de responsabilidad penal, en contra de socios, dirigentes, administradores, interventores o liquidadores de las organizaciones sujetas a su control;

A.2 Fundamentos de la objeción

14. La Presidencia afirma que la reforma del artículo 147, letra h de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria contradice lo que sería una competencia exclusiva de la Contraloría General del Estado (CGE) para determinar responsabilidad civil y administrativa e indicios de responsabilidad penal. La Presidencia afirma que la reforma generaría una duplicidad de procesos lo que incide en la seguridad jurídica, en vulneración del artículo 82 de la CRE.
15. Agrega que la reforma ignora el numeral 2 del artículo 212 de la CRE y contraviene el artículo 213 de la CRE relativo a la naturaleza de las superintendencias.⁴

A.3 Respuesta de la Asamblea

16. La Asamblea menciona que, si bien una de las funciones de la CGE es determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, la misma Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado determina que esta entidad podrá intervenir en instituciones de la administración pública y privada, siempre que manejen recursos y bienes públicos.
17. Además, señaló que: (i) el artículo 283 de la Constitución establece que el sistema económico es social y solidario y se integra por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria y las demás que la Constitución determine; y, (ii) según el artículo 213 de la Constitución, las superintendencias son organismos

⁴ CRE, artículo 212: “Serán funciones de la Contraloría General del Estado, además de las que determine la ley: 2. Determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, relacionadas con los aspectos y gestiones sujetas a su control, sin perjuicio de las funciones que en esta materia sean propias de la Fiscalía General del Estado”. Artículo 213: “Las superintendencias son organismos técnicos de vigilancia, auditoría, intervención y control de las actividades económicas, sociales y ambientales, y de los servicios que prestan las entidades públicas y privadas, con el propósito de que estas actividades y servicios se sujeten al ordenamiento jurídico y atiendan al interés general. Las superintendencias actuarán de oficio o por requerimiento ciudadano. Las facultades específicas de las superintendencias y las áreas que requieran del control, auditoría y vigilancia de cada una de ellas se determinarán de acuerdo con la ley”.

técnicos de vigilancia, auditoría, intervención y control de actividades económicas y sus funciones se determinan en la ley.

A.4 Amicus curiae

18. El director nacional de procuraduría jurídica y coactivas de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria indica que de los artículos 212 y 213 de la CRE se desprende que *“la (CGE), está facultada para determinar responsabilidades civiles relacionadas con los aspectos y gestiones sujetas a su control y que a las Superintendencias como organismos técnicos les corresponde ejercer el control de las actividades económicas, sociales y ambientales, y de los servicios que prestan las entidades públicas y privadas, en esa línea la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria ejerce el control de las entidades del sector financiero popular y solidario y de las organizaciones de la economía popular y solidaria, en cuyo ámbito actúa.”*
19. Añade que *“(l)a existencia de la disposición recogida en el proyecto de ley, crearía una incertidumbre jurídica distorsionando la naturaleza, ámbito y funciones de esta Superintendencia determinadas en el artículo 213 de la (CRE)”*.

A.5. Consideraciones de la Corte

20. En virtud de lo mencionado en los párrafos precedentes, esta Corte realiza el análisis a la luz del siguiente problema jurídico:

¿El numeral 30 de la disposición reformativa primera del proyecto de ley (reforma al literal h del artículo 147) inobserva el artículo 212 y contraviene el artículo 213 de la CRE al otorgar a la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria la competencia de determinar responsabilidad civil e indicios de responsabilidad penal en contra de socios, dirigentes, administradores, interventores o liquidadores de las organizaciones sujetas a su control?

21. Las alegaciones de la Presidencia se refieren exclusivamente a las reformas al literal h del numeral 30 del artículo 147 de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria, que establece que la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria tendrá la atribución de *“determinar responsabilidades civiles o indicios de responsabilidad penal, en contra de socios, dirigentes, administradores, interventores o liquidadores de las organizaciones sujetas a su control”*.
22. Por tanto, corresponde a esta Corte, por un lado, distinguir los ámbitos de control de la CGE y de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria; y, por otro lado, identificar si, efectivamente, la reforma del literal h del artículo 147 de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria contraviene los artículos 212 y 213 de la CRE relativo a la naturaleza de estas dos instituciones.
23. De acuerdo con el artículo 211 de la CRE, la CGE es un organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales y de la consecución de los objetivos

de las entidades del sector público y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos.⁵ La CGE se encarga de los procesos de control relacionados con el uso y destino de recursos públicos.

24. Así mismo, el artículo 212 de la CRE establece que serán funciones de la CGE, entre otras:

2. Determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, relacionadas con los aspectos y gestiones sujetas a su control, sin perjuicio de las funciones que en esta materia sean propias de la Fiscalía General del Estado.

25. Ahora bien, de conformidad con el artículo 213 de la CRE, las superintendencias son organismos técnicos de vigilancia, auditoría, intervención y control de las actividades económicas, sociales y ambientales y de los servicios que prestan entidades del sector público y privado, con el fin de que tales actividades y servicios se sujeten al interés general. En relación con ello, de acuerdo al artículo 283 de la CRE, la economía popular y solidaria incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios. Es así que la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria vigila, audita, interviene y controla las cuestiones relativas al desarrollo de actividades económicas, sociales y ambientales de los sujetos bajo su control, que, además deben sujetarse al ordenamiento jurídico y atender al interés general.

26. Por lo señalado en los dos párrafos anteriores, se infiere que la CRE asigna a la CGE y a las superintendencias competencias distintas según su esfera de acción. De modo que, al ser las esferas de control diferentes, no podría existir una duplicidad de procesos en el ejercicio de las competencias que, de acuerdo con la CRE, corresponden a cada uno de estos entes. Por tanto, las esferas de control de la CGE y la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria son distintas, pues cada organismo debe ejercer sus competencias según el ámbito de actuación, es decir, controlar a las organizaciones de

⁵ Las instituciones que están sujetas a control de la CGE son las previstas en los siguientes artículos de la CRE, artículo 225: “El sector público comprende: 1. Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social. 2. Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado. 3. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado. 4. Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos”; y, “Art. 315.- El Estado constituirá empresas públicas para la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y el desarrollo de otras actividades económicas. Las empresas públicas estarán bajo la regulación y el control específico de los organismos pertinentes, de acuerdo con la ley; funcionarán como sociedades de derecho público, con personalidad jurídica, autonomía financiera, económica, administrativa y de gestión, con altos parámetros de calidad y criterios empresariales, económicos, sociales y ambientales. Los excedentes podrán destinarse a la inversión y reinversión en las mismas empresas o sus subsidiarias, relacionadas o asociadas, de carácter público, en niveles que garanticen su desarrollo. Los excedentes que no fueran invertidos o reinvertidos se transferirán al Presupuesto General del Estado. La ley definirá la participación de las empresas públicas en empresas mixtas en las que el Estado siempre tendrá la mayoría accionaria, para la participación en la gestión de los sectores estratégicos y la prestación de los servicios públicos”.

la economía popular y solidaria (Superintendencia de Economía Popular y Solidaria), en contraposición con el control del uso de recursos públicos (CGE).

27. En tal virtud, debido a su naturaleza constitucional, las superintendencias son órganos técnicos que tienen las competencias mencionadas en los párrafos precedentes y ese es su campo de acción. Por ello, no podrían estar investidas de la atribución para determinar responsabilidad civil o indicios de responsabilidad penal, porque esta facultad corresponde a la CGE según el artículo 212 numeral 2 de la CRE. Según el artículo 212 de la CRE otorga a la CGE una facultad de determinar la responsabilidad administrativa, civil culposa e indicios de responsabilidad penal de las entidades del sector público y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos. La CRE es clara al no reconocer esta atribución a las superintendencias, como fue establecido en el párrafo 25 *supra*.
28. La norma impugnada asigna una facultad que es contraria a la competencia que la CRE otorga a las superintendencias en el artículo 213. De esta forma, la disposición objetada, al otorgar a la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria una competencia que no emana de la CRE y que es contraria a la naturaleza de este ente, contiene un vicio de inconstitucionalidad por el fondo y procede la objeción presidencial de esta norma.

B. Objeción por inconstitucionalidad al numeral 9 de la disposición reformativa segunda

B.1. Contenido de la norma objetada

SEGUNDA. - Con el fin de garantizar la protección a las organizaciones de la economía popular y solidaria, artesanos, pequeños productores, microempresas y emprendimientos, en la LEY ORGÁNICA DE REGULACIÓN Y CONTROL DEL PODER DE MERCADO, realícense las siguientes reformas:

9. A continuación del artículo 27, inclúyase el siguiente artículo:

"Artículo 27.2.- Identificación de prácticas y conductas que afectan a las organizaciones de la economía popular y solidaria, artesanos, pequeños productores, microempresas emprendimientos en calidad de proveedores. - La Superintendencia de Control del Poder de Mercado, revisará permanentemente las políticas de ingreso, participación, competencia, selección y cobros excesivos o injustificados que se les impone a los proveedores por parte de los supermercados, específicamente aquellos que involucran a organizaciones de la economía popular y solidaria, artesanos, pequeños productores, microempresas y emprendimientos, propiciando la eliminación de todo tipo de prácticas o conductas que generen un desequilibrio productivo, económico comercial entre distintos operadores económicos.

Cuando la entidad de control identifique que alguna de estas prácticas limita el normal desenvolvimiento y libre desarrollo de las organizaciones de la economía popular y solidaria, artesanos, pequeños productores, microempresas y emprendimientos, en uso de sus atribuciones, luego del debido proceso, garantizando el derecho a la defensa de las

partes, impondrá las medidas correctivas y sanciones pertinentes establecidas en la presente Ley.”

B.2. Fundamentos de la objeción

29. La Presidencia argumenta que el proyecto de ley otorga una facultad reguladora a “*las superintendencias*” (pese a que en el caso concreto se refiere a la Superintendencia de Control del Poder de Mercado), de precios, condiciones o modalidades en las relaciones comerciales, lo que contradeciría lo previsto en los artículos 204 y 213 de la CRE, es decir, las competencias de “*vigilancia, auditoría, intervención y control de las actividades económicas, sociales y ambientales, y de los servicios que prestan las entidades públicas y privadas*”. Consecuentemente, afirma que no son entes reguladores.

30. Alega que la disposición impugnada vulnera el artículo 213 de la CRE, pues:

(...) convierte a la Superintendencia en regulador de precios, condiciones y modalidades en general; ii) no detalla qué precios, condiciones o modalidades regulará, sino establece una potestad arbitraria y discrecional de considerar cualquier precio, condición o modalidad como “excesivos” o “injustificados” sin indicar cuáles serían las razones o criterios para establecer lo que es justificado o justificable; iii) faculta a la Superintendencia a establecer “medidas correctivas” en forma genérica, sin que exista una violación a un tipo administrativo sancionador; iv) no establece un tipo sancionador claro ni sus elementos, otorgando a la Superintendencia una facultad sancionadora en blanco; y, v) viola el principio de reserva de ley al dejar libertad a la Superintendencia para considerar como infracciones conductas no previstas en la ley.

31. Sostiene que la disposición impugnada vulnera el derecho a no ser obligado a hacer algo prohibido o dejar de hacer algo no prohibido por la ley; el derecho a la libertad de contratación; y, el derecho al libre desarrollo de actividades económicas. A consideración de la Presidencia, los precios o plazos no pueden ser fijados como excesivos a criterio de la autoridad, pues aquello depende de las condiciones que mejor se ajusten a la realidad de las personas y a sus modelos de negocio. En este sentido, afirma que, de existir abusos en la fijación de precios y plazos, la ley ya prevé sanciones específicas, que no pueden ser sustituidas por una facultad discrecional “*en un tipo sancionador en blanco*”.

32. De igual forma, argumenta que la disposición impugnada vulnera el derecho a la seguridad jurídica; el principio de presunción de inocencia, pues el texto “*(crea) una categoría sospechosa respecto de los supermercados y ‘grandes operadores económicos’ aunque no define qué consideraría como ‘grandes’*”; y, el principio de tipicidad, dado que la norma no permite identificar qué medidas son injustificadas o excesivas.

33. Alega que las facultades en blanco afectan la seguridad jurídica, pues contradicen el Código de Comercio en lo que tiene que ver con los contratos de provisión y compraventa. De esta manera, afecta también a la Ley Orgánica de Regulación y Control

del Poder de Mercado y la Decisión 608 de la Comunidad Andina de Naciones, que establecen que el ente de control no puede fijar precios, pues aquello “*(anula) la competencia que dichas normas buscan proteger*”. En consecuencia, afirma que los precios deben fijarse libremente entre los productores y compradores, gracias a la competencia.

B.3. Respuesta de la Asamblea Nacional

34. La Asamblea arguye que los objetivos de esta reforma son, principalmente, la emisión de regulaciones que generen un beneficio máximo a los ciudadanos y la evaluación de las regulaciones existentes.
35. Indica que el artículo 335 de la CRE impone al Estado la obligación de regular, controlar e intervenir, cuando sea necesario, en los intercambios y transacciones económicas, así como, definir una política de precios dirigida a proteger la producción nacional y establecer los mecanismos de sanción para evitar cualquier práctica de competencia desleal. Indica que, según el principio de reserva de ley, esta es una facultad de la Asamblea.
36. Añade que la reforma describe de manera clara el fin de continuar con la potestad de la Superintendencia de Control del Poder de Mercado y que, en ninguna parte del artículo, se le impone la fijación de precios, sino únicamente el control.

B.4. Amicus curiae

37. Juan Carlos Herrera señala que la reforma “*busca restringir de forma inconstitucional la libertad de realizar actividades económicas sin otras restricciones que las establecidas en la Constitución o la ley*”.
38. Agrega que “*(l)a determinación de políticas comerciales y otras de esa misma naturaleza corresponden ser diseñadas y ejecutadas de acuerdo a las interacciones propias del mercado. Si estas per se no se encuentran prohibidas/restringidas, una Superintendencia no puede ser el ente estatal que en base a su subjetividad (la del funcionario público) pueda corregirlas y sancionarlas*”.

B.5. Consideraciones de la Corte

39. De los fundamentos presentados por la Presidencia y la respuesta de la Asamblea, se advierte que tales argumentos se orientan a cuestionar si la norma objetada otorga potestades a la Superintendencia de Control del Poder de Mercado que, de acuerdo con la CRE no le corresponde. Por ello, este Organismo analizará si las normas objetadas contravienen el artículo 213 de la CRE, el principio de reserva de ley y el derecho a la seguridad jurídica. En tal virtud, el análisis que realizará esta Corte se basa en el siguiente problema jurídico:

¿El numeral 9 de la disposición reformativa segunda del proyecto de ley contraviene el artículo 213 de la CRE, el principio de reserva de ley y el derecho a la seguridad jurídica al otorgar la competencia a la Superintendencia de Control del Poder de Mercado para crear políticas de precios y sanciones?

40. Las objeciones de la Presidencia se refieren a que, por un lado, (i) el proyecto de ley confiere a la Superintendencia de Control de Poder de Mercado la potestad de regular políticas de precios, condiciones o modalidades en las relaciones comerciales, lo que no sería competencia de esta superintendencia de acuerdo con el artículo 213 de la CRE, y, por otro lado, (ii) crear sanciones que requieren necesariamente ser reguladas a través de ley.

41. En relación con el primer punto (i) (competencias de las superintendencias), el inciso primero del artículo 213 de la CRE prevé que:

Las superintendencias son organismos técnicos de vigilancia, auditoría, intervención y control de las actividades económicas, sociales y ambientales, y de los servicios que prestan las entidades públicas y privadas, con el propósito de que estas actividades y servicios se sujeten al ordenamiento jurídico y atiendan al interés general. Las superintendencias actuarán de oficio o por requerimiento ciudadano. Las facultades específicas de las superintendencias y las áreas que requieran del control, auditoría y vigilancia de cada una de ellas se determinarán de acuerdo con la ley.

42. La norma impugnada regula las competencias de: (a) *revisar* políticas de ingreso, participación, competencia, selección y cobros excesivos a los proveedores por parte de los supermercados; (b) *propiciar* la eliminación todo tipo de prácticas que generen un desequilibrio productivo, económico o comercial entre operadores económicos; (c) *identificar* prácticas que limitan el normal desenvolvimiento y libre desarrollo de las organizaciones de la economía popular y solidaria ; e, (d) *imponer* las medidas correctivas y sanciones previstas en la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado.

43. Las competencias referidas en el párrafo precedente, corresponden a las potestades de vigilancia, auditoría, intervención y control, es decir, a las funciones que el artículo 213 asigna a las superintendencias. Consecuentemente, no implican una determinación, en el caso concreto, de políticas de precios, sino el control de aquello que ya está regulado en la ley, como son las políticas de participación y competencia.

44. Cabe resaltar que las competencias de esta superintendencia señaladas en el párrafo 42 *supra*, se deben ejecutar en observancia del precepto constitucional de la prevalencia del interés general sobre el interés particular, de conformidad con el numeral 2 del artículo 85 de la CRE.⁶ Así, en vista de que tales atribuciones de la Superintendencia

⁶ CRE, artículo 85: “La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones: 2. 2. Sin perjuicio de la prevalencia del interés general sobre el interés particular, cuando los efectos de la ejecución de las políticas públicas o prestación de bienes o servicios públicos

buscan asegurar el interés general, no deben entenderse como una facultad de fijar precios o condiciones, en contravención de los artículos 335 y 336 de la CRE.

45. Consecuentemente, las competencias establecidas en el numeral 9 de la disposición segunda del proyecto de ley no se extralimitan en relación con las competencias que el artículo 213 de la CRE confiere a las superintendencias.

46. Respecto al segundo punto (ii) (competencia para crear sanciones), el artículo 132 CRE determina que:

Se requerirá ley en los siguientes casos: (...) 2. Tipificar infracciones y establecer las sanciones correspondientes.

47. Por otro lado, el artículo 76 numeral 3 de la CRE establece que “(n)adie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley”.

48. El numeral 9 de la disposición reformativa segunda manda que, cuando la entidad de control identifique alguna práctica que limite el libre desarrollo de los operadores económicos y de las organizaciones de la economía popular y solidaria, luego del debido proceso y garantizando el derecho a la defensa de las partes, impondrá las medidas correctivas y sanciones ya establecidas en la Ley Orgánica de la Regulación y Control del Poder de Mercado.

49. Es decir, la norma objetada determina la competencia de la Superintendencia de Control del Poder de Mercado de imponer sanciones frente a prácticas abusivas, potestad que le corresponde como ente técnico de vigilancia y control, de acuerdo al artículo 213 de la CRE.

50. De ello que, la norma impugnada no le otorga la competencia para crear sanciones o medidas correctivas, sino para aplicar las que ya están tipificadas en la ley, de conformidad con los artículos 76 numeral 3 y 132 de la CRE.

51. Ahora bien, en la misma línea del párrafo 44 *supra*, debe entenderse que la competencia de la Superintendencia de Control del Poder de Mercado para imponer medidas correctivas y sanciones no implica una autorización para que este organismo cree e imponga políticas de precios o condiciones que podrían contravenir la libre competencia y que excederían el marco de actuación de la Superintendencia.

52. Por lo expuesto en los párrafos precedentes, el numeral 9 de la disposición reformativa segunda no contraviene el principio de reserva de ley establecido en el numeral 2 del artículo 132, el numeral 3 del artículo 76, ni el artículo 213 de la CRE.

vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, la política o prestación deberá reformularse o se adoptarán medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto”.

53. En relación con la alegación de la presunta vulneración al derecho a la seguridad jurídica⁷, cabe señalarse que la norma impugnada tiene una naturaleza declarativa de la competencia de imponer sanciones y medidas correctivas de la Superintendencia. Si bien la norma objeto de la objeción presidencial no contiene infracciones específicas, debe entenderse que hace referencia a las que ya constan en una norma previa que es, en este caso, la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder del Mercado. De modo que la norma objetada no contraviene al derecho referido, esto es, la seguridad jurídica.
54. En este sentido, la objeción presidencial no es procedente al no contener la norma vicios de inconstitucionalidad por el fondo al estar sujeta a los parámetros analizados en la presente sección.
55. Respecto del cargo resumido en el párrafo 33 *supra*, cabe recordar a la Presidencia que a este Corte no le corresponde pronunciarse sobre presuntas incompatibilidades entre normas infraconstitucionales.

C. Objeción por inconstitucionalidad de los numerales 12 y 13 de la disposición reformativa segunda

C.1. Contenido de la norma objetada

a. Numeral 12 de la disposición reformativa segunda (a la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado)

12. Sustitúyase el segundo párrafo del artículo 31, por el siguiente:

“Si la Superintendencia de Competencia Económica comprobare que una ayuda otorgada por el Estado mediante recursos públicos no cumpliera con el fin para el cual se otorgó, o se aplicare de manera abusiva o contraría al objeto de esta Ley, mediante informe motivado con carácter vinculante, instará y promoverá su supresión o modificación dentro del plazo que determine.”

b. Numeral 13 de la disposición reformativa segunda (a la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado)

13. Sustitúyase el artículo 32, por el siguiente:

“Artículo 32.- Autorización excepcional reservada al Ejecutivo. - Corresponde a la Función Ejecutiva, de modo excepcional y temporal, mediante Decreto Ejecutivo, la definición de políticas de precios necesarias para beneficio del consumo popular, así como para la protección de la producción nacional y la sostenibilidad de la misma.

En el sector agroalimentario se podrá establecer mecanismos para la determinación de precios referenciales.

⁷ El artículo 82 de la CRE prevé que: “el derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.

La Superintendencia de Competencia Económica examinará permanentemente los efectos de las políticas de precios autorizadas bajo este artículo. Si la Superintendencia de Competencia Económica comprobare que, una política de precios no cumpliere con el fin para el cual se otorgó, tuviere efectos perniciosos en términos agregados, se aplicare de manera abusiva o contraríe al objeto de esta Ley, mediante informe motivado, con carácter vinculante, instará o promoverá su supresión o modificación dentro del plazo que determine.”

C.2. Fundamentos de la objeción

a. Numeral 12 de la disposición reformatoria segunda

- 56.** La Presidencia afirma que la disposición impugnada convierte en vinculantes las recomendaciones de las superintendencias; permite a la Superintendencia de Control del Poder de Mercado⁸ suspender leyes, reglamentos, subsidios, precios regulados, “*entre otros que pueden considerarse ayudas públicas*”. Esto implicaría otorgar al ente de control funciones administrativas y legislativas, “*que no son constitucionales ni democráticos*”. Por tanto, la disposición implicaría otorgar funciones del ejecutivo a un ente que pertenece a otra función del Estado, lo que altera el sistema de pesos y contrapesos previstos en la CRE.
- 57.** En consecuencia, la Presidencia alega que la disposición impugnada vulnera los artículos 213, el numeral 4 del artículo 147⁹, el artículo 132¹⁰, los numerales 15 y 16 del artículo 66¹¹ de la CRE.

b. Numeral 13 de la disposición reformatoria segunda

- 58.** La Presidencia alega que, el permitir que las superintendencias revisen de forma vinculante las políticas de precios que se implementa desde la Función Ejecutiva, implica extralimitar las competencias de dichos entes de control conforme al artículo 213 de la CRE y, por tanto, vulnera el artículo 147 numeral 4 de la CRE.

C.3. Respuesta de la Asamblea

⁸ Si bien se advierte que el proyecto de ley pretende sustituir el nombre “*Superintendencia de Control de Poder de Mercado*” por “*Superintendencia de Competencia Económica*”, esta Corte se referirá a este ente de acuerdo a su denominación actual.

⁹ CRE, artículo 147: “*Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que determine la ley: 4. Presentar al Consejo Nacional de Planificación la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo para su aprobación*”.

¹⁰ CRE, artículo 1332: “*La Asamblea Nacional aprobará como leyes las normas generales de interés común. Las atribuciones de la Asamblea Nacional que no requieran de la expedición de una ley se ejercerán a través de acuerdos o resoluciones. Se requerirá de ley en los siguientes casos: 1. Regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales*”.

¹¹ CRE, artículo 66: “*Se reconoce y garantizará a las personas: 15. El derecho a desarrollar actividades económicas, en forma individual o colectiva, conforme a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental. 16. El derecho a la libertad de contratación*”.

a. Numeral 12 de la disposición reformativa segunda

59. La Asamblea manifiesta que la reforma no pretende que las superintendencias se arroguen funciones que son exclusivas de las Funciones Ejecutiva y Legislativa.
60. Señala que la reforma tiene como objetivo que la Superintendencia tenga la potestad de volver vinculantes las recomendaciones que resulten de su evaluación, de modo que sea posible que las políticas de precios o las ayudas públicas que no cumplan con su fin o distorsionen la competencia, sean suprimidas o modificadas por los efectos perjudiciales que puedan tener en el mercado.

b. Numeral 13 de la disposición reformativa segunda

61. La Asamblea indica que el objeto de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado y del marco de atribuciones institucionales es inequívoco respecto a que la misión principal de la Superintendencia es velar por la competencia económica.
62. Señala que, bajo el principio de legalidad, la Superintendencia se limita a cumplir lo que la ley le faculta. No obstante, menciona que es importante identificar la efectividad de la política de precios que se adopte, con el objetivo de defender los derechos de los consumidores.

C.4. Amici curiae

63. El superintendente de control del poder de mercado indica que *“(e)l veto presidencial parte de una errónea interpretación respecto del fin legítimo que persigue la propuesta de articulado contenida en la Disposición Reformativa Segunda en los numerales 12, 13 y 17, ya que no se está dotando de atribuciones regulatorias a la Superintendencia de Control del Poder de Mercado; por el contrario, el artículo pretende reforzar su deber constitucional de vigilancia y control”*.
64. Añade que *“el proyecto de articulado no limita, ni menoscaba el ejercicio de las facultades regulatorias y de emisión de política pública que le competen a la Función Ejecutiva, por el contrario, fortalece la seguridad jurídica, ya que la Superintendencia de Control del Poder de Mercado solicitará técnicamente la observancia y cumplimiento de lo previsto en la LORCPM, en consecuencia, es esencial que las recomendaciones que expida este Organismo Técnico de Control sean de carácter vinculante”*.
65. Juan Carlos Herrera menciona que el numeral 13 de la disposición reformativa segunda *“pretende violentar el artículo 141, y las atribuciones y deberes del Presidente de la República establecidos en el artículo 147 de nuestra Constitución, especialmente, la atribución de establecer políticas públicas”*.

C.5. Consideraciones de la Corte

66. De los fundamentos presentados por la Presidencia y la respuesta de la Asamblea, se observa que tales argumentos se dirigen a cuestionar si las normas objetadas otorgan potestades a la Superintendencia de Control del Poder de Mercado que, de acuerdo con la CRE, corresponden a la Función Ejecutiva y Legislativa. Por ello, este Organismo analizará si las normas objetadas contravienen los artículos 132 numeral 1, 147 numeral 3¹² y 213 de la CRE. En tal virtud, el análisis que realizará esta Corte se basa en el siguiente problema jurídico:

¿Los numerales 12 y 13 de la disposición reformativa segunda del proyecto de ley contravienen los artículos 132 numeral 1, 147 numeral 3 y 213 de la CRE al conferir a la Superintendencia de Control del Poder de Mercado la competencia de regular la modificación o supresión de ayudas públicas y políticas de precios?

67. Las objeciones de la presidencia se refieren a la concesión de competencias a la Superintendencia de Control del Poder de Mercado para “suprimir” o “modificar” ayudas públicas y políticas de precios. Es decir, alega que el proyecto de ley permite a este organismo de control que, a través de informes vinculantes, dispongan la modificación o eliminación de ayudas públicas y políticas de precios determinadas a través de leyes, reglamentos y subsidios.
68. Las disposiciones objetadas señalan que si la Superintendencia de Control del Poder de Mercado identifica que una ayuda pública o políticas de precios no cumple con el fin para el que fue creada o se aplica de manera abusiva, a través de un informe “vinculante”, “instará” o “promoverá” su “supresión” o “modificación” dentro del plazo que esta Superintendencia determine.
69. Los términos referidos en el párrafo precedente son contradictorios en sí mismos, por ello, al otorgar a la Superintendencia la facultad contradictoria de “promover o instar” la supresión o modificación de una ayuda pública o políticas de precios, pero de manera “vinculante”, las disposiciones impugnadas aplican de manera imprecisa la competencia constitucional de control y auditoría de estas entidades. Por lo tanto, esta Corte se pronunciará respecto de si una superintendencia puede emitir informes “vinculantes” que supriman o modifiquen ayudas públicas o políticas de precios otorgadas por el Estado.
70. En relación con lo previsto en el artículo 213 de la CRE, conforme fue establecido en el análisis del problema jurídico previo, las superintendencias tienen facultades de vigilancia, auditoría, intervención y control de las actividades económicas, sociales y ambientales y de servicios que prestan entidades públicas y privadas sujetas a su control de acuerdo con la ley. Sin embargo, la norma constitucional no otorga a estas entidades la competencia de interferir con la creación de políticas públicas de forma alguna, lo que incluye a las políticas de precios, además de las ayudas públicas.

¹² Si bien la objeción presidencial hace referencia al numeral 4 del artículo 147, se observa que lo que concierne a las políticas públicas está previsto en el numeral 3 del mismo artículo.

71. En este sentido, sobre la intervención del Estado en la economía, el artículo 335 de la CRE señala lo siguiente:

El Estado regulará, controlará e intervendrá, cuando sea necesario, en los intercambios y transacciones económicas; y sancionará la explotación, usura, acaparamiento, simulación, intermediación especulativa de los bienes y servicios, así como toda forma de perjuicio a los derechos económicos y a los bienes públicos y colectivos.

El Estado definirá una política de precios orientada a proteger la producción nacional, establecerá los mecanismos de sanción para evitar cualquier práctica de monopolio y oligopolio privados, o de abuso de posición de dominio en el mercado y otras prácticas de competencia desleal.

72. En relación con el artículo 335 de la CRE relativo a la definición de políticas de precios por parte del Estado, el numeral 3 del artículo 147 de la CRE dispone que “(s)on atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que determine la ley: 3. Definir y dirigir las políticas públicas de la Función Ejecutiva”.¹³ Las políticas referidas, incluyen a las políticas de precios y ayudas públicas.
73. Por otro lado, el numeral 1 del artículo 132 de la CRE prevé que la Asamblea Nacional aprobará como leyes las normas generales que: “(...) Regul(en) el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales”. Así, en la medida que regulan el ejercicio de derechos, las ayudas públicas pueden también ser emitidas a través de leyes.
74. Por tanto, la creación, definición, supresión y modificación de cualquier tipo de políticas de precios y ayudas públicas, son competencias que no les corresponderían a las superintendencias. En esta línea, de acuerdo al artículo 213 de la CRE, la naturaleza de las superintendencias, como se analizó en la sección anterior, corresponde a organismos técnicos de control, vigilancia, auditoría e intervención de las actividades económicas, sociales y ambientales de los sujetos bajo el control de estos entes.
75. Consecuentemente, la Superintendencia de Control del Poder de Mercado no tiene competencia para suprimir o modificar las políticas de precios y ayudas públicas mediante informes “vinculantes”, sino que posee la atribución para revisar y proponer las medidas que considere adecuadas para el desarrollo progresivo del régimen económico y para verificar que los organismos bajo su control las cumplan.
76. Así mismo, de advertir obstáculos o fallas en la aplicación de las políticas de precios o ayudas públicas, pueden recomendar actuaciones, a partir de sus competencias como entes técnicos y especializados. Esto, con el fin de que las actividades y servicios

¹³ En relación con esta norma constitucional, en virtud del artículo 35 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado, la Junta de Regulación ejerce una facultad regulatoria para cumplir los cometidos que devienen del ejercicio de las facultades de la Función Ejecutiva, entre las cuales está la definición y dirección de las políticas públicas. Por su parte, la competencia de la Superintendencia se atañe al control.

prestados por las entidades públicas y privadas se sujeten al ordenamiento jurídico ecuatoriano y a lo regulado por las entidades competentes.

77. En ese sentido, los informes emitidos, en este caso, por la Superintendencia de Control del Poder de Mercado, contendrán un análisis técnico en la materia y podrán incluir las recomendaciones del caso.
78. No obstante, las disposiciones reformativas impugnadas determinan que los informes de la Superintendencia de Control del Poder de Mercado tendrán el carácter de “vinculantes” para la “supresión” y “modificación” de las políticas de precios y ayudas públicas creadas por otras funciones del Estado. El carácter vinculante de los informes emitidos por este ente, de conformidad con los párrafos anteriores, es una extralimitación de lo previsto en el artículo 213 para las superintendencias y, adicionalmente, contraviene a los artículos 132 numeral 1, 147 numeral 3 y 213 de la CRE.
79. Por todo lo expuesto, la Corte concluye que existe un vicio de inconstitucionalidad por el fondo en los términos advertidos en la presente sección y procede la objeción presidencial respecto a los numerales 12 y 13 de la disposición reformativa segunda del proyecto de ley.

D. Objeción por inconstitucionalidad al numeral 17 de la disposición reformativa segunda (de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado)

D.1. Contenido de la norma objetada

17. Sustitúyase el numeral 11 del artículo 38, por el siguiente:

“11. Emitir recomendaciones de carácter general o sectorial respecto a las modalidades de la competencia en los mercados, las cuales para los casos de las entidades públicas tendrán carácter vinculante.”

D.2. Fundamentos de la objeción

80. En relación con esta disposición, la Presidencia repite los argumentos resumidos en los párrafos 56 y 57 *supra*, es decir, la Presidencia alega que, el permitir que las superintendencias revisen de forma vinculante las políticas de precios que se implementa desde la Función Ejecutiva, implica extralimitar las competencias de dichos entes de control conforme al artículo 213 de la CRE y, por tanto, contraviene los artículos 132 numeral 1 y el artículo 147 numeral 3¹⁴ de la CRE.

D.3. Respuesta de la Asamblea

¹⁴ Si bien la objeción presidencial hace referencia al numeral 4 del artículo 147, se observa que lo que concierne a las políticas públicas está previsto en el numeral 3 del mismo artículo.

- 81.** La Asamblea menciona, nuevamente, que el objeto de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado y del marco de atribuciones institucionales es inequívoco respecto a que la misión principal de la Superintendencia es velar por la competencia económica.
- 82.** Agrega que, bajo el principio de legalidad, la Superintendencia se limita a cumplir con aquello que la ley le permite. Sin embargo, indica que es importante identificar las modalidades de competencia de los mercados, con el objetivo de defender los derechos de los consumidores y generar recomendaciones, en base a estudios técnicos, para el mejoramiento de la dinámica mercantilista.

D.4. Amicus curiae

- 83.** El superintendente de Control del Poder de Mercado señala que con la reforma “*la Superintendencia, a través de procedimientos metodológicos de evaluación previamente establecidos, prevendría que sus actuaciones sean dadas con discrecionalidad o con arbitrariedad, y por el contrario, de manera técnica promovería correcciones positivas en la normativa o regulaciones expedidas por los diferentes organismos de la administración pública para un mejor funcionamiento y desarrollo de los mercados*”.

D.5. Consideraciones de la Corte

- 84.** De los argumentos de la objeción y la contestación de la Asamblea, se advierte que tales cargos se dirigen a cuestionar si las normas objetadas otorgan potestades a la Superintendencia de Control del Poder de Mercado que, de acuerdo con la CRE, corresponden a la Función Ejecutiva. Por ello, este Organismo analizará si las normas objetadas contravienen los artículos 147 numeral 3¹⁵ y 213 de la CRE.
- 85.** Con base en lo señalado en los párrafos precedentes, esta Corte ciñe su examen al siguiente problema jurídico:

¿El numeral 17 de la disposición reformativa segunda del proyecto de ley contraviene a los artículos 213 y 147 numeral 3 de la CRE por otorgar a la Superintendencia de Control del Poder de Mercado la competencia de emitir recomendaciones sobre las modalidades de la competencia en los mercados de carácter vinculante solamente para entidades públicas?

- 86.** Esta Corte verificará si la Superintendencia referida en la objeción concreta puede emitir o no recomendaciones sobre las modalidades de la competencia en los mercados de forma vinculante.

¹⁵ Si bien la objeción se refiere al numeral 4 del artículo 147, de los argumentos se entiende que se refiere al numeral 3 del mismo artículo.

87. Así, de conformidad con el artículo 335 transcrito en el párrafo 71 *supra*, el Estado intervendrá “*cuando sea necesario*” en las transacciones económicas. Esto es así, debido a las distintas dinámicas comerciales que se desarrollan en el mercado, de las que nacen regulaciones que componen el derecho de la competencia.
88. De esta manera, de acuerdo con lo establecido en el mismo artículo, una de las formas en las que el Estado interviene es para definir una política económica que proteja a la producción nacional y elimine prácticas de competencia desleal. Lo indicado, se fortalece pues, al tener la República del Ecuador una economía popular y solidaria, de conformidad con el artículo 283 de la CRE, el Estado no debe solo velar por una competencia leal, sino una competencia en igualdad de condiciones para los medianos y pequeños productores, que permitan al país desarrollar su producción nacional.
89. Así, la intervención del Estado en la economía es justificable en la medida que debe “*(velar) por el comercio justo como medio de acceso a bienes y servicios de calidad, que minimice las distorsiones de la intermediación y promueva la sustentabilidad. El Estado asegurará la transparencia y eficiencia en los mercados y fomentará la competencia en igualdad de condiciones y oportunidades*”.¹⁶
90. Es decir, la CRE reconoce el fin de garantizar la transparencia en las relaciones comerciales, lo que incluye, tanto a los productores y proveedores de servicios, como a los consumidores. Es decir, eliminar o incluir las barreras necesarias que influyen en el normal desarrollo de la competencia, con el objetivo de garantizar servicios y productos de calidad, así como garantizar que los productores y proveedores logren competir en el mercado, en observación del régimen económico social y solidario previsto en la CRE.
91. Así, una vez establecido que el Estado tiene potestades interventoras, queda por dilucidar si la Superintendencia de Control del Poder de Mercado, al ser parte del Estado, puede tener competencias reguladoras que influyan directamente en la adopción de políticas económicas y de desarrollo.
92. Como se indicó en el párrafo 25 *supra*, las superintendencias son entes técnicos y especializados, que, de conformidad con el artículo 213 de la CRE, pueden emitir recomendaciones, que no contraríen sus competencias de control y vigilancia y, además, deben hacerlo de forma recurrente y oportuna, para cumplir con su rol de organismos técnicos y de control de las actividades económicas, sociales y ambientales y de servicios que prestan entidades públicas y privadas.
93. Ahora, si bien debe emitir recomendaciones a partir de su experticia y competencia, la Superintendencia de Control del Poder de Mercado no puede extralimitar su competencia de control, auditoría y vigilancia, con la adopción y establecimiento de las modalidades de competencia en el mercado, mediante informes vinculantes. De acuerdo a lo analizado, las superintendencias solamente tienen facultades sancionadoras y regulatorias con el fin de prevenir, promocionar y controlar las prácticas de los órganos

¹⁶ CRE, artículo 336.

que están bajo su control, pero no para emitir informes vinculantes que puedan definir y dirigir las políticas que rigen dichas prácticas. Esto último, es competencia del Estado central de conformidad con el numeral 5 del artículo 261, en concordancia con el numeral 3 del artículo 147.¹⁷

- 94.** Por tanto, las recomendaciones que provengan del ente especializado y técnico en la materia, es decir, la Superintendencia de Control del Poder de Mercado, tendrán solamente dicho carácter facultativo. Sin embargo, en el caso concreto, el carácter que otorga la norma impugnada a las recomendaciones es “*vinculante*”, lo que implica que se le atribuye una competencia que extralimita lo previsto en el artículo 213 de la CRE para los casos de las superintendencias, en contraposición, además, con lo previsto en los artículos 147, numeral 3 y 261, numeral 5 de la CRE.
- 95.** De esta forma, la Corte concluye que el numeral 17 de la disposición reformativa segunda contraviene los artículos 213 y 147, numeral 3 de la CRE. Por tanto, existe un vicio de inconstitucionalidad por el fondo en los términos advertidos en la presente sección y procede la objeción presidencial respecto a tal norma.

E. Disposición transitoria sexta

E.1. Contenido de la norma objetada

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

SEXTA. - *La Junta de Regulación a la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado, en el plazo máximo de seis meses contados desde la vigencia de esta normativa, diseñará la norma técnica para los operadores económicos del sector de bienes de consumo corriente alimenticio y/o no alimenticio y de servicios y las organizaciones de la economía popular y solidaria, artesanos, pequeños productores, microempresas y emprendimientos que mantengan relaciones comerciales contractuales, a fin de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 10 de la presente Ley.*

E.2. Fundamentos de la objeción

- 96.** La Presidencia alega que la disposición impugnada vulnera el derecho a la libre contratación, pues al permitir que la Junta de Regulación regule plazos, objetos, condiciones y modalidades, causa como efecto que exista un riesgo de “*sustituir la amplia variedad de modelos de negocio, amplia variedad de relaciones contractuales y formas de relaciones jurídica (...), por la decisión centralizada en una entidad gubernamental concentrada en el Ejecutivo*”.

E.3. Respuesta de la Asamblea

¹⁷ Corte Constitucional de la República del Ecuador, sentencia No. 53-11-IN/21 y acumulados, de 10 de noviembre de 2021, párr. 118; CRE, artículo 261: “*El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre: 5. Las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria; fiscal y monetaria; comercio exterior y endeudamiento*”.

- 97.** La Asamblea argumenta que la disposición transitoria sexta alienta la inversión y la competencia, con el fin de que aparezcan nuevos agentes que realicen venta al por menor en comercios no especializados.
- 98.** Añade que es imposible anticipar en la normativa todas las estrategias de “marketing” que un nuevo agente pueda aplicar para darse a conocer en el mercado. Y que, por tanto, es razonable otorgar un periodo para que los nuevos agentes adecuen su comportamiento al proyecto de ley, sin que esto influya en su decisión de entrada a los diferentes mercados.
- 99.** Finalmente, la Asamblea indica que el objetivo del proyecto de ley es garantizar, promover y regular el desarrollo integral de las organizaciones de la economía popular y solidaria, artesanos, pequeños productores, microempresas y emprendimientos. Y que el proyecto de ley no vulnera ninguna disposición constitucional.

E.4. Amicus curiae

- 100.** Juan Carlos Herrera señala que “(e)sta disposición tiene la finalidad doble de por un lado, indirectamente, alterar las atribuciones y deberes de la función ejecutiva –que integra la Junta de Regulación a través de diferentes carteras de estado–; y, por otro, restringir la libertad de ejercer actividades económicas y la libertad contractual”.

E.5. Consideraciones de la Corte

- 101.** A la luz de lo previsto en los párrafos precedentes, la Corte desarrolla su análisis constitucional con base en el siguiente problema jurídico:

¿La disposición transitoria sexta del proyecto de ley vulnera el derecho a la libertad de contratación al conferir a la Junta de Regulación la competencia de diseñar la norma técnica para los operadores económicos y organizaciones de la economía popular y solidaria con el fin de cumplir con el artículo 10 del proyecto de ley?

- 102.** De acuerdo con lo analizado en el problema jurídico anterior, el Estado puede intervenir en el mercado a través de la emisión de políticas económicas y de desarrollo. Esto de conformidad con el párrafo 88 *supra*, es decir, la competencia del Estado central.
- 103.** El artículo 141 de la CRE determina que la Función Ejecutiva está integrada, entre otros, por los organismos e instituciones “necesarios para cumplir, en el ámbito de su competencia, las atribuciones de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales y planes que se creen para ejecutarlas”.
- 104.** Por su parte, la Junta de Regulación de Control del Poder de Mercado se integra por las máximas autoridades de las carteras de Estado a cargo de la producción, política económica, los sectores estratégicos y el desarrollo social.¹⁸

¹⁸ Ley Orgánica de la Regulación y Control del Poder de Mercado, artículo 35.

105. Por tanto, al ser la Junta de Regulación de Control del Poder de Mercado, parte de la Función Ejecutiva, dicha entidad tiene la potestad de regular normas técnicas con el fin de cumplir lo dispuesto en la ley que regula, pues estas permiten controlar, supervisar y regular acciones para evitar las prácticas indeseables que distorsionan la libre competencia.

106. Ahora, si bien la Junta de Regulación tiene la competencia para diseñar normas técnicas, la ley debe establecer los fines para los cuales se está otorgando tal facultad, de modo que sea posible advertir los efectos que la norma impugnada puede o no tener en el mercado y en el derecho a la libertad de contratación, cuya contravención ha sido alegada por la Presidencia.

107. En relación con el párrafo anterior, esta Corte observa un error de técnica legislativa en la norma impugnada, pues para determinar el fin de la norma se remite a una disposición normativa, es decir, al artículo 10 “*de la presente Ley*”, que no existe en el proyecto de ley, ya que este solo cuenta con 9 artículos. De esta forma, la Corte no puede analizar un vicio de inconstitucionalidad, respecto de los efectos que tienen que ver con una norma inexistente. Por tanto, este Organismo se abstiene de realizar consideraciones adicionales.

V. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

- 1.** Declarar procedente la objeción parcial de inconstitucionalidad por el fondo presentada por el Presidente de la República, respecto de las siguientes disposiciones:
 - i.** Numeral 30 de la disposición reformativa primera, solamente en relación con la reforma que realiza al artículo 147 literal h de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria, por contener un vicio de inconstitucionalidad por el fondo al contravenir el artículo 212 numeral 2 de la CRE.
 - ii.** Números 12 y 13 de la disposición reformativa segunda por contener un vicio de inconstitucionalidad por el fondo al contravenir los artículos 132 numeral 1, 147 numeral 3 y 213 de la CRE.
 - iii.** Numeral 17 de la disposición reformativa segunda por contener un vicio de inconstitucionalidad por el fondo al contravenir los artículos 213, 147 numeral 3 y 261 de la CRE.
- 2.** Desestimar la objeción de inconstitucional por el fondo presentada por la Presidencia respecto del numeral 9 de la disposición reformativa segunda del proyecto de ley.

3. La Asamblea Nacional realizará las enmiendas necesarias exclusivamente dirigidas a eliminar las inconstitucionalidades dictaminadas en el presente Dictamen, luego de lo cual el proyecto deberá pasar a la sanción del presidente de la República, conforme al artículo 139 de la CRE.
4. Notifíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con cinco votos a favor de las Juezas Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; y, cuatro votos salvados de los Jueces Constitucionales Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado y Richard Ortiz Ortiz, en sesión extraordinaria de jueves 30 de marzo de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

DICTAMEN No. 2-23-OP/23

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet

I. Antecedentes

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 30 de marzo de 2023, aprobó el Dictamen N°. 2-23-OP/23 (“**Dictamen de mayoría**”), en el que analizó la objeción presidencial de ciertas disposiciones reformativas contenidas en el “*Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria de Diversos Cuerpos Legales, para el Fortalecimiento, Protección, Impulso y Promoción de las Organizaciones de la Economía Popular y Solidaria, Artesanos, Pequeños Productores, Microempresas y Emprendimientos*” (“**Proyecto de ley**”). En tal sentido, declaró la procedencia de las objeciones en contra del artículo 30 de la disposición reformativa primera (reforma al artículo 147 letra h), 12, 13 y 17 de la disposición reformativa segunda del Proyecto de Ley; y, desestimó la objeción presidencial del numeral 9 de la disposición reformativa segunda del proyecto de ley.
2. Respetando la decisión de mayoría, desarrollo el presente voto salvado por disentir con el análisis respecto a la objeción por inconstitucionalidad al numeral 9 de la disposición reformativa segunda.

II. Análisis

2.1. Objeción por inconstitucionalidad al numeral 9 de la disposición reformativa segunda

3. La norma objetada por el presidente determina lo siguiente:

SEGUNDA. - Con el fin de garantizar la protección a las organizaciones de la economía popular y solidaria, artesanos, pequeños productores, microempresas y emprendimientos, en la **LEY ORGÁNICA DE REGULACIÓN Y CONTROL DEL PODER DE MERCADO**, realícense las siguientes reformas:

9. A continuación del artículo 27, inclúyase el siguiente artículo:

Artículo 27.2.- Identificación de prácticas y conductas que afectan a las organizaciones de la economía popular y solidaria, artesanos, pequeños productores, microempresas emprendimientos en calidad de proveedores. - La Superintendencia de Control del Poder de Mercado, revisará permanentemente las políticas de ingreso, participación, competencia, selección y cobros excesivos o injustificados que se les impone a los proveedores por parte de los supermercados, específicamente aquellos que involucran a organizaciones de la economía popular y solidaria, artesanos, pequeños productores, microempresas y emprendimientos, propiciando la eliminación de todo tipo de prácticas o conductas que generen un desequilibrio productivo, económico comercial entre distintos operadores económicos.

Cuando la entidad de control identifique que alguna de estas prácticas limita el normal desenvolvimiento y libre desarrollo de las organizaciones de la economía popular y solidaria, artesanos, pequeños productores, microempresas y emprendimientos, en uso de sus atribuciones, luego del debido proceso, garantizando el derecho a la defensa de las partes, impondrá las medidas correctivas y sanciones pertinentes establecidas en la presente Ley.

4. El presidente de la República alegó que la norma referida otorgaba a la Superintendencia la facultad de establecer políticas de precios, condiciones o modalidades comerciales; lo que resulta contrario a sus competencias conforme a los artículos 204 y 213 de la Constitución. En concreto, afirmó que:

Sin duda, esto genera una violación al artículo 213 de la Constitución, pues pervierte el rol de la Superintendencia, de ser un ente de control a un regulador de precios, condiciones y modalidades en las relaciones comerciales, con facultades sancionadoras discrecionales y sin limitante alguno.

5. Por otro lado, cuestiona que la norma objetada transgrede la seguridad jurídica porque crea una “*categoría sospechosa*” respecto de “*los supermercados y grandes operadores económicos*” sin que defina cómo identificar a un “*gran*” operador. En la misma línea, la norma no determina cómo identificar si un precio es injustificado o excesivo.
6. Igualmente, arguye que se trastoca la libertad de contratación reconocida en el numeral 16 del artículo 66 de la Constitución, pues la norma objetada inobserva que los precios son parte de la relación contractual y se fijan por las partes. En función de lo anterior, advierte que la disposición puede entrar en conflicto con el Código de Comercio y crear inseguridad jurídica respecto de contratos como el de provisión o compraventa que podrían anularse por discrecionalidad de la Superintendencia. Además, sería contraria a la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado y la Decisión 608 de la Comunidad Andina de Naciones.
7. Al respecto, el Dictamen de mayoría precisa que la norma acusada no contraviene la Constitución porque “*la competencia de la Superintendencia de Control del Poder de Mercado para imponer medidas correctivas y sanciones no implica una autorización para que este organismo cree e imponga políticas de precios o condiciones que podrían contravenir la libre competencia y que excederían el marco de actuación de la Superintendencia*”. También concluye que no se transgrede la seguridad jurídica porque “*la norma impugnada tiene una naturaleza declarativa de la competencia de imponer sanciones y medidas correctivas de la Superintendencia*”.
8. En primer lugar, considero que las alegaciones sobre incompatibilidad de la norma acusada con el Código de Comercio, la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado y la Decisión 608 de la Comunidad Andina de Naciones no pueden ser objeto de control constitucional, ya que a la Corte no le corresponde examinar la incompatibilidad con normas infraconstitucionales.

9. Continuando, estimo que el Dictamen de mayoría no respondió a los cargos acusados por el presidente de la República. Esto, porque no respondió si las facultades de las Superintendencias, al ser entes “*técnicos de vigilancia, auditoría, intervención y control de las actividades económicas, sociales y ambientales*”, también alcanzan para que regule “*cobros*”. Más aún, la decisión de la mayoría no aclaró cuál es la naturaleza de dichos cobros, a qué se refieren o en qué escenarios y esto tampoco fue dilucidado por la Asamblea Nacional. Por lo que, no existe claridad en la norma y tampoco en el examen de la mayoría de este Organismo.
10. En la misma línea, el Dictamen de mayoría tampoco respondió los cargos propuestos por la Presidencia de la República sobre la libertad de contratación reconocida en la Constitución y el impacto que podría tener la regulación de cobros por parte de la Superintendencia en materia contractual. Más aún, no se dilucida por qué la norma acusada se refiere solo a los supermercados y qué debe ser entendido como un “*gran operador económico*” como refiere la norma objetada.
11. Como consecuencia de lo anterior, considero que no se atendieron a los cargos propuestos en la objeción presidencial, por lo que, no es posible determinar que no exista incompatibilidad con la Constitución.

III. Conclusión

12. Por las razones expuestas, disiento con la decisión de la mayoría por no haber atendido la integralidad de los cargos propuestos en la objeción del presidente de la República.

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en el dictamen de la causa 2-23-OP, fue presentado en Secretaría General el 30 de marzo de 2023, mediante correo electrónico a las 12:50; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

DICTAMEN No. 2-23-OP/23

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Alí Lozada Prado

13. Formulo este voto salvado porque, respetuosamente, disiento con el dictamen de mayoría que declaró parcialmente procedentes las objeciones presidenciales al *Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria de Diversos Cuerpos Legales, para el Fortalecimiento, Protección, Impulso y Promoción de las Organizaciones de la Economía Popular y Solidaria, Artesanos, Pequeños Productores, Microempresas y Emprendimientos* (también, “**proyecto de ley**”). Las razones de mi discrepancia se sintetizan a continuación.
14. En su primera objeción por inconstitucionalidad, la Presidencia de la República sostuvo, como único cargo, que la determinación de responsabilidad civil e indicios de responsabilidad penal, establecida en el artículo 212, numeral 2 de la Constitución, es una competencia exclusiva de la Contraloría General del Estado (también, “**CGE**”); de forma que, no podría ser otorgada en el proyecto de ley a la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (también, “**Superintendencia**”) y la norma impugnada sería contraria al referido artículo 212, numeral 2. En esta línea, señala que la contradicción con la norma constitucional ibídem, acarrearía dos consecuencias: la duplicidad de procesos y la vulneración tanto del artículo 82 como del artículo 213 de la Constitución.
15. En el dictamen de mayoría, se planteó como primer problema jurídico el siguiente:
- ¿El numeral 30 de la disposición reformativa primera del proyecto de ley (reforma al literal h del artículo 147) inobserva el artículo 212 y contraviene el artículo 213 de la CRE al otorgar a la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria la competencia de determinar responsabilidad civil e indicios de responsabilidad penal en contra de socios, dirigentes, administradores, interventores o liquidadores de las organizaciones sujetas a su control?*
16. Al respecto, en el párrafo 26 del dictamen de mayoría, se concluyó que, de conformidad con lo preceptuado en los artículos 212, numeral 2 y 213 de la Constitución, el ámbito de acción de la CGE y la Superintendencia son distintos; “*por lo que no podría existir una duplicidad de procesos en el ejercicio de competencias*”. No obstante, en los párrafos 27 y 28, se añadió que la norma impugnada es contraria a la naturaleza de la Superintendencia, prescrita en el artículo 213 de la Constitución; por consiguiente, hay un vicio de inconstitucionalidad por el fondo y procede la objeción presidencial de la norma impugnada.
17. La determinación sobre la naturaleza de la Superintendencia resulta ajena a la resolución del problema jurídico porque, conforme al cargo formulado por la Presidencia, este se centra en dilucidar si, según el artículo 212, numeral 2 de la

Constitución, es competencia exclusiva de la CGE “*determinar responsabilidad civil e indicios de responsabilidad penal en contra de socios, dirigentes, administradores, interventores o liquidadores de las organizaciones sujetas a su control*”. Entonces, la relación con el artículo 213 de la Constitución es una mera consecuencia de la cuestión analizada en el problema jurídico; pero, no la razón nuclear para decir la procedencia de la objeción presidencial sobre la norma impugnada; motivo por el cual, esta debió ser desestimada.

- 18.** En definitiva, opino que se debió desestimar la objeción presidencial relativa al numeral 30 de la disposición reformativa primera del proyecto de ley examinado.

Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Alí Lozada Prado, anunciado en el dictamen de la causa 2-23-OP fue presentado en Secretaría General el 31 de marzo de 2023, mediante correo electrónico a las 09:14; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 2-23-OP/23

VOTO SALVADO

Jueces Constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz

I. Antecedentes

1. La Corte Constitucional aprobó por mayoría, en sesión del Pleno de 30 de marzo de 2023, el dictamen correspondiente a la objeción presidencial **No. 2-23-OP**, en la cual se analizó objeción parcial por inconstitucionalidad presentada por el presidente de la República, Guillermo Lasso Mendoza, respecto de ciertas disposiciones reformativas y transitoria del “*Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria de Diversos Cuerpos Legales, para el Fortalecimiento, Protección, Impulso y Promoción de las Organizaciones de la Economía Popular y Solidaria, Artesanos, Pequeños Productores, Microempresas y Emprendimientos*”. Con voto de mayoría se declara parcialmente procedentes las objeciones presentadas en contra del artículo 30 de la disposición reformativa primera, artículos 12, 13 y 17 de la disposición reformativa segunda del Proyecto de Ley. Respetuosamente presentamos nuestro voto salvado, con base en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

II. Análisis Constitucional

2. En este voto salvado sostendremos que las objeciones presentadas por el presidente de la República en contra del artículo 30 de la disposición reformativa primera, artículos 12, 13 y 17 de la disposición reformativa segunda del Proyecto de Ley, no presentan un argumento claro de incompatibilidad entre la norma constitucional y las normas objetadas, y que estos cargos no son suficientes para determinar la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas por el ejecutivo.
3. Previo a pronunciarnos sobre los puntos de disenso, consideramos necesario advertir que, a efectos de revisar la constitucionalidad de los proyectos de ley a través del control de las objeciones presidenciales, el escrutinio de constitucionalidad debe ser deferente con el proceso legislativo. La objeción presidencial, por ello, opera ante una manifiesta inconstitucionalidad entre un proyecto de ley, que aún está en proceso de formación legislativa, y la Constitución. El propio procedimiento parlamentario podría, dentro de sus competencias y en términos democráticos, revisar el contenido del proyecto y su constitucionalidad. Una consecuencia de lo señalado es que la Corte debe atender estrictamente las objeciones planteadas por el presidente de la República, sin incurrir en extralimitaciones que afectan el procedimiento parlamentario de creación de leyes.

A. Objeción por inconstitucionalidad al numeral 30 de la disposición reformativa primera del proyecto de ley (reforma al artículo 147 de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria.)

4. Como fundamento de la objeción, la Presidencia afirma que la reforma del artículo 147 (letra h) de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria contradice con lo que sería una competencia exclusiva de la Contraloría General del Estado (CGE) para determinar responsabilidad civil y administrativa e indicios de responsabilidad penal (art.212 CRE). La Presidencia afirma que la reforma generaría una duplicidad de procesos, lo que incide en la seguridad jurídica (art.82 CRE).
5. El dictamen aprobado por la mayoría señaló que, *“la CGE y la Superintendencia poseen competencias distintas según su ámbito de acción. Por lo que la **disposición impugnada no compromete la competencia prevista en el artículo 212 de la CRE en relación con las competencias de la CGE.** Sin embargo, sí es contraria a la naturaleza que la Constitución les otorga a las superintendencias en el artículo 213, pues a través de una ley se le está atribuyendo una responsabilidad que no ha sido asignada por la CRE [énfasis añadido]”*.
6. La Corte indicó en el dictamen 2-21-OP/21 que este control preventivo de constitucionalidad se circunscribe: *“[A] **determinar si procede o no la objeción por inconstitucionalidad planteada, examinando para el efecto los argumentos constitucionales del Ejecutivo y Legislativo, para establecer si las disposiciones aprobadas y que han sido objetadas, superan o no la revisión constitucional que se restringe únicamente al texto observado en cuanto a su adecuación, compatibilidad o consistencia constitucional**”*. (énfasis añadido)
7. En esta línea, considero que el dictamen, sobre este punto, no ha atendido el argumento de duplicidad de procesos que habría entre estas dos instituciones alegado por la presidencia de la República, tampoco ha analizado si esta objeción planteada configura un cargo claro de inconstitucionalidad, o si, por el contrario, esta supuesta duplicidad de procesos refiere a un conflicto de competencias que tiene las vías constitucionales idóneas para ser atendidas.
8. Para responder al cargo de duplicidad de procesos, debe identificarse, de una parte, el objeto de control que realiza la CGE y el que efectúa la Superintendencia; y de otra, el sujeto de control. En primer lugar, la CGE efectúa el control de la utilización de los recursos estatales y la consecución de los objetivos (objeto del control) de las instituciones del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que manejen y dispongan de recursos públicos (sujeto de control).¹ Mientras que la Superintendencia

¹ Ley Orgánica de la Contraloría, art 3 *“Se entenderán por recursos públicos, todos los bienes, fondos, títulos, acciones, participaciones, activos, rentas, utilidades, excedentes, subvenciones y todos los derechos que pertenecen al Estado y a sus instituciones, sea cual fuere la fuente de la que procedan, inclusive los provenientes de préstamos, donaciones y entregas que, a cualquier otro título, realicen a favor del Estado o de sus instituciones, personas naturales o jurídicas u organismos nacionales o internacionales. Los recursos públicos no pierden su calidad de tales al ser administrados por corporaciones, fundaciones, sociedades civiles, compañías mercantiles y otras entidades de derecho privado, cualquiera hubiere sido o fuere su origen, creación o constitución, hasta tanto los títulos, acciones, participaciones o derechos que representen ese patrimonio, sean transferidos a personas naturales o personas jurídicas de derecho privado, de conformidad con la ley”*.

de Economía Popular y Solidaria es un organismo de vigilancia, auditoría, intervención y control de las actividades económicas, sociales y ambientales, y de los servicios (objeto del control) que prestan las personas naturales y jurídicas que integran la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario (sujetos de control).

9. En tal virtud, afirmar que existe duplicidad de procesos implicaría que las dos entidades públicas cuenten con cometidos idénticos y actúen sobre los mismos sujetos configurándose una superposición de funciones entre organismos de control; con base en lo señalado en el párrafo anterior se advierte que, la CGE es la responsable del control del uso de los recursos públicos, mientras que la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria es responsable del control de las actividades económicas, sociales y ambientales de las organizaciones de la Economía Popular y Solidaria y el Sector Financiero Popular y Solidario, sin que exista alguna interferencia entre estos dos ámbitos de control, pues estas dos entidades públicas actúan en razón de sus competencias diferenciadas, sobre sujetos distintos. En otras palabras, que la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria posea una responsabilidad sobre el control de actividades económicas de la Economía Popular y Solidaria y el sector financiero popular y solidario, no equivale a tener un control respecto del uso de los recursos públicos.
10. Por lo anterior, la objeción de la presidencia sobre la duplicidad de procesos no es un cargo suficiente para determinar la inconstitucionalidad. Considero que la objeción no tiene cabida en el ámbito constitucional y esta hace referencia a un conflicto de competencias entre dos organismos del sector público, asunto que tiene los mecanismos constitucionales para ser conocido y resuelto.
11. Por otro lado, consideramos que el dictamen aprobado por la mayoría, aunque estableció en su párrafo 26 que *“la CRE asigna a la CGE y a las superintendencias competencias distintas según su esfera de acción”*, sin presentar un análisis exhaustivo sobre el rol de la CGE y sin explicar la naturaleza de las Superintendencias y sus facultades, en el siguiente párrafo 27, afirmó que estas últimas *“no podrían estar investidas de la atribución para determinar responsabilidad civil o indicios de responsabilidad penal, porque esta facultad corresponde a la CGE según el artículo 212 numeral 2 de la CRE”*. Considero incompleto el análisis para llegar a dicha inferencia, toda vez que la Constitución expresamente reconoce en su artículo 213 que *“[I]as facultades específicas de las superintendencias y las áreas que requieran del control, auditoría y vigilancia de cada una de ellas se determinarán de acuerdo con la ley”*. Por ello, para afirmar que entre estas facultades no estaría la de determinar responsabilidades civiles o penales, resultaría necesario ahondar en un análisis constitucional que reflexione sobre las facultades legales que se derivan de la naturaleza de las Superintendencias.

C. Objeción por inconstitucionalidad de los numerales 12 y 13 de la disposición reformativa segunda del proyecto de ley (sustituye el artículo 31 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder del Mercado.)

12. En cuanto a la tercera objeción, la presidencia afirma que la vinculatoriedad del informe motivado sobre el incumplimiento del fin de una ayuda otorgada por el Estado mediante recursos públicos, así como la suspensión de leyes, reglamentos, subsidios, precios regulados, “entre otros que pueden considerarse ayudas públicas”, en la forma prevista por el numeral 12 de la disposición impugnada, implicaría otorgar al ente de control funciones administrativas y legislativas, “que no son constitucionales ni democráticas”. Sobre la cuarta objeción, en un sentido similar, la presidencia aduce que la vinculatoriedad del informe motivado sobre el incumplimiento del fin de una política de precios de productos de los productos de pequeños productores, implementada desde la Función Ejecutiva, su efecto pernicioso, su aplicación abusiva o su contraposición con la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado, tal como consta en el numeral 13 de la disposición impugnada, implica extralimitar las competencias de dichos entes de control conforme al artículo 213 de la CRE y, por tanto, vulnera el artículo 147 numeral 4 de la CRE.
13. Al respecto, sostengo que los cargos propuestos por presidencia no brindan argumentos claros y suficientes para determinar la inconstitucionalidad de las disposiciones, y no evidencian una clara incompatibilidad entre la norma constitucional y la norma objetada, en tanto no precisan de qué manera los informes motivados que pudiera presentar la Superintendencia respecto al incumplimiento de los fines de las ayudas económicas otorgadas por el Estado o de las políticas de precios dispuestas por el ejecutivo impactan en la atribución de la Presidenta o Presidente de la República prevista en el art. 147.4 de la Constitución, que trata sobre la presentación de la propuesta del plan nacional de desarrollo al Consejo Nacional de Planificación, o a la democracia, como afirma.
14. No obstante, consideramos que el único argumento que podría ser analizado sería el relacionado a la “vinculatoriedad del informe”, tanto para el caso de las ayudas económicas como para las políticas de precios. La sentencia de mayoría reconduce el análisis hacia el artículo 147.3 de la Constitución que no fue alegado por la presidencia, al amparo de un problema jurídico guiado por el verbo “regular”, para concluir que la Superintendencia de Competencia Económica no tiene competencia para suprimir o modificar las políticas de precios y ayudas públicas, sino para revisar y proponer las medidas que considere adecuadas para el desarrollo progresivo del régimen económico y para verificar que los organismos bajo su control las cumplan. Es claro que la Superintendencia no puede intervenir en las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, ni de modificar los frenos y contrapesos que deben existir entre estas dos funciones.
15. También se debe señalar que los numerales 12 y 13 de la disposición reformativa segunda no confieren potestad regulatoria a la superintendencia para modificar o suprimir ayudas públicas o políticas de precios, sino más bien le otorgan la atribución de informar al órgano competente sobre el desvío de las ayudas públicas, rol que se desprende de su competencia de control, auditoría y vigilancia, establecida en el artículo 213 de la Constitución.

16. En este contexto, es la condición de vinculatoriedad del informe motivado la que podría interferir con la facultad del ejecutivo para establecer políticas y sus mecanismos de ejecución, pero no el informe por sí mismo. De ello que considero que no cabe la declaratoria de inconstitucionalidad de los numerales 12 y 13 de la disposición reformativa segunda del proyecto de ley en su totalidad, sino únicamente del término “*vinculante*”.

D. Objeción por inconstitucionalidad al numeral 17 de la disposición reformativa segunda del proyecto de ley (sustituye el numeral 11 del artículo 38 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder del Mercado.)

17. Sobre la objeción del numeral 17 de la disposición reformativa segunda del proyecto de ley, la presidencia alega que el permitir que la superintendencia revise de forma vinculante las políticas de precios que se implementa desde la Función Ejecutiva, implica extralimitar las competencias de dichos entes de control conforme al artículo 213 de la CRE y, por tanto, vulnera el artículo 147 numeral 4 de la CRE, en tanto obstaculizaría la facultad presidencial de “*presentar al Consejo Nacional de Planificación la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo para su aprobación*”.
18. Consideramos que el control de los precios es una función natural de las superintendencias, al tenor de lo señalado en el artículo 213 de la Constitución. Esta potestad no interfiere, de ninguna manera, en la competencia presidencial de presentar la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo, dado que este Plan no contiene políticas de precios específicas, sino que se trata de un plan de gobierno cuatrianual fundamentado en propuestas de políticas públicas.
19. En sentido similar, a lo manifestado en los párrafos 13 y 14 de este voto, consideramos que la declaratoria de inconstitucionalidad debe direccionarse a la condición de “*vinculante*” de las recomendaciones. De ello que discrepo del dictamen de mayoría que concluye “*que el numeral 17 de la disposición reformativa segunda contraviene los artículos 213, 147, numeral 3 y 261, numeral 5 de la CRE*” por cuanto la superintendencia puede emitir recomendaciones dentro de sus áreas de control, auditoría y vigilancia, de conformidad con el artículo 213 de la CRE.
20. Por ello, la procedencia de la objeción presidencial no puede fundamentarse en argumentos ambiguos que confunden el rol de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria y, por el contrario, pretenden desnaturalizar la facultad presidencial de presentar la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo al Consejo Nacional de Planificación.
21. Considerando el carácter del control constitucional, no se encuentran incompatibilidades claras entre el proyecto de ley bajo análisis y la Constitución, por lo que la objeción presidencial deviene en improcedente.

III. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

5. Declarar improcedente la objeción parcial de inconstitucionalidad por el fondo presentada por el presidente de la República.

Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado de los Jueces Constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz, anunciado en el dictamen de la causa 2-23-OP fue presentado en Secretaría General el 31 de marzo de 2023, mediante correo electrónico a las 09:47; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL