

SEÑOR PRESIDENTE Y SEÑORES JUECES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Jueza Ponente: Karla Andrade Quevedo

Caso No. 33-21-IN

ABG. SANTIAGO SALAZAR ARMIJOS, Procurador Judicial de la abogada Esperanza Guadalupe Llori Abarca, Presidenta de la Asamblea Nacional del Ecuador, conforme se desprende de la escritura pública de poder especial y Procuración Judicial que adjunto. Dentro de las Acciones Públicas de Inconstitucionalidad planteadas por los ciudadanos Lenin Pablo Dávalos Aguilar y Juan Montaña Pinto, encontrándome dentro del término legal concedido para el efecto, comparezco ante su autoridad con la presente contestación que la fundamento en los siguientes términos:

I

DISPOSICIONES LEGALES IMPUGNADAS

Los legitimados activos demandan se declare la inconstitucionalidad por la forma y el fondo del 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; (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.

II

NORMAS CONSTITUCIONALES PRESUNTAMENTE VULNERADAS

En las demandas de inconstitucionalidad se alega que las disposiciones jurídicas impugnadas vulneran las disposiciones Constitucionales presuntamente infringidas en los artículos 1, 61 (7), 66 (4), 82, 84, 85, 141 (2), 232, 265 (5), 275, 276 (1) (2), 277 (1) (2) (5), 284 (1), 290 (1), 290 (3) (7), 297, 302, 303, 308, 310, 311, 334 (5), 359, 361, 362, 424, 425 y 426 (1).

III ARGUMENTACIÓN SOBRE LA PRESUNTA INCONSTITUCIONALIDAD

Argumentación jurídica sobre la inconstitucionalidad por la forma.

Los accionantes señalan que los artículos 5, 8 y 11 son incompatibles con el principio de unidad de materia (art. 136 CRE) y con las competencias del Ministerio de Salud (art. 361 CRE) debido a que *“(...) tienen una finalidad distinta al COMYF. Esto debido a que, a su decir, transforman el “alcance de la competencia de la autoridad nacional de salud, pues adscribe a la nueva junta de Política y Regulación Financiera funciones de regulación y control de las entidades y servicios de salud prepagada (...)”*.

Argumentan que dichas disposiciones son contrarias al derecho a la salud (art. 32 CRE) y a las disposiciones referentes a la organización del sistema de salud (arts. 358 y 359 CRE) *“(...) puesto que la convierten en un negocio financiero y producto de ello los usuarios de este servicio no tendrían capacidad de defensa ante un cuerpo colegiado que no tiene la especialidad para hacerlo (...)”*.

Argumentación jurídica sobre la inconstitucionalidad por el fondo.

Argumentan que la LDD, en los artículos 1, 5, 8, 9, 10, 11, 12, 19, 22, 29, 39, 49, 76, 80, 83 y 89, es contraria al principio de supremacía constitucional debido a que *“(...) la ley demandada, en obediencia a los dictámenes y recomendaciones del FMI, modifica atribuciones, crea instituciones y establece regulaciones sustantivas sobre la política monetaria y financiera, que corresponde a otros entes y organismos constitucionales, sin que se haya cumplido con el trámite de enmienda constitucional”*. En particular, a su consideración, dichas disposiciones anularían las competencias del Banco Central, del ente rector de la política monetaria y financiera y del ente rector de la política nacional en materia de salud (...).

Manifiestan que el artículo 1 de la ley impugnada transgrede el orden jerárquico de las normas al incorporar al ordenamiento jurídico las *“buenas prácticas internacionales”* *“(...) consistentes en una serie de regulaciones en materia de supervisión bancaria y programas de consolidación fiscal, en particular las normas de Basilea. Entonces, argumentan que estas buenas prácticas no pueden ser convertidas en ley orgánica en razón de que alteran el orden jerárquico de las normas y debido a que deben incorporarse al ordenamiento jurídico mediante el procedimiento previsto en la CRE y la LOGJCC para los tratados internacionales (...)”*.

Los accionantes explican que la ley, en sus artículos 5, 8, 10, 11 y 39 pretende cambiar el modelo económico social y solidario (arts. 1 y 283 CRE) y reintroducir una economía social de mercado que ya fue derogada. Por lo que a su juicio, tal reforma debería implementarse mediante una reforma parcial de la Constitución.

Precisan que los artículos 19 y 22 de la ley impugnada son contrarios a las atribuciones constitucionales otorgadas al Banco Central del Ecuador y desconocen el carácter exclusivo de las atribuciones del ejecutivo en materia monetaria y financiera (arts. 261 y 303 CRE) en razón de que *“(...) pretenden crear un nuevo ente autónomo esto es el Banco Central que debería ser parte del ejecutivo, sin respetar el proceso de reforma constitucional. Además, argumentan que la independencia del Banco Central le sustrae de su obligación de sujetarse al Plan Nacional de Desarrollo. Por estas razones, a decir de los accionantes, las disposiciones demandadas no habrían respetado los artículos 84 y 226 de la CRE en cuanto a la adecuación legislativa de la Constitución y al principio de legalidad (...)”*.

Precisan que el artículo 15 de la Ley, impone límites a las competencias del ejecutivo en materia de política económica al eliminar las facultades macro económicas de la junta de política monetaria lo que sería contrario al artículo 147 de la CRE. Además, a su criterio, *“(...) la reforma legal que introduce dicho artículo debilita de manera fundamental la dolarización contrariando lo dispuesto en el artículo 302 numeral 4 de la CRE (...)”*.

Afirman que los artículos 11 y 38 de la LDD son contrarios al régimen de desarrollo y del sistema económico previsto en la Constitución debido a que: *“(...) las entidades financieras tendrían, de hecho, dos instancias de regulación que, ni siquiera están coordinadas entre sí, de una parte la Superintendencia respectiva y, de otra, esta Junta de Política y Regulación Financiera”*. Además, *para los accionantes dichas normas exceden las competencias de la junta de política y regulación financiera debido a que ésta también regulará actividades relacionadas con la seguridad social*.

Entonces, dicha norma sería contraria a los artículos 28, 284 (1), 82, 302 (4), 213, 358, 361 y 362 de la CRE (...)”.

En relación al artículo 29 de la LDD, mismo que contiene la regla de respaldo monetario, manifestaron que tiene varias transformaciones macroeconómicas que contradicen los artículos 297, 302 (1) de la CRE y *“(...) claras disposiciones constitucionales sobre la deuda externa pública pues se pretende que el Banco Central respalde con sus propios activos externos, es decir, las reservas internacionales, los pasivos de todo el sistema”*.

También argumentan que la disposición demandada *“(...) debilita los medios de pago y pone en riesgo la liquidez del sistema de dolarización y afecta la disposición constitucional de mantener el equilibrio monetario en balanza de pagos de acuerdo al Artículo 302 numeral 4 de la Constitución. Al poner en riesgo la dolarización ponen en riesgo la estabilidad económica del país (...)”*.

Aducen que el balance que dicha norma pretende implementar es contrario a los artículos 82 y 308 de la CRE que establece que la regulación y el control del sector financiero privado *“(...) no trasladarán la responsabilidad de la solvencia bancaria ni supondrán garantía alguna del Estado”*

debido a que respalda con las reservas internacionales los pasivos de las OSD, se establece una garantía pública al sector financiero privado que está determinantemente prohibido por la Constitución. La reforma que establece el balance de cuatro sistemas también no guarda el principio de paralelismo de las formas y contradice normas expresas de la Constitución que pueden llevar a una situación de inseguridad jurídica, por tanto, entra en contradicción con el artículo 82 de la Constitución (...)”.

Asimismo, argumentan que: “(...) al establecer un balance contable para el Banco Central en el cual se relega al sector público a un tercer balance en orden de prelación, entra en contradicción directa con el artículo 277 numerales 1, 2 y 5, porque impide que el Estado pueda utilizar recursos públicos para garantizar los derechos constitucionales, afecta la capacidad del Estado de dirigir, planificar y regular el proceso de desarrollo, y afecta al orden jurídico y a las instituciones porque instaura una asimetría entre el sector público y el sector privado y esto va en contra del régimen de desarrollo establecido en el artículo 275 (...)”. Por estas razones, solicitan que se declare la inconstitucionalidad del último inciso del artículo 83 por cuanto contradice el artículo 290 (3) de la CRE.

Señalan, en relación a los artículos 47 y 56 de la LDD, que “no existe razón económica o macroeconómica alguna que justifique esta norma” en razón de que se anula la posibilidad de utilizar los instrumentos de política monetaria para el financiamiento del gobierno central, lo que contradice los artículos 302 y 303 de la CRE.

Adicionalmente, para los accionantes las disposiciones antes enunciadas: (i) impiden planificar el desarrollo nacional (art. 3 de la CRE) debido a que no permite utilizar los recursos públicos por parte del gobierno central. Así, a su consideración, afectan la capacidad de financiamiento de las políticas públicas y tiene un carácter regresivo contrario al artículo 11(8) de la CRE; (ii) son nocivas con el derecho a la vida digna porque el Estado no tiene capacidad de financiar políticas públicas; (iii) afectan la capacidad de formulación de políticas y servicios públicos; (iv) separan al Estado central de la utilización de instrumentos monetarios (art. 276 núm. 2 CRE); (v) son contrarias con la disposición que establece que el sector financiero privado no trasladará la responsabilidad de solvencia bancaria al Estado (art. 308 CRE); (vi) son incompatibles con el artículo 310 de la CRE dado que impide que la banca pública de desarrollo tenga los recursos para la prestación de servicios financieros; y, (vii) afectan los artículos 334 (5) y 338 de la CRE que establecen que el Estado promoverá el ahorro interno como fuente de inversión productiva del país.

En relación con la disposición que contempla las tasas de interés (art. 80 LDD) aseguraron que es contraria a los artículos 302 (4) 334 (5) y 338 de la CRE. Al respecto, recordaron que la liberación de la tasa de interés puede conducir a una crisis sistémica y en razón de que la reforma legal impide el cumplimiento de los objetivos nacionales de promoción de los servicios financieros y democratización del crédito.

Aseguran que los artículos 9 y 39 de la LDD, al reglamentar el tiempo de experiencia profesional

para ser parte de la Junta de Política y Regulación Financiera, establecen un requisito restrictivo que es contrario a los derechos a la igualdad (art. 66 núm. 4 CRE), a la participación (art. 61 CRE) y a la participación de los pueblos y nacionalidades indígenas (art. 57 CRE). Además, en su consideración, entran en contradicción con el artículo 232 de la CRE, relacionado con la prohibición de que los miembros de organismos de control y regulación tengan un interés en las áreas a ser controladas.

Señalan que el artículo 49 de la LDD, referente al control externo de la Contraloría General del Estado, es contrario a los artículos 211, 213 y 297 de la CRE concerniente al control de las instituciones que reciban o transfieran bienes o recursos públicos.

Argumentan que la LDD desconoce el carácter cuasi constitucional de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria, en relación con el artículo 283 de la CRE. *“(...) Esto, debido a que tiene la intención de: “homogenizar las condiciones de funcionamiento y control del sistema financiero cooperativo frente al privado, al establecer condiciones muy restrictivas para las entidades asociativas y solidarias, las cajas y bancos comunales y las cajas de ahorro, al extremo que elimina este artículo 459 del COMYF que establecía que estas entidades eran sujetos de acompañamiento, no de control. Con estas regulaciones, la Junta de Política y Regulación Financiera amplía su ámbito e incorpora a las entidades asociativas, bancos comunales y cajas de ahorro a los requisitos de control; como si se tratase de bancos privados con ánimo de lucro. Lo cual de hecho implica la desaparición del tratamiento preferencial y diferenciado que la misma Constitución había establecido para este sector (...)”.*

Precisan que el artículo 89 supone: *“(...) una violación flagrante del principio de igualdad y no discriminación reconocido en el artículo 10.2 de la Constitución porque obliga a tratar de manera idéntica a organismos e instituciones que tienen fines, principios y formas de operar diferentes (...)”.*

IV PRETENSIÓN DE LOS ACCIONANTES

Los accionantes, interponen acción de inconstitucionalidad por razones de fondo y de forma, en contra de disposiciones de orden legal, sobre las que demandan el control formal y material del máximo órgano de control constitucional.

V ANÁLISIS DE LA DEMANDA

Corresponde en esta acción de control abstracto, garantizar que los principios constitucionales, se encuentren respetados, observados y ajustados en la normativa impugnada, corrigiendo de ser necesario cualquier distorsión, por la vía de la supresión o corrección normativa observada o, por el contrario, ratificando la convencionalidad y constitucionalidad de las normas impugnadas, precautelando en todo momento la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico.

Requisito básico de toda acción pública de inconstitucionalidad, contenido expresamente en el artículo 79.5.b de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional es señalar con “*argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por qué considera existe una incompatibilidad normativa*” con las “*disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance*” (art. 79.5^a). En las acciones analizadas, los legitimados activos se limitan a enlistar una serie de partes normativas, que consideran están en contradicción con la Constitución.

Frente a la presente demanda planteada corresponde demostrar y recalcar la constitucionalidad de las disposiciones legales impugnadas y, consecuentemente, el desacierto de los legitimados activos.

5.1.- Separación de las Juntas una Monetaria otra Financiera, integración, procedimiento de remoción, Conformación de las Juntas (integrantes), requisitos para ser miembros de las Juntas:

En la propuesta normativa se propone la existencia de una Junta de Política y Regulación Monetaria (JPRM) y una Junta de Política y Regulación Financiera (JPRF), ambas como parte de la Función Ejecutiva, cada una de ellas con gobernanza y estructura propias que les permita tomar decisiones de manera técnica e independiente de las presiones de la política fiscal.

El Artículo 302 de la Constitución de la República, señala como objetivo que la política monetaria, crediticia, cambiaria y financiera debe: *suministrar los medios de pago necesarios para que el sistema económico opere con eficiencia; establecer niveles de liquidez global que garanticen la seguridad financiera; orientar los excedentes de liquidez hacia la inversión requerida para el desarrollo del país; y, promover que las tasas de interés estimulen el ahorro nacional y el financiamiento de las actividades productivas*. La competencia para la formulación le corresponde de manera exclusiva a la Función Ejecutiva y su instrumentalización al Banco Central, según dispone el Artículo 303 ibidem. Por su parte, el sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir.

En este sentido, dicha separación no afecta o trasgrede de ninguna forma lo determinado en la Constitución de la República, en este artículo, sobre la formulación de las políticas monetaria, crediticia, cambiaria y financiera, que son de responsabilidad de estas Juntas, las cuales forman parte del Ejecutivo, en ningún momento la norma es excluyente respecto de la obligatoriedad de que solamente una Junta pueda formular estas políticas, lo que efectivamente concluye que el argumento de la parte accionante no tiene sustento jurídico constitucional.

La parte accionante, sobre la designación de los miembros de las Juntas precisan: “*Al reglamentar el*

tiempo de experiencia profesional para ser parte de la Junta de Política y Regulación Financiera, establecen un requisito restrictivo que es contrario a los derechos a la igualdad (art. 66 núm. 4 CRE), a la participación (art. 61 CRE) y a la participación de los pueblos y nacionalidades indígenas (art. 57 CRE).

El proceso legislativo en la creación de una ley, es la manifestación más sensible y auténtica de la convivencia social. El dictar la regulación normativa para el país, es un propósito extremadamente delicado, preservado perfectamente en el ordenamiento legal a lo largo de la historia democrática de un país.

El artículo 120 de la Constitución de la República, establece: *“La Asamblea Nacional tendrá las siguientes atribuciones y deberes, además de las que determine la ley”*

Es decir, la propia Constitución le otorga la facultad al legislador de establecer en la ley de la materia las facultades que le asisten para cumplir con sus funciones, en este caso, el legislador ha desarrollado una de estas potestades por medio de la reforma incluida en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, sobre la verificación de los requisitos necesarios para la designación de los miembros de estas Juntas, así como de su remoción prevista en la *Disposición Reformatoria Octava de la norma impugnada.*

Por lo tanto, resulta relevante volver a precisar que tanto la Junta de Política y Regulación Monetaria (JPRM) y una Junta de Política y Regulación Financiera (JPRF), son parte de la Función Ejecutiva, en este sentido, la norma es concluyente al señalar que los miembros de las Juntas serán designados y posesionados por la Asamblea Nacional, de entre 3 candidatos propuestos por el Presidente de la República, y en caso de que uno o más candidatos no fueren designados y posesionados por la Asamblea Nacional, el Presidente de la República enviará nuevos candidatos en un tiempo prudencial; es decir, que la Asamblea Nacional no puede sugerir que se designe un miembro a su arbitrio, por fuera de los candidatos propuestos por el Presidente de la República, porque no posee capacidad nominadora, de esta manera el texto normativo guarda concordancia con la disposición constitucional del artículo 303 que dispone que *“La formulación de las políticas monetaria, crediticia, cambiaria y financiera es facultad exclusiva de la Función Ejecutiva”*, debido a que los designación por parte de la Asamblea Nacional, será de entre los candidatos son propuestos por el Presidente de la República, los que en lo posterior serán posesionados.

En este contexto, el artículo 141 de la Constitución de la República señala: *“La Función Ejecutiva está integrada por la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los Ministerios de Estado y los demás 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”* siendo dichas Juntas, como parte de la Función Ejecutiva, las encargadas de formular las políticas previstas en el artículo 303 de la Constitución, y no el propio Presidente de la República.

La Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 226 señala que: *“Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley (...)”*, todo esto en atención al principio de legalidad y el principio de independencia del que gozan las diferentes funciones del Estado.

Por otro lado, el principio de independencia contenida en el artículo antes señalado, implica fundamentalmente que cada poder del Estado cumple sus funciones en el marco de sus competencias, y esta independencia les permite ejecutar y aplicar imparcialmente las normas que expresan la voluntad popular, someter a todos los poderes públicos al cumplimiento de la ley, controlar la legalidad de la actuación administrativa y ofrecer a todas las personas tutela efectiva en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, lo que resulta ser trascendente en una sociedad democrática donde debe existir separación de poderes del estado y diversificación de funciones, lo que efectivamente materializa el legislador con la promulgación de esta norma.

Como resultado de la facultad constitucional, de conformidad con lo establecido en el artículo 84 de la Constitución, la Asamblea Nacional, ha adecuado formal y materialmente el contenido de esta norma al de la propia Constitución, es preciso señalar que la remoción, no constituye un procedimiento de juicio político a los miembros de la Junta de Política y Regulación Financiera y de la Junta de Política y Regulación monetaria, sino más la especificación de un proceso reglado que permite limitar las actuaciones de estos funcionarios, y que sus actuaciones caigan en la arbitrariedad, considerando las facultades constitucionales y legales que posee la Asamblea Nacional como máximo órgano de representación democrática, de fiscalizar los actos de los órganos de las diferentes funciones del Estado, incluyendo la Función Ejecutiva; y por ser tanto la Junta de Política y Regulación Financiera como la Junta de Política y Regulación Monetaria, órganos que pertenecen a la Función Ejecutiva, es indispensable que la Asamblea Nacional en el ejercicio de sus funciones cuando sea el caso, proceda a la remoción previo el cumplimiento de las garantías del debido proceso y el derecho a la defensa.

Sobre la potestad del legislador de fiscalizar los actos del poder público, el artículo 9 numeral 9 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa establece:

“(...) Art. 9.- Funciones y Atribuciones.- La Asamblea Nacional cumplirá las atribuciones previstas en la Constitución de la República, la Ley y las siguientes:

9. Fiscalizar los actos de las funciones Ejecutiva, Electoral y de Transparencia y Control Social y los otros órganos del poder público (...)”.

Entonces, la potestad de fiscalizar permite a la Asamblea Nacional luego de un proceso reglado, determinar la remoción de los miembros de estas Juntas.

Sobre la existencia del control administrativo formulado dentro de un proceso administrativo sancionatorio legislativo, la Corte Interamericana de DDHH, CASO Velez Loor vs. Panamá, Sentencia de 23 de noviembre de 2010 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) precisó:

“(...) 142. Es por ello que se exige que cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, cuyas decisiones puedan afectar los derechos de las personas, adopte tales decisiones con pleno respeto de las garantías del debido proceso legal. Así, el artículo 8 de la Convención consagra los lineamientos del debido proceso legal, el cual está compuesto de un conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales, a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos. Adicionalmente, la Corte ha interpretado que el elenco de garantías mínimas establecido en el numeral 2 del artículo 8 de la Convención se aplica también a la determinación de derechos y obligaciones de orden “civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”. Por esta razón, no puede la administración dictar actos administrativos sancionatorios sin otorgar también a las personas sometidas a dichos procesos las referidas garantías mínimas (...)”¹

La parte legitimada activa afirma *“(...) Además, en su consideración, entran en contradicción con el artículo 232 de la CRE, relacionado con la prohibición de que los miembros de organismos de control y regulación tengan un interés en las áreas a ser controladas (...)”*.

El citado artículo 232, al respecto manifiesta:

“(...) Art. 232.- No podrán ser funcionarias ni funcionarios ni miembros de organismos directivos de entidades que ejerzan la potestad estatal de control y regulación, quienes tengan intereses en las áreas que vayan a ser controladas o reguladas o representen a terceros que los tengan.

Las servidoras y servidores públicos se abstendrán de actuar en los casos en que sus intereses entren en conflicto con los del organismo o entidad en los que presten sus servicios (...)”.

Esta argumentación es imprecisa y no tiene ningún tipo de sustento, debido a que el sector monetario y financiero constituye un área primordial de la política pública, el manejo de las finanzas públicas y de la economía debe estar en manos de personas con suficiente experiencia, para que puedan desempeñar sus funciones de manera correcta y adecuada. Dicha experiencia debe estar sustentada en los principios de calidad y eficiencia del servicio público, de acuerdo al área en la que se va a laborar, que en este caso es en definitiva sensible.

Acotando lo prescrito, la Corte Constitucional en Sentencia No. 010-13-SIN-CC Caso No. 0005-10-IN, ACUMULADOS 0006-10-IN, 0013-11-IN y 0049-10-IN se ha pronunciado sobre la atribución

1 Sentencia de la CIDH de DDHH, CASO Vélez Loor vs. Panamá, Sentencia de 23 de noviembre de 2010

de libre configuración del legislador para establecer un régimen de inhabilidades e incompatibilidades para el acceso a cargos públicos, de esta forma:

“(…) En primer lugar, se señala que el legislador tiene la facultad de configurar el derecho o de agregarle un contenido al mismo, con la finalidad de regular ciertos aspectos que requieren su desarrollo. En otras palabras, corresponde "al legislador ordinario, que es el representante en cada momento histórico de la soberanía popular, confeccionar una regulación de las condiciones de ejercicio del derecho, que serán más restrictivas o abiertas, de acuerdo con las directrices políticas que le impulsen, siempre que no pase más allá de los límites impuestos por las normas constitucionales concretas" En este sentido, el derecho de participación y más concretamente el derecho de acceso a funciones públicas, aludidos por los accionantes, son derechos de configuración legal, lo que supone que el legislador tiene libertad para regular el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de las servidoras y servidores públicos, conforme lo previsto en el artículo 229 de la Constitución de la República.

Por tanto, el legislador goza de una amplia facultad para establecer el régimen de inhabilidades e incompatibilidades para el ingreso al servicio público, con las limitaciones establecidas en la propia Constitución, en su artículo 232. Corresponde, por tanto, al órgano legislativo analizar y evaluar el alcance de cada una de las circunstancias fácticas a ser consideradas como inhabilidades o incompatibilidades, y su forma de establecerla, en cuanto al tiempo y sanción, tomando en consideración las limitaciones contenidas en la norma fundamental.

Ahora bien, esta libertad de configuración, como lo señalamos, tiene límites: por un lado, los expresados en el propio texto constitucional, y por otro lado, los parámetros de razonabilidad y proporcionalidad, que deberán ser considerados al momento de regular los requisitos de acceso al servicio público. En otras palabras, el legislador está facultado para restringir el ámbito de acceso al servicio público, pero siempre respetando los criterios consagrados en la Constitución y los criterios de razonabilidad y proporcionalidad, en los demás casos, con la finalidad de no generar discriminación, y en general, vulnerar el derecho a la igualdad (...).²

El Derecho constitucional considera la discriminación positiva como elemento para igualar las condiciones entre iguales y para equiparar condiciones entre diferentes. La Constitución de la República antes de considerar derechos y garantías, estructura **responsabilidades**, única vía para conformar el Estado, en función de la organización, trabajo, aporte de sus conciudadanos, para sobre aquello generar derechos en cuanto tiene que ver con los servicios y servidores públicos.

Al respecto, el artículo 66 numeral 4 de la Constitución de la República, reconoce la igualdad

² Sentencia de la Corte Constitucional No. 010-13-SIN-CC CASO No. 0005-10-IN, ACUMULADOS 0006-10-IN, 0013-11-IN y 0049-10-IN

material, en este sentido:

“(...) Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas:

(...) 4. Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación (...)”

Acotando lo señalado, la Corte Constitucional haciendo un análisis y desarrollo de este derecho, en sentencia No. 344-16-SEP-CC, caso No. 1180-10-EP, citando a la sentencia No. 002-13-SEP-CC precisó:

“(...) Es importante resaltar que la Constitución de Montecristi marca una distinción entre igualdad formal y material, lo que constituye un avance importante del Estado constitucional de derechos y justicia que pretende expandir el contenido tradicional de la igualdad en sentido formal a fin de que aquella no solo busque proporcionar un trato igual a los iguales, sino también, conceder un trato desigual a los desiguales, de manera que se considere las diferencias legítimas que existen entre las personas dadas sus condiciones reales de existencia y que justifican un tratamiento jurídico diferente, con la finalidad de alcanzar una equiparación real de oportunidades y acceso a todos los derechos reconocidos y garantizados en la Constitución.

En este sentido, la Corte Constitucional señaló mediante la sentencia No. 002-13-SEP-CC, que: "Por tanto, el concepto de igualdad no significará una igualdad de trato uniforme por parte del Estado, sino más bien un trato igual a situaciones idénticas, pero diferente entre otras situaciones... (...) ".³

Complementando, es preciso recordar que, en varias sentencias constitucionales, la Corte ya se ha pronunciado en lo referente al concepto de igualdad, en la sentencia No. 002-14-SIN-CC de fecha 18 de agosto de 2014 sobre el caso 0056-12-IN y 003-12-IA acumulados, en el párrafo 2 de la página 47, explica lo pertinente:

“(...) Esta Corte Constitucional ha sido enfática en señalar que el concepto de igualdad no significa una igualdad de trato uniforme, sino más bien un trato igual en situaciones idénticas y un trato diferente en situaciones diversas, añadiendo que dentro del ordenamiento jurídico existen disposiciones legales cuya aplicación se ha establecido previamente para hechos fácticos y actores sociales concretos. (...)”⁴

En la sentencia No. 019-16-SIN-CC de 22 de marzo de 2016 sobre el caso 0090-15-IN, en la página 13, párrafo 2, determina;

³ Sentencia de la Corte Constitucional No. 344-16-SEP-CC, caso No. 1180-10-EP

⁴ Sentencia de la Corte Constitucional No. 002-14-SIN-CC de fecha 18 de agosto de 2014 sobre el caso 0056-12-IN y 003-12-IA

“(…) Dentro de la configuración normativa del derecho a la igualdad nos podemos encontrar con dos dimensiones: la denominada igualdad jurídica o formal y la igualdad de hecho o material. La primera de las mencionadas hace referencia a la igualdad ante la ley, es decir una igualdad en cuanto a la configuración y aplicación de normativa jurídica, mientras que la segunda hará referencia a las particularidades de los sujetos, grupos o colectivos, quienes deben ser tratados de manera igualitaria si se encuentran dentro de circunstancias fácticas similares, prohibiéndose cualquier acto discriminatorio. (…)”⁵

En el párrafo 2 de la página 19 de la sentencia No. 16-SEP-CC, Caso 0813-13-EP, la Corte Constitucional manifestó:

“(…) [L]a igualdad formal tiene relación con la garantía de identidad de trato a todos los destinatarios de una norma jurídica, evitando la existencia injustificada de privilegios mientras que la igualdad material se refiere a real posición social del individuo a quien va a ser aplicada la ley, con el objetivo de evitar injusticias. (…)”⁶

En este caso, considerando la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional, queda claro que el legislador ha considerado un requisito específico de experiencia en lo concerniente a la especificación de requisitos, previo al nombramiento y elección de los miembros de las Juntas, para que se desarrolle y exista una regulación efectiva al sector monetario y financiero, considerando que constituyen un área prioritaria y sensible para todo el Estado, además es lógico que si se van a emitir lineamientos y directrices de regulación en estos sectores, es evidente que los miembros que van a presidir las Juntas, deben tener experiencia y preparación en el área, en conclusión, la aseveración realizada por la parte legitimada activa, no posee un sustento suficiente e indispensable para la declaratoria de inconstitucionalidad; entonces, se ha demostrado que es necesario establecer parámetros en razón de diversas situaciones, para el ejercicio de funciones y desempeño de labores en el sector público; además no existe discriminación alguna referente a las condiciones o requisitos para la designación de los miembros de las Juntas, como así lo señala la parte accionante, que refiere que los servidores públicos no podrán ser parte integrante de estas Juntas, al respecto en los requisitos establecidos en los artículos 9 que agrega el artículo 13.1 y 39 que agrega el artículo 47.2 no se vislumbra tal condicionamiento, al contrario, la norma es clara al establecer que para ser miembro “*se deberá cumplir los requisitos establecidos en la Ley Orgánica del Servicio Público*” lo que no imposibilita su ingreso luego de la aplicación respectiva, al contrario los habilita, siempre que se cumplan con estos condicionamientos más los establecidos por la norma de manera particular, en razón del área sensible sobre la regulación a otorgarse en las áreas públicas monetaria y financiera.

En cuanto a la posible discriminación de los pueblos y nacionalidades indígenas, en lo concerniente a sus derechos colectivos de participación, el legislador únicamente ha configurado regulaciones sobre el acceso e ingreso al servicio público en base a su potestad constitucional y legal, sin que

5 Sentencia de la Corte Constitucional No. 019-16-SIN-CC de 22 de marzo de 2016 sobre el caso 0090-15-IN

6 Sentencia de la Corte Constitucional No. 16-SEP-CC, Caso 0813-13-EP

aquello configure vulneración el derecho de participación de los pueblos y nacionalidades indígenas, es decir, la norma impugnada no impide su derecho de participar en los procesos de designación para ser miembros de las juntas, sin embargo, si la especificación determinada en el referido artículo, causa confusión o errónea interpretación, los mecanismos a considerarse para adecuar la referida disposición, para aclararlos o interpretarlos serán los que determine la Corte Constitucional; más no la declaratoria de inconstitucionalidad pues no se evidencia que exista contradicción con la Constitución; además dicha declaratoria constituye de última ratio.

Además, la parte accionante afirma que los artículos 11 y 38 de la LDD son contrarios al régimen de desarrollo y del sistema económico previsto en la Constitución debido a que: “(...) *las entidades financieras tendrían, de hecho, dos instancias de regulación que, ni siquiera están coordinadas entre sí, de una parte la Superintendencia respectiva y, de otra, esta Junta de Política y Regulación Financiera*”. Además, para los accionantes dichas normas exceden las competencias de la junta de política y regulación financiera debido a que ésta también regulará actividades relacionadas con la seguridad social.

Entonces, dicha norma sería contraria a los artículos 28, 284 (1), 82, 302 (4), 213, 358, 361 y 362 de la CRE (...)”.

Es fundamental destacar que las funciones de la Junta de Política y Regulación Financiera, serán formular las políticas crediticia, financiera, incluyendo la política de seguros, servicios de atención integral de salud prepagada y valores; emitir un marco regulatorio prudencial y no prudencial para entidades financieras, de valores y seguros, entre otras, entonces lo que puntualmente contempla es el fortalecimiento del sector financiero y se mejora la normativa diferenciada que lo regula, en beneficio de sus socios y clientes.

Reiterando lo dicho, La Ley Orgánica Reformativa al Código Orgánico Monetario y Financiero para la Defensa de la Dolarización, dispone la creación de una Junta de Política y Regulación Financiera y una Junta de Política y Regulación Monetaria, situación que no está prohibida en la norma constitucional, el fin de esta división de funciones tiene sustento en que si bien toda política monetaria, crediticia, cambiaria y financiera tiene objetivos comunes para su implementación, se hace necesario asignar funciones diferentes, efectivizando la desconcentración en el manejo de las políticas antes mencionadas.

Por lo dicho, no existe duplicidad de funciones, por el contrario si analizamos los artículos 11 y 39 de la Ley de Defensa de la Dolarización, se puede apreciar las diferentes funciones que cada junta tiene, sin que se pueda evidenciar que se contraponen a los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación que rigen a la Administración Pública y peor aún tendría injerencia en atribuciones sobre actividades relacionadas con la seguridad social.

5.2.- Establecimiento del sistema de los 4 balances:

La parte accionante señala que “(...) se pretende que el Banco Central respalde con sus propios activos externos, es decir, las reservas internacionales, los pasivos de todo el sistema (...)”.

También argumentan que la disposición demandada “(...) debilita los medios de pago y pone en riesgo la liquidez del sistema de dolarización y afecta la disposición constitucional de mantener el equilibrio monetario en balanza de pagos de acuerdo al Artículo 302 numeral 4 de la Constitución. Al poner en riesgo la dolarización ponen en riesgo la estabilidad económica del país.

Se establece una garantía pública al sector financiero privado que está determinadamente prohibido por la Constitución. La reforma que establece el balance de cuatro sistemas también no guarda el principio de paralelismo de las formas y contradice normas expresas de la Constitución que pueden llevar a una situación de inseguridad jurídica, por tanto, entra en contradicción con el artículo 82 de la Constitución (...)”.

Asimismo, argumentan que: “(...) al establecer un balance contable para el Banco Central en el cual se relega al sector público a un tercer balance en orden de prelación, entra en contradicción directa con el artículo 277 numerales 1, 2 y 5, porque impide que el Estado pueda utilizar recursos públicos para garantizar los derechos constitucionales, afecta la capacidad del Estado de dirigir, planificar y regular el proceso de desarrollo, y afecta al orden jurídico y a las instituciones porque instaura una asimetría entre el sector público y el sector privado y esto va en contra del régimen de desarrollo establecido en el artículo 275 (...)”.

Adicionalmente, las disposiciones antes enunciadas: “(...) (i) impiden planificar el desarrollo nacional (art. 3 de la CRE) debido a que no permite utilizar los recursos públicos por parte del gobierno central. Así, a su consideración, afectan la capacidad de financiamiento de las políticas públicas y tiene un carácter regresivo contrario al artículo 11(8) de la CRE; (ii) son nocivas con el derecho a la vida digna porque el Estado no tiene capacidad de financiar políticas públicas; (iii) afectan la capacidad de formulación de políticas y servicios públicos; (iv) separan al Estado central de la utilización de instrumentos monetarios (art. 276 núm. 2 CRE); (v) son contrarias con la disposición que establece que el sector financiero privado no trasladará la responsabilidad de solvencia bancaria al Estado (art. 308 CRE); (vi) son incompatibles con el artículo 310 de la CRE dado que impide que la banca pública de desarrollo tenga los recursos para la prestación de servicios financieros; y, (vii) afectan los artículos 334 (5) y 338 de la CRE que establecen que el Estado promoverá el ahorro interno como fuente de inversión productiva del país (...).”.

Al respecto, en el informe para segundo debate de la ley impugnada, sobre el desarrollo histórico económico del sistema en cuestión, establece:

En un régimen de dolarización, el rol de un banco central es diferente al que tendría si se tuviera

moneda propia ya que el sustento de la liquidez en la economía lo constituyen únicamente los dólares que ingresan desde el exterior por diversas fuentes: exportaciones de bienes y servicios; remesas del exterior; inversión extranjera; y, desembolsos hacia los sectores público y privado.

El flujo neto entre ingresos y egresos de recursos que se refleja en el resultado de la Balanza de Pagos alimenta la Reserva Internacional (RI). La RI está compuesta por activos líquidos, de disponibilidad inmediata que deberían servir para respaldar tanto la totalidad de los fondos del público como de las entidades del sector público depositados para su custodia en el BCE, así como los billetes y monedas fraccionarias nacionales que circulan en la economía. Los primeros años de dolarización se caracterizaron por una fuerte acumulación de ingresos externos petroleros, que originaron continuos superávits en la Balanza de Pagos (BdP) y por tanto un robustecimiento del sector monetario a través de la continua acumulación de Reservas Internacionales. Las Reservas Internacionales (RI) pasaron de USD 1,160.4 millones a USD 3,520.8 millones, entre diciembre de 2003 y diciembre de 2007. En este período estuvieron vigentes normativas que blindaban al BCE de la actividad fiscal; es decir, el BCE operaba de manera independiente del manejo fiscal y su funcionamiento se basaba en el cumplimiento de la regla de los cuatro sistemas de balance que garantizaban que la circulación de pagos internos se ajustara en todo momento al ritmo de expansión de los recursos externos.

Sin embargo, a partir del año 2008 se realizan cambios normativos para facilitar la expansión del gasto público a pesar del debilitamiento de los precios internacionales del petróleo. Cabe citar, por ejemplo, la eliminación de las reglas de gasto y los Fondos de Ahorro (Ley Orgánica para la Recuperación del Uso de los Recursos Petroleros del Estado, año 2008); la creación de herramientas de política monetaria para sostener niveles de liquidez doméstica (Coeficiente de Liquidez Doméstica, año 2009); se faculta al BCE realizar inversión doméstica (Regulación del Directorio No. 200-2009 (año 2009) y modificaciones con base en el literal c) del art. 2 de la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado del año 2008); se faculta al BCE adquirir títulos del Ministerio de Economía y Finanzas, se elimina la regla de los cuatro sistemas del balance del BCE y se elimina el Directorio del BCE (Código Orgánico Monetario y Financiero, 2014).

De esta manera, en noviembre del 2009, la gestión del BCE pierde su independencia técnica y empieza a administrar la RI de manera alejada de las mejores prácticas internacionales en dolarización. El BCE es utilizado como banco comercial, provocando el debilitamiento sostenido de la cobertura de los pasivos con activos líquidos de la reserva internacional, siendo ésta la regla fundamental de un régimen de dolarización.

El riesgo de tener una baja cobertura es que si los dueños de los recursos el público y el sector público decidieran recuperar los recursos que fueron entregados en custodia al BCE, éste no podría devolverles a todos al no contar con suficientes activos líquidos. Según cifras del BCE, a marzo de 2021 los USD 5.779 millones de RI, descontando los USD 79 millones en billetes y monedas fraccionarias nacionales que circulan en la economía, no habrían servido sino únicamente para

cubrir con los requerimientos de los depósitos del Sector Público No Financiero (USD 5.145 millones) y menos del 10% (USD 554 millones) del requerimiento de los depósitos de los ciudadanos a través del sistema financiero nacional. En la siguiente gráfica se muestra la composición de la estructura del balance del BCE y los cambios experimentados desde el año 2009. Como se aprecia, el balance del BCE se ha vuelto cada vez menos líquido y, por tanto, su capacidad para respaldar los pasivos que son más exigibles se ha visto debilitada. ⁷

El fortalecimiento institucional del Banco Central del Ecuador pasa por algunos ejes importantes entre los que destacan la meta de acumular gradualmente reservas internacionales, con el objetivo de que la Reserva Internacional del Banco Central del Ecuador respalde tanto la totalidad de los recursos del sistema financiero nacional y del sector público depositados en el Banco Central del Ecuador, como la moneda fraccionaria en circulación; estableciéndose entonces una regla de respaldo conformada por cuatro sistemas dentro del balance del Banco Central; así como la capitalización de sus utilidades. Este sistema permitirá en definitiva la recuperación de la Reserva Internacional, que requiere necesariamente la prohibición expresa del financiamiento al Gobierno y de la ejecución de operaciones cuasi-fiscales; prohibición que se traduce en la práctica de no financiar el gasto público, con dinero del público.

La parte accionante señala, en relación a los artículos 47 y 56 de la LDD, que “*no existe razón económica o macroeconómica alguna que justifique esta norma*” en razón de que se anula la posibilidad de utilizar los instrumentos de política monetaria para el financiamiento del gobierno central, lo que contradice los artículos 302 y 303 de la CRE.

Esta norma que establece el sistema de los cuatro balances se construyó con el objetivo de mejorar las condiciones de la administración de las finanzas públicas y, con el fin de establecer un régimen de reglas fiscales con sentido de responsabilidad nacional y cuidado y salvaguardia de los recursos públicos y privados; ello, en perfecta armonía con el artículo 286 de la Constitución de la República del Ecuador que prescribe que las finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno, se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente.

Por último, sobre la regulación de las tasas de interés, que a juicio de la parte accionante menciona “*se procede a su liberación que puede conducir a una crisis sistémica y en razón de que la reforma legal impide el cumplimiento de los objetivos nacionales de promoción de los servicios financieros y democratización del crédito*”.

En términos sencillos, se define tasa de interés como: *el índice manejado en la economía y finanzas para registrar la rentabilidad de un ahorro o el costo de un crédito, éste tiene una directa relación entre dinero y tiempo.*⁸

⁷ Ley Reformatoria al Código Orgánico Monetario y Financiero para la Defensa de la Dolarización Informe para segundo Debate pp. 63-64

⁸ Definiciones financieras, 2006

Ante esto los accionantes equivocadamente interpretan y anticipan que ésta norma pretende la liberación de las tasas de interés, *lo cual podría conducir a una crisis sistemática*, según dicen, al respecto, si analizamos que significa *liberar*, encontramos que es una acción de libertad, del ámbito discrecional, pero nada de esa supuesta teoría tiene asidero en con la norma reformativa, más bien La Ley Orgánica Reformativa al Código Orgánico Monetario y Financiero para la Defensa de la Dolarización, en su Art. 80.- dice, Sustitúyase el artículo 130 del Libro 1 del Código Orgánico Monetario y Financiero por el siguiente: "Artículo 130.- Tasas de interés. La Junta de Política y Regulación Financiera establecerá el sistema de *tasas de interés máximas para las operaciones activas y pasivas del sistema financiero nacional* y las demás tasas requeridas por la ley. *Se prohíbe el anatocismo.*"

Entonces el establecer un *sistema de tasas de intereses máximas* y al mismo tiempo restringir el *anatocismo*⁹, no puede ser considerado como *liberar tasas de interés*, sino más bien, la norma es clara al definir que existirán techos que serán definidos por la Junta de Regulación Financiera en el ámbito de sus funciones.

5.3.- Existencia de Trato discriminatorio sobre el Cooperativismo:

Los accionantes sobre este aspecto, mencionan que la norma impugnada desconoce el carácter cuasi constitucional de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria, en relación con el artículo 283 de la CRE. "(...) Esto, debido a que tiene la intención de: "homogenizar las condiciones de funcionamiento y control del sistema financiero cooperativo frente al privado, al establecer condiciones muy restrictivas para las entidades asociativas y solidarias, las cajas y bancos comunales y las cajas de ahorro, al extremo que elimina este artículo 459 del COMYF que establecía que estas entidades eran sujetos de acompañamiento, no de control. Con estas regulaciones, la Junta de Política y Regulación Financiera amplía su ámbito e incorpora a las entidades asociativas, bancos comunales y cajas de ahorro a los requisitos de control; como si se tratase de bancos privados con ánimo de lucro. Lo cual de hecho implica la desaparición del tratamiento preferencial y diferenciado que la misma Constitución había establecido para este sector (...)".

Precisan que el artículo 89 supone: "(...) una violación flagrante del principio de igualdad y no discriminación reconocido en el artículo 10.2 de la Constitución porque obliga a tratar de manera idéntica a organismos e instituciones que tienen fines, principios y formas de operar diferentes (...)".

Según Cadena (2015), "el impacto de las cooperativas de ahorro y crédito en el país además de proveer servicios financieros a los sectores tradicionalmente desatendidos, radica en la capacidad de ser un punto de encuentro entre socios y socias quienes encuentran además del acceso a servicios financieros y no financieros, la posibilidad de formar parte de redes y organizaciones entre pares

⁹ los intereses generados por éstos intereses adicionales se denominan *anatocismo*.

facilitando el intercambio de experiencias, conocimientos y saberes que les permita solventar las vicisitudes de sus actividades microempresariales, el fomento de hábitos contables y el mantenimiento tanto de sus ingresos personales como el de sus familias”¹⁰

En nuestro país, las cooperativas de ahorro y crédito, están organizadas bajo las *disposiciones y regulaciones* de la Ley de Economía Popular y Solidaria, el Reglamento a la Ley de Economía Popular y Solidaria, así como las diferentes resoluciones que emita la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, *son entidades sin fines de lucro, cuyo objeto social es ofrecer servicios financieros*, basados en la cooperación y solidaridad.

El Artículo 102 aborda la naturaleza y objetivos de las Cooperativas de Ahorro y Crédito, en este sentido, la reforma limita el accionar de dichas Cooperativas, debido a que su función primordial es realizar actividades de intermediación financiera y de responsabilidad social con sus socios, en dicha operación financiera lo que prima no es precisamente el capital sino al contrario, la asociación comunitaria; en el caso en que esta intermediación financiera, se realice con clientes o terceros, deberá existir previa autorización de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, bajo la sujeción a las regulaciones que emita la Junta de Política y Regulación Financiera, que es adecuado en el sentido de que se efectúe una regulación efectiva, acorde a la salvaguardia de los recursos del público, que ya no son socios, entonces no existe un trato diferenciado, sino el establecimiento de un mecanismo de regulación que únicamente opera en el caso de la intermediación financiera con clientes o terceros, que necesitan de una garantía para la protección de los recursos invertidos, la que será debidamente emitida por el ente regulador en la materia, la Junta de Política y Regulación Financiera.

Para materializar este cometido, la Propuesta establece una división entre cooperativas de ahorro y crédito cerradas y abiertas, limitando para las primeras la intermediación financiera con sus socios, debido a que son sociedades de personas, donde no prima el capital, mientras que las segundas, están permitidas a realizar actividades de intermediación financiera con clientes o terceros, donde el legislador ha impuesto estos requisitos, para proteger los recursos del público; lo que no va a ocasionar una crisis en dichas cooperativas, porque la norma faculta que la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria pueda convertir a aquellas cerradas en abiertas para, solo así, les sea posible la intermediación financiera con clientes o terceros.

Con los ajustes propuestos al proyecto de ley, se ha buscado asegurar el adecuado funcionamiento y preservación de las características fundamentales de las cooperativas cerradas. Se ha hecho énfasis también en reconocer la función social y el lugar que le corresponde en el sistema financiero a los denominados cajas y bancos comunales permitiendo que a través de la asociatividad y la solidaridad que son sus características básicas tengan acceso a financiamiento reembolsable y no reembolsable en los términos propuestos en el artículo 103 del proyecto de ley.

¹⁰ Cadena, C. (2015). La Economía Social y Solidaria en la Historia de América Latina y el Caribe. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Edelcoop.

En resumen, el ordenamiento jurídico anterior, ya regula la tipología de las Cooperativas de ahorro y crédito, sin embargo, se ha tergiversado la verdadera razón social de las cooperativas abiertas y cerradas, exponiendo el capital de sus clientes en operaciones económicas no permitidas; es por eso que el legislador, hace énfasis en la importancia de que se reconozca su función social en el sistema financiero y por tanto el impacto que puede provocar una falta de control a estas instituciones, disposiciones que deben ser acorde a la realidad del sector, y sobre todo que apunte a cuidar la estabilidad y consecuentemente, el dinero de los ciudadanos que confían sus recursos a éstas entidades financieras.

Los accionantes explican que la ley, en sus artículos 5, 8, 10, 11 y 39 pretende cambiar el modelo económico social y solidario (arts. 1 y 283 CRE) y reintroducir una economía social de mercado que ya fue derogada. Por lo que a su juicio, tal reforma debería implementarse mediante una reforma parcial de la Constitución.

La Constitución y la norma en la materia, promueven organizaciones estructuradas y sostenibles de manera social, económica y financiera en el tiempo; convirtiéndose en un mecanismo para su fomento y fortalecimiento.

Desde el 2012 todas las organizaciones de la Economía Popular y Solidaria, cumplen y deben cumplir con el marco legal que las rige, estos requerimientos son un puntal para su sostenibilidad y en ese sentido los esfuerzos para fortalecer y consolidar el sector por parte del Estado, la sociedad civil, cooperación internacional y, principalmente, por parte de los mismos integrantes de esta forma financiera son trascendentes.

En este aspecto, no existe cambio alguno o peor aún eliminación del modelo actual de Economía Social y Solidaria, sino más bien, por el impacto social y económico que puede generarse, la Ley Reformatoria, crea herramientas de control integral sobre el patrimonio y estado financiero de las mismas

5.4.- Aplicación de Estándares Internacionales:

Todos los países acceden a recursos Internacionales para fortalecer su sistema financiero y convertirse en actores esenciales en la generación de la riqueza nacional. El fortalecimiento de la dolarización es un medio que permite la estabilidad relativa de las variables macroeconómicas nacionales y el crecimiento económico, basándose en el análisis de los efectos económicos producidos sobre las condiciones internas del país, relacionadas con la generación de empleo, renta nacional y exportaciones.

En función de estas disposiciones y premisas constitucionales, se ha estructurado el Código Orgánico Monetario y Financiero vigente, cuyos principios en su Artículo 4 se expresan en: la prevalencia del ser humano por sobre el capital, el ejercicio de la soberanía monetaria financiera y la inserción estratégica internacional; la inclusión y equidad; el fortalecimiento de la confianza; y, la protección

de los derechos ciudadanos.

Sobre los tratados e instrumentos internacionales el Artículo 417 indica textualmente lo siguiente: “*Los tratados internacionales ratificados por el Ecuador se sujetarán a lo establecido en la Constitución. (...)*”.

Artículo 419.- “La ratificación o denuncia de los tratados internacionales requerirá la aprobación previa de la Asamblea Nacional en los casos que: (...) 3. Contengan el compromiso de expedir, modificar o derogar una ley (...) 5. Comprometan la política económica del Estado establecida en su Plan Nacional de Desarrollo a condiciones de instituciones financieras internacionales o empresas transnacionales (...)”

El Estatuto Internacional de la Convención de Viena sobre los Tratados Internacionales, indican que, “*Tratados constitutivos de organizaciones internacionales y tratados adoptados en el ámbito de una organización internacional*”. La presente Convención se aplicará a todo tratado que sea un instrumento constitutivo de una organización interna nacional y a todo tratado adoptado en el ámbito de una organización internacional, sin perjuicio de cualquier norma pertinente de la organización. Dentro de ese análisis es necesario citar lo siguiente:

(...) PARTE II

Celebración y entrada en vigor de los tratados.

SECCIÓN PRIMERA

Celebración de los tratados.

6. Capacidad de los Estados para celebrar tratados. Todo Estado tiene capacidad para celebrar tratados.

7. Plenos poderes.

1. Para la adopción la autenticación del texto de un tratado, para manifestar el consentimiento del Estado en obligarse por un tratado, se considerará que una persona representa a un Estado:

a) si se presentan los adecuados plenos poderes, o (...)

Cabe recalcar que, el Artículo 1, que reforma el art. 6 del libro 1 del COMYF indica lo siguiente:

*"Art. (...) **Buenas prácticas internacionales.** Los organismos con capacidad regulatoria, normativa o de control, procurarán acoger como marco referencial los estándares técnicos internacionales relacionados con el ámbito de su competencia para la expedición de normativa y para el ejercicio de sus funciones, sujetándose estrictamente a la jerarquía normativa establecida en la Constitución de la República del Ecuador".*

Es preciso señalar que se respeta la jerarquía normativa consagrada constitucionalmente, debido a que no se determina que se acogerán dichos estándares, dejando de observar los requisitos y procedimientos para la ratificación o denuncia de los tratados internacionales con carácter de

vinculantes, suscritos y ratificados por el Estado ecuatoriano, en cumplimiento de los artículos 417, 418, 419 y 420 de la Constitución, así como de las disposiciones de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, conforme así consta del texto

El legislador, a partir de la propuesta del Presidente de la República, establece la obligatoriedad de procurar por parte de los organismos con capacidad regulatoria, normativa o de control, de acoger como marco referencial los estándares técnicos internacionales, para la expedición de normativa y para el ejercicio de sus funciones.

Al igual que en otras ramas del Derecho, el Derecho Internacional -Público- tiene sujetos de derecho, entre los que se encuentran, además de los Estados, también los organismos internacionales o que tienen efectos internacionales, los cuales están facultados para suscribir Tratados y Acuerdos Internacionales, precisamente en el ámbito del Derecho Internacional, sin embargo las legislaciones nacionales imponen reglas sobre la entrada en vigor de estos Tratados, la norma constante en el artículo impugnado no establece la entrada en vigencia de manera automática de estos estándares técnicos internacionales, mediante la operación de una especie de cláusula abierta, sino más bien utiliza el verbo rector *procurar* lo que en conclusión no significa que se va a irrespetar el mecanismo de adopción y entrada en vigencia de los Tratados e Instrumentos Internacionales previstos en la Constitución de la República.

La lógica del derecho, permite analizar la interpretación jurídica que el legislador, ha querido darle al verbo rector *procurar*, considerando que *no es de carácter obligatorio, sino más bien es facultativo, el cual* “Se entiende como algo alternativo o voluntario, que no es exigente y obligatorio. Se depende de alguna facultad, autoridad o derecho para hacer algo (...)”¹¹

Entonces el verdadero sentido jurídico que contiene la norma, indica que los estándares internacionales incorporados en los convenios y tratados, serán considerados como marcos referenciales y no necesariamente de aplicación obligatoria.

Por consiguiente, queda desvirtuada la alegación de inconstitucionalidad de la parte accionante, sobre esta temática.

5.5.- Políticas Monetarias y Financieras, y su adecuación con el artículo 303 de la Constitución de la República:

El concepto de actividad financiera según los tratadistas italianos tiene tres elementos básicos, el económico, sociológico y político. En lo que respecta a la teoría económica, el autor SENIOR BASTIAT las define como una equivalencia entre los servicios públicos y las prestaciones de los particulares. Existe otra teoría económica donde se le determina al Estado como un factor de producción.

¹¹ <https://definiciona.com/facultativo/>

Con la nueva Constitución vigente se le otorga una nueva denominación a las actividades financieras, que de acuerdo al artículo 308 son un “servicio de orden público”. Esta categoría designada a las actividades financieras es nueva en el ámbito del Derecho y la Doctrina, a raíz de la norma Constitucional se han dado reformas en cuerpos normativos y organismos de control, con el cual existe un nuevo marco jurídico para todos los actores que componen la actividad financiera. Con la elaboración de esta tesis se busca demostrar las consecuencias jurídicas de la denominación de servicio de orden público a las actividades financieras, en los cuales hay cambios concretos en las leyes, reglamentos y disposiciones generales.

El artículo 303, indica. - *“La formulación de las políticas monetaria, crediticia, cambiaria y financiera es facultad exclusiva de la Función Ejecutiva y se instrumentará a través del Banco Central. La ley regulará la circulación de la moneda con poder liberatorio en el territorio ecuatoriano. La ejecución de la política crediticia y financiera también se ejercerá a través de la banca pública. El Banco Central es una persona jurídica de derecho público, cuya organización y funcionamiento será establecido por la ley”.*

Nuestra Constitución, en el Artículo 302 señala como objetivo que la política monetaria, crediticia, cambiaria y financiera debe: suministrar los medios de pago necesarios para que el sistema económico opere con eficiencia; establecer niveles de liquidez global que garanticen la seguridad financiera; orientar los excedentes de liquidez hacia la inversión requerida para el desarrollo del país; y, promover que las tasas de interés estimulen el ahorro nacional y el financiamiento de las actividades productivas. La competencia para la formulación le corresponde de manera exclusiva a la Función Ejecutiva y el instrumento de la misma, le compete al Banco Central, según dispone el Artículo 303 de la Carta Magna.

Al respecto, y sobre este tema, la parte accionante refiere que los artículos 19 y 22 de la ley impugnada son contrarios a las atribuciones constitucionales otorgadas al Banco Central del Ecuador y desconocen el carácter exclusivo de las atribuciones del ejecutivo en materia monetaria y financiera (arts. 261 y 303 CRE) en razón de que *“(…) pretenden crear un nuevo ente autónomo esto es el Banco Central que debería ser parte del ejecutivo, sin respetar el proceso de reforma constitucional. Además, argumentan que la independencia del Banco Central le sustrae de su obligación de sujetarse al Plan Nacional de Desarrollo. Por estas razones, a decir de los accionantes, las disposiciones demandadas no habrían respetado los artículos 84 y 226 de la CRE en cuanto a la adecuación legislativa de la Constitución y al principio de legalidad*

El Art. 303 de la Constitución delimita la manera en la que se debe generar la política pública en materia monetaria, la cual es una facultad exclusiva de la Función Ejecutiva que en concordancia con el Artículo 141 de la Constitución de la República indica que, *“La Presidenta o Presidente de la República ejerce la Función Ejecutiva, es el Jefe del Estado y de Gobierno y responsable de la administración pública”.* Razón por la cual se crea la Junta de Regulación de Política Monetaria, la

cual es parte de la función Ejecutiva y se encarga de la generación de este tipo de política. Para que dicha política sea ejecutada de manera correcta, el Banco Central del Ecuador, como parte de la función Ejecutiva, debe contar con la debida autonomía que le permita ejercer sus competencias legales y constitucionales, siendo que sus decisiones e implementación deben responder a criterios exclusivamente técnicos. La autonomía necesaria para el cumplimiento de estas funciones no significa que se deslinde al Banco Central del Ecuador de las obligaciones que, como cualquier otra institución que es parte del Estado Ecuatoriano tiene de ser controlada por las entidades específicas para el efecto como la Fiscalía General del Estado, la Contraloría General del Estado y la propia Asamblea Nacional y la Presidencia de la República. En la propuesta normativa se propone la existencia de una Junta de Política y Regulación Monetaria (JPRM) y una Junta de Política y Regulación Financiera (JPRF), ambas como parte de la Función Ejecutiva, cada una de ellas con gobernanza y estructura propias que les permita tomar decisiones de manera técnica.

Claro está, que el *Banco Central del Ecuador, desde la vigencia de la Constitución del año 2008, contempla sobre la Naturaleza jurídica, normativa específica y Autonomía institucional lo que a continuación se detalla: “El Banco Central del Ecuador es una persona jurídica de derecho público, parte de la Función Ejecutiva, de duración indefinida, con autonomía institucional administrativa, presupuestaria y técnica(...); En la consecución de sus objetivos y el desempeño de sus funciones, el Banco Central del Ecuador será un ente autónomo y responsable según lo dispuesto en este Código y la Constitución de la República, sin perjuicio de su deber de coordinar las acciones necesarias con los demás organismos del Estado para el cumplimiento de sus fines.”¹²*

En este sentido, El Banco Central del Ecuador, forma parte de la Función Ejecutiva, en referencia lo que dispone la normativa vigente, esta institución funciona de manera transversal, en las políticas económicas del estado.

Los accionantes refieren que la LDD, en los artículos 1, 5, 8, 9, 10, 11, 12, 19, 22, 29, 39, 49, 76, 80, 83 y 89, es contraria al principio de supremacía constitucional debido a que “(...) la ley demandada, en obediencia a los dictámenes y recomendaciones del FMI, modifica atribuciones, crea instituciones y establece regulaciones sustantivas sobre la política monetaria y financiera, que corresponde a otros entes y organismos constitucionales, sin que se haya cumplido con el trámite de enmienda constitucional”. En particular, a su consideración, dichas disposiciones anularían las competencias del Banco Central, del ente rector de la política monetaria y financiera y del ente rector de la política nacional en materia de salud (...).”

La Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Monetario y Financiero para la Defensa de la Dolarización, enfoca de manera objetiva la forma del manejo de las finanzas públicas y la estabilidad económica del Estado Ecuatoriano, reformas importantes que facultan eliminar todas aquellas prerrogativas ambiguas que le permitían al Banco Central y al Poder Ejecutivo, por sí y ante sí, tomar

decisiones que afectan a todo el funcionamiento de la economía, esto bajo la concesión de autonomía técnica e institucional al Banco Central del Ecuador, que además en caso de requerir, podrían tomar como referencia su marco legal en las mejores prácticas y estándares internacionales, dejando claro que, no es de cumplimiento obligatorio, sino más bien referir orientación a nivel mundial en materia de regulación financiera.

En conclusión, cabe mencionar que importantes juristas en el área financiera, coinciden en la trascendencia de reconstruir la institucionalidad en materia monetaria, crediticia y financiera, es así que el Dr. Marco Rodríguez, en su artículo describe que. *“El proyecto de Ley para la defensa de la dolarización busca cerrar aquellos resquicios que le permiten al Ejecutivo continuar interviniendo en el Banco Central y para el efecto aborda tres elementos: a) Crea una Junta de Política Monetaria, cuyos miembros son personas de alto perfil técnico y con al menos 10 años de experiencia en cargos de dirección en el área financiera y monetaria. b) Establece la obligación de considerar, para la creación de normas, las mejores prácticas y recomendaciones de organismos internacionales, por ejemplo, el Comité de Basilea. c) Se reestructura por completo la Junta de Política Financiera. Tendrá miembros a tiempo completo, con secretarías técnicas y fortaleza institucional para generar informes que permita el desarrollo normativo. De igual manera que la monetaria, sus miembros deben acreditar más de 10 años en funciones de dirección en materia financiera”*.¹³

5.6.- Órganos de control y Banco Central (Órganos de control externo):

Basándonos en uno de los objetivos macros del “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Monetario y Financiero para la Defensa de la Dolarización” que es, *“Establecer la reorganización, fortalecimiento y autonomía del Banco Central del Ecuador que le permita acumular gradualmente reservas internacionales, con el objetivo de que respalde la totalidad de los recursos del sistema financiero nacional y del sector público depositados en el Banco Central, así como la moneda fraccionaria en circulación”* se vuelve imperioso la necesidad de crear *órganos de control*, ante lo cual se ha propuesto, crear una Junta de Política y Regulación Monetaria (JPRM) y una Junta de Política y Regulación Financiera (JPRF), ambas como parte de la Función Ejecutiva, cada una de ellas con gobernanza y estructura propias que les permita tomar decisiones de manera técnica e independiente de las presiones de la política fiscal, que además coadyuven a regular de manera técnica la generación de política pública Monetaria del país.

Una política pública para que sea ejecutada de manera correcta, el Banco Central del Ecuador, como parte de la función ejecutiva, debe contar con la debida autonomía que le permita ejercer sus competencias legales y constitucionales, sin embargo, esto no significa que se deslinde al Banco Central del Ecuador de las obligaciones que como cualquier otra institución que es parte del Estado Ecuatoriano, debe ser controlada por las entidades específicas para el efecto, como la Fiscalía General del Estado, la Contraloría General del Estado, la propia Asamblea Nacional y la Presidencia de la

13 Dr. M. Antonio Rodríguez, Perspectiva Económica; Abril 2021.

República.

Como podemos referir a los antecedentes señalados en el “*Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Monetario y Financiero para la Defensa de la Dolarización*” goza de disposiciones puntuales sobre un control técnico que se debería poseer sobre una economía estatal, más aún, cuando la moneda circulante de un país, no es la propia.

La parte accionante manifiesta que el control externo de la Contraloría General del Estado, es contrario a los artículos 211, 213 y 297 de la CRE concerniente al control de las instituciones que reciban o transfieran bienes o recursos públicos.

Al respecto, con la reforma propuesta, se propende a fortalecer los sistemas de control sobre la gestión del Banco Central del Ecuador, a través de una estructura robusta de auditoría, iniciando con un Comité de Auditoría conformado por miembros no ejecutivos mismos que desde una visión técnica y experimentada aplicarán las mejores prácticas para el seguimiento y control permanente, inclusive solicitando a la propia Contraloría General del Estado la revisión de la parte correspondiente a la RI previo la entrega de resultados por parte de la firma auditora externa contratada como se lo hacía antes de la expedición del COMYF. Adicionalmente, se levanta la reserva de la presentación de las notas a los estados financieros auditados, lo cual permite el escrutinio público, generando mayor confianza y transparencia en la gestión

5.7.- Procedimiento Formal de expedición de la Ley:

El proceso legislativo en la creación de una ley, es la manifestación más sensible y auténtica de la convivencia social. El dictar la regulación normativa para el país, es un propósito extremadamente delicado, preservado perfectamente en el ordenamiento legal a lo largo de la historia democrática de un país, de tal forma que las opiniones encontradas, los criterios contrapuestos, los intereses en pugna, las pasiones encendidas, la dictadura de una mayoría, etc., puedan encontrar soluciones en el consenso o finalmente en la decisión tomada democráticamente por el órgano legislativo.

Cada una de las partes en las que se divide este proceso, se encuentran perfectamente definidas y sustentadas, que precautelan en todo momento emerja la voluntad soberana representada en los legisladores, en forma libre y transparente, sin contagios o contaminaciones que nuliten o distorsionen la voluntad legislativa.

La iniciativa legislativa (arts. 134 y 135 de la CRE; art. 54 LOFL); contenido de la propuesta legislativa (art. 136 de la CRE y art. 56 LOFL); calificación de la iniciativa legislativa por parte del Consejo de Administración Legislativa (art. 56 LOFL) asignación a la comisión legislativa permanente para que elabore los informes pertinentes (art. 56 LOFL); elaboración de parte de la comisión especializada permanente asignada del informe para primer debate, instancia en la que se recibe a la ciudadanía a fin de que ejerza su derecho a la participación; (art. 58 LOFL); primer debate

en el Pleno de la Asamblea Nacional (art. 137 CRE y arts. 59 y 60 LOFL); elaboración de parte de la comisión especializada permanente asignada del informe para segundo debate (art. 61 LOFL); segundo debate en el Pleno de la Asamblea Nacional (art. 137 CRE y art. 62 LOFL); remisión del proyecto de Ley aprobado en segundo debate al Presidente de la República (art. 137 CR y art. 63 LOFL); sanción del Presidente de la República sin objeción y publicación de la Ley en el Registro Oficial (art. 137 CRE y 63 LOFL); sanción del Presidente de la República con objeción total (art. 138 1er inciso CR; y art. 64 1er inciso LOFL); sanción del Presidente de la República con objeción de inconstitucionalidad (art. 139 CRE, art. 65 LOFL); sanción del Presidente de la República con objeción parcial (art. 138 2do, 3ero, 4to inciso CRE; y art. 64 2do, 3ero, 4to inciso LOFL); publicación en el Registro Oficial cuando la Asamblea Nacional ha examinado la objeción parcial dentro del plazo, envía al Registro Oficial para su publicación (art. 138 4to inciso y Art. 64 3er inciso); publicación en el Registro Oficial cuando la Asamblea Nacional no ha examinado la objeción parcial dentro del plazo envía el Presidente de la República al Registro Oficial para su publicación (art. 138 4to inciso y art. 64 4to inciso).

El procedimiento está perfectamente normado y no admite la necesidad de interpretación por supuesta obscuridad o doble sentido.

El proyecto de ley fue notificado a la Comisión Especializada Permanente del Régimen Económico y Tributario y su Regulación y Control, el 31 de marzo de 2021, habiéndose avocado conocimiento el domingo 3 de abril del 2021 por lo que conforme a lo dispuesto en el artículo 59 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, el plazo para presentación del presente informe para primer debate fenece el sábado 10 de abril del 2021. Lo cual fue ratificado mediante Memorando No. AN-AG-CJ-2021-0141-M de 4 de abril del 2021 suscrito por el Coordinador General de Asesoría Jurídica de la Asamblea Nacional.

La Comisión aprobó el Informe para Primer Debate el 10 de abril del 2021 y lo remitió a la Presidencia de la Asamblea Nacional el 10 de abril del 2021, dando oportuno cumplimiento a las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

Respecto al cumplimiento de los plazos para la presentación del INFORME PARA SEGUNDO DEBATE, la Comisión ha observado lo previsto en el artículo 62 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa tanto para su aprobación como para su remisión a la Presidencia de la Asamblea Nacional, el cual fue aprobado en la continuación de la Sesión del Pleno No. 156 de 18 de abril del 2021.

Finalmente, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 140 de la Constitución de la República del Ecuador, los proyectos de ley de urgencia en materia económica deben ser aprobados, modificados, o negados en un plazo de treinta días (30) días contados a partir de su recepción. En este caso, el proyecto de ley fue ingresado en la Asamblea Nacional mediante trámite 401907 de fecha 25 de marzo de 2021, por lo que su plazo fenece el 24 de abril del 2021.

Con todo lo expuesto se dilucida que el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Monetario y Financiero para la Defensa de la Dolarización”, sujeto a análisis, **CUMPLE** con los requisitos formales establecidos en los artículos 134, 135 y 136 de la Constitución de la República y 54 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, es decir: dispone de la iniciativa legislativa; se refiere a una sola materia; está presentado al Presidente de la Asamblea Nacional; tiene exposición de motivos; contiene el articulado y la expresión clara de los artículos que con la nueva ley se derogarían o se reformarían; la iniciativa legislativa es exclusiva del Presidente de la República, de igual forma el texto final del “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Monetario y Financiero para la Defensa de la Dolarización” guarda plena concordancia con la Constitución del Ecuador en especial con los artículos 141, 261 y 303 de la Constitución de la República del Ecuador. No existe en consecuencia inobservancia de la norma reglada para el procedimiento de creación de ninguna disposición contenida en la impugnada ley.

5.8- Sobre el principio de Unidad de Materia:

Los accionantes señalan que los artículos 5, 8 y 11 son incompatibles con el principio de unidad de materia (art. 136 CRE) y con las competencias del Ministerio de Salud (art. 361 CRE) debido a que *“(...) tienen una finalidad distinta al COMYF. Esto debido a que, a su decir, transforman el “alcance de la competencia de la autoridad nacional de salud, pues adscribe a la nueva junta de Política y Regulación Financiera funciones de regulación y control de las entidades y servicios de salud prepagada (...)”*.

Argumentan que dichas disposiciones son contrarias al derecho a la salud (art. 32 CRE) y a las disposiciones referentes a la organización del sistema de salud (arts. 358 y 359 CRE) *“(...) puesto que la convierten en un negocio financiero y producto de ello los usuarios de este servicio no tendrían capacidad de defensa ante un cuerpo colegiado que no tiene la especialidad para hacerlo (...)”*.

Sobre el principio de Unidad de Materia, la Corte Constitucional, para el período de transición, definió el mencionado principio como una relación de conexidad entre los aspectos reformados y la temática general de la ley. Así, estableció un criterio para verificar la intensidad de dicha relación de conexidad: **16.** *Ver Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia No. 028-12-SIN-CC, caso No. 0013-11-IN. Ver además, Curte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia No. 002-11-SIN-CC. Caso No. 0034-10-IN.*

“(...) el juicio de constitucionalidad por presunta violación al principio de unidad de materia verificará la existencia de una relación de conexidad entre la norma cuestionada (...) y la materia respectiva (...), haciendo un control de intensidad intermedia que garantice las competencias legislativas en la construcción de la norma, a la vez que resguarde el principio de unidad de materia legislativa. En ese sentido, el principio de unidad de materia solo resultaría vulnerado cuando el precepto de que se trata se muestre objetiva y razonablemente ajeno al contenido temático de la ley de la que hace parte (...)”.¹⁴

14 Sentencia de la Corte Constitucional No. 018-18-SIN-CC de Declaratoria de Inconstitucional de los techos de utilidades, y la restitución del pago del 40% del Estado al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

La salud es un derecho que se rige por los principios de equidad, universalidad, solidaridad, interculturalidad, calidad, eficiencia, eficacia, precaución y bioética, conforme así lo señala el artículo 32 de la Constitución; en este sentido, siendo la salud un derecho fundamental de las personas, las empresas, tanto públicas como privadas, estarán sujetas al control desde toda perspectiva, pero por parte del ente rector en materia sanitaria, que es precisamente la Autoridad Sanitaria Nacional.

Las competencias de la Autoridad Sanitaria Nacional, están detalladas en los artículos 180, 181 y 182 de la Ley Orgánica de Salud, que al respecto precisa: “**Art. 180.-** *La autoridad sanitaria nacional regulará, licenciará y controlará el funcionamiento de los servicios de salud públicos y privados, con y sin fines de lucro, autónomos, comunitarios y de las empresas privadas de salud y medicina prepagada y otorgará su permiso de funcionamiento. Regulará los procesos de licenciamiento y acreditación. Regulará y controlará el cumplimiento de la normativa para la construcción, ampliación y funcionamiento de estos establecimientos de acuerdo a la tipología, basada en la capacidad resolutoria, niveles de atención y complejidad. **Art. 181.-** *La autoridad sanitaria nacional regulará y vigilará que los servicios de salud públicos y privados, con y sin fines de lucro, autónomos y las empresas privadas de salud y medicina prepagada, garanticen atención oportuna, eficiente y de calidad según los enfoques y principios definidos en esta Ley. **Art. 182.-** *La autoridad sanitaria nacional, regulará y aprobará las tarifas de los servicios de salud y las de los planes y programas de las empresas de servicios de salud y medicina prepagada, de conformidad con el reglamento que se emita para el efecto”.*¹⁵**

Estas atribuciones prevén la regulación sobre las actividades en materia sanitaria que efectúan estas entidades (servicios de salud), cuya competencia del ente rector (Autoridad Sanitaria Nacional) está establecida en el Código de la Salud, para garantizar la calidad de dichos servicios y controlar las tarifas por aquellos; mientras que en el artículo 11 numeral 1 del proyecto de Ley enfoca dicha regulación sobre sus labores y funciones pero en relación a la materia financiera, lo que es distinto.

En el texto de la Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Monetario y Financiero para la Defensa de la Dolarización, se verifica que todas las normas tienen una relación clara, específica, estrecha, necesaria y evidente con la temática financiera y monetaria, como parte del fortalecimiento de las finanzas públicas del país, determinando así la compatibilidad normativa con las disposiciones constitucionales.

VI PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN DE LAS NORMAS

La Asamblea Nacional como órgano de potestad normativa, ha cumplido con su obligación de adecuar formal y materialmente, los artículos de la Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico

15 Ley Orgánica de Salud, Capítulo I, DE LOS SERVICIOS DE SALUD

Monetario y Financiero para la Defensa de la Dolarización, a las disposiciones constitucionales.

En el análisis y control abstracto de constitucionalidad, alegamos en particular la aplicación de los siguientes principios:

Principio de Control integral: determinándose el estudio de la problematización fáctica, en el contexto de toda la normativa de la Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Monetario y Financiero para la Defensa de la Dolarización.

Principio de constitucionalidad de las disposiciones impugnadas: Bajo la presunción de actuación legítima del órgano de legislación.

Principio de permanencia de las disposiciones del ordenamiento jurídico: Las normas impugnadas gozan de eficacia jurídica.

Principio de Configuración de la unidad normativa: la Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Monetario y Financiero para la Defensa de la Dolarización es un todo normativo, que dispone en armonía con la Constitución, conformando una unidad normativa incluso con otros cuerpos legislativos.

Principio Indubio pro-legislature: en la consideración de la legitimidad de la actuación legislativa.

VII PETICIÓN

Por todo lo expuesto y de conformidad con los principios que gobiernan tanto la Interpretación Constitucional moderna recogidos en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la doctrina, la jurisprudencia, cuanto en los principios que gobiernan el derecho público; queda demostrado que las pretendidas acciones de inconstitucionalidad carecen de sustento y fundamentos jurídico-constitucionales, por lo que solicito que en sentencia se sirvan desechar las demandas, declararlas improcedentes y ordenar su inmediato archivo.

VIII AUTORIZACIÓN Y NOTIFICACIONES

Autorizo a los patrocinadores Institucionales Jaime Muñoz, Mario Borbua y Edgar Lagla para que presenten los escritos que estimen necesarios en la presente acción.

Notificaciones que nos correspondan las recibiremos en la casilla constitucional No. 15, así como en el correo electrónico: asesoria.juridica@asambleanacional.gob.ec.

En mi condición de Procurador Judicial de la Presidenta de la Asamblea Nacional.

Abg. Santiago Salazar Armijos
Mat. 11270 CAP