

SEÑORES JUECES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

ABG. CHRISTIAN PROAÑO JURADO, Procurador Judicial del Dr. Javier Virgilio Saquicela Espinoza, Presidente de la Asamblea Nacional del Ecuador, comparezco ante su autoridad y presento el siguiente:

ESCRITO EN EL QUE SE EXPONEN LAS RAZONES POR LAS CUALES SE CONSIDERA INFUNDADA LA OBJECCIÓN PRESIDENCIAL.

En atención al Oficio No. T. 350-SGJ-23-0016 de fecha 21 de enero del 2023, y en el marco de lo dispuesto en el artículo 131 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, a continuación, las razones por las cuales se considera infundada la objeción presidencial; al respecto manifiesto lo siguiente:

ANTECEDENTES:

El día 7 de diciembre de 2022, mediante Oficio No. PAN-SEJV-2022-056, la Asamblea Nacional notificó a la Presidencia de la República el **PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA DE DIVERSOS CUERPOS LEGALES, PARA EL FORTALECIMIENTO, PROTECCIÓN, IMPULSO Y PROMOCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE LA ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA, ARTESANOS, PEQUEÑOS PRODUCTORES, MICROEMPRESAS Y EMPRENDIMIENTOS**, para su respectiva sanción u objeción presidencial.

Mediante Oficio No. T. 350-SGJ-23-0016 de fecha 21 de enero del 2023, el señor Presidente Constitucional de la República, señor Guillermo Lasso Mendoza, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, presenta **OBJECCIÓN PARCIAL POR INCONSTITUCIONALIDAD Y OBJECCIÓN PARCIAL POR INCONVENIENCIA** al referido Proyecto de Ley, documento que fue recibido en la Asamblea Nacional.

El presidente Guillermo Lasso presentó objeciones de inconstitucionalidad y de inconveniencia sobre las reformas aprobadas por la Asamblea Nacional.

El presidente Guillermo Lasso vetó parcialmente **PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA DE DIVERSOS CUERPOS LEGALES, PARA EL FORTALECIMIENTO, PROTECCIÓN, IMPULSO Y**

PROMOCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE LA ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA, ARTESANOS, PEQUEÑOS PRODUCTORES, MICROEMPRESAS Y EMPRENDIMIENTOS.

El veto del presidente, firmado y enviado 21 de enero del 2023, Incluye 06 objeciones por inconstitucionalidad y 28 objeciones de inconveniencia.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS:

Respecto al ejercicio de los derechos la Constitución de la República del Ecuador, manda:

“Art. 3.- Son deberes primordiales del Estado:

1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes. (...).”

“Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:

1. Los derechos se podrán ejercer, promover y exigir de forma individual o colectiva ante las autoridades competentes; estas autoridades garantizarán su cumplimiento.

2. Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. (...).

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

“Art. 82.- El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la

Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.

“Art. 83.- Son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos, sin perjuicio de otros previstos en la Constitución

y la ley:

“Art. 86.- Las garantías jurisdiccionales se regirán, en general, por las siguientes disposiciones:

1. Cualquier persona, grupo de personas, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá proponer las acciones previstas en la Constitución.”

“Art. 226.- 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. (...)

“Art. 227.- La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.

Referente a las atribuciones de la Asamblea Nacional, la Constitución del Ecuador determina:

“Art. 118.- La Función Legislativa se ejerce por la Asamblea Nacional, (...).

“Art. 120.- La Asamblea Nacional tendrá las siguientes atribuciones y deberes, además de las que determine la ley:

(...)4. Conocer los informes anuales que debe presentar la Presidenta o Presidente de la República y pronunciarse al respecto.

5. Participar en el proceso de reforma constitucional.

6. Expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio.

7. Crear, modificar o suprimir tributos mediante ley, sin menoscabo de las atribuciones conferidas a los gobiernos autónomos descentralizados.

8. Aprobar o improbar los tratados internacionales en los casos que corresponda.

9. Fiscalizar los actos de las funciones Ejecutiva, Electoral y de Transparencia y Control Social, y los otros órganos del poder público, y requerir a las servidoras y servidores públicos las informaciones que considere necesarias.

(...)

12. Aprobar el Presupuesto General del Estado, en el que constará el límite del endeudamiento público, y vigilar su ejecución.

13. Conceder amnistías por delitos políticos e indultos por motivos humanitarios, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes. No se concederán por delitos cometidos contra la administración pública ni por genocidio, tortura, desaparición forzada de personas, secuestro y homicidio por razones políticas o de conciencia. (...).”

“Art. 126.- Para el cumplimiento de sus labores la Asamblea Nacional se regirá por la ley correspondiente y su reglamento interno. (...)

Por su parte, la Ley Orgánica de la Función Legislativa respecto de las funciones y atribuciones de la Asamblea Nacional, prevé lo siguiente:

“Art. 1.- Objeto y ámbito. - Esta Ley regula el funcionamiento de la Asamblea Nacional, desarrolla sus deberes y atribuciones constitucionales, los procedimientos parlamentarios y el régimen disciplinario de las legisladoras y los legisladores de la República. Están sujetos a esta Ley, las y los asambleístas legalmente posesionados; el personal legislativo permanente; el personal legislativo ocasional y los funcionarios de libre nombramiento y remoción de la Función Legislativa.

“Art. 2.- Función Legislativa. - La Asamblea Nacional ejerce la Función Legislativa.

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

(...) 4. Conocer los informes anuales que debe presentar la Presidenta o el Presidente de la República, de la Función Electoral y de Transparencia y Control Social y pronunciarse al respecto;

5. Participar en el proceso de reforma constitucional; 6. Expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio, con el voto favorable de la mayoría absoluta de sus integrantes y de conformidad con esta Ley;

7. Crear, modificar o suprimir tributos mediante ley, sin menoscabo de las atribuciones conferidas a los Gobiernos Autónomos Descentralizados;

8. Aprobar o improbar, con el voto favorable de la mayoría absoluta de sus integrantes, los tratados internacionales en los casos que corresponda.

9. Fiscalizar los actos de las funciones Ejecutiva, Electoral y de Transparencia y

Control Social y los otros órganos del poder público;

10. Requerir a las servidoras y a los servidores públicos, la información necesaria para los procesos de fiscalización y control político, a fin de garantizar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales. La información clasificada como confidencial, reservada, secreta y secretísima será proporcionada bajo prevención de guardar la reserva que la ley dispone. Si del proceso de fiscalización y control político se derivan indicios de presuntos actos de corrupción, la información será puesta en conocimiento de la Fiscalía General del Estado;

(...) 13. Aprobar el Presupuesto General del Estado, en el que constará el límite del endeudamiento público; vigilar y evaluar que su ejecución se cumpla bajo los parámetros y condiciones en los que fue aprobado;

14. Conceder amnistías por delitos políticos e indultos por motivos humanitarios, de conformidad con esta Ley y con el voto favorable de la mayoría calificada. No se concederán por delitos cometidos contra la administración pública ni por genocidio, tortura, desaparición forzada de personas, secuestro y homicidio, por razones políticas o de conciencia; (...)

“Art. 64.- De la objeción al proyecto de ley.- Si la Presidenta o el Presidente de

la República objeta totalmente el proyecto de Ley, la Asamblea Nacional podrá

volver a considerarlo solamente después de un año contado a partir de la fecha

de la objeción. Transcurrido este plazo, la Asamblea Nacional

podrá ratificarlo

en un solo debate, con el voto favorable de la mayoría calificada de sus miembros, y lo enviará inmediatamente al Registro Oficial para su publicación.

Si la objeción es parcial, la Presidenta o el Presidente de la República presentará, conjuntamente con su objeción, un texto alternativo por artículos y en ningún caso por secciones, capítulos, títulos o libros. Tampoco podrá incluir materias no contempladas en el proyecto, igual restricción observará la Asamblea Nacional en la aprobación de las modificaciones sugeridas; sin embargo, la Asamblea Nacional podrá incluir correcciones de forma referidos a la numeración de artículos, números, letras y errores ortográficos.

La Asamblea Nacional examinará la objeción parcial dentro del plazo máximo de treinta días contados a partir de la fecha de su entrega, y podrá, en un solo debate, allanarse a ella, en todo o en parte, y como consecuencia del allanamiento enmendar el proyecto con el voto favorable de la mayoría de las y los asistentes a la sesión. También podrá ratificar el proyecto inicialmente aprobado, en todo o en parte, con el voto favorable de la mayoría calificada de sus miembros.

En ambos casos, la Asamblea Nacional enviará la ley al Registro Oficial para su publicación.

Si la Asamblea Nacional no considera la objeción, no se allana expresamente o no se ratifica en su texto en el plazo señalado, se entenderá que se allanó, de manera tácita, a esta, y la Presidenta o el Presidente de la República dispondrá la promulgación de la ley y su publicación en el Registro Oficial.

Si la objeción es parcial y también por inconstitucionalidad, se resolverá primero la objeción por inconstitucionalidad, en cuyo caso se suspenderá el plazo de treinta días previsto para el trámite de la objeción parcial, el que empezará a correr desde la fecha en que la Corte Constitucional notifica a la Asamblea Nacional su dictamen. La suspensión del plazo previsto para el tratamiento de la objeción parcial no impide que la comisión especializada inicie su análisis.

1. ANÁLISIS DE LA OBJECCIÓN PARCIAL POR INCONSTITUCIONALIDAD:

El presente Proyecto de Ley se enmarca en los preceptos constitucionales

vigentes, y apunta a cumplir con los objetivos del régimen de desarrollo reconocidos en el artículo 276 de la Constitución de la República, específicamente respecto a construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable; y con los objetivos de la política económica

reconocidos en el artículo 284 ibídem, especialmente respecto a incentivar la producción nacional, la productividad y competitividad sistémicas, la acumulación del conocimiento científico y tecnológico, la inserción estratégica en la economía mundial y las actividades productivas complementarias en la integración regional; impulsar el pleno empleo y valorar todas las formas de trabajo, con respeto a los derechos laborales; mantener la estabilidad económica, entendida como el máximo nivel de producción y empleo sostenibles en el tiempo; y, propiciar el intercambio justo y complementario de bienes y servicios en mercados transparentes y eficientes. Por esto, puede afirmarse que un aspecto sustantivo de la política económica es la estabilidad económica y la eficiencia en los mercados.

La economía nacional se encuentra en una situación inestable, por lo que resulta necesaria, la creación de nuevas y mejores oportunidades que contribuyan a la efectiva reactivación economía nacional. Y, es precisamente allá donde se apunta con el presente Proyecto de Ley, mismo que propende el fortalecimiento, protección, impulso y promoción de las organizaciones de la economía popular y solidaria, artesanos, pequeños productores, microempresas y emprendimientos de nuestro país.

1.1. OBJECCIÓN PARCIAL POR INCONSTITUCIONALIDAD DEL NUMERAL 30 DE LA DISPOSICIÓN REFORMATORIA PRIMERA.

El argumento para objetar esta reforma, describe: *“...la reforma ignora que el numeral 2 del artículo 212 de la Constitución de la República,*

prescribe como función de la Contraloría General del Estado “determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal”, sin perjuicio únicamente de las funciones propias de la Fiscalía General del Estado. En este sentido, debe entenderse que la potestad de determinar responsabilidades civiles o administrativas es exclusiva de la Contraloría General del Estado, y la única excepción es, para lo que compete, la potestad a la Fiscalía General del Estado.

Consecuentemente, abrir el espectro de determinación de responsabilidades generaría una peligrosa duplicidad de procesos, además de incertidumbre jurídica sobre los administrados, vulnerando el derecho a la seguridad jurídica reconocido en el artículo 82 de la Constitución de la República así como el art. 213 de la misma relativo a la naturaleza de las Superintendencias, por lo que es necesario objetar su constitucionalidad.”

Al respecto, el artículo 283 de la Constitución de la República, establece que el sistema económico es social y solidario y se integra por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria y las demás que la

Constitución determine, la economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios; en esta misma línea el artículo 213 Ibidem, describe que: Las superintendencias son organismos técnicos de vigilancia, auditoría, intervención y control de las actividades económicas, sociales y ambientales, y de los servicios que prestan las entidades públicas y privadas, con el propósito de que estas actividades y servicios se sujeten al ordenamiento jurídico y atiendan al interés general. Las superintendencias actuarán de oficio o por requerimiento ciudadano. Las facultades específicas de las superintendencias y las áreas que requieran del control, auditoría y vigilancia de cada una de ellas se determinarán de acuerdo con la ley.

Si bien es cierto que entre las funciones de la Contraloría General del Estado, esta la de determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, la propia Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, preve que. “Las disposiciones de esta Ley rigen para las instituciones del sector público

determinadas en los artículos 225, 315 y a las personas jurídicas de derecho privado previstas en el artículo 211 de la Constitución.”

Es decir la Contraloría podrá intervenir en instituciones de la administración pública, privada, siempre y cuando manejen recursos y bienes públicos, razón por la cual la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, tendría plena facultad para auditar y establecer responsabilidades en las diferentes organizaciones que se encuentran legalmente registradas.

1.2. OBJECCIÓN PARCIAL POR INCONSTITUCIONALIDAD DEL NUMERAL 9 DE LA DISPOSICIÓN REFORMATORIA SEGUNDA QUE AGREGA UN ARTÍCULO 27.2 A CONTINUACIÓN DEL ARTÍCULO 27 DE LA LEY ORGÁNICA DE REGULACIÓN Y CONTROL DEL PODER DE MERCADO

La argumentación de esta objeción describe que: “...las Superintendencias son parte de la función de Transparencia y Control Social, de conformidad con lo establecido en el art. 204 de la Constitución de la República y son, conforme su art. 213 “organismos técnicos de vigilancia, auditoría, intervención y control de las actividades económicas, sociales y ambientales, y de los servicios que prestan las entidades públicas y privadas, con el propósito de que estas actividades y servicios se sujeten al ordenamiento jurídico y atiendan al interés general”. En otros términos, por su naturaleza, no son entes reguladores.

Por lo antes expuesto, el texto propuesto contraviene este artículo pues i) convierte a la

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

El conjunto normativo del Ecuador, carece de eficiencia y simplicidad. La regulación excesiva y engorrosa se traduce en una paralización de la economía nacional, haciendo necesario que el Estado ponga en marcha mecanismos que permitan establecer la regulación adecuada y necesaria, sin dilaciones.

Las buenas prácticas regulatorias son una herramienta que pretende establecer únicamente las regulaciones indispensables, sin recaer en el infructuoso juego de normar excesivamente todos los aspectos posibles. Uno de los objetivos que se plantea con esta reforma es la emisión de regulaciones que generen un beneficio máximo a los ciudadanos, así como la evaluación de las regulaciones existentes. Esto permitiría mejorar las condiciones que favorezcan la inversión, la transparencia, la competitividad de los mercados y la eficiencia administrativa. Finalmente, con las disposiciones que regulan el impulso y promoción, se busca generar un adecuado impulso y promoción de las organizaciones de la economía popular y solidaria, artesanos, pequeños productores, microempresas y emprendimientos, dejando establecida la responsabilidad que tendrá el Estado, para fomentar, promover y otorgar incentivos específicos y diseñar políticas de fomento tendientes a promover la producción de bienes y servicios, conductas sociales y económicas responsables.

En sentido, el artículo 335 de la Constitución de la República, impone al Estado las obligaciones de regular, controlar e intervenir, cuando sea necesario, en los intercambios y transacciones económicas, definir una política de precios orientada a proteger la producción nacional y establecer los mecanismos de sanción para evitar cualquier práctica de monopolio u oligopolio privado o de abuso de posición de dominio en el mercado, así como otras prácticas de competencia desleal;

De igual manera, según el principio constitucional de reserva de ley, éstas deben ser expedidas únicamente por la Asamblea Nacional, bajo el presupuesto de que en un sistema democrático, son los asambleístas, representantes del pueblo, los únicos habilitados para expedir las normas generalmente obligatorias, expresar jurídicamente los derechos, tipificar infracciones y atribuir potestades a los organismos del Estado. Todo ello, según las reglas constitucionales y los procedimientos legales,

siempre sometidos al juego de las mayorías y minorías y susceptibles de veto presidencial.

Tras la potestad legislativa como sustento moral y constitucional, está la legitimidad política del legislador, que proviene de su elección, de la que carecen las entidades públicas y sus funcionarios. En esa perspectiva, ninguna otra función o autoridad tiene facultad para legislar.¹

Ahora bien, de la sola lectura del artículo reformativo se desprende que: *“La Superintendencia de Control del Poder de Mercado, **revisará permanentemente las políticas de ingreso, participación, competencia, selección y cobros excesivos o injustificados** que se les impone a los proveedores por parte de los supermercados, específicamente aquellos que involucren a organizaciones de la economía popular y solidaria, artesanos, pequeños productores, microempresas y emprendimientos, **propiciando la eliminación de todo tipo de prácticas o conductas que generen un desequilibrio productivo, económico o comercial entre distintos operadores económicos**”*

En conclusión, el artículo reformativo, describe claramente su fin y objetivo, que es continuar con el rol y la potestad de la Superintendencia de Control del Poder de Mercado, por tanto, en ninguna parte de la redacción se impone una revisión o peor fijación de precios, sino únicamente el **control como tal**.

1.3. OBJECCIÓN PARCIAL POR INCONSTITUCIONALIDAD DEL NUMERAL 12 DE LA DISPOSICIÓN REFORMATORIA SEGUNDA QUE SUSTITUYE EL ARTÍCULO 31 DE LA LEY ORGÁNICA DE REGULACIÓN Y CONTROL DEL PODER DE MERCADO.

El argumento de esta objeción describe que: *“Las Superintendencias son entes de control, en ningún caso de administración. No deben reemplazar a la Administración Pública ni al Legislativo.*

Si bien es loable que un ente técnico y de control pueda emitir recomendaciones o informes respecto de una determinada política pública o de una ayuda pública, como puede ser un subsidio o un precio

¹ <https://www.elcomercio.com/opinion/leyes-legislacion-unidad-jurisdiccional.html>, recuperado el 27 de diciembre del 2021, Pag. 1, Parr. 2

artículo

preferente, si la norma los convierte en vinculantes o permite a la entidad de Control suspender -una ley, un reglamento, un subsidio, un precio regulado, entre otros que pueden considerarse ayudas públicas- se estaría dando a la Superintendencia unos poderes administrativos e incluso legislativos que no son constitucionales ni democráticos.”

La reforma a este artículo, de ninguna manera pretende que la las superintendencias competentes se arroguen funciones que son exclusivas del ejecutivo y legislativo, el objetivo pragmático de esta reforma pretende que la Superintendencia tenga la capacidad de hacer vinculante las recomendaciones resultantes de su evaluación, para posibilitar que las ayudas públicas que no cumplan con su fin o que distorsionen la competencia sean suprimidas o modificadas por los efectos perjudiciales que pueden tener en el mercado.

Análogo a la justificación descrita para el caso de ayudas públicas, se pretende que las recomendaciones resultantes de las evaluaciones que haga la Superintendencia a las políticas de precios sean vinculantes para la supresión o modificación de dichas políticas que puedan tener efectos negativos en el mercado.

En reitero al principio constitucional de reserva de ley, éstas deben ser expedidas únicamente por la Asamblea Nacional, bajo el presupuesto de que en un sistema democrático, son los asambleístas, representantes del pueblo, los únicos habilitados para expedir las normas generalmente obligatorias, expresar jurídicamente los derechos, tipificar infracciones y atribuir potestades a los organismos del Estado. Todo ello, según las reglas constitucionales y los procedimientos legales, siempre sometidos al juego de las mayorías y minorías y susceptibles de veto presidencial.

Tras la potestad legislativa como sustento moral y constitucional, está la legitimidad política del legislador, que proviene de su elección, de la que carecen las entidades públicas y sus funcionarios. En esa perspectiva, ninguna otra función o autoridad tiene facultad para legislar.²

1.4. OBJECCIÓN PARCIAL POR INCONSTITUCIONALIDAD DEL

² <https://www.elcomercio.com/opinion/leyes-legislacion-unidad-jurisdiccional.html>, recuperado el 27 de diciembre del 2021, Pag. 1, Parr. 2

artículo

NUMERAL 13 DE LA DISPOSICIÓN REFORMATORIA SEGUNDA QUE SUSTITUYE EL ARTÍCULO 32 DE LA LEY ORGÁNICA DE REGULACIÓN Y CONTROL DEL PODER DE MERCADO.

El argumento de esta objeción describe que: *La propuesta de la Asamblea Nacional, al reformar este artículo, mantiene la prerrogativa actualmente vigente, del Presidente de la República, para definir políticas de precios necesarias para beneficio del consumo popular. Si bien las políticas de precios fijados son muchas veces distorsiones de mercado, lo que se acusa como inconstitucional en la presente objeción es la modificación que realiza la legislatura al prescribir que:*

“Si la Superintendencia de Competencia Económica comprobare que, una política de precios no cumpliera con el fin para el cual se otorgó, tuviere efectos perniciosos en términos agregados, se aplicare de manera abusiva o contrarie al objeto de esta Ley, mediante informe motivado, con carácter vinculante, instará o promoverá su supresión o modificación dentro del plazo que determine.”

Empecemos analizando el siguiente razonamiento del proyecto reformativo: El nombre “Superintendencia de Control del Poder de Mercado” ha generado confusiones desde la creación de esta Entidad, ya que erróneamente se la ha asociado, por ejemplo, con el control de precios y de mercados populares, incluso tiendas de barrio; no obstante, el objeto de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado, así como el marco de atribuciones institucionales son inequívocas en cuanto a que la principal misión de la Superintendencia es la de velar por la competencia económica.

La competencia económica debe ser entendida como la dinámica que surge en los mercados cuando los operadores económicos que intervienen en el mismo y ofertan sus productos, actúan de forma independiente, rivalizando entre sí, con el fin de aumentar su participación y cubrir en mayor proporción las necesidades de los consumidores; lo que contribuye a que las empresas aumenten las ventas de sus productos y servicios al ofrecer productos de mejor calidad y a un mejor precio.

En este sentido, el artículo 226 de la Constitución de la República establece que las instituciones del Estado, sus organismos y

dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal, tendrán el deber de coordinar las acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce de los derechos reconocidos en la Constitución; es decir bajo el principio de legalidad, la superintendencia unicamente se limita a cumplir con lo que la ley le faculta, sin embargo de aquello, es importante identificar la efectividad de la política adoptada en cuestión de precios, obviamente desde la orbita de la legalidad y legitimidad, propendiendo la defensa de los derechos de los consumidores.

1.5. OBJECCIÓN PARCIAL POR INCONSTITUCIONALIDAD DEL NUMERAL 17 DE LA DISPOSICIÓN REFORMATORIA SEGUNDA QUE SUSTITUYE EL NUMERAL 11 DEL ARTÍCULO 38 DE LA LEY ORGÁNICA DE REGULACIÓN Y CONTROL DEL PODER DE MERCADO

El argumento de esta objeción describe que: “Si bien, es loable que un ente técnico y de control pueda emitir recomendaciones o informes respecto de una determinada política pública o de una ayuda pública, como puede ser un subsidio o un precio preferente, si la norma los convierte en vinculantes o permite a la entidad de Control suspender -una ley, un reglamento, un subsidio, un precio regulado, entre otros que pueden considerarse ayudas públicas- se estaría dando a la Superintendencia unos poderes administrativos e incluso legislativos que no son constitucionales ni democráticos.”

Nuevamente es necesario analizar el siguiente razonamiento del proyecto reformativo:

El nombre “Superintendencia de Control del Poder de Mercado” ha generado confusiones desde la creación de esta Entidad, ya que erróneamente se la ha asociado, por ejemplo, con el control de precios y de mercados populares, incluso tiendas de barrio; no obstante, el objeto de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado, así como el marco de atribuciones institucionales son inequívocas en cuanto a que la principal misión de la Superintendencia es la de velar por la competencia económica.

La competencia económica debe ser entendida como la dinámica que surge en los mercados cuando los operadores económicos que intervienen

en el mismo y ofertan sus productos, actúan de forma independiente, rivalizando entre sí, con el fin de aumentar su participación y cubrir en mayor proporción las necesidades de los consumidores; lo que contribuye a que las empresas aumenten las ventas de sus productos y servicios al ofrecer productos de mejor calidad y a un mejor precio.

En este sentido, el artículo 226 de la Constitución de la República establece que las instituciones del Estado, sus organismos y dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal, tendrán el deber de coordinar las acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce de los derechos reconocidos en la Constitución; es decir bajo el principio de legalidad, la superintendencia unicamente se limita a cumplir con lo que la ley le faculta, sin embargo de aquello, es importante identificar las modalidades de competencia de los mercados, obviamente desde la orbita de la legalidad y legitimidad, propendiendo la defensa de los derechos de los consumidores y sobretodo generando recomendaciones que basado en estudios técnicos, enfocarán al mejoramiento de la dinámica mercantilista.

1.6. OBJECCIÓN PARCIAL POR INCONSTITUCIONALIDAD DE LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA SEXTA

El argumento de esta objeción describe que: “...conceder a la Junta de Regulación, entidad conformada por 3 entidades dependientes del ejecutivo, la posibilidad de regular plazos, objetos, condiciones y modalidades abiertamente, implica aniquilar el contenido nuclear de estos derechos de rango constitucional, generando el riesgo de sustituir la amplia variedad de modelos de negocio, amplia variedad de relaciones contractuales y formas de relaciones jurídicas propias de la inmensa variedad de productos que se ofertan, por la decisión centralizada de una entidad gubernamental concentrada en el Ejecutivo.”

Ahora bien, la disposición transitoria sexta alienta la inversión y la aparición de más competidores de los agentes que realicen venta al por menor en comercios no especializados. Resulta imposible anticipar en una normativa todas las estrategias de marketing que un nuevo agente de mercado pudiera aplicar para darse a conocer, por tanto es razonable otorgar un periodo prudencial para que los nuevos agentes adecuen su comportamiento y cumplan con el proyecto de ley sin que

esto repercuta en sus decisión de entrada a los distintos mercados.

Para concluir con el presente análisis a los artículos objetados, es necesario referir la el principio de antonimia de los órganos del estado, la Corte Constitucional mediante sentencia No 032-17-SIN-CC, dictada dentro del caso No. 0023-16-IN, expuso:

“La autonomía para efectos del presente análisis consiste en la facultad o potestad que tiene una entidad pública para autogobernarse, autoadministrarse y autonormarse, es decir, dotarse de órganos propios, adoptar decisiones fundamentales en beneficio de su institución, mediante normativa especial que la rige ... Desde la perspectiva trazada, esta Corte considera que la autonomía constituye un principio constitucional de naturaleza política que confiere, atribuciones, competencias exclusivas, potestades legislativas y un derecho de autogobierno, (...)”, sin embargo, la en la misma sentencia la Corte Constitucional refiere lo siguiente: “se desprende que la autonomía permite que (...) estén regulados por su propia normativa, siempre en armonía con la Constitución (...)” ³(subrayado me pertenece)

La autonomía en el Derecho Público es un concepto polisémico situado en el campo de la distribución territorial del poder y de la distribución funcional de éste, y por ende, guarda relación con las definiciones específicas acerca de la forma jurídica y de la forma política del Estado. Así, en el campo de la distribución territorial del poder el concepto autonomía, de la mano del grado de descentralización, aparece diferenciado del concepto autarquía y designando sea la autonomía municipal o la autonomía política propia de estados compuestos como el Estado Regional o el Estado Federal.⁴

Finalmente, el concepto de autonomía en su dimensión funcional, debe diferenciarse de la técnica de la personificación, es decir el reconocimiento legal de la personalidad jurídica y del patrimonio propio de entes públicos que integran el Estado o su Administración, personificación que no se agota en la figura de los servicios públicos

³ Corte Constitucional, Sentencia No. 032-17-SIN-CC

⁴ Kelsen, Hans: “Teoría General del Estado” (trad. L. Legaz) Edit. Nacional, México, 1965, págs. 214-242.

descentralizados funcional y/o territorialmente, como así lo advierte Francisco Zuñiga Urbina.⁵

En conclusión, en el ámbito de la estructuración pragmática del poder, la autonomía es un concepto asociado a la independencia de entidades públicas y también a la potestad reglamentaria que tales órganos poseen.

Por las razones alegadas, indico que **PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATIVA DE DIVERSOS CUERPOS LEGALES, PARA EL FORTALECIMIENTO, PROTECCIÓN, IMPULSO Y PROMOCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE LA ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA, ARTESANOS, PEQUEÑOS PRODUCTORES, MICROEMPRESAS Y EMPRENDIMIENTOS** no vulnera ni una disposición Constitucional más bien su objetivo es garantizar, promover y regular el desarrollo integral de organizaciones de la economía popular y solidaria, artesanos, pequeños productores, microempresas y emprendimientos, precautelando además, el respeto a los derechos constitucionales y legales, de tan importante sector, que mueve y dinamiza la economía de nuestro país.

ABG. CHRISTIAN FABRICIO PROAÑO JURADO
Coordinador General de Asesoría Jurídica

⁵ Zuñiga Urbina, Francisco. (2007). AUTONOMÍAS CONSTITUCIONALES E INSTITUCIONES CONTRAMAYORITARIAS (A PROPÓSITO DE LAS APORÍAS DE LA "DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL"). *Ius et Praxis*, 13(2), 223-244