



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

SEÑORES JUECES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Ab. Fabián Pozo Neira, conforme lo dispuesto mediante Decreto Ejecutivo No. 2 del 24 de mayo de 2021, dentro del **Caso No. 33-21-IN**, intervenimos con respecto de la Acción Pública de Inconstitucionalidad (“la API”) presentada en contra de la Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Monetario y Financiero para la Defensa de la Dolarización (“la LDD”) por Lenin Pablo Dávalos Aguilar y Juan Montaña Pinto (“los accionantes”). Los accionantes solicitan se declare la inconstitucionalidad por el fondo y por la forma, de: (i) el artículo 8 reformativo del artículo 13 del Código Orgánico Monetario y Financiero (COMYF); (ii) el artículo 9 reformativo del artículo 13 del COMYF; (iii) el artículo 10 que sustituye el artículo 14 del COMYF; (iv) el artículo 11 reformativo del artículo 14 del COMYF; (v) el artículo 12 que elimina los artículos 15 y 16 del COMYF; (vi) el artículo 19 que sustituye el artículo 26 del COMYF sobre la naturaleza del Banco Central del Ecuador; (vii) el artículo 22 que adiciona y reforma el artículo 27 del COMYF; (viii) el artículo 29 que sustituye el artículo 33 del COMYF; (ix) el artículo 39 que reforma el artículo 47 del COMYF; (x) el artículo 49 que sustituye el artículo 57 del COMYF; (xi) el artículo 76 que reforma el artículo 126 del COMYF; (xii) el artículo 80 que sustituye el artículo 130 del COMYF; (xiii) el artículo 83 que sustituye el artículo 137 del COMYF; (xiv) el artículo 89 que elimina el artículo 190 del COMYF, (xv) el artículo 1 reformativo del artículo 6 del COMYF; y, (xvi) el artículo 5 que sustituye el inciso artículo 7 del COMYF (en conjunto, “las disposiciones impugnadas”).

1. ANTECEDENTES

1.1 Con fecha 09 de julio de 2021, la Presidencia de la República fue notificada con el auto del 1 de julio de 2021 de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional con la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo como Jueza ponente.

1.2 En cuanto a la forma, los accionantes alegan a *grosso modo* que las disposiciones impugnadas transgreden el requerimiento constitucional de unidad de materia, jerarquía normativa, y que la regulación de los sistemas de salud pre pagada propuesta por las disposiciones impugnadas, vulneran el derecho a la salud.

1.3 Del mismo modo, los accionantes alegan de manera general que la inconstitucionalidad por el fondo se configura porque las disposiciones impugnadas supuestamente reforman la Constitución, atentan contra los principios fundamentales de la Constitución, desnaturalizan el componente social y solidario de la economía, independizan demasiado (a criterio de los accionantes) al Banco Central del Ecuador (BCE), se pone en riesgo la dolarización, y en general, por medio de la LDD, se impide que el Estado, a través del gobierno de turno, continúe al centro del desarrollo del país.

1.4 La Presidencia de la República está en completo desacuerdo con los argumentos presentados por los accionantes, resultando necesario enfatizar que las disposiciones impugnadas no solamente gozan de constitucionalidad, sino que expresamente se subsumen a nuestra Constitución. Resulta curioso que a lo largo de la API se pueda identificar citas descontextualizadas que se alejan del centro de la presente discusión. En consecuencia, nuestra tarea será: 1) abordar los puntos centrales de las disposiciones impugnadas para así demostrar su constitucionalidad; 2) señalar las falacias contenidas en la API con el motivo de demostrar que la argumentación carece de sustancia; 3) demostrar que las



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

inconstitucionalidades de forma alegadas carecen de sustancia; y, 4) destacar que las disposiciones impugnadas son acordes a la Constitución.

2. SOBRE LAS DISPOSICIONES IMPUGNADAS

2.1 Para evaluar la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas, es necesario estructurar temáticamente las alegaciones presentadas por los accionantes. La API, sin organizarlo de esa manera, cubre tres temas: 1) la solvencia y solidez de los sistemas monetarios y financieros; 2) la creación de dos juntas de regulación; y, 3) la independencia del BCE. Al estructurar la discusión de esta manera, es posible entender que la API intenta argumentar que, a criterio de los accionantes, es más conveniente dejar estos tres temas a la suerte de la posición política del gobierno de turno, lo que resulta irónico porque justamente eso es lo que pone en peligro a la dolarización.

2.2 De manera principal, los artículos 1 y 89 de la LDD buscan que los organismos de control y las entidades del sistema financiero nacional se manejen con el más alto estándar de diligencia. Decir que el más alto estándar de diligencia puede resultar contrario a la Constitución es un sinsentido. Tal es así, que cuestionar la constitucionalidad de una norma legal que dispone que los organismos de control tomen como marco referencial buenas prácticas probadas a nivel mundial es un despropósito, más aún cuando el artículo 1 de la LDD literalmente dice que las buenas prácticas acogidas se sujetarán, “estrictamente a la jerarquía normativa establecida en la Constitución de la República del Ecuador”. Por lo tanto, con la LDD, ni se inobserva la Constitución, ni se rompe con el principio de supremacía constitucional. Por lo contrario, se busca establecer un sistema solvente y sólido dentro del marco constitucional establecido.

2.3 La creación de dos juntas de regulación, una que solo observa asuntos financieros y otra que se limita a asuntos monetarios, tiene por resultado entes regulatorios especializados que concretan en materias que, aunque suenen similares, son distintas. Más aún, al dotar a estas entidades de autonomía, capacidad técnica y competencia para desarrollar normativa especializada, permite que se cumpla de manera específica y especializada con los principios constitucionales plasmados en los artículos 283 y 284 de la norma suprema. Por un lado, la materia financiera tiene por objetivo la formulación de políticas y regulaciones que permitan el desarrollo de un sistema financiero inclusivo, sostenible, estable, y sólido. Por otro lado, los asuntos monetarios se dilucidan por vía de la Junta Monetaria como máximo órgano del BCE. Es decir, se respeta la Constitución al punto de que se le permite al BCE cumplir con su propósito constitucional de instrumentar la política monetaria, tal y como lo dispone el artículo 303 de la Constitución.

2.4 Asimismo, las disposiciones impugnadas apuntan a garantizar la independencia del BCE como persona jurídica de derecho público. De hecho, las disposiciones impugnadas responden directamente a lo dispuesto por el artículo 303 de la Constitución, esto es: que el Banco Central del Ecuador instrumentalice la política monetaria definida por la Función Ejecutiva. Las disposiciones impugnadas exigen que el BCE cuente con procesos de control y auditoría que garanticen la transparencia y eficiencia del circulante, uno de los pilares fundamentales de la dolarización. Un BCE que no garantice la provisión de circulante (dólares) porque confundió sus funciones con asuntos financieros a la merced



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

de las necesidades de caja del gobierno de turno, es un BCE que está destinado a torpedear la dolarización. Las disposiciones impugnadas justamente evitan eso al restringir, por ley, las actividades del BCE que pongan en peligro la dolarización.

3. DE LAS FALACIAS PRESENTADAS POR LOS ACCIONANTES

3.1 Antes de entrar en materia sobre las alegaciones de forma y fondo presentadas por los accionantes, vale señalar que los accionantes se han valido de falacias y conjeturas para avanzar sus argumentos. Esta práctica deriva en que las argumentaciones presentadas en su API carezcan de sustancia. Hacemos notar esta situación porque los accionantes han elegido tomar un camino que resulta en una API larga, confusa e imprecisa.

3.2 En el punto 4.2.2 de la API, los accionantes alegan que la reforma que dispone la incorporación por parte de los organismos de regulación y control-como marco referencial- de estándares técnicos internacionales que no contravengan con la Constitución, es inconstitucional. Si bien los accionantes incorporan la totalidad de la cita, parece que, al hacer un argumento de jerarquía normativa, eligen no leer la última parte del artículo citado, esto es:

[...] sujetándose estrictamente a la jerarquía normativa establecida en la Constitución de la República del Ecuador.¹

Resulta curioso, por decir lo menos, que los accionantes recurran a realizar conjeturas para decir que las buenas prácticas internacionales no son constitucionales y rompen con la jerarquía de nuestra Constitución. Sin embargo, el artículo en cuestión literalmente dispone que cualquier buena práctica internacional se debe sujetar estrictamente a la Constitución. Los accionantes eligieron no leer el artículo completo.

3.3 Conforme se desprende del punto 4.2.5 de la API, los accionantes eligen citar el artículo 19 de la LDD omitiendo su segundo inciso. A primera vista, podría pensarse que esta omisión no es relevante. Sin embargo, considerando que los accionantes alegan que la LDD resulta en la “desvinculación” del BCE de la Función Ejecutiva, resulta pertinente resaltar que parecería que los accionantes intentan inducir a su lector a la confusión. Dicen que la LDD se separa del artículo 303 de la Constitución al dotar de autonomía institucional a una entidad de la Función Ejecutiva. Por eso, vale analizar el inciso omitido por los accionantes en su cita:

[...] El Banco Central del Ecuador en el ejercicio de sus funciones y atribuciones se regirá por la Constitución de la República, este Código, su estatuto, las regulaciones expedidas por el órgano de gobierno, los reglamentos internos y las demás leyes aplicables en razón de la materia. [...]² (lo resaltado es nuestro)

¹ Artículo 1 de la LDD.

² Artículo 19 de la LDD.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Es así que el artículo alegado como inconstitucional por supuestamente separarse de lo dispuesto en la Constitución, expresamente se subsume a esta. El argumento presentado por los accionantes resulta falaz porque dicen que la autonomía no es posible dentro de una misma función del Estado, un sinsentido que intentan avanzar a través de una cita incompleta y de manera antojadiza. Esto será tratado nuevamente más adelante ya que con la descontextualización de la cita se llega a decir que demasiada independencia es perjudicial para la dolarización.

3.4 Los accionantes se apoyan, en varias ocasiones, en el principio de supremacía constitucional. No obstante, al tratar un tema de fondo, caen en una clara contradicción. Tal es el caso del argumento presentado en el punto 4.2.6. Dicen que, dado que la LDD suprime los artículos 15 y 16 del Código Orgánico Monetario y Financiero, se le priva al Presidente de ejercer la atribución constante en el numeral 10 del artículo 147 de la Constitución. De nuevo, una conjetura que decide inobservar el hecho de que nuestra Constitución es de directa aplicación y por ende la supresión de normas infra constitucionales no afectan el ejercicio de atribuciones constitucionales. Los accionantes obviamente no lo admiten, pero es claro que confunden sus opiniones e ideología con verdaderos argumentos que puedan sustentar su posición.

4. DE LA CONSTITUCIONALIDAD FORMAL DE LAS DISPOSICIONES ALEGADAS

4.1 Los accionantes sostienen la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas sobre la base de dos argumentos; i) vulneración al principio de unidad de materia; y ii) contradicción al orden jerárquico de las normas establecido en el artículo 425 de la Constitución.

4.2 **Sobre el principio de unidad de materia.** A criterio de la doctrina señalada por los accionantes, la unidad de materia se traduce en el principio en virtud del cual todas las disposiciones de una ley deben guardar **conexidad de tipo causal, teleológico, temático o sistémico con la materia principal de la misma.**

4.3 Sostienen los accionantes que la razón atrás de este principio es evitar que a las normas jurídicas se les incorporen disposiciones que no guardan ninguna conexión con lo que se está debatiendo de modo que se inserten articulados ajenos a la cuestión sobre la que versa la norma.

4.4 Los accionantes encuentran inconvenientes, por la forma, en los artículos 5, 8 y 11 de la LDD, pues a su criterio, persiguen otro objeto y finalidad.

4.5 A criterio de los accionantes las tres normas, al incorporar regulaciones sobre los servicios de atención integral de salud prepagada: i) transforman el alcance de la competencia de la autoridad por conferir a la Junta de Política y Regulación Financiera atribuciones de regulación y control; ii) vulneran los principios constitucionales respecto de la salud al transformarlo en un negocio financiero; y iii) contradicen los artículos 358 y 359 de la Constitución al desarticular la regulación y control del Ministerio de Salud.

4.6 Al respecto conviene hacer determinadas precisiones sobre la forma falaz en que los accionantes estructuran sus argumentos y pretenden, en última instancia, confundir al lector.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Empecemos por lo que debemos entender por principio de unidad de materia. La Corte Constitucional ha sostenido en reiteradas ocasiones que el “principio de unidad de materia solo resulta vulnerado cuando el precepto de que se trata se muestre objetiva y razonablemente ajeno al contenido temático de la ley de la que se hace parte”³. Es decir que la inclusión de diversas disposiciones vulnera el principio, solo en la medida es que no exista conexión con el núcleo temático de la ley. Ha dicho la Corte Constitucional que el principio de unidad de materia se define “como una relación de conexidad entre los aspectos reformados y la temática general de la ley”⁴.

4.7 En definitiva, la LDD trata de manera directa varios aspectos relacionados con el sistema económico y financiero del Estado. En ese sentido también consolida diferentes aspectos relacionados a los servicios de atención integral de salud prepagada, no en razón de la prestación de los servicios de salud, sino en razón de la naturaleza financiera que caracteriza a dichas actividades. Así las cosas, estas disposiciones guardan unidad temática con relación al sistema monetario y financiero del Estado, y específicamente con la defensa de la dolarización. La inclusión de regulaciones sobre los aspectos financieros de estas actividades implica una conexión con la temática general atrás de la LDD: regulación y fortalecimiento del sistema financiero nacional.

4.8 La Corte Constitucional ha sido enfática al señalar que:

una concepción estricta del principio de unidad de materia no es constitucionalmente adecuada. Así, el considerar que la “materia” está determinada con la taxonomía predefinida por el legislador en el pasado, constriñe indebidamente el debate democrático y no permite la exposición de ideas interconectadas entre temas con relaciones fundamentales basadas en el texto constitucional⁵.

Asumir, como lo han hecho los accionantes, que los servicios de atención integral de salud prepagada por su vinculación con el derecho a la salud no pueden someterse a regulaciones de tipo financiero y en consecuencia no pueden estar vinculadas a la LDD, es errado y reduce excesivamente el debate y la posibilidad de incluir, a través de un mismo cuerpo normativo, áreas vinculadas.

4.9 En el presente caso, la inclusión de los artículos 5, 8 y 11 de la LDD no es una decisión arbitraria o infundada; por el contrario obedece a la exposición de ideas interconectadas con el sistema financiero y que se ven afectadas con las actividades llevadas a cabo por los servicios de atención integral de salud prepagada.

4.10 Si consideramos, en primer lugar, que de acuerdo con la ley, los servicios de atención integral de salud prepagada se prestan por compañías cuyo objeto social es único y referido al **financiamiento** de los servicios, asumiendo los costos de los servicios de salud y prestaciones sanitarias

³ Corte Constitucional. Sentencia 22-13-IN/20; Sentencia No. 003-14-SIN-CC y Sentencia No. 023-15-SIN-CC.

⁴ Corte Constitucional, Sentencia No. 028-12-SIN-CC.

⁵ Corte Constitucional, Sentencia No. 002-18-SIN-CC



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

contractualmente estipuladas⁶. Es decir que estas compañías, a pesar de que forman parte del Sistema Nacional de Salud y que sus actividades contribuyen en la prestación del derecho a la salud, su naturaleza y su funcionamiento involucran el financiamiento del acceso a dichos servicios. Su funcionamiento, por estar relacionado a la salud, no pierde su característica económica y financiera; pasarlo por alto sería pretender que el Ministerio de Salud Pública ejerza la regulación y control de ambas materias, la prestación del servicio de salud y su funcionamiento financiero, cuestión que como bien señalan los accionantes no es conveniente, pues sería aceptar que el Ministerio de Salud Pública se haga cargo de un aspecto para el cual no tiene la especialidad de hacerlo. Argumentar como lo han hecho los accionantes es falaz en la medida en que parte de una *pista falsa*; la pertenencia al Sistema Nacional de Salud para concluir que su regulación financiera excluiría las competencias del Ministerio de Salud Pública y transformaría a la salud en un servicio financiero. Ambas, conclusiones erradas.

4.11 Si consideramos, en segundo lugar, que la LDD expresa que es necesario determinar las instituciones responsables de la formulación de las políticas en los ámbitos monetario, financiero, crediticio y cambiario, así como de la regulación de los servicios financieros de orden público y de su control; podemos concluir entonces que el financiamiento que prestan los servicios de atención integral de salud prepagada tienen un vínculo causal, teleológico, temático y sistémico con la materia principal de la LDD, que es el fortalecimiento del sistema económico, monetario y financiero.

4.12 **Causal** en la medida en que los servicios de atención integral de salud prepagada al ser en esencia mecanismos de financiamiento al que acude una gran cantidad de personas, pueden tener un nexo causal con el sistema económico del Estado, su fragilidad o fortalecimiento.

4.13 **Teleológico y sistémico**, en la medida en que todos los mecanismos de financiamiento, incluso los servicios de atención integral de salud prepagada hacen parte de un solo sistema financiero nacional, y que por lo tanto también deben estar orientados, de acuerdo con la Constitución a la “prestación sustentable, eficiente, accesible y equitativa de servicios financieros”⁷.

4.14 **Temático**, en la medida en que las incidencias que giran alrededor de los servicios de atención integral de salud prepagada, sobre todo su financiamiento, repercuten en un mismo tema: el fortalecimiento del sistema económico, tema en general pretendido por la LDD.

4.15 Contrario a lo expuesto hasta este momento, los accionantes concluyen de manera errada una serie de afirmaciones, que no se desprenden de las premisas planteadas. Concluyen que el reconocimiento de atribuciones y facultades a la Junta de Política y Regulación Financiera sobre los servicios de atención integral de salud prepagada, vulneran los principios constitucionales respecto de la salud y desarticulan la regulación y control del Ministerio de Salud; sin embargo, arriban a dichas conclusiones a partir de meras especulaciones, y sin considerar:

⁶ Artículo 7, Ley Orgánica que Regula a las Compañías que financien servicios de atención integral de salud prepagada y a las de seguros que oferten cobertura de seguros de asistencia médica.

⁷ Artículo 310. Constitución de la República del Ecuador.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

- i) Las diferencias que existen entre la regulación de la prestación misma de servicios de salud y el financiamiento que prestan determinadas compañías para acceder a dichos servicios de salud; y,
- ii) La especialidad en la regulación y control que pueden hacer dos instituciones distintas en razón de su competencia y especialidad sobre un solo tipo de institución. La naturaleza propia de los servicios de atención integral de salud prepagada hace que su regulación y control pueda estar sujeto a diferentes entidades, en el ámbito de las competencias de cada una.

4.16 En definitiva, el razonamiento planteado por los accionantes es falaz, pues arriba a conclusiones erradas que no se derivan de premisas aplicables y debidamente analizadas; en consecuencia, la regulación de los servicios de atención integral de salud prepagada, en sus aspectos financieros, no se desapega de la unidad temática de la LDD y por lo tanto el principio de unidad de materia se ha respetado.

4.17 **Sobre el orden jerárquico de las normas jurídicas.** A criterio de los accionantes, el orden jerárquico de las normas jurídicas se ve vulnerado a partir de la inclusión en la LDD de las llamadas “Buenas Prácticas Internacionales” (BPI). Los accionantes asumen que las BPI son regulaciones en materia de supervisión bancaria que contravienen el orden jerárquico contemplado en el artículo 425 de la Constitución.

4.18 Los accionantes asumen que la referencia a las BPI incorpora normas internacionales al ordenamiento jurídico ecuatoriano, específicamente las normas de Basilea como un tratado internacional que debía ser incorporado a partir del procedimiento establecido en la Constitución. La referencia presentada por los accionantes resulta irónica toda vez que de la LDD no se desprende referencia alguna a las normas de Basilea, ni programas del FMI o de la OMC. Los accionantes fundamentan su API a partir de cuestiones ideológicas sin hacer referencia al contenido mismo de la LDD. Nuevamente su argumento es falaz por hacer una apelación *ad populum* a través de un discurso retórico y vacío sobre las injerencias de organismos como el FMI o la OMC para atacar la finalidad y objetivos de las BPI, sin que exista realmente una conexión entre ellas; todo ello apoyado circunstancialmente.

4.19 El artículo 425 de la Constitución establece como norma fundamental del ordenamiento jurídico ecuatoriano a la Constitución misma. Es decir que cualquier norma jurídica debe guardar conformidad con el texto constitucional y en consecuencia estar ubicada en un escaño inferior a la jerarquía normativa establecida en el articulado.

4.20 Sin embargo, los accionantes arbitrariamente no han dado relevancia al propio texto contenido en la LDD. Su artículo innumerado relativo a las BPI establece claramente que se procurará acoger como marco referencial los estándares técnicos internacionales, **sujetándose estrictamente a la jerarquía normativa establecida en la Constitución.**



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

4.21 Es decir que la adopción de las BPI por parte de los organismos deberá realizarse conforme a las competencias normativas de cada uno y en respeto estricto a lo que dispone la LDD, es decir sujetándose a la jerarquía normativa del artículo 425. Por ejemplo, la adopción de BPI por parte de instituciones como las nuevas juntas de política y regulación podrá adoptarse a través de reglamentos o resoluciones, y en consecuencia serán de inferior jerarquía a normas como leyes orgánicas y ordinarias, y a la propia Constitución, pues estas normas superiores serán el sustento y fundamentos de todas las demás normas.

4.22 La referencia normativa a las BPI no es una cuestión que se incorpore al ordenamiento jurídico ecuatoriano por primera vez; varias son las leyes que hacen referencias a los estándares internacionales⁸. Su sentido y finalidad es razonable, al pretender que el direccionamiento económico y financiero del Estado sea a partir de parámetros internacionales y no sometido a las ideas económicas de los gobiernos de turno.

4.23 Finalmente, no existe razón alguna para considerar que la adopción de BPI por parte de los organismos, contraría a la jerarquía normativa del artículo 425 de la Constitución, toda vez que su adopción deberá sujetarse a los mecanismos de adopción establecidos y por los organismos con competencia para hacerlo, de modo que su incorporación goce de validez formal; al respetar el orden y la supremacía de la Constitución, su incorporación también gozará de validez material.

5. LAS DISPOSICIONES IMPUGNADAS SON ACORDES A LA CONSTITUCIÓN

5.1 Como se anunció previamente, vale organizar la discusión por temáticas, esto es: 1) la solvencia y solidez de los sistemas monetarios y financieros; 2) la creación de dos juntas de regulación; y, 3) la independencia del BCE. Los accionantes realizan una argumentación extensa; no obstante, es posible agrupar esa argumentación de tal manera que se clarifique que las disposiciones impugnadas sí son constitucionales.

5.2 De manera preliminar se debe tener claro que el sistema monetario es distinto al sistema financiero; cada sistema requiere de sus propias particularidades para desenvolverse de manera independiente. De hecho, se podría argumentar que, para verdaderamente dar cumplimiento a nuestra Constitución, es necesario contar con normas que eviten conflictos de interés, propicien la especialización y, en suma, no respondan a los antojos del gobierno de turno.

5.3 En cuanto a la sección 4.2.3 de la API, a los accionantes les preocupa una supuesta vulneración del principio de supremacía constitucional y desconocimiento del carácter normativo de la Constitución.

5.4 Los accionantes aciertan en la descripción de un Estado constitucional y que la Constitución goza de un carácter supremo y fuerza vinculante; y en efecto, cuando una norma de jerarquía inferior contradice lo dispuesto por la Constitución, esta última prevalece. Sin embargo, erran al asumir que las

⁸ De manera ejemplificativa: Artículo 104, Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones; Artículo 14 y 20, Ley del Sistema Ecuatoriano de la Calidad; Artículo 54, Ley Orgánica de Telecomunicaciones; Artículo 76, Código Orgánico Administrativo.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

reformas planteadas por la LDD contravienen la Constitución al punto de catalogar que a través de ella se reforma el texto constitucional. A su criterio, las reformas planteadas por la LDD relativizan, dejan de lado y hasta anulan las disposiciones constitucionales sobre: i) competencias del BCE; ii) competencias del ente rector de la política monetaria y financiera; y, iii) competencias del ente rector de la política nacional de salud.

5.5 En cuanto a la inobservancia del procedimiento de reforma constitucional no hará falta referirnos en la medida en que se explique las razones por las que la LDD no reforma ni subordina el carácter normativo y jerárquico de la Constitución.

5.6 Conviene citar a los accionantes para notar la forma vacía en que plantean sus argumentos. En el párrafo quinto del epígrafe 4.2.3 de la API, página 10, se limitan a indicar:

[...] si, como ha quedado demostrado, la Constitución es una norma jurídico suprema, [...]; y si aceptamos que la ley de Defensa de la Dolarización es una norma infra constitucional y como tal está ubicada jerárquicamente por debajo de la Constitución, y su contenido modifica y contradice algunas claras disposiciones constitucionales; [...], entonces la ley mencionada es materialmente inconstitucional (énfasis nos pertenece).

5.7 No se trata de aceptar meras afirmaciones de ese tipo, sino esgrimir argumentos y explicaciones sobre ello. Al no haberlos, cabe preguntarse ¿en qué punto se explicó las modificaciones y contradicciones que la LDD genera con la Constitución? ¿En qué momento demostraron sus afirmaciones? **En ningún momento**; pues se limitaron a describir el carácter normativo de la Constitución, el de una ley orgánica reformativa y en consecuencia establecieron conclusiones infundadas y precipitadas.

5.8 No obstante, el escueto diseño argumentativo de los accionantes, cabe analizar si en efecto la LDD contraviene disposiciones constitucionales; y específicamente aquellas que los accionantes atacan: competencias del BCE, del ente rector de la política monetaria y financiera y del ente rector de la política nacional de salud.

5.9 La Corte Constitucional ha señalado, en relación al principio contenido en el artículo 424 de la Constitución que “no existe precepto, de la naturaleza que sea, por encima de este mandato. (la Constitución)”⁹; que la supremacía constitucional tiene dos dimensiones, material y formal. La dimensión material se refiere al hecho de que ninguna norma del ordenamiento jurídico **puede contradecir** lo dispuesto en la Constitución, pues **de ella deriva su validez**. La dimensión formal se refiere al hecho de que la revisión o reforma de la Constitución requiere de mayor solemnidades o requisitos.¹⁰

5.10 En el presente caso, la dimensión formal no requiere ser analizada si se concluye que la dimensión material de la supremacía constitucional ha sido respetada. Es decir, si se concluye que las

⁹ Corte Constitucional, Sentencia No. 121-12-SEP-CC

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia No. 127-12-SEP-CC



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

reformas de la LDD encuentran validez en la misma Constitución, alegar su inconstitucionalidad es un sinsentido y en consecuencia tampoco habría lugar a reforma alguna.

5.11 El artículo 303 de la Constitución establece claramente que **“la formulación de las políticas monetaria, crediticia, cambiaria y financiera es facultad de la Función Ejecutiva y se instrumentará a través del Banco Central. (...) El Banco Central es una persona jurídica de derecho público, cuya organización y funcionamiento será establecido por la ley”**¹¹ (énfasis nos pertenece). A la par, el artículo 361 establece que **“el Estado ejercerá la rectoría del sistema a través de la autoridad sanitaria nacional, será responsable de formular la política nacional de salud, y normará, regulará y controlará todas las actividades relacionadas con la salud, así como el funcionamiento de las entidades del sector”** (énfasis nos pertenece).

5.12 Es decir, la Constitución prevé como facultades y deberes del Estado la regulación y control de las políticas económicas y las de salud. La LDD, al estructurar dos juntas de política y regulación no contraría la Constitución, sino que a partir de su disposición **organiza la facultad exclusiva de la Función Ejecutiva para dictar las políticas económicas**. Sin perjuicio del análisis a profundidad sobre las atribuciones del BCE, que se hará más adelante, la LDD no contraría la Constitución, sino que a partir de su propia definición del BCE **define su organización y funcionamiento; ratifica su pertenencia a la Función Ejecutiva; y, puntualiza la forma en que instrumentará la política económica**.

5.13 Adicionalmente, la LDD no interviene en las atribuciones propias de la autoridad sanitaria nacional sobre el sistema nacional de salud, ni establece nuevas instituciones encargadas de dictar la política nacional de salud; tampoco regula el funcionamiento de instituciones respecto de la prestación propia de servicios de salud. **Únicamente establece competencias para las actividades de financiamiento que pueden llevar a cabo instituciones no financieras, como es el caso de los servicios de atención integral de salud prepagada**. En definitiva, no existe una clara o inequívoca colisión entre la LDD y la Constitución.

5.14 Hay que recordar que la Corte Constitucional ha establecido que en acciones de inconstitucionalidad, se debe realizar un complicado ejercicio interpretativo, donde **la expulsión normativa** es de *ultima ratio*, cumpliendo con el principio **in dubio pro legislatore**¹², y en consecuencia se deberá entender que, en la promulgación de la LDD, se actuó observando la Constitución. De ello deriva, que la tarea de los accionantes para destruir el principio no puede basarse en argumentos generales, desatinados, parciales y apresurados; sino que se encuentran obligados a argumentar de manera clara y fundamentada sobre las inconstitucionalidades en las que habría incurrido el texto normativo¹³; cuestión que no han hecho.

¹¹ Artículo 303. Constitución de la República del Ecuador.

¹² Corte Constitucional, Sentencia No. 018-17-SIN-CC

¹³ Corte Constitucional, Sentencia No. 011-13-SIN-CC



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

5.15 En cuanto a la sección 4.2.4 de la demanda, los accionantes sostiene, principalmente una supuesta vulneración del carácter constitucional y social del Estado ecuatoriano

5.16 Más allá del valioso aporte histórico que incluyen los accionantes en su epígrafe 4.2.4 de la demanda, la relevancia de sus aportes académicos se aminora en tanto se trata de analizar y resolver la supuesta inconstitucionalidad de las normas impugnadas. Por lo que nos limitaremos a considerar aquellos estrictamente constitucionales, jurídicos y técnicos. No obstante, criticamos desde ya, el profundo carácter ideológico que implantan en cada de una de sus ideas, sin realizar análisis lógico-jurídico alguno.

5.17 Los accionantes consideran que el Estado social es aquel que “se obliga, por medio de la Constitución y la ley a proteger y promover la igualdad, la justicia social y el bienestar de todos sus ciudadanos a través de la acción directa de la función ejecutiva (sic) del Estado”. Recién en el penúltimo párrafo de su epígrafe establecen que la LDD se traduce en una ley que pretende cambiar el modelo económico constitucional social y solidario vigente. Señalan que ello, contradice el artículo 1, 283 y 442 de la Constitución, y que se traduce en una transformación estructural del carácter y los elementos constitutivos del Estado.

5.18 Partamos señalando, nuevamente, que los accionantes se limitan a la redacción generalizada y amplia de una línea de tiempo histórica del Ecuador, conjeturas precipitadas sobre ideologías con las que parecen estar en contra o a favor, y arriban a conclusiones, sin siquiera analizar el texto mismo de la Constitución.

5.19 Si bien es cierto que el artículo 1 de la Constitución define al Ecuador como un Estado social, los accionantes omiten aclarar que también se trata de un estado constitucional de derechos y justicia, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional, laico **que se gobierna de manera descentralizada**. Esto último toma relevancia, toda vez que se pretende declarar como inconstitucionales regulaciones que se orientan a la descentralización de los poderes y las políticas económicas y financieras, como es el caso del reforzamiento de la autonomía del BCE y la conformación de las juntas de política y regulación.

5.20 Aunque la Constitución entre sus múltiples características considere al Ecuador como un estado social, el contenido de dicha característica no se encuentra definido en los términos que establecen los accionantes. Más allá del contenido de dicha característica, cuestión que le queda encomendada a la Corte Constitucional en su calidad de guardián y máximo intérprete de la Constitución, lo fundamental se traduce en aclarar que la LDD no contraviene ninguna de las estipulaciones que aluden los accionantes.

5.21 Conviene preguntarse entonces, ¿cómo y en qué medida los artículos 5, 8, 9, 10, 11 y 39 de la LDD llevan a cabo alguna de las siguientes cuestiones:

- Atentar contra el sistema nacional de salud pública;
- Atentar contra el sistema de enseñanza libre y gratuita;



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

- Atentar contra un sistema de protección social contra el desempleo;
- Atentar contra un sistema público de pensiones y seguridad social;
- Eliminar ayudas económicas y sociales para personas y grupos vulnerables;
- Desnaturalizar alguno de los cinco ejes del proceso constituyente de 2008 o de sus agendas; y/o,
- Transformar el carácter y los elementos constitutivos del Estado ecuatoriano?

5.22 El artículo 5 de la LDD se refiere al ámbito de aplicación subjetivo del artículo 7 del COMYF. El artículo 8 de la LDD define a la Junta de Política y Regulación Financiera, su conformación y forma básica de organización. El artículo 9 de la LDD enlista los requisitos a observar para ser miembro de la junta, así como la solicitud de remoción y su procedimiento. Los artículos 10 y 11 de la LDD enumeran y definen las facultades y competencias de las Junta de Política y Regulación Financiera. Y, finalmente el artículo 39 de la LDD se refiere a la creación, definición, conformación y competencias de la Junta de Política y Regulación Monetaria.

5.23 Por lo visto, ninguno de los articulados citados por los accionantes guardan relación el sistema nacional de salud pública, de enseñanza libre y gratuita, de protección social del desempleo, del sistema público de pensiones y seguridad social o alguna de las cuestiones enlistadas anteriormente.

5.24 Rayan en la ironía, al señalar que la LDD implementa un plan de ajuste estructural prohibido por la Constitución. Para evidenciar aquello, basta considerar uno de los supuestos elementos prohibidos que ha criterio de los accionantes es “**a) Reducir el monto de la deuda pública hasta un nivel igual o inferior al 40% del PIB**”. Por otro lado, el artículo 283 de la Constitución establece que “el sistema económico es social y solidario; (...) **tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir.** (...)”

5.25 Al respecto debemos plantearnos determinadas interrogantes a fin de entender la verdadera finalidad y sentido de la LDD. ¿Cómo lo mencionado por los accionantes está prohibido si la misma Constitución señala que las finanzas públicas deberán conducirse de manera sostenible, responsable y transparente, **procurando la estabilidad económica**; y además que las políticas económicas deberán **tener como objetivo el establecimiento de niveles de liquidez global que garanticen adecuados márgenes de seguridad financiera?**¹⁴ ¿Por qué entender que reducir los márgenes de endeudamiento público perjudicarían a la obtención del buen vivir? ¿Por qué la participación de otros, además del Estado, en el desarrollo estratégico del país supondría un cambio al modelo económico?¹⁵

5.26 Así las cosas, las normas impugnadas por los accionantes no solo que no tienen que ver con las supuestas afectaciones que deducen los accionantes, sino que además la definición del Estado ecuatoriano, sus elementos constitutivos, y la definición del sistema económico así como sus objetivos se ven resguardados, más no contrariados, a partir de la organización de entidades de política y

¹⁴ Artículos 286 y 303, Constitución de la República.

¹⁵ Artículo 286, Constitución de la República.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

regulación, la consideración de los aspectos financieros de actividades no financieras, y el fortalecimiento de la autonomía del BCE.

5.27 No se puede pretender deslegitimar una norma jurídica a partir de líneas de tiempo, creencias ideológicas y argumentos falaces.

5.28 En cuanto a la sección 4.2.5 de la API, conviene indicar específicamente lo que sigue, sin perjuicio de manifestar de manera general que contrario al pronunciamiento del artículo 79 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el mismo que ha sido recogido por la Corte Constitucional en varias sentencias y no obstante no requerirse argumentos técnicos quizá alejados de la experticia de los accionantes, estos si deben presentar en la demanda de inconstitucionalidad, “argumentos claros, ciertos específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa.”; en el mismo sentido tampoco señalan con claridad el artículo o los artículos de la Constitución a los que contrariaría la disposición atacada.

5.29 Los accionantes pretenden atacar el artículo 19 de la LDD relativo a la naturaleza jurídica del BCE. De manera errada los accionantes pretenden disfrazar los efectos de la norma impugnada, pretenden aparentar que la reforma dejaría fuera de la Función Ejecutiva al BCE, afirmación por demás antojadiza y fuera de todo contexto. En realidad, lo único que hace la norma reformada es re-afirmar el carácter de entidad parte del Ejecutivo que tiene el BCE y reforzar las capacidades entregadas en política monetaria y financiera al ejecutivo, las que deben ser instrumentadas a través del BCE como dispone el 303 de la Constitución.

5.30 Por otra parte, tomando el mismo término de los Accionantes, “se hace patente” de la simple lectura del artículo 22 de la LDD, la condición de autonomía técnica intrínseca a una entidad de las condiciones del BCE. No obstante, el laberinto argumentativo que arman con la confusión conceptual de los términos “ejecución e instrumentación” con “rectoría”, los que no desarrollamos en respeto a la sapiencia de sus autoridades. Sin embargo, se debe dejar en claro que la autonomía del BCE, en primer lugar, se refiere a la administrativa o de su gestión interna y a la técnica propia de los procesos que por su naturaleza y misión le corresponden.

5.31 En este orden de ideas y sobre el mismo argumento de la autonomía, además es importante poner de relieve otra de las grandes confusiones de los accionantes, al pretender –confusión de por medio– asimilar la autonomía administrativa y técnica del BCE con la necesidad del establecimiento de un “estatuto autonómico”, propio, ajustado, adecuado, privativo, específico, característico, particular, distintivo, apto, para espacios territoriales y de gestión territorial a través de su conformación y autoridades.

5.32 Dejando claras las palpables confusiones de los accionantes, no es necesaria ninguna explicación adicional para concluir con la falta, por parte de los accionantes, de todo sustento que demuestre la inconstitucionalidad de la norma atacada. En definitiva, la API ha pretendido angustiar innecesariamente a la autoridad ejecutiva, haciendo que los recursos del Estado, que deben estar



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

dirigidos a fines y objetivos realmente válidos, sean puestos al servicio de antojadizos razonamientos atravesados de cortes ideológicos dignos de mejor causa.

5.33 De las secciones 4.2.6 y 4.2.7 de la API, es posible denotar que a los accionantes les preocupa la derogatoria de los artículos 15 y 16 del COMF. La preocupación parte principalmente de una suposición que aquella derogatoria contraviene lo establecido por el numeral 4 del artículo 302 de la Constitución con respecto a la estabilidad de la balanza de pagos. Vale recordar que las “facultades macroeconómicas” permitían a la ex Junta de Política y Regulación Financiera y Monetaria, establecer condiciones y límites sobre activos que se mantengan en el exterior, limitar deuda en el exterior (impidiendo así el influjo de capital fresco al país), y disponer el ingreso obligatorio de divisas en el exterior so pena de multas. El numeral 4 del artículo 302 de la Constitución se puede cumplir de diversas maneras y suponer que la vigencia del artículo derogado por la LDD es la única manera de prevenir fuga de capitales, no es sino un enredo planteado por los accionantes. De hecho, se podría asumir que la fuga de capitales solo es un problema cuando se intenta secuestrar capitales por medio de medidas tan restrictivas que ahuyentan el influjo de capital a nuestro país. La balanza de pagos también se estabiliza cuando la economía crece a partir de la inversión extranjera y las disposiciones impugnadas hacen eso: atraer capital y ofrecer seguridad jurídica.

5.34 El argumento presentado por los accionantes es coyuntural y no responde a un verdadero análisis de constitucionalidad. Nuestra Constitución persigue el desarrollo de un régimen económico que genere riqueza de manera equitativa y eficiente. Las disposiciones impugnadas hacen justamente eso, crean orden en donde antes había desorden y, sobre todo, evitan las confusiones que lastimosamente parecen tener los accionantes. Por ejemplo, en la sección 4.2.7 los accionantes en suma dicen que contar con dos juntas de regulación impide la aplicación de los artículos 302, 303 y 308 de la Constitución. Alegan que se duplican funciones y una vez más se presume que la única manera de sostener la balanza de pagos es restringiendo la salida de capital. Los accionantes parecen desconocer que la economía puede y debe crecer por medio del influjo de capital fresco y que la soberanía económica no se pierde, sino más bien se fortalece cuando hay más recursos en la economía.

5.35 Los accionantes dicen que dos juntas especializadas atentan contra la estabilidad económica, el desarrollo sostenible de la producción y empleo, y crean inseguridad jurídica. Sin embargo, al analizar las disposiciones impugnadas, queda claro que son argumentos vacíos. Cada junta, la monetaria y la financiera, deben coordinar acciones entre sí, sin perjuicio de su independencia. Están diseñadas para ser ajenas al poder de turno y mirar al largo plazo. El artículo 283 de nuestra Constitución reconoce al ser humano como sujeto y fin del sistema económico. Está claro que las disposiciones impugnadas buscan cumplir con aquello al otorgar seguridad jurídica y evitar conflictos de interés; sin embargo, los accionantes parecen añorar una época pasada donde parecía que el Estado intentaba estar al centro de todo. Sin perjuicio de aquella añoranza, no se presentan argumentos de carácter constitucional.

5.36 En la sección 4.2.8 de la API, los accionantes alegan que la LDD contraviene con lo establecido por los artículos 275, 277, 290, 297, 302 y 208 de la Constitución. En suma, argumentan que el artículo 29 de la LDD crea cuatro sistemas dentro del balance general del BCE y por ende se vuelve imposible cumplir con el régimen de desarrollo social establecido en la Constitución. Lo cierto, es que los



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

accionantes confunden una serie de términos y erróneamente concluyen que se estatiza deudas privadas, se “respalda” innecesariamente el dólar, y que las reservas internacionales no están sino para apalancar las necesidades de liquidez locales del gobierno de turno. Con la reforma, las disposiciones constitucionales supuestamente vulneradas en realidad se fortalecen gracias a un principio fundamental: el orden.

5.37 Contrario a lo que argumentan los accionantes, que es que en dolarización no se requieren reglas de respaldo, explicaremos la razón de ser del artículo 29 de la LDD y porque es constitucional. Recordemos que los pasivos del BCE son, en gran medida, nuestros depósitos. Es decir, las reservas internacionales sirven para cubrir las necesidades de liquidez de las instituciones (autorizadas) que reciben depósitos de los ciudadanos y por ende, el BCE debe procurar realizar inversiones líquidas y seguras. Si las personas somos el sujeto y fin del sistema económico, ¿cómo resulta inconstitucional una norma que no hace otra cosa sino garantizar que nuestros depósitos estén ahí cuando los requiramos? Concretamente, la sección 4.2.8 plantea una conjetura peligrosa: a criterio de los accionantes los sistemas en el balance general del BCE son inconstitucionales porque impiden al gobierno de turno satisfacer sus necesidades de liquidez. Frente a eso, ¿dónde quedan las necesidades de liquidez de los depositantes y de quienes confían en el sistema? Parecería que los accionantes se olvidan de la esencia misma de las disposiciones constitucionales que dan por vulneradas.

5.38 En el fondo, la alegación de inconstitucionalidad parte de la premisa de que el BCE debe estar a la merced del gobierno de turno para solventar las necesidades de liquidez del Estado. Esta premisa es equivocada, porque las entidades financieras que depositan el dinero de sus depositantes en el BCE, lo hacen para que el sistema sea sustentable, seguro y eficiente. De acceder a la línea argumentativa de los accionantes, nos preguntamos: ¿qué pasaría en caso de una corrida bancaria donde el BCE no cuente con la liquidez suficiente para pagar en dólares a los depositantes? Los accionantes intentan eludir el concepto mismo de las reservas internacionales, cuando en realidad su propósito es para pagar en dólares en casos de iliquidez.

5.39 En cuanto al punto 4.2.9 de la API, Los accionantes sostienen una supuesta vulneración del numeral 1 del artículo 3 de la Constitución por la introducción de la prohibición de financiamiento al gobierno central. Al respecto conviene señalar algunas cuestiones. De la simple lectura del número 1 del artículo 3 de la Constitución, no se establece ninguna vulneración constitucional por el artículo 47 que sustituye al artículo 56 del COMYF. Asimismo, y entendiendo, fuera de la nueva confusión conceptual de los accionantes, qué son los instrumentos de política monetaria, y su naturaleza; la disposición contenida en el artículo que sustituye en partes al 56, únicamente logra fortalecer el rol del BCE como ejecutor e instrumentador de la política monetaria establecida por el ejecutivo, y se ajusta a lo que le dispone la Constitución con respecto a su autonomía y lo que ya disponía el artículo 56 anterior en su número 3.

5.40 El resto de argumentaciones alejadas de demostrar la inconstitucionalidad de la norma atacada, al ser meras apreciaciones o juicios de valor, caen por su propio peso como aquella que cito solo por ejemplificar: “Gracias a su utilización el nivel de endeudamiento público desde el año 2014 ha sido bajo y el gobierno nunca tuvo atrasos con ninguna entidad pública.”.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

5.41 Las largas páginas de descripciones ideológicas, de inconsecuentes análisis y de distorsionadas argumentaciones, ni siquiera someramente prueban o sostienen inconstitucionalidad alguna en contra del artículo 66 numeral 2 de la Constitución, o del 85 o del 280 del mismo cuerpo legal supremo. De hecho, la conclusión de la arremetida contra el artículo 56 reformado se queda en la simple aseveración de que el desarrollo, la política pública, el derecho a una vida digna, de la “necesidad” de que “(...) el Estado tenga a su disposición los recursos monetarios y la utilización de instrumentos de política monetaria para poder financiar las políticas públicas y la realización y materialización de derechos.”; ilógico y manido argumento.

5.42 En relación al acápite 4.2.10 de la API, relativo a la vulneración del derecho a la seguridad jurídica derivada de la liberación de las tasas de interés. Es pertinente anotar que el derecho a la seguridad jurídica, establece en el artículo 82 que éste se fundamenta en el “respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.”. De la simple lectura del artículo atacado y del mandato constitucional, queda claro que no existe ninguna contraposición a dicho mandato, por lo tanto, tampoco inconstitucionalidad alguna. Añadiendo además que el COMYF rige para lo venidero, no tiene carácter retroactivo y tampoco implica regresión de derechos sino un lógico y racional re ordenamiento de funciones, competencias y acciones que se requieren para la gestión de la políticas monetaria y financiera, que como ya se dijo se mantiene en manos del Estado.

5.43 Respecto de la sección 4.2.11 de la API, los accionantes sostienen que la LDD vulnera, por omisión, el principio de igualdad, atenta contra los derechos de participación y desconoce el carácter plurinacional del Estado ecuatoriano. Los accionantes sostienen que ello se deriva específicamente de: i) la creación de dos organismos cuya conformación contradice los principios y reglas constitucionales sobre meritocracia y participación.

5.44 A su entender, la conformación original de la ex Junta de Regulación Monetaria y Financiera iba acorde a estos principios al estar conformada por representantes de las entidades públicas encargadas de la política económica. El anterior articulado del COMYF señalaba que la junta estaría conformada por: i) el titular del Ministerio de Economía y Finanzas; ii) el ministro titular de la planificación nacional; un ministro delegado para representar al sector de la producción y, iv) un delegado del Presidente de la República.

5.45 Si la conformación total de la anterior Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera se componía por los ministros, qué además son autoridades de libre nombramiento por quien ocupa la cabeza del Ejecutivo sin intervención de la Asamblea Nacional, que sirve de fundamento para el control y balance de poderes ¿cómo es que aquello garantizaba criterios de meritocracia o de participación ciudadana, enfoque de género y diversidad étnica o cultural?

5.46 El argumento de los accionantes es errado al asumir que la nueva conformación priva a aquellos sectores de ser parte de las nuevas juntas de política y regulación. En ninguna sección la LDD limita la conformación de las juntas a miembros que provengan directamente del ámbito privado. Por el contrario, el artículo 8 de la LDD señala expresamente que: **“El cargo de miembro de la Junta de**



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Política y Regulación Financiera será incompatible con cualquier otro cargo o servicio en el sector privado, público y/o partido o movimiento político, sea o no remunerado, con excepción de la docencia universitaria” (énfasis nos pertenece).

5.47 Los accionantes señalan que el requisito contenido en el artículo 9 y 39 de la LDD, para la conformación de las Juntas de Política y Regulación, sobre un mínimo de experiencia es un requisito restrictivo del derecho de participación. A manera ejemplificativa, la LDD establece como requisitos de conformación: tener título de cuarto nivel en temas afines y tener experiencia de al menos 10 años en funciones de dirección o administración relevantes en el ámbito monetario y/o financiero, de seguros o valores; y/o en los organismos de regulación, supervisión o control de dichos ámbitos y sistema.

5.48 Cabe preguntarse, si a los accionantes le preocupa la meritocracia, la participación y la especialidad de los distintos organismos de política y regulación, ¿cómo es que el establecimiento de un mínimo de preparación académica y experiencia en el ámbito vulnera dichos parámetros? De hecho, los accionantes reconocen que una ley que atienda a los mandatos de la Constitución **debe exigir experticia y experiencia en el ramo.**

5.49 Las supuestas vulneraciones a los derechos de participación parten de una visión sesgada de los accionantes; sesgada en la medida en que parecen creer que los miembros pertenecientes a los sectores étnicos, culturales, de género o de la economía popular y solidaria están vedados de ser considerados como potenciales miembros de los organismos colegiados; aún cuando de la LDD no se desprende prohibición alguna enfocada en estos criterios. Más bien, la LDD se limita a establecer, únicamente parámetros de experticia, preparación y conflictos de interés. Resulta absurdo considerar que la LDD ha omitido garantizar la participación, cuando de hecho no existe referencia a criterios que no tendrían sentido ni razón para ser considerados al momento de conformar las distintas juntas; y cuando más bien garantiza, al igual que en la normativa anterior, la participación de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria.

5.50 Finalmente, los accionantes sostienen que existe una vulneración al artículo 232 de la Constitución. Cuestión que carece de sentido y que contradice su mismo anhelo de especialidad en la regulación. Si la especialidad de los organismos para regular determinadas materias y si la meritocracia debe ser garantizada, ¿cómo pretenden los accionantes que la conformación de las juntas se haga a partir de ciudadanos completamente desvinculados del ramo?

5.51 La lectura constitucional de los accionantes es antojadiza, pues el artículo 232 de la Constitución establece prohibición para quienes **tengan intereses en las áreas que vayan a ser controladas o reguladas o representen a terceros que los tengan.** La Constitución no prohíbe la participación de quienes, por su trayectoria hayan participado o conozcan de los ámbitos a ser regulados y controlados. La Constitución pretende garantizar que al momento de ejercer sus funciones los miembros de los organismos colegiados no presenten conflictos de interés; cuestión que se ve fuertemente protegida con la LDD al momento de establecer en su artículo 9 (Art. 13.1 COMYF) al menos nueve disposiciones para evitar la existencia de dichos conflictos. En definitiva, la LDD no vulnera los derechos de igualdad, de participación, ni desconoce el carácter plurinacional del Estado.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Dichas ideas parten de mismo pensamiento y lectura sesgada de los accionantes, que asumen e introducen en la ley parámetros que no existen.

5.52 Respecto del punto 4.2.12 de la API, los accionantes atacan una supuesta vulneración de las atribuciones propias de la Contraloría General del Estado. Señalan, en resumidas cuentas, que la creación de un sistema propio de control y supervisión resulta contrario a la Constitución. Sobre este punto, la supuesta agresión al artículo 297 de la Constitución, no es tal; por el contrario y, tomando el mismo argumento de los accionantes relacionado al control específico, la LDD solo establece con claridad la sujeción del BCE, en tanto entidad dependiente del Ejecutivo, al control externo de la Contraloría General del Estado en cuanto al uso de los recursos públicos de los que dispone el BCE para su gestión administrativa y presupuestaria, tal como lo hace con el resto de instituciones públicas. Lo dicho por lo tanto se aleja de lo afirmado por los accionantes de que exista una capacidad discrecional en el manejo de los recursos públicos.

5.53 Finalmente, sobre la sección 4.2.13 de la API los accionantes sostienen un supuesto desconocimiento del carácter cuasi constitucional de la LOEPS, una vulneración de los fines y la naturaleza constitucional del sector financiero popular y solidario y del principio de igualdad. Resulta llamativo el razonamiento que sostienen los accionantes para catalogar a la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria la característica de *cuasi constitucional*. En resumidas cuentas, los accionantes arriban a dicha conclusión a partir de que a su criterio “por mandato del constituyente las normas de la ley de economía popular hacen parte material de la Constitución de ahí el carácter cuasi constitucional”. Sin embargo, no existe disposición expresa que refleje la voluntad del constituyente para asumir que la LOEPS es constitucional, peor aún considerar aquello a partir de que la Constitución no realice una regulación profunda y extensa del régimen financiero popular y solidario. Si asumimos como cierto el razonamiento de los accionantes, se podría arribar al absurdo de considerar que cualquier reforma a la LOEPS implica necesariamente una reforma misma de la Constitución.

5.54 La Constitución, en su calidad de norma suprema y fundamento de validez del resto del ordenamiento jurídico ecuatoriano, por sus disposiciones no puede ser usada para escudar categorizaciones de *cuasi constitucionalidad*. Salvo que la Constitución expresamente así lo definiera, cuestión que no ocurre, todas las normas jurídicas que desarrollen y amplíen el marco regulatorio de la Constitución gozan de presunción de legitimidad y de constitucionalidad. Lo que no puede ocurrir es que se pretenda blindar a determinadas normas con características que no se desprenden del texto íntegro de la Constitución.

5.55 En ese sentido, si bien la Constitución en su artículo 311 establece que las iniciativas del sector financiero popular y solidario recibirán un tratamiento diferenciado y preferencial del Estado, aquello no puede entenderse, como pretenden los accionantes, que se encuentren librados de un marco regulatorio determinado. La ley rige para todos. Una cuestión es reconocer un trato diferente y otro entender que el régimen popular y solidario no puede estar normado.

5.56 A criterio de los accionantes la cuasi constitucionalidad de la LOEPS se evidencia en los principios que **distinguen** el sector financiero público y privado del sector financiero popular y



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

solidario. Señalan, por ejemplo, como elementos distintivos del sector popular y solidario el tener con fin último la búsqueda del buen vivir; cuando en realidad la búsqueda del buen vivir es un fin que la Constitución otorga a todo el sistema económico, y no solo al sector popular y solidario.

5.57 Adicionan además características que no se desprenden del texto constitucional, sino de la LOEPS, normativa no involucrada en la presente API, y que, sin embargo, no pueden ser usadas para desatenderse de regulación y control. La Constitución otorga un trato diferenciado y preferencial, no una categorización de inmunidad regulatoria. No hay motivo para considerar que el derogado artículo 459 del COMYF debe prevalecer a toda costa.

5.58 Resulta paradójico que los accionantes ataquen el hecho de que la Junta de Política y Regulación Financiera incorpore a las entidades del sector popular y solidario a los requisitos de control; cuando de hecho siempre fue así, toda vez que el derogado artículo 459 que los accionantes defienden ya prescribía que: “ las entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro se regirán por (...) **las normas que expida la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera**” (énfasis nos pertenece).

5.59 En cuanto al artículo 89 de la LDD, este no puede traducirse en una vulneración al principio de igualdad, pues a diferencia de lo que sostienen los accionantes, el artículo no equipara a los sectores financieros públicos y privados con el sector popular y solidario. Únicamente, establece que cualquiera de esos sectores, en razón de sus actividades, deberán mantener un determinado nivel de suficiencia patrimonial. La LDD no define cual es este nivel ni señala que el mismo nivel será aplicado para todo el sistema financiero. En la determinación, las entidades a cargo deberán necesariamente tomar en cuenta las particularidades de cada sector.

5.60 Finalmente, si la Constitución no establece que el sector popular y solidario no debe estar regulado ni controlado, y si tampoco establece que la solvencia de estas entidades no tiene por qué estar garantizado, no existe razón objetiva ni razonable para señalar que el desarrollo de sus actividades no debe precautelar su sostenibilidad. Al contrario, la Constitución sí exige que cualquier sector financiero, público, privado, popular y solidario, cuente con normas y entidades que se encarguen de **preservar su seguridad, estabilidad, transparencia y solidez**.¹⁶

6. CONCLUSIONES

6.1 La demanda de los accionantes de forma general adolece de:

6.1.1 Analizar de manera aislada la norma impugnada sin considerar otras disposiciones constitucionales;

6.1.2 Omitir considerar que el Estado goza de ciertas prerrogativas para limitar ciertos derechos en función de la garantía y protección de otros derechos;

¹⁶ Artículo 309, Constitución de la República.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

6.1.3 Falta de su entendimiento del contenido de disposiciones constitucionales, que llega al punto de parecer una falta de lealtad procesal; y,

6.1.4 Pretender la obtención, no de una declaratoria de inconstitucionalidad, sino más bien una interpretación se adecúe a sus claras ideologías y notorios intereses.

6.2 En ese sentido, la Presidencia de la República ha considerado los argumentos presentados por los accionantes, y de lo expuesto, hacemos notar que la problemática presentada por estos no aborda todos los supuestos constitucionales ni técnicos por los cuales la norma fue reformada. Hemos intentado aportar insumos que permitan a la Corte Constitucional considerar, en un sentido integral el argumento presentado por los accionantes en tanto no se tiene claro el estándar para definir cuándo y cómo se constituye una inconstitucionalidad normativa.

6.3 Por lo dicho, solicitamos deseché la demanda de inconstitucionalidad en su totalidad y ratifique la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas.

7. NOTIFICACIONES

7.1 Notificaciones que nos correspondan, las recibiremos en el Casillero Constitucional No. 001, así como en los correos electrónicos sgj@presidencia.gob.ec y nsj@presidencia.gob.ec.

Ab. Fabián Pozo Neira
Secretario General Jurídico
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA