

Quito, D.M., 03 de octubre de 2024

CASO 33-21-IN Y ACUMULADOS¹

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

SENTENCIA 33-21-IN/24

Resumen: La Corte Constitucional analiza cuatro demandas de acción pública de inconstitucionalidad en las que se presentaron argumentos por la forma y por el fondo respecto de varios artículos de la “Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Monetario y Financiero para la Defensa de la Dolarización”. Una vez efectuado el análisis principalmente sobre los cargos presentados frente a las buenas prácticas internacionales, el modelo económico social y solidario, la Junta Financiera y Junta Monetaria, el régimen constitucional de desarrollo, el Banco Central del Ecuador, la regla de respaldo, las tasas de interés, el sector financiero popular y solidario y la disposición general vigésima octava de la norma impugnada, la Corte concluye que no existe incompatibilidad constitucional.

ÍNDICE

1. Antecedentes procesales.....	2
2. Competencia	6
3. Normativa impugnada	6
4. Argumentos de los sujetos procesales.....	27
4.1. De la parte accionante	27
4.1.1. Sobre la presunta inconstitucionalidad por la forma	27
4.1.2. Sobre la presunta inconstitucionalidad por el fondo	29
4.2. Contestación a la demanda	38
4.2.1. De la Presidencia de la República	38
4.2.2. De la Asamblea Nacional	43
4.2.3. De la Procuraduría General del Estado.....	47
5. Cuestión Previa.....	51
6. Planteamiento de los problemas jurídicos	51
7. Resolución de los problemas jurídicos	56
7.1. Análisis de constitucionalidad por la forma	56

¹ Casos acumulados: 36-21-IN, 44-21-IN y 48-21-IN.

7.1.1.	¿El artículo 1 de la Ley Reformatoria relacionado a las buenas prácticas internacionales, transgrede el artículo 419 de la CRE porque no se habría contado con la ratificación de tratados internacionales de parte de la Asamblea Nacional?	56
7.1.2.	¿Los artículos 1, 5, 8, 10 y 11 numerales 1 y 7 de la Ley Reformatoria contravienen el principio de unidad de materia establecido en el artículo 136 de la CRE?	58
7.2.	Análisis de constitucionalidad por el fondo	61
7.2.1.	¿Los artículos 9 y 39 de la Ley Reformatoria afectarían el artículo 61 numeral 7 y el artículo 1 de la CRE por presuntamente contravenir el derecho de participación y los principios de interculturalidad y plurinacionalidad?	62
7.2.2.	¿Los artículos 8 y 39 de la Ley Reformatoria son incompatibles con las atribuciones otorgadas a la Asamblea Nacional en el artículo 120 de la CRE?	67
7.2.3.	¿Los artículos 9 y 39 de la Ley Reformatoria, que desglosan los requisitos exigidos para ser miembros de las Juntas, afectan la prohibición de conflicto de intereses contenida en el artículo 232 de la CRE?	69
7.2.4.	¿Los artículos 19 y 22 de la Ley Reformatoria relacionados al Banco Central del Ecuador son incompatibles con el artículo 303 de la CRE?	72
7.2.5.	¿El artículo 49 de la Ley Reformatoria referente al control que realiza la Contraloría General del Estado al Banco Central afectaría el artículo 212 de la CRE?	74
7.2.6.	¿El artículo 89 de la Ley Reformatoria afecta la disposición de trato diferenciado y preferencial del sector financiero popular y solidario contenida en el artículo 311 de la CRE?	76
8.	Decisión	79

1. Antecedentes procesales

Causa 33-21-IN

1. El 13 de mayo de 2021, Lenin Pablo Dávalos Aguilar y Juan Montaña Pinto, por sus propios derechos, presentaron una acción pública de inconstitucionalidad —por forma y fondo—, impugnando varios artículos de la Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Monetario y Financiero para la Defensa de la Dolarización (“**Ley Reformatoria**” o “**norma impugnada**”).² Por sorteo realizado en la misma fecha, le correspondió el conocimiento de la presente causa a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.

² Véase la norma impugnada en: http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/eyJjYXJwZXRhIjoicm8iLCJlYWlkIjoieMzU5NjY3NTgtMzMlOC00N2Y4LTlhZjktM2U0ZTM2MTMzYWw0LnBkZi9.

2. En auto de 01 de julio de 2021, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional³ admitió a trámite la acción, negó el pedido de suspensión provisional de la norma impugnada y dispuso correr traslado a la Asamblea Nacional y a la Procuraduría General del Estado, a fin de que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la Ley Reformatoria. Asimismo, solicitó a la Asamblea Nacional remitir el expediente con los informes y documentos que dieron origen a esta norma.
3. El 22 de julio de 2021, la Asamblea Nacional remitió a este Organismo Constitucional los informes y documentos que dieron origen a la norma impugnada.⁴
4. El 30 de julio de 2021, la Presidencia de la República del Ecuador, la Asamblea Nacional y la Procuraduría General del Estado presentaron sus informes respecto de las alegaciones plasmadas en la demanda.

Causa 48-21-IN

5. El 02 de julio de 2021, William Hugo Arias Palacios y Víctor Francisco Argoti Doylet presentaron una acción pública de inconstitucionalidad, impugnando la Ley Reformatoria, por la forma y el fondo. Por sorteo realizado en la misma fecha, le correspondió el conocimiento de la causa a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.
6. En auto de 22 de julio de 2021, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional⁵ admitió a trámite la acción, negó el pedido de suspensión provisional de la norma impugnada, dispuso correr traslado a la Asamblea Nacional y a la Procuraduría General del Estado, a fin de que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la Ley Reformatoria, y, la acumuló a la causa 33-21-IN. Asimismo, solicitó a la Asamblea Nacional remitir el expediente con los informes y documentos que dieron origen a esta norma.
7. El 08 de agosto de 2021, Esperanza Guadalupe Llori Abarca, entonces presidenta de la Asamblea Nacional, a través de su procurador judicial, remitió su informe respecto

³ Tribunal conformado por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet y el entonces juez constitucional Ramiro Ávila Santamaría.

⁴ En el sistema SACC consta el ingreso de un segundo escrito por parte de la Asamblea Nacional el 23 de julio de 2021. De la revisión del mismo se constató que es el mismo oficio ingresado el 22 de julio de 2021.

⁵ Tribunal conformado por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo y los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Alí Lozada Prado.

a la norma impugnada.

8. El 18 de agosto de 2021, la Procuraduría General del Estado presentó un escrito señalando que, respecto al informe de la norma impugnada solicitado, se remita al informe previamente ingresado, el 30 de julio de 2021, en la causa 33-21-IN.
9. El 22 de octubre de 2021, José Luis Troya Sáenz, Hanne Isabella Holst Molestina, Anastasio Pablo Gallego Coto, Piedad María de Lourdes Mancero Páramo, Carlos Eduardo Barredo Heinert, Wilma Josefina Salgado Tamayo, Jorge Enrique Miranda Vásconez, por sus propios derechos, presentaron un escrito en calidad de *amicus curiae*.

Causa 36-21-IN

10. El 20 de mayo de 2021, Néstor Andrés Toro Hinostroza y Carlos Stéfano Miranda Schenker, por sus propios derechos, presentaron una acción pública de inconstitucionalidad —por forma y fondo— impugnando la Ley Reformatoria.⁶
11. En auto de 21 de junio de 2021, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional⁷ admitió a trámite la acción, negó el pedido de suspensión provisional de la norma impugnada y dispuso correr traslado a la Asamblea Nacional y a la Procuraduría General del Estado, a fin de que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la Ley Reformatoria. Asimismo, solicitó a la Asamblea Nacional remitir el expediente con los informes y documentos que dieron origen a esta norma.
12. El 23 de julio de 2021, Esperanza Guadalupe Llori Abarca, entonces presidenta de la Asamblea Nacional, a través de su procurador judicial, remitió su informe respecto de la norma impugnada.
13. El 23 de julio de 2021, la Procuraduría General del Estado presentó un informe respecto de la norma impugnada.
14. El 27 de julio de 2021, Fausto Alejandro Jarrín Terán, Pamela Alejandra Aguirre Zambonino, Ana Cecilia Herrera Gómez y Gustavo Enrique Mateus Acosta, en

⁶ Del sistema SACC se evidencia que se presentó un escrito el 27 de mayo de 2021 que es una réplica de la demanda, en el que se incorpora una foja adicional solicitando que se trate la causa de forma prioritaria.

⁷ Tribunal conformado por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet y el entonces juez constitucional Ramiro Ávila Santamaría.

calidad de asambleístas electos a la fecha por el movimiento político Unión por la Esperanza (UNES) y por sus propios derechos, presentaron un escrito en calidad de *amicus curiae* dentro de este caso.

15. El 29 de julio de 2021, la Presidencia de la República del Ecuador remitió su informe respecto de la causa.
16. El 20 de junio de 2024, este Organismo aprobó la acumulación de las causas 36-21-IN a la causa 33-21-IN y acumulados correspondiente a la jueza ponente.
17. El 05 de julio de 2024, Néstor Andrés Toro Hinostroza señaló ante este Organismo Constitucional: “DESISTO EXPRESAMENTE DE LA DEMANDA (sic) así como también procedo a RETIRAR cualquier interés o patrocinio sobre la misma, por cuanto, en la actualidad, estoy conforme con la legislación antes acusada de inconstitucional”.

Causa 44-21-IN

18. El 04 de junio de 2021, Ana Michelle Mora Núñez, Karen Ochoa, Jameson Alejandro Mencias Vega, Stefany Miranda Aroca y Gabriel Alejandro Rodríguez Unda, en representación de la organización social DesBorde; Nicole Villafuerte, en representación de la organización social Tejido Diverso; Renato Villavicencio Garzón, en representación de la organización social La Raíz – Pensamiento Crítico; Julio Enrique Neira García, en representación de la organización social Corporación de Promoción y Desarrollo Social UTOPIA; Luis Eduardo Puente Hernández, en representación de la organización social Colectivo Cultural LEER; William Marcelo Guevara Pico, Ana Paula Intriago Cobeña, Carlos Alfonso Urquiza Becerra, Homero Xavier Salazar Rojas, Andrés Alejandro González Espín, Andrés Nicolás Flores Ayala, Jorge Acosta Arias y María Teresa Guerrero Bermeo, por sus propios derechos, presentaron una acción pública de inconstitucionalidad —por fondo—, impugnando la Ley Reformatoria.
19. En auto de 29 de junio de 2021, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional⁸ admitió a trámite la acción, negó el pedido de suspensión provisional de la norma impugnada y dispuso correr traslado a la Asamblea Nacional, a la Procuraduría General del Estado y la Presidencia de la República, a fin de que intervengan

⁸ Tribunal conformado por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet y el entonces juez constitucional Ramiro Ávila Santamaría.

	<i>numerales 1, 2 y 3, 11 numerales 1 y 7, y disposición reformativa octava</i>	<i>49, 75, 76, 83 penúltimo inciso, 84, 89 y 105</i>
36-21-IN	1	1, 7, 8, 9, 10, 11, 19, 20, 21, 22, 29, 31, 39, 47, 49, 50, 51, 58, 69, 82, 83, 102, 103, 104, 105 (disposición general vigésima y vigésima octava) y disposición reformativa octava
44-21-IN	—	1, 8, 9, 39 y 89

Cuadro elaborado por la Corte Constitucional

25. Las normas impugnadas son las siguientes:

Sección I

Reforma al Libro 1 del Código Orgánico Monetario y Financiero

Artículo 1.- A continuación del artículo 6 del Libro 1 del Código Orgánico Monetario y Financiero, agréguese el siguiente artículo no numerado: 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.

[...] **Artículo 5.-** Sustitúyase el último inciso del artículo 7 del Libro 1 del Código Orgánico Monetario y Financiero por el siguiente: Las disposiciones de este artículo son aplicables únicamente a la Junta de Política y Regulación Financiera, el Banco Central del Ecuador, la Junta de Política y Regulación Monetaria, la Corporación del Seguro de Depósitos, Fondo de Liquidez y Fondo de Seguros Privados, superintendencia de Bancos y de Economía Popular y Solidaria y al organismo de control de los sistemas de valores y seguros, y servicios de atención integral de salud prepagada.

[...] **Artículo 7.-** Sustitúyase el título de la Sección 1 del Capítulo 2 del Libro 1 del Código Orgánico Monetario y Financiero por el siguiente: “DE LA JUNTA DE POLÍTICA Y REGULACIÓN FINANCIERA”.

Artículo 8.- Sustitúyase el artículo 13 del Libro 1 del Código Orgánico Monetario y Financiero por el siguiente: Créase la Junta de Política y Regulación Financiera, parte de la Función Ejecutiva, como una persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, financiera y operativa, responsable de la formulación de la política y regulación crediticia, financiera, de valores, seguros y servicios de atención integral de salud prepagada.

La Junta de Política y Regulación Financiera estará conformada por tres miembros a tiempo completo.

Los miembros serán designados y posesionados por la Asamblea Nacional, previa verificación del cumplimiento de los requisitos establecidos en este Código, de entre tres candidatos propuestos por el Presidente de la República, quienes durarán en su cargo un periodo de cuatro años. La Asamblea Nacional en un término no mayor a quince días a partir de la recepción de la propuesta, deberá pronunciarse. Si no lo hiciere dentro de ese término se entenderá designadas las personas propuestas por el Presidente de la República. Si uno o más candidatos no fueren designados y posesionados por la Asamblea Nacional, el Presidente de la República enviará nuevos candidatos en un término no mayor a cinco días.

Los miembros podrán ser reelegidos por una sola vez. En caso de renuncia, deberán permanecer en el cargo por un plazo de treinta días o hasta que sean legalmente reemplazados, lo que ocurra primero.

En caso de renuncia o remoción de cualquiera de los miembros por las causas establecidas en este Código, la Asamblea designará y posesionará a su reemplazo con el mismo procedimiento previsto en este artículo. Los nuevos miembros durarán en sus funciones el tiempo que resta para completar el periodo del miembro a quien reemplaza.

La Junta de Política y Regulación Financiera elegirá de entre sus miembros al Presidente y un Presidente subrogante, para un periodo de dos años, pudiendo ser reelegidos. En caso de ausencia temporal del Presidente de la Junta de Política y Regulación Financiera lo subrogará el Presidente subrogante.

En caso de ausencia definitiva del Presidente de la Junta de Política y Regulación Financiera lo subrogará el Presidente subrogante por el tiempo que le reste a su titular.

Únicamente cuando las decisiones impliquen el uso de recursos fiscales, afecten financiamiento pre existente otorgado al ente rector de las finanzas públicas o impliquen la necesidad de garantía soberana, las resoluciones que adopte la Junta de Política y Regulación Financiera deberán contar previamente con el informe favorable del titular del ente rector de las finanzas públicas.

El cargo de miembro de la Junta de Política y Regulación Financiera será incompatible con cualquier otro cargo o servicio en el sector privado, público y/o partido o movimiento político, sea o no remunerado, con excepción de la docencia universitaria.

Participarán en las deliberaciones de la Junta de Política y Regulación Financiera, con voz pero sin voto, el Presidente de la Junta de Política y Regulación Monetaria, el Superintendente de Bancos, el Superintendente de Compañías, Valores y Seguros, el Superintendente de Economía Popular y Solidaria, el Presidente del Directorio de la Corporación de Seguro de Depósitos, Fondo de Liquidez y Fondo de Seguros Privados; y, un delegado del ente rector de las finanzas públicas.

Artículo 9.- A continuación del artículo 13 del Libro 1 del Código Orgánico Monetario y Financiero, agréguese los siguientes artículos: 13.1. Requisitos para la designación de los miembros de la Junta de Política y Regulación Financiera. Para ser designado miembro de la Junta de Política y Regulación Financiera, deberán cumplir los requisitos establecidos

en la Ley Orgánica del Servicio Público y los que se determinan a continuación:

1. Ser ciudadano ecuatoriano, en pleno ejercicio de los derechos previstos en la Constitución de la República;
2. Tener título profesional de cuarto nivel en economía, finanzas, derecho, administración o auditoría reconocido por la institución pública competente;
3. Tener experiencia profesional de por lo menos diez (10) años en funciones de dirección o administración relevantes en el ámbito monetario y/o financiero, de seguros o valores; y/o en los organismos de regulación, supervisión o control de dichos ámbitos y sistema. Hasta 4 años de los 10 exigidos de la experiencia profesional solicitada pueden acreditarse con el ejercicio de la cátedra universitaria en materias afines a los ámbitos antes mencionados;
4. No estar afiliado a movimiento o partido político alguno en los últimos doce meses;
5. No estar incurso en conflicto de intereses de conformidad a lo determinado en este Código;
6. No haber sido propietario en los cinco (5) años anteriores a la designación, directa o indirectamente en un porcentaje igual o mayor al 6% del capital suscrito y pagado o del capital social, o de participaciones en caso de tratarse de entidades del sector financiero popular y solidario, en entidades del sector financiero privado, popular y solidario, de seguros, de seguros prepagados, o en participantes del mercado de valores excepto emisores;
7. No haber sido, en los últimos veinticuatro (24) meses anteriores a la designación, miembro del directorio, del consejo de administración, representante legal o apoderado general de las entidades del sector financiero privado, popular y solidario, de seguros, de servicios de atención integral de salud prepagada o en participantes del mercado de valores excepto emisores;
8. No haber sido miembro de directorio o representante legal de entidades del sistema financiero, popular y solidario, de seguros, de servicios de atención integral de salud prepagada y sus vinculadas que hayan entrado en proceso de liquidación forzosa durante su gestión;
9. No encontrarse en interdicción civil, ni ser deudor al que se siga proceso de concurso de acreedores, y no hallarse en estado de insolvencia declarada judicialmente;
10. No haber recibido sentencia condenatoria ejecutoriada por delitos penales;
11. No encontrarse en mora del pago de créditos u obligaciones con entidades del sistema financiero nacional, de valores, seguros y servicios de atención integral de salud prepagada, de pensiones alimenticias;
12. No ser propietario directa o indirectamente de bienes o capitales, de cualquier naturaleza, en jurisdicciones o regímenes considerados como paraísos fiscales;
13. Presentar declaración juramentada ante notario público, en la que se incluirá lo siguiente: no tener intereses de carácter patrimonial en entidades del sector financiero privado, popular y solidario, seguros o participantes del mercado de valores excepto emisores, compañías que financie servicios de atención integral de salud prepagada; autorización para levantar el sigilo de sus cuentas en entidades financieras; declaración de no adeudar más de dos pensiones alimenticias; declaración de no encontrarse incurso en nepotismo, inhabilidades o prohibiciones prevista en la Constitución y el ordenamiento jurídico vigente; y, declaración de no ser propietario directa o indirectamente de bienes, capitales o activos en paraísos fiscales;
14. No constar en listas de control en relación al lavado de activos y financiamiento del terrorismo u otros delitos;
15. No haber sido accionista o socio con poder de decisión ni representante legal de

empresas que hayan sido declaradas como adjudicatario fallido o contratista incumplido con entidades del sector público; y,
16. No ser acreedor del Estado por contratos públicos.

Artículo 13.2.- Solicitud de remoción.- La Asamblea Nacional, a petición del Presidente de la República o a solicitud de una tercera parte de sus miembros, podrá solicitar la remoción de uno o varios de los miembros de la Junta de Política y Regulación Financiera, en los siguientes casos:

1. Incumplir con los requisitos para ser miembro de la Junta de Política y Regulación Financiera, por causales supervinientes;
2. Incumplir sus funciones o el Código de Ética de la Junta de Política y Regulación Financiera, debidamente calificado por dicho cuerpo colegiado;
3. No asistir sin justificación alguna a tres sesiones consecutivas o a cinco sesiones dentro del mismo ejercicio económico;
4. Incurrir en conflicto de intereses en el ejercicio de sus funciones;
5. Por incapacidad permanente para el ejercicio de sus funciones declarada judicialmente o por el organismo estatal competente; o,
6. Tener sentencia ejecutoriada por delitos sancionados con pena privativa de libertad.

Ningún miembro podrá ser removido de su cargo por otras causales que no estén contempladas en este artículo,

Artículo 13.3.- Procedimiento para la remoción.- Para proceder con la remoción de uno o varios miembros de la Junta de Política y Regulación Financiera durante el ejercicio de su cargo, se garantizará el debido proceso para lo cual la Asamblea Nacional observará el procedimiento establecido en la Sección V del Capítulo VIII de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Artículo 10.- Sustitúyase el artículo 14 del Libro 1 del Código Orgánico Monetario y Financiero por el siguiente: **Ámbito** Corresponde a la Junta de Política y Regulación Financiera lo siguiente:

1. Formular las políticas crediticia, financiera, incluyendo la política de seguros, servicios de atención integral de salud prepagada y valores;
2. Emitir las regulaciones que permitan mantener la integralidad, solidez, sostenibilidad y estabilidad de los sistemas financiero nacional, de valores, seguros y servicios de atención integral de salud prepagada en atención a lo previsto en el artículo 309 de la Constitución de la República del Ecuador;
3. Expedir las regulaciones micro prudenciales para los sectores financiero nacional, de valores, seguros y servicios de atención integral de salud prepagada, con base en propuestas presentadas por las respectivas superintendencias, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia y sin perjuicio de su independencia;
4. Formular políticas y expedir regulaciones que fomenten la inclusión financiera en el país, en coordinación con entidades del sector público y privado relacionadas con este ámbito; y,
5. Normar los criterios y protocolos para determinar la existencia de una crisis sistémica, en consulta con el ente rector de las finanzas públicas, enmarcados en lo determinado en el artículo 290, numeral 7 de la Constitución de la República, quedando prohibida la estatización de deudas privadas. En el evento de producirse uno o varios de los criterios para determinar la existencia de una crisis sistémica, la Junta de Política y Regulación Financiera deberá comunicar sobre el particular al Presidente de la República y tendrá, dentro del ámbito de sus competencias, la atribución exclusiva de adoptar las decisiones y

dirigir las acciones que considere necesarias para afrontarla, atinentes al sistema financiero nacional y los sistemas de valores, seguros y servicios de atención integral de salud prepagada, a través de los organismos de control correspondientes basados en los informes Técnicos respectivos.

Para el cumplimiento de estas funciones, la Junta de Política y Regulación Financiera expedirá las normas en las materias propias de su competencia, sin que puedan alterar las disposiciones legales. La Junta de Política y Regulación Financiera podrá emitir normativa por segmentos, actividades económicas y otros criterios.

La Junta de Política y Regulación Financiera podrá requerir directamente la información que considere necesaria, sin restricción alguna, a las superintendencias contempladas en este Código, al Servicio de Rentas Internas, al Servicio Nacional de Aduanas, a la cartera de Estado a cargo de las finanzas públicas, a la Corporación de Seguro de Depósitos, Fondo de Liquidez y Fondo de Seguros Privados, a la Unidad de Análisis Financiero y al Banco Central del Ecuador. Las instituciones antes mencionadas no podrán aducir su autonomía, ni la condición de reservada para negar la entrega de la información requerida.

La Junta de Política y Regulación Financiera podrá, por intermedio de los respectivos órganos de control, requerir información de las entidades del sistema financiero nacional, de valores, seguros y servicios de atención integral de salud prepagada.

Artículo 11.- A continuación del artículo 14 del Libro 1 del Código Orgánico Monetario y Financiero, agréguese el siguiente artículo: 14.1. Funciones. Para el desempeño de sus funciones, la Junta de Política y Regulación Financiera tiene que cumplir los siguientes deberes y ejercer las siguientes facultades;

1. Regular la creación, constitución... organización, actividades, operación y liquidación de las entidades financieras, de valores, seguros y servicios de atención integral de salud prepagada;
2. Regular las actividades financieras que realizan las entidades del sistema nacional de seguridad social;
3. Evaluar los riesgos a la estabilidad financiera y emitir regulaciones macroprudenciales dentro del ámbito de su competencia, en consulta con la Junta de Política y Regulación Monetaria, sin perjuicio de su independencia;
- 4 Expedir el Código de Ética;
5. Presentar informes anuales al Presidente de la República;
6. Presentar al Presidente de la República propuestas de modificación de la legislación en materia financiera;
7. Emitir el marco regulatorio prudencial al que deben sujetarse las entidades financieras, de valores, seguros y servicios de atención integral de salud prepagada. marco que deberá ser coherente, no dar lugar a arbitraje regulatorio y abarcar, al menos, lo siguiente:
 - a. Índices prudenciales de liquidez requeridos a las entidades del sistema financiero.
 - b. Establecer el sistema de tasas de interés máximas para las operaciones activas y pasivas del sistema financiero nacional y las demás tasas de interés requeridas por la ley. promoviendo el desarrollo de crédito prudente: Niveles de capital mínimo patrimonio, patrimonio técnico y ponderaciones por riesgo de los activos, su composición, forma de cálculo y modificaciones;
 - c Niveles de concentración de operaciones crediticias y financieras: y, de provisiones aplicables, a las mencionadas operaciones. Estos niveles podrán definirse por segmentos, actividades económicas y otros criterios;
 - d. Administración de riesgos, ambiente de control interno, gobierno corporativo y cooperativo y disciplina de mercado;

- e. Condiciones y límites a los montos de fianzas, avales, garantías o cualquier otro contingente que otorguen las entidades del sistema financiero nacional a cualquier persona natural o jurídica;
- f. Establecer moratorias para la constitución de nuevas entidades financieras, y de valores, seguros y servicios de atención integral de salud prepagada;
- g. Requerir la suspensión de la aplicación de las normas emitidas por los organismos de control cuando no estén acordes a las políticas generales definidas por la Junta de Política y Regulación Financiera; y,
- h. Establecer la segmentación de las entidades del sector financiero popular y solidario.
- 8. Conocer, a los efectos previstos en los numerales precedentes, sobre los resultados del control efectuado por las superintendencias referidas en este Código, y sobre los informes que, en el ámbito de sus competencias, presenten dichas -superintendencias y la Corporación de Seguro de Depósitos, Fondo de Liquidez y Fondo de Seguros Privados, sobre el estado del sistema financiero nacional y del sistema de valores, seguros y servicios de atención integral de salud prepagada;
- 9. Emitir el marco regulatorio no prudencial para todas las entidades financieras, de valores, seguros y servicios de atención integral de salud prepagada, el que incluirá, entre otras, normas de contabilidad, de transparencia y divulgación de información, de integridad de mercado, de protección al consumidor;
- 10. Promover los procesos de inclusión financiera y el pleno ejercicio de los derechos de los usuarios financieros;
- 11. Establecer el sistema para definir los cargos por los servicios que presten las entidades financieras, de valores, seguros y servicios de atención integral de salud prepagada, así como las entidades no financieras que otorguen crédito; y, los gastos con terceros derivados de las operaciones activas en que incurran los usuarios de estas entidades, promoviendo la innovación financiera y los procesos de inclusión financiera;
- 12. Establecer el sistema para definir las comisiones que las entidades financieras pueden cobrar a los establecimientos comerciales por el uso del servicio de cobro con tarjeta de crédito, débito y otros medios de similar naturaleza;
- 13. Expedir la normativa secundaria relacionada con el Seguro de Depósitos, Fondo de Liquidez y Fondo de Seguros Privados;
- 14. Ejercer las siguientes atribuciones en materia de aprobaciones y autorizaciones:
 - a. Aprobar anualmente el presupuesto de las entidades del sector financiero público, sus reformas, así como regular su ejecución; y,
 - b. Autorizar a las entidades financieras, de valores, seguros y servicios de atención integral de salud prepagada, nuevas actividades u operaciones que, sin estar prohibidas, sean necesarias para el cumplimiento de los objetivos de la política financiera, crediticia, de valores, seguros y servicios de atención integral de salud prepagada, de acuerdo con las regulaciones que se dicte para el efecto.
- 15. Establecer, en el marco de sus competencias, cualquier medida que coadyuve a:
 - a. Prevenir y procurar erradicar prácticas fraudulentas, incluidos el lavado de activos y el financiamiento de delitos como el terrorismo, considerando los estándares internacionales vigentes y aplicables;
 - b. Proteger la privacidad de los individuos en relación con la difusión de su información personal, así como la información de seguridad nacional;
 - c. La creación de productos orientados a promover y facilitar la inclusión financiera de grupos de atención prioritaria.
 - d. Fomentar la inclusión financiera, promoviendo la participación de las entidades financieras y de valores, seguros y servicios de atención integral de salud prepagada.

16. Regular la constitución, operación y liquidación de fondos y negocios fiduciarios relacionados con el mercado de valores,
17. Dictar las normas que regulan los seguros y reaseguros;
18. Regular la gestión fiduciaria de las entidades del sector financiero público;
19. Regular la constitución, organización, funcionamiento, liquidación y registro de los fondos complementarios previsionales y sus inversiones, así como los requisitos mínimos para ejercer el cargo de administradores;
20. Expedir el reglamento de funcionamiento de la Junta de Política y Regulación Financiera y el Código de Ética;
21. Requerir comentarios no vinculantes a las entidades del sistema financiero nacional, organismo de control y otros que considere necesarios, respecto de las propuestas de regulación preventiva, previa a su aprobación;
22. Nombrar al Secretario Técnico de la Junta de Política y Regulación Financiera;
23. Presentar anualmente, durante el primer trimestre de cada año, al Presidente de la República y a la Asamblea Nacional el informe de rendición de cuentas. Podrá presentar informes adicionales cuando lo requiera el Primer Mandatario o la Junta de Política y Regulación Financiera lo considere relevante;
24. Presentar al Presidente de la República propuestas de modificación de la legislación financiera, crediticia, de valores, seguros y servicios de atención integral de salud prepagada;
25. Aplicar las disposiciones de este Código y resolver los casos no previstos en el mismo, en el ámbito de su competencia; y,
26. Ejercer las demás funciones, deberes y facultades que le asigne este Código y la ley.

El Superintendente de Bancos, el Superintendente de Compañías, Valores y Seguros; el Superintendente de Economía Popular y Solidaria; el Presidente de la Junta de Política y Regulación Monetaria; y la Corporación del Seguro de Depósitos a través de su representante legal, Fondo de Liquidez y Fondo de Seguros Privados pueden proponer proyectos de regulación para consideración de la Junta de Política y Regulación Financiera con el respaldo de los respectivos informes técnicos.

El Superintendente de Bancos, el Superintendente de Compañías, Valores y Seguros; el Superintendente de Economía Popular y Solidaria; y, el Gerente General de la Corporación del Seguro de Depósitos, Fondo de Liquidez y Fondo de Seguros Privados deberán elaborar y presentar a la Junta de Política y Regulación Financiera, de forma periódica o cuando la Junta de Política y Regulación Financiera lo requiera, informes sobre la situación de las entidades o áreas a su cargo, así como análisis e informes específicos o propuestas de regulación financiera. La Junta de Política y Regulación Financiera deberá presentar un Informe de Estabilidad Financiera a la Asamblea, y será elaborado en coordinación con el Banco Central del Ecuador y las superintendencias.

Todas las normas y políticas que expida la Junta de Política y Regulación Financiera en el ejercicio de sus funciones, deberes y facultades deberán estar respaldadas en informes técnicos debidamente fundamentados y argumentados."

Artículo 12.- Elimínese los artículos 15 y 16 del Libro 1 del Código Orgánico Monetario y Financiero.

[...] **Artículo 19.-** Sustitúyase el artículo 26 del Libro 1 del Código Orgánico Monetario y Financiero por el siguiente: Naturaleza jurídica del Banco Central del Ecuador y normativa específica. 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. El Banco Central del Ecuador en el ejercicio de

sus funciones y atribuciones se regirá por la Constitución de la República, este Código, su estatuto, las regulaciones expedidas por el órgano de gobierno, los reglamentos internos y las demás leyes aplicables en razón de la materia. La instrumentación del régimen monetario le corresponde exclusivamente al Banco Central del Ecuador de conformidad con la Constitución de la República del Ecuador y las disposiciones de este Código.

Artículo 20.- A continuación del artículo 26 del Libro 1 del Código Orgánico Monetario y Financiero, agréguese el siguiente artículo: 26.1. Capacidad jurídica. El Banco Central del Ecuador podrá realizar todos los actos, contratos y operaciones financieras en el país o en el exterior, que sean necesarias para el cumplimiento de su objetivo. El Banco Central del Ecuador, a los efectos de sus operaciones oficiales, utilizará y administrará los bienes muebles e inmuebles de su propiedad o aquellos que hubiere recibido en comodato, donación o aquellos que se deriven de contratos legalmente celebrados.

Artículo 21.- Sustitúyase el artículo 27 del Libro 1 del Código Orgánico Monetario y Financiero por el siguiente: Objetivo. De conformidad con el artículo 303 de la Constitución de la República del Ecuador y demás normas aplicables, el Banco Central del Ecuador instrumentará la política monetaria, formulada por la Junta de Política y Regulación Monetaria, tendiente a fomentar y mantener un sistema monetario estable, coadyuvar a la estabilidad financiera y administrar su balance con el fin de preservar la integridad de la dolarización, incluyendo el funcionamiento seguro, sólido y eficiente de los sistemas y medios de pago.

Artículo 22.- A continuación del artículo 27 del Libro 1 del Código Orgánico Monetario y Financiero, agréguese el siguiente artículo: 27.1.- Autonomía institucional. 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.

En todo momento se respetará la autonomía institucional del Banco Central del Ecuador y sus decisiones responderán a motivaciones exclusivamente técnicas, que conlleven al cumplimiento de sus funciones y atribuciones.

[...] **Artículo 29.-** Sustitúyase el artículo 33 del Libro 1 del Código Orgánico Monetario y Financiero por el siguiente: Regla de respaldo. Dentro del balance general del Banco Central del Ecuador, se crean los siguientes sistemas:

Primer Sistema: En el pasivo de este Sistema se registrarán las especies monetarias nacionales acuñadas por el Banco Central del Ecuador que se encuentren en circulación, los Títulos del Banco Central (TBC) a los que se refiere el artículo 126 de este Código, cualquier otra obligación directa con el público y los depósitos de las otras sociedades de depósito, que comprenden: bancos privados, mutualistas, cooperativas de ahorro y crédito, bancos públicos con depósitos a la vista. Estos pasivos deben ser cubiertos en un cien por ciento con los activos de la reserva internacional.

Segundo Sistema: En el pasivo de este Sistema se registrarán los depósitos de otras entidades financieras que incluye" la Corporación Financiera Nacional B.P., el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, otras entidades financieras del sector público e intermediarios financieros que no capten depósitos a la vista del público. Estos pasivos serán cubiertos con los activos de reserva remanentes una vez cubierto el Primer Sistema y deberán ser equivalentes al ciento por ciento de los pasivos en este sistema.

Tercer Sistema: En el pasivo de este Sistema se registrará los depósitos del Sector Público No Financiero (SPNF), de personas jurídicas particulares debidamente autorizadas, en el Banco Central del Ecuador y las transferencias a través del Sistema de Pagos pendientes de liquidación, así como el endeudamiento externo propio del Banco Central del Ecuador.

Estos pasivos deben ser cubiertos en un cien por ciento con los activos de la reserva internacional, una vez que se haya cubierto plenamente el segundo sistema.

Cuarto Sistema: Registra el resto de cuentas del activo y del pasivo del Banco Central del Ecuador, incluyendo Las cuentas de patrimonio y resultados. Una vez cubierto el Tercer Sistema, su remanente se adicionará a los activos que cubren este Sistema.

Los pasivos de un sistema de menor prelación no podrán honrarse con los activos de los precedentes.

La Junta de Política y Regulación Monetaria determinará y publicará La metodología de distribución de los activos y pasivos de cada uno de los sistemas. La publicación del balance general del Banco Central del Ecuador, clasificado en los cuatro sistemas, se realizará con una periodicidad mensual.

[...] **Artículo 31.-** Sustituir el artículo 36 del Libro 1 del Código Orgánico Monetario y Financiero por el siguiente: Funciones. El Banco Central del Ecuador tiene las siguientes funciones:

1. Instrumentar la política en el ámbito monetario, para promover la sostenibilidad del sistema monetario y financiero de conformidad a las disposiciones de este Código;
2. Elaborar y evaluar, en coordinación con el ente rector de las finanzas públicas y sin perjuicio de su autonomía, la programación macroeconómica en los sectores real, externo, monetario y financiero, validando su consistencia intersectorial con el sector fiscal;
3. Elaborar informes de análisis de la proforma del Presupuesto General del Estado, que se presentará a la Asamblea Nacional;
4. Elaborar y presentar los informes que le requiere la Junta de Política y Regulación Monetaria;
5. Elaborar y emitir los informes de liquidez de la economía conforme lo dispone el artículo 119 de este Código.
6. Elaborar un informe técnico anual respecto al nivel de la sostenibilidad de las reservas para operaciones de deuda, de acuerdo con lo previsto en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas;
7. Elaborar y publicar investigaciones y estadísticas de síntesis macroeconómica; así como investigaciones y estadísticas de los sistemas y medios de pago;
8. Monitorear las tasas de interés con fines estadísticos;
9. Preservar y administrar la reserva internacional y otros activos del Banco Central del Ecuador;
10. Sin perjuicio de sus objetivos primarios, adquirir oro no monetario proveniente de la extracción de la pequeña minería y minería artesanal en el mercado nacional, de forma directa o por intermedio de agentes económicos públicos y privados, previamente autorizados por el propio Banco Central del Ecuador, así como la compra, venta y negociación de oro previo la autorización expresa de la Junta de Política y Regulación Monetaria;
11. Actuar como administrador fiduciario de los Fideicomisos del Fondo de Liquidez de los Sectores Financieros Privado y Popular y Solidario; así como en fideicomisos exclusivamente enfocados en la instrumentación de política monetaria;
12. Administrar el sistema central de pagos;
13. Ejercer el control de los medios de pago; y, la vigilancia y supervisión de los sistemas auxiliares de pagos, fomentando la eficiencia, interoperabilidad e innovaciones en este ámbito;
14. Actuar como agente fiscal, financiero y depositario de recursos públicos y proveer servicios bancarios a entidades del sector público y al sistema financiero nacional de acuerdo a la remuneración de mercado que determine la Junta de Política y Regulación

Monetaria;

15. Determinar las características y gestionar la provisión, acuñación, circulación, canje, retiro y desmonetización de moneda fraccionaria;

16. A nombre del Estado ecuatoriano, podrá contratar créditos externos para el financiamiento de la balanza de pagos y para atender necesidades de liquidez, con la aprobación del Comité de Deuda y Financiamiento;

17. Actuar como depósito centralizado de compensación y liquidación de valores;

18. Actuar como entidad de certificación electrónica,

19. Ejercer la potestad sancionatoria de conformidad a la ley; y,

20. Las demás que le asigne la ley.

[...] **Artículo 39.-** A continuación del artículo 47 del Libro 1 del Código Orgánico Monetario y Financiero, agréguese los siguientes artículos: 47.1.- Junta de Política y Regulación Monetaria. Créase la Junta de Política y Regulación Monetaria como parte de la Función Ejecutiva, responsable de la formulación de la política monetaria, máximo órgano de gobierno del Banco Central del Ecuador quién instrumentará esta política. La Junta de Política y Regulación Monetaria estará conformada por tres miembros, que serán designados y posesionados por la Asamblea Nacional, previa verificación del cumplimiento de los requisitos establecidos en este Código, de entre tres candidatos propuestos por el Presidente de la República, quienes durarán en su cargo un período de cuatro (4) años.

La Asamblea Nacional en un término no mayor a quince (15) días a partir de la recepción de la propuesta, deberá pronunciarse. Si no lo hiciere dentro de ese término se entenderá designadas las personas propuestas por el Presidente de la República. Si uno o más candidatos no fueren designados y posesionados por la Asamblea Nacional, el Presidente de la República enviará nuevos candidatos en un término no mayor a cinco (5) días.

Los miembros podrán ser reelegidos por una sola vez. En caso de renuncia, deberán permanecer en el cargo por un plazo de treinta (30) días o hasta que sean legalmente reemplazados, lo que ocurra primero.

En caso de renuncia o remoción de cualquiera de los miembros por las causas establecidas en este Código, la Asamblea designará y posesionará a su reemplazo con el mismo procedimiento previsto en este artículo. Los nuevos miembros durarán en sus funciones el tiempo que resta para completar el periodo del miembro a quien reemplaza.

La Junta de Política y Regulación Monetaria elegirá de entre sus miembros al Presidente y un Presidente subrogante, para un período de dos (2) años, pudiendo ser reelegidos por una sola vez. En caso de ausencia temporal del Presidente de la Junta de Política y Regulación Monetaria lo subrogará el Presidente subrogante. En caso de ausencia definitiva del Presidente de la Junta de Política y Regulación Monetaria lo subrogará el Presidente subrogante por el tiempo que le reste a su titular. El cargo de miembro de la Junta de Política y Regulación Monetaria será incompatible con cualquier otro cargo o servicio en el sector privado, público o político, sea o no remunerado, con excepción de la docencia universitaria. Participarán en las deliberaciones de la Junta de Política y Regulación Monetaria, con voz pero sin voto, el Presidente de la Junta de Política y Regulación Financiera, Gerente General del Banco Central y, un delegado del ente rector de las finanzas públicas. Los miembros de la Junta de Política y Regulación Monetaria no podrán intervenir en las decisiones administrativas del Banco Central del Ecuador, las que están a cargo del Gerente General.

La Junta de Política y Regulación Monetaria contará con una Secretaría Administrativa para el cumplimiento de sus funciones. Los actos de la Junta de Política y Regulación Monetaria no requieren del concurso de un ente distinto, ni de la aprobación por parte de

otros órganos o instituciones del Estado. La Junta de Política y Regulación Monetaria se reunirá de manera ordinaria cada mes y de manera extraordinaria cuando lo convoque su Presidente o a pedido de al menos dos de sus miembros, para tratar temas específicos.

El quórum requerido para la instalación de la Junta de Política y Regulación Monetaria es con la asistencia de 2 de sus miembros. Las resoluciones de la Junta de Política y Regulación Monetaria se tomarán con el voto afirmativo de al menos dos de sus miembros a menos que la ley establezca, para ciertas materias, tratamientos diferentes. Los votos de los miembros de la Junta de Política y Regulación Monetaria se expresarán en forma afirmativa o negativa y no se permite la abstención. La Junta de Política y Regulación Monetaria expedirá las normas que regulen su funcionamiento, sobre la base de las disposiciones de este Código.

Artículo 47.2.- Requisitos para la designación de los miembros de la Junta de Política y Regulación Monetaria. Para ser miembro de la Junta de Política y Regulación Monetaria, previo a la designación del cargo, se deberá cumplir los requisitos establecidos en la Ley Orgánica del Servicio Público y los que se determinan a continuación:

1. Ser ciudadano ecuatoriano, en pleno ejercicio de los derechos previstos en la Constitución de la República;
2. Tener título profesional de cuarto nivel en economía, finanzas, derecho, administración o auditoría reconocido por la institución pública competente;
3. Tener experiencia profesional de por lo menos diez años en funciones de dirección o administración relevantes en el ámbito monetario y/o financiero, incluyendo los organismos de regulación, supervisión o control de dichos ámbitos. Hasta cuatro (4) años de los diez (10) años exigidos de la experiencia profesional solicitada pueden acreditarse con el ejercicio de la cátedra universitaria en materias afines a los ámbitos antes mencionados;
4. No estar afiliado a movimiento o partido político alguno en los últimos doce meses;
5. No estar incurso en conflicto de intereses de conformidad con lo determinado en este Código;
6. No haber sido propietario en los cinco (5) años anteriores a la designación, directa o indirectamente en un porcentaje igual o mayor al 6%, del capital suscrito y pagado o del capital social o de participaciones según sea el caso, en entidades del sector financiero privado, popular y solidario, de seguros, o en participantes del mercado de valores excepto emisores;
7. No haber sido, en los veinticuatro (24) meses anteriores a la designación, miembro del directorio, del consejo de administración, o representante legal de las entidades del sector financiero privado, popular y solidario, de valores, seguros, o participantes del mercado de valores excepto emisores;
8. No haber sido miembro de directorio o representante legal de entidades del sistema financiero, de valores y seguros, y sus vinculadas que hayan entrado en proceso de liquidación forzosa durante su gestión;
9. No encontrarse en interdicción civil, ni ser deudor al que se siga, proceso de concurso de acreedores, y no hallarse en estado de insolvencia declarada judicialmente;
10. No haber recibido sentencia condenatoria ejecutoriada por delitos penales;
11. No encontrarse en mora del pago de créditos y Obligaciones con entidades, organismos o sociedades del sector público o privado, pensiones alimenticias;
12. Presentar declaración juramentada ante notario público, en la que se incluirá lo siguiente: no tener intereses de carácter patrimonial en entidades del sector financiero privado, popular y solidario, seguros o participantes del mercado de valores excepto emisores; autorización para levantar el sigilo de sus cuentas en entidades financieras;

declaración de no adeudar más de dos pensiones alimenticias; declaración de no encontrarse incurso en nepotismo, inhabilidades o prohibiciones prevista en la Constitución y el ordenamiento jurídico vigente; y, declaración de no ser propietario directa o indirectamente de bienes, capitales o activos en paraísos fiscales;

13. No constar en listas de control en relación al lavado de activos y financiamiento del terrorismo u otros delitos;

14. No haber sido accionista o socio con poder de decisión ni representante legal de empresas que hayan sido declaradas como adjudicatario fallido o contratista incumplido con entidades del sector público;

15. No mantener contratos vigentes con el Estado por contratos públicos; y,

16. No ser funcionario público en funciones.

Artículo 47.3.- Remoción de los miembros de la Junta de Política y Regulación Monetaria. La Asamblea Nacional, a petición del Presidente de la República o a solicitud de una tercera parte de sus miembros, podrá solicitar la remoción de uno o varios de los miembros de la Junta de Política y Regulación Monetaria, en los siguientes casos:

1. Incumplir con los requisitos habilitantes para ser miembro de la Junta de Política y Regulación Monetaria, incluyendo las causales existentes o supervinientes;

2. No asistir sin justificación alguna a tres sesiones consecutivas, o a cinco sesiones dentro del mismo ejercicio económico;

3. Incumplir sus funciones o lo establecido en el Código de Ética de la Junta de Política y Regulación Monetaria, debidamente calificado por dicho cuerpo colegiado;

4. Incurrir en conflicto de intereses en el ejercicio de sus funciones;

5. Por incapacidad permanente para el ejercicio de sus funciones declarada judicialmente o por el organismo estatal competente; o.

6. Por tener sentencia ejecutoriada por delitos sancionados con pena privativa de libertad.

En caso de existir sentencia ejecutoriada por delitos sancionados con prisión en contra de cualquier miembro de la Junta de Política y Regulación Monetaria, este cesará automáticamente en sus funciones. Ningún miembro podrá ser removido de su cargo por otras causales que no estén contempladas en este artículo. En el evento de remoción de funciones de cualquiera de los miembros, quien lo reemplace ejercerá las funciones por el tiempo restante para completar el periodo del miembro removido.

Artículo 47.4.- Procedimiento para la remoción.- Para proceder con la remoción de uno o varios miembros de la Junta de Política y Regulación Monetaria durante el ejercicio de su cargo, se garantizará el debido proceso para lo cual la Asamblea Nacional observará el procedimiento establecido en la Sección V del Capítulo VIII de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Artículo 47.5.- Remuneración. La remuneración percibida por los miembros de la Junta de Política y Regulación Monetaria, incluido su Presidente, serán fijadas conforme a los valores y requisitos determinados para los puestos o grados establecidos en las Escalas de Remuneraciones fijadas por el Ministerio de Trabajo, el cual expedirá la normativa correspondiente enmarcada en lo dispuesto en la Ley Orgánica del Servicio Público. Que los recursos para la remuneración de los miembros provendrán del presupuesto del Banco Central del Ecuador. Ninguna remuneración podrá basarse en las utilidades del Banco Central del Ecuador ni en sus ingresos.

Artículo 47.6.- Funciones de la Junta de Política y Regulación Monetaria. De conformidad con la Constitución de la República del Ecuador, la Junta de Política y Regulación Monetaria, como parte de la Función Ejecutiva, es el órgano encargado de formular la política monetaria. Con el objetivo de llevar a cabo lo determinado en el párrafo precedente, la Junta de Política y Regulación Monetaria tendrá las siguientes funciones y

atribuciones:

1. Formular la política en el ámbito monetario y observar su aplicación, por parte del Banco Central del Ecuador, para preservar la integridad y sostenibilidad del sistema monetario de dolarización y del sistema financiero, de conformidad a las disposiciones de este Código;
2. Expedir el Código de Ética;
3. Presentar informes anuales al Presidente de la República;
4. Presentar al Presidente de la República propuestas de modificación de la legislación en materia monetaria;
5. Establecer las políticas del Banco Central del Ecuador y supervisar su implementación;
6. Vigilar el cumplimiento de las funciones del Banco Central del Ecuador;
7. Formular la política de las operaciones del Banco Central del Ecuador;
8. Formular la política y regular la gestión de los medios de pago físico;
9. Contribuir a la estabilidad financiera del país, en coordinación con la Junta de Política y Regulación Financiera, y con los organismos de control;
10. Evaluar los riesgos a la estabilidad financiera y emitir regulaciones macroprudenciales dentro del ámbito de su competencia, en consulta con la Junta de Política y Regulación Financiera, sin perjuicio de su independencia;
11. Establecer las tasas de interés a través de las cuales, el Banco Central del Ecuador intervendrá en el mercado monetario;
12. Normar el sistema central de pagos, así como la regulación, permiso, registro, vigilancia y supervisión de los sistemas auxiliares de pago;
13. Definir la política de inversión de las reservas internacionales;
14. Aprobar el aumento de capital del Banco Central del Ecuador;
15. Establecer y reglamentar el funcionamiento de los comités que fueren necesarios para el funcionamiento del Banco;
16. Aprobar el presupuesto del Banco Central del Ecuador y supervisar su ejecución;
17. Conocer y aprobar los estados financieros anuales del Banco Central del Ecuador;
18. Aprobar el Estatuto del Banco Central del Ecuador, y definir el marco normativo para contrataciones, promociones y el ejercicio de control disciplinario de los servidores del Banco Central del Ecuador;
19. Designar al auditor bancario del Banco Central del Ecuador;
20. Aprobar la política de selección y rotación de los auditores externos y designar al auditor externo del Banco Central del Ecuador, a propuesta del Comité de Auditoría;
21. Aprobar el plan y dinámica de cuentas contables y las políticas contables del Banco Central del Ecuador en consonancia con normas contables reconocidas internacionalmente;
22. Nombrar al Gerente General y supervisar su gestión;
23. Nombrar al Secretario de la Junta de Política y Regulación Monetaria y establecer sus funciones;
24. Expedir el reglamento de funcionamiento de la Junta de Política y Regulación Monetaria;
25. Fijar las comisiones y tarifas por servicios del Banco Central del Ecuador; y,
26. Las demás que le sean conferidas por la ley.

Para el cumplimiento de estas funciones, la Junta de Política y Regulación Monetaria expedirá las normas en materias propias de su competencia, sin que puedan alterar las disposiciones legales.

Artículo 47.7.- Actos de la Junta de Política y Regulación Monetaria. Los actos de la Junta de Política y Regulación Monetaria gozan de la presunción de legalidad y se expresarán mediante resoluciones que tendrán fuerza obligatoria y empezarán a regir desde la fecha de su publicación en el Registro Oficial, salvo aquellas respecto de las cuales la propia.

Junta de Política y Regulación Monetaria, en razón de la materia, disponga que rijan desde la fecha de su expedición, sin perjuicio de su publicación posterior en el Registro Oficial. En estos casos, esas resoluciones serán publicadas en el sitio web del Banco Central del Ecuador, en el término máximo de dos días desde su expedición, excepto aquellas calificadas como reservadas.

Artículo 47.8 Funciones del Presidente de la Junta de Política y Regulación Monetaria. El Presidente de la Junta de Política y Regulación Monetaria ejercerá las siguientes funciones:

1. Convocar a la Junta de Política y Regulación Monetaria, por iniciativa propia o a solicitud de dos o más de sus miembros o del Gerente General, y presidir sus sesiones;
2. Ejercer la representación legal, judicial y extrajudicial de la Junta;
3. Supervisar las actuaciones de la Secretaría de la Junta;
4. Representar al Banco Central del Ecuador en las instituciones y organismos internacionales en los que esté prevista su participación y en las relaciones con la Asamblea Nacional y el Gobierno Central;
5. Proponer para la aprobación de la Junta de Política y Regulación Monetaria la terna a la cual se designará al Gerente General, conforme al estatuto; y,
6. Las demás que le confiera el estatuto o encomiende la Junta de Política y Regulación Monetaria.

[...] **Artículo 47.-** Sustitúyase el artículo 56 del Libro 1 del Código Orgánico Monetario y Financiero por el siguiente: Prohibición de la financiación monetaria. El Banco Central del Ecuador no proporcionará financiamiento directo ni indirecto al gobierno central, al ente rector de las finanzas públicas, a los gobiernos autónomos descentralizados, las instituciones del sector público, ni a las instituciones de propiedad pública. Esta prohibición incluye:

1. La concesión por el Banco Central del Ecuador de cualquier préstamo directo o indirecto, o anticipo a corto plazo al sector público;
2. La emisión de garantías por parte del Banco Central del Ecuador para las transacciones financieras realizadas por el sector público.
3. Cualquier transacción financiera por parte del Banco Central del Ecuador con cualquier tercero que constituya una condición previa para las operaciones de préstamo realizadas por el sector público.

Se exceptúa de estas prohibiciones a las operaciones contingentes necesarias para la actividad de comercio exterior del sector público bajo las condiciones establecidas por La Junta de Política y Regulación Monetaria.

El Banco Central del Ecuador no comprará valores emitidos por el Estado, por ninguna entidad estatal del sector público, sin perjuicio de la recapitalización contemplada en el artículo 29 de este Código. Esta prohibición incluye la renovación y canje de todos aquellos valores públicos que posea el Banco Central del Ecuador.

[...] **Artículo 49.-** Sustitúyase el artículo 57 del Libro 1 del Código Orgánico Monetario y Financiero por el siguiente: Control externo. El Banco Central del Ecuador está sometido al control de la Contraloría General del Estado por

- 1) El uso de los recursos públicos, en la parte correspondiente a la gestión administrativa del Banco.
- 2) Para la verificación del cumplimiento de las regulaciones y resoluciones emitidas por la Junta de Política y Regulación Monetaria y del propio Banco Central del Ecuador.

Artículo 50.- A continuación del artículo 57 del Libro 1 del Código Orgánico Monetario y Financiero, agréguese los siguientes artículos: 57.1.- Auditoría externa. Los estados financieros del Banco Central del Ecuador serán auditados, al menos una vez al año, de acuerdo con las Normas Internacionales de Auditoría por auditores externos

independientes, que deberán contar con reconocida experiencia internacional. La Junta de Política y Regulación Monetaria designará a los auditores externos a propuesta del Comité de Auditoría. El auditor externo será designado por el período que determine la Junta de Política y Regulación Monetaria, el cual tendrá una duración no menor a tres (3) años.

La Junta de Política y Regulación Monetaria, previo informe del Comité de Auditoría, podrá remover a los auditores externos del Banco Central del Ecuador con causa justificada.

Artículo 57.2.- Comité de Auditoría. La Junta de Política y Regulación Monetaria designará y determinará las funciones del Comité de Auditoría que lo asistirá en la vigilancia de los reportes financieros, auditoría interna, auditoría externa y sistemas de control interno. Estará integrado por tres miembros. Los integrantes serán designados por la Junta de Política y Regulación Monetaria, dos (2) de los cuales tendrá experiencia relevante en contabilidad o auditoría. Por invitación del Comité de Auditoría, otros miembros de la Junta de Política y Regulación Monetaria o servidores del Banco Central del Ecuador podrán asistir a las sesiones del comité, sin derecho a voto.

La Junta de Política y Regulación Monetaria aprobará el reglamento del Comité de Auditoría que detalle sus atribuciones y funciones. El Comité de Auditoría informará periódicamente de los resultados de su gestión a la Junta de Política y Regulación Monetaria.

Artículo 57.3.- Del Director de Auditoría Bancaria. La Junta de Política y Regulación Monetaria designará al Director de Auditoría Bancaria a propuesta del Comité de Auditoría. El Director de Auditoría Bancaria deberá ser una persona con experiencia profesional de no menos de diez (10) años en el ámbito de auditoría.

El Director de Auditoría Bancaria debe reportar administrativamente al Gerente General y funcionalmente al Comité de Auditoría.

El Director de Auditoría Bancaria será designado para ejercer sus funciones por un período de cinco (5) años, que podrá ser renovado por una sola vez. El Director de Auditoría Bancaria será removido de su cargo por la Junta de Política y Regulación Monetaria por el incumplimiento de las funciones previo informe del Gerente del Banco Central del Ecuador y del comité de auditoría. La Junta de Política y Regulación Monetaria definirá el alcance, términos y condiciones de la función de la Dirección de Auditoría Bancaria en el Estatuto del Banco Central del Ecuador, a propuesta del Comité de Auditoría.

Artículo 51.- Elimínese el artículo 58 del Libro 1 del Código Orgánico Monetario y Financiero.

[...] **Artículo 58.-** Sustitúyase el artículo 101 del Libro 1 del Código Orgánico Monetario y Financiero por el siguiente. 101- Medios de Pago electrónicos. Los medios de pago electrónicos serán implementados y operados por el Banco Central del Ecuador y las entidades del sistema financiero nacional de conformidad con la normativa que expida la Junta de Política y Regulación Monetaria y con la autorización que le otorgue dicha institución, sin perjuicio de los demás requisitos que establezca la Ley. Todas las transacciones realizadas con medios de pago electrónicos se liquidarán y de ser el caso compensarán en el Banco Central del Ecuador, de conformidad con los procedimientos que establezca la Junta de Política y Regulación Monetaria.

[...] **Artículo 69.-** Sustitúyase el artículo 118 del Libro 1 del Código Orgánico Monetario Financiero, por el siguiente: 118.- Manejo de liquidez. La Junta de Política y Regulación Monetaria podrá autorizar operaciones de liquidez con instituciones Financieras, con la condición de que se realicen sin perjuicio de su objetivo principal especificado en el artículo 27 y se realizará teniendo en cuenta la regla de respaldo especificada en este Libro. La Junta de Política y Regulación Monetaria definirá el techo para las operaciones de

gestión de liquidez.

[...] **Artículo 75.-** Elimínese los artículos 124 y 125 del Libro 1 del Código Orgánico Monetario y Financiero.

Artículo 76.- Sustitúyase el artículo 126 del Libro 1 del Código Orgánico Monetario y Financiero por el siguiente: 126.- Emisión de valores del Banco Central del Ecuador. El Banco Central del Ecuador, dentro de la sostenibilidad de la balanza de pagos, podrá emitir valores, a corto plazo menores a 360 días, denominados Títulos del Banco Central (TBC). Los TBC se emitirán por tipos o series que podrán tener diferentes características. Estos valores se colocarán en el mercado primario a Través de los sistemas centralizados de negociación utilizando los mecanismos idóneos determinados por la Junta de Política y Regulación Monetaria con entidades del sector financiero privado y de la economía popular y solidaria no serán considerados deuda pública, independientemente de su plazo y se negociarán en el mercado privado.

[...] **Artículo 80.-** Sustitúyase el artículo 130 del Libro 1 del Código Orgánico Monetario y Financiero por el siguiente: 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.

[...] **Artículo 82.-** Sustitúyase el artículo 135 del Libro 1 del Código Orgánico Monetario y Financiero por el siguiente: 135.- Negociación de oro. Sin perjuicio del objetivo especificado en el artículo 27, el Banco Central del Ecuador podrá intervenir en la compra, venta o negociación de oro u otros metales preciosos y podrá hacer operaciones financieras con estos metales para la obtención de créditos de liquidez conforme el artículo 38 de este Código, en la forma y condiciones que autorice la Junta de Política y Regulación Monetaria. Bajo ninguna circunstancia, podrá utilizarse este tipo de operaciones para financiar o respaldar directa o indirectamente al ente rector de las finanzas públicas o cualquier entidad pública.

Artículo 83.- Sustitúyase el artículo 137 del Libro 1 del Código Orgánico Monetario y Financiero por el siguiente: 137.- Reservas Internacionales y Activos Externos. Se entiende por reserva internacional al total de activos externos en divisas e instrumentos financieros que posee el Banco Central del Ecuador frente a no residentes, denominados en divisas que sean considerados convertibles, líquidos y de libre disponibilidad. La reserva internacional está conformada por los siguientes activos:

1. Oro monetario mantenido por el Banco Central del Ecuador;
2. Billetes y monedas denominados en divisas libremente convertibles en el Banco Central del Ecuador;
3. Los depósitos netos en instituciones financieras y organismos financieros internacionales, a corto plazo;
4. Valores de deuda negociables y líquidos denominados en divisas libremente convertibles y emitidos por, o respaldados por, gobiernos extranjeros, bancos centrales u organismos financieros internacionales;
5. Derechos de cobro a organismos financieros internacionales;
6. Derechos especiales de giro (DEG) mantenidos en la cuenta de la República del Ecuador en el Fondo Monetario Internacional;
7. La posición de reserva de la República del Ecuador en el Fondo Monetario Internacional;
8. Cualquier otro activo financiero fácilmente negociable en el extranjero, denominado en divisas libremente convertibles, según lo determine la Junta de Política y Regulación Monetaria.

El Banco Central del Ecuador llevará a cabo transacciones con los activos que forman parte de la reserva internacional y administrará dicha reserva de acuerdo con las mejores prácticas internacionales y conforme al objetivo establecido en el artículo 27 de este Código. El Banco Central del Ecuador invertirá la reserva internacional en activos que prioricen en su orden la seguridad, la liquidez y la rentabilidad.

La Junta de Política y Regulación Monetaria expedirá las regulaciones para administrar una reserva internacional adecuada a las necesidades de los pagos internacionales, así como la metodología de cálculo de la reserva internacional.

En caso de que la reserva internacional disminuya o, pueda disminuir o alcanzar niveles que puedan poner en peligro las políticas de la Junta de Política y Regulación Monetaria, incluida la regla de respaldo establecida en este Libro, y el Banco Central del Ecuador no pueda remediar dicha disminución, la Junta de Política y Regulación Monetaria recomendará una política al ente rector de las finanzas públicas para remediar esta situación. La recomendación del Banco Central del Ecuador se basará en un informe que incluya las causas que llevan a la disminución de la reserva.

Los activos externos del Banco Central del Ecuador estarán conformados por la reserva internacional, activos netos en instituciones financieras del exterior que no sean de libre disponibilidad, unidades de cuenta emitidas por organismos monetarios internacionales, posiciones con organismos internacionales, posiciones del Banco Central del Ecuador en los acuerdos internacionales bilaterales o multilaterales; y, otros activos externos en divisas determinados por la Junta de Política y Regulación Monetaria.

Artículo 84.- Elimínese el artículo 138 el Libro 1 del Código Orgánico Monetario y Financiero.

[...] **Artículo 89.-** Sustitúyase el artículo 190 del Libro 1 del Código Orgánico Monetario y Financiero por el siguiente: 190 - Solvencia y patrimonio técnico.- Las entidades del sistema financiero nacional grupos financieros y grupos popular y solidario deberán mantener un determinado nivel de suficiencia patrimonial, a fin de respaldar adecuadamente sus operaciones actuales y futuras; para absorber las pérdidas no cubiertas por las provisiones de los activos de riesgo: para sostener los riesgos de crédito, de liquidez, mercado, operacional: y, para cualquier otro que deviniera del desempeño macroeconómico.

Las entidades del sector financiero nacional, los grupos financieros y grupos popular y solidario, sobre la base de los estados financieros consolidados y/o combinados, están obligados a mantener en todo tiempo, una relación entre su patrimonio técnico y la suma ponderada por riesgo de sus activos y contingentes, no inferior al nueve por ciento (9%).

Cada superintendencia, tanto la de Bancos como la de Economía Popular y Solidaria, podrá establecer una exigencia, adicional al patrimonio técnico primario por los siguientes conceptos, por institución o segmento según corresponda: un incremento entre 0,5 y 2,5 puntos porcentuales, por efecto contra-cíclico; y; un incremento entre el 1,0 a 3,5 puntos porcentuales, si la institución financiera o el grupo financiero es calificado en situación de causal de riesgo sistémico, mediante la metodología que para el efecto dicte la Junta de Política y Regulación Financiera, previo informe de la respectiva superintendencia.

La relación entre el patrimonio técnico y los activos totales y contingentes de las entidades de los sectores financieros público, privado y las de los segmentos 1 y 2 del sector financiera popular y solidario no podrá ser inferior al cuatro por ciento (4%). La Junta de Política y Regulación Financiera regulará los porcentajes aplicables al resto de segmentos del sector financiero popular y solidario.

El patrimonio técnico se subdivide en patrimonio técnico primario y patrimonio técnico secundario. El total del patrimonio técnico secundario estará limitado en su monto a un

máximo del 100% del total del patrimonio técnico primario.

El patrimonio técnico primario estará integrado por aquellos aportes de los accionistas o socios que tengan la calidad de permanentes y sin restricción, tales como; capital pagado; reserva legal y reservas facultativas autorizadas por la Junta General de accionistas, generadas en los excedentes del negocio; y aportes para futuras capitalizaciones de aumentos de capital aprobados por el organismo societario pertinente en trámite de formalización.

El patrimonio técnico secundario estará destinado a absorber las eventuales pérdidas que se puedan presentar en la gestión operativa de la entidad y estará formado por el resto de cuentas patrimoniales, incluidas las obligaciones convertibles en acciones o deuda subordinada, con las características definidas en las disposiciones generales.

El patrimonio técnico secundario de las entidades del sector financiero popular y solidario, estará conformado por las utilidades y excedentes del ejercicio corriente una vez cumplidas las obligaciones laborales y tributarias; utilidades acumuladas de ejercicios anteriores; obligaciones convertibles sin garantía específica; las deducciones de la deficiencia de provisiones, amortizaciones, y depreciaciones requeridas; y desmedros de otras partidas que la entidad no haya reconocido como pérdida.

La Junta de Política y Regulación Financiera, mediante normas, podrá modificar la clasificación de las cuentas que componen el patrimonio técnico primario y secundario y establecerá las condiciones para la inclusión, exclusión y deducción de una o varias partidas patrimoniales, delimitando el conjunto de relaciones que deben mantenerse entre ellas con el fin de salvaguardar la solvencia y sostenibilidad de las entidades y la protección de los recursos del público.

Las deficiencias de patrimonio técnico que presenten las entidades del sistema financiero nacional, sin perjuicio de las sanciones que correspondan, podrán ser solventadas dentro de los procesos de supervisión implementados por las superintendencias, con incrementos de capital suscrito y pagado y/o préstamos subordinados.

Las deficiencias de patrimonio técnico requerido tendrán que ser cubiertas en un plazo máximo de tres meses, en base de un cronograma de los incrementos que deberán efectuarse dentro del plazo indicado.

Establecida la deficiencia de patrimonio técnico requerido que dieren lugar los procesos de supervisión, la Superintendencia de Bancos dispondrá que los accionistas mayoritarios de la entidad financiera constituyan una garantía incondicional, irrevocable y de cobro inmediato, por lo menos equivalente al 140% de la deficiencia detectada, con un plazo de seis meses, a favor de la Superintendencia de Bancos, la cual se hará efectiva a la sola presentación de la resolución de liquidación forzosa, por parte del liquidador designado.

El no constituir la garantía o no mantenerla vigente mientras exista la deficiencia patrimonial, dará lugar a que se considere inviable a la entidad controlada y sea sometida a fusión, o a exclusión de activos y pasivos y liquidación forzosa.

Si dentro de la ejecución de los procesos de supervisión, las superintendencias determinan un mayor deterioro de la situación patrimonial de la entidad bajo su control, podrán reducir los plazos inicialmente otorgados para cubrir tal deficiencia.

[...] **Artículo 102.-** Sustitúyase el artículo 445 del Libro 1 del Código Orgánico Monetario y Financiero por el siguiente: 445.- Naturaleza y objetivos. Las cooperativas de ahorro y crédito son sociedades de personas con identidad cooperativa, organizaciones formadas por personas naturales o jurídicas que se unen voluntariamente bajo los principios establecidos en la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, con el objetivo de realizar actividades de intermediación financiera y de responsabilidad social con sus socios y, previa autorización de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, con

clientes o terceros, con sujeción a las regulaciones que emita la Junta de Política y Regulación Financiera.

Las cooperativas de ahorro y crédito se distinguen entre abiertas o cerradas, entendiéndose que son cerradas aquellas cuyos socios tienen un vínculo común que los une como profesión, relación laboral, gremial o familiar. Esta determinación deberá constar en el estatuto de la entidad financiera. Las cooperativas de ahorro y crédito cerradas no podrán realizar ningún tipo de actividad de intermediación financiera con clientes o terceros.

La Junta de Política y Regulación Financiera regulará lo concerniente a las cooperativas de ahorro y crédito abiertas o cerradas.

Con la finalidad de proteger las características y gestión propia de las Cooperativas de Ahorro y Crédito cerradas, cuando una de ellas mantenga actividades de intermediación financiera con clientes o terceros distintos de sus socios, la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria podrá disponer su conversión en Cooperativa de Ahorro y Crédito abierta conforme la definición establecida en este Código.

Artículo 103.- Sustitúyase el artículo 458 del Libro 1 del Código Orgánico Monetario y Financiero por el siguiente: 458.- Entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro. Las entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro son organizaciones que se forman por voluntad de sus socios dentro del límite y en la forma determinada por la Junta de Política y Regulación Financiera, tendrán su propia estructura de gobierno, administración, representación, auto control, rendición de cuentas y se inscribirán en el registro correspondiente.

Las entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro se forman con aportes económicos de sus socios en calidad de ahorros, sin que puedan captar fondos de terceros.

Podrán otorgar créditos únicamente a sus socios según lo dispuesto por las regulaciones que expida la Junta de Política y Regulación Financiera y podrán recibir financiamiento, reembolsable o no reembolsable para su desarrollo y fortalecimiento concedido por entidades del sistema nacional financiero, entidades de apoyo, cooperación, nacional e internacional. Las Cooperativas y Mutualistas podrán otorgar estos créditos mediante líneas de crédito que la CONAFIPS podrá crear para este fin.

Artículo 104.- Elimínese el artículo 459 del Libro 1 del Código Orgánico Monetario y Financiero.

Artículo 105.- En las Disposiciones Generales del Libro 1 del Código Orgánico Monetario y Financiero, realícese las siguientes modificaciones:

a) Sustitúyase la Disposición General Vigésima por la siguiente: Vigésima.- La Junta de Política y Regulación Monetaria establecerá, los montos y plazos a partir de los cuales el pago de servicios públicos se efectuará a través del sistema nacional de pagos mediante débito de cuenta, transferencia bancaria, pago con tarjeta de crédito, débito u otros medios de pago electrónicos. Todas las personas jurídicas y naturales que tengan Registro Único de Contribuyentes (RUC) contarán con al menos un canal de cobro electrónico de su elección, en los términos y condiciones que establezca la Junta de Política y Regulación Monetaria.

[...] Vigésima Octava.- Patrocinio.- Ante el inicio de una indagación previa o de acción judicial o constitucional contra los Superintendentes, Intendentes, Directores y demás servidores de los organismos de control que participen o hayan participado en los procesos de supervisión o liquidación de una entidad financiera, que tengan o hayan tenido como causa el ejercicio de dichas funciones, la máxima autoridad de dicha institución dispondrá que esta asuma el patrocinio legal del servidor o ex servidor público, a través de los abogados de las Superintendencias, siempre y cuando la acción no haya sido iniciada por

la propia institución o por delito flagrante. De ser el caso, podrán contratarse abogados externos para tal fin.

Sección II

Disposiciones Reformatorias

Disposición Reformatoria Octava.- Agréguese como Sección V, en el Capítulo VIII, de la Ley Orgánica de la Función Legislativa la siguiente:

"SECCIÓN V. DE. PROCEDIMIENTO DE REMOCIÓN DE LOS MIEMBROS DE LA JUNTA DE POLÍTICA Y REGULACIÓN FINANCIERA Y DE LA JUNTA DE POLÍTICA Y REGULACIÓN MONETARIA

Artículo 95.1: Solicitud.- La solicitud para proceder a la remoción de uno o varios miembros de la Junta de Política y Regulación Financiera y de la Junta de Política y Regulación Monetaria podrá ser presentada por el Presidente de 1a República o por la Asamblea Nacional. En caso de ser presentada por la Asamblea Nacional, deberá contar con las firmas, de al menos una tercera parte de sus miembros.

Esta solicitud deberá ser presentada ante la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, declarando que la o las firmas constantes en esta solicitud son verídicas y que corresponden a sus titulares; contendrá el anuncio de la totalidad de las pruebas que se presentará, acompañándose la prueba documental de que se disponga en ese momento.

La Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional pondrá en conocimiento del Consejo de Administración Legislativa la solicitud de remoción. Una vez conocida la solicitud, el Consejo de Administración Legislativa, en un plazo máximo de tres (3) días, verificará el cumplimiento de las causales y calificará o no la solicitud- De ser calificado dará inicio al trámite que se detalla a continuación:

La Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional remitirá, a través de la Secretaria General de la Asamblea Nacional, la solicitud de remoción junto con la documentación de sustento, y la calificación del Consejo de Administración Legislativa a la Presidenta o Presidente de la Comisión de Fiscalización y Control Político para que avoque conocimiento y sustancie el trámite.

Artículo 95.2: Calificación.- La Comisión de Fiscalización y Control Político, dentro del plazo de cinco (5) días avocará conocimiento de la solicitud y verificará que cumpla con lo dispuesto en los artículos 13.2 y 47.3 del Código Orgánico Monetario y Financiero, caso contrario la archivará. Calificado el trámite, notificará al miembro o miembros de la Junta de Política y Regulación Financiera o de la Junta de Política y Regulación Monetaria, según corresponda, sobre el inicio del mismo acompañando la solicitud de remoción y la documentación de sustento, a fin de que en el plazo de quince (15) días ejerza su derecho a la defensa en forma oral o escrita y presente las pruebas de descargo que considere pertinentes.

De igual forma notificará al Presidente de la República o a las y los asambleístas solicitantes, según corresponda, para que en similar plazo presenten las pruebas que sustenten la causal de remoción.

La Comisión de Fiscalización y Control Político por decisión de la mayoría de sus integrantes podrá solicitar pruebas de oficio.

Calificado el trámite por la Comisión de Fiscalización y Control Político, el procedimiento de remoción continuará sin necesidad de las firmas correspondientes.

El CAL deberá brindar todas las facilidades y el apoyo técnico especializado que la Comisión le requiera para cada caso.

Artículo 95.3.- Informe.- Vencido el plazo de quince (15) días señalado en el artículo anterior, la Comisión de Fiscalización y Control Político deberá remitir, en el plazo de cinco (5) días, a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, un informe que

detalle, motivadamente, las razones por las cuales archivó el trámite o aprobó la recomendación de remoción. De considerarlo necesario, la Comisión podrá solicitar a la Presidenta o Presidente, una prórroga de hasta cinco días adicionales,

Artículo 95.4.- Difusión y orden del día.- Con la recomendación de remoción, la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional dispondrá, a través de Secretaría General, la difusión del informe. Transcurridas cuarenta y ocho horas luego de la difusión del informe, la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, en el plazo de cinco (5) días, deberá incorporarlo en el orden del día para conocimiento del Pleno de la Asamblea Nacional a fin de proceder con la decisión de remover o no al miembro de la Junta de Política y Regulación Financiera o de la Junta de Política y Regulación Monetaria.

La Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional requerirá a las y los asambleístas que iniciaron el proceso, la nómina de dos asambleístas que realizarán la sustentación de la solicitud de remoción, que será comunicada al funcionario sujeto de este proceso. En el caso de que se haya iniciado a solicitud del Presidente de la República, deberá él o su delegado sustentar la misma.

Artículo 95.5.- Derecho a la defensa.- La funcionaria o funcionario sujeto del proceso de remoción, en la fecha y hora señaladas en el orden del día, ejercerá su derecho a la defensa, por el lapso máximo de tres (3) horas.

A continuación, el Presidente de la República o su delegado o las o los asambleístas que sustentan este proceso de remoción, intervendrán por el lapso de dos horas. Luego, replicará la funcionaria o funcionario, por un tiempo máximo de una hora.

Finalizada la intervención de la funcionaria o funcionario, este se retirará del Pleno y la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional declarará abierto el debate, en el cual podrán intervenir todas las y los asambleístas y expondrán sus razonamientos por el tiempo máximo de diez minutos, sin derecho a réplica. De no presentarse al término del debate una moción de remoción y destitución, se archivará la solicitud.

Artículo 95.6.- Remoción.- Para proceder a la remoción de los miembros de la Junta de Política y Regulación Financiera y de la Junta de Política y Regulación Monetaria, se requerirá el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional.

Si del proceso de remoción se derivan indicios de responsabilidad penal, además se dispondrá que el asunto pase a conocimiento de la autoridad competente.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. De la parte accionante¹³

4.1.1. Sobre la presunta inconstitucionalidad por la forma

26. El artículo 1 de la Ley Reformatoria dispone que los “organismos con capacidad regulatoria, normativa o de control” “procurarán acoger” “estándares técnicos internacionales” como “marco referencial” para la expedición de normativa y para el ejercicio de sus funciones, lo cual debe ocurrir “sujetándose estrictamente a la jerarquía normativa establecida en la [C]onstitución”.

¹³ En esta sección se sintetizan los argumentos plasmados en las cuatro demandas acumuladas.

27. Frente a ello, los accionantes sostienen que dicha disposición contraviene, por la forma, “el orden jerárquico establecido en el artículo 425 de la Constitución”¹⁴ y los artículos 417, 418, 419 y 420 de la Constitución.¹⁵ Esto, porque incorporaría al ordenamiento jurídico nacional “buenas prácticas internacionales”,¹⁶ previstas en “los convenios de Basilea para la regulación prudencial a los bancos” y “todas las disposiciones del FMI, del Banco de Pagos Internacionales, de la OMC, entre otras”, las cuales “no fueron discutidos en el debate constituyente ni pueden ser convertidos en ley orgánica”, sino que debían haber sido incorporadas siguiendo el procedimiento constitucional para “ratificar los tratados y otros instrumentos internacionales”.¹⁷
28. A su vez, agregan que esos “estándares técnicos internacionales” serían “vinculantes para el Ecuador” lo cual afectaría la jerarquía constitucional, ya que “los únicos instrumentos internacionales que son de inmediata y obligatoria aplicación [...] son los que se refieren a Derechos Humanos más favorables a los ya reconocidos por la Constitución”.
29. Por otro lado, señalan que los artículos 5, 8, 10 y 11 de la Ley Reformatoria otorgan a la Junta de Política y Regulación Financiera (“**Junta Financiera**”) competencia para formular políticas y regulación “crediticia, financiera, de valores, seguros y *servicios de atención integral de salud prepagada*” (énfasis agregado). Por lo que, dichas disposiciones afectarían el principio de unidad de materia, comprendido en el artículo 136 de la Constitución, puesto que tendrían “otro objetivo y finalidad” distintos a aquellos de dicha ley.¹⁸ Según señalan, esto ocurriría porque estas disposiciones “transforman” y “vulneran” el alcance de la competencia de la autoridad nacional de salud, pues adscribe a la Junta Financiera sobre las entidades y servicios de salud prepagada que, de acuerdo con el artículo 361 de la Constitución, hacen parte del sistema nacional de salud. A su vez, estiman que esto “vulnera los principios constitucionales con respecto a la salud [conforme el artículo 32 de la

¹⁴ A decir de los accionantes, “según el cual, en primer lugar está la Constitución, los tratados y convenios internacionales de derechos humanos, los tratados internacionales relacionados con otras materias, las leyes orgánicas, las leyes ordinarias y las normas regionales y ordenanzas distritales”.

¹⁵ Sobre la forma para la incorporación de instrumentos internacionales al ordenamiento ecuatoriano.

¹⁶ Que serían, a decir de los accionantes, “una serie de regulaciones en materia de supervisión bancaria [...] que] ahora también se asumen a los programas de consolidación fiscal que lleva adelante el FMI, sobre todo en materia de reducción del Estado a través de la disciplina, la responsabilidad y la transparencia fiscal como el FMI los denomina, y también las normas de comercio exterior, arbitraje y conciliación que ha definido la OMC y que constan en los acuerdos internacionales de inversión”.

¹⁷ CRE, arts. 418-419.

¹⁸ A decir de los accionantes, “esta ley tiene por objeto [únicamente] introducir modificaciones al [...] Código Orgánico Monetario y Financiero (“**COMF**”)]”.

Constitución] porque la convierte en un negocio financiero, [...] y] los derechos a la salud de todos los usuarios del sistema de salud prepagada [...] porque no tendrían capacidad de defensa ante un cuerpo colegiado que no tiene especialidad para hacerlo” (sic). Finalmente, estiman que esto contradice también los artículos 358 y 359 de la Constitución porque “sustraer del sistema nacional de salud los servicios de atención integral de salud prepagada” y “desarticula la posibilidad de regulación y control [...] del Ministerio de Salud]”.

30. Por último, la Disposición Reformatoria Octava de la Ley Reformatoria, que incorpora el procedimiento de remoción de los miembros de las Juntas a la Ley Orgánica de la Función Legislativa, sería también contraria al principio de unidad de materia, dispuesto en el artículo 136 de la Constitución, por cuanto “no es admisible que, en una ley tramitada mediante la vía de urgencia económica [...] se modifique la ley con la que desempeña su labor la Asamblea Nacional”.

4.1.2. Sobre la presunta inconstitucionalidad por el fondo

Sobre las buenas prácticas internacionales

31. Los accionantes señalan que la referencia a los “estándares técnicos internacionales” en el artículo 1 de la Ley Reformatoria (reseñado en la sección anterior) “se asocia al marco de regulación y producción normativa de los organismos financieros internacionales y [estos] carecen de toda legitimidad y autoridad en Ecuador. Acatar esta clase de disposiciones [sobre “estándares técnicos internacionales”] de organismos [extranjeros] amenaza a la soberanía y capacidad de tomar decisiones por parte de las autoridades nacionales”. Esto atenta contra el principio de supremacía constitucional, “porque se originan al margen de toda iniciativa normativa que reconoce la propia Constitución”.
32. No obstante, los accionantes también reconocen que “no existe claridad sobre la obligatoriedad de la aplicación de los estándares internacionales, pues depende de la voluntad de los miembros de los organismos de regulación y control”, aunque ello generaría “arbitrariedad”.

Sobre el modelo económico social y solidario

33. Los artículos 5, 8, 9, 10, 11 y 39 de la Ley Reformatoria norman la creación,

funcionamiento y conformación¹⁹ de la Junta de Política y Regulación Financiera (“**Junta Financiera**”) y de la Junta de Política y Regulación Monetaria (“**Junta Monetaria**”). Ante esto, los accionantes aseveran que contravendrían los artículos 1, 283, y 442 de la Constitución²⁰ porque “a través de una simple ley con escasa legitimidad democrática” se pretende “cambiar el modelo económico constitucional social y solidario vigente (artículo 283 CRE)” y “reintroducir un régimen de economía social de mercado que ya fue derogado”, pues “este cambio solo se puede realizar cumpliendo estrictamente con el procedimiento [...] de] reforma parcial de la Constitución (Artículo 442 CRE)”, al ser “una transformación estructural del carácter y los elementos constitutivos del Estado”.

Sobre la Junta Financiera y la Junta Monetaria

34. Los artículos 9, 11 y 39 de la Ley Reformatoria establecen las funciones y los requisitos junto con el procedimiento para la designación de los miembros de la Junta Financiera y de la Junta Monetaria. Respecto de estos, los accionantes sostienen, primero, que “se concentra en los procedimientos que norman, definen y estructuran al sector financiero privado” así como “exclusivamente a mantener la dolarización y a sostener al sistema financiero”, “duplicando las funciones y atribuciones que le corresponden a la respectiva Superintendencia [de Bancos]”, según el artículo 213 de la Constitución, y excediendo el “rol exclusivo de intermediación financiera de acuerdo al artículo 308”; asumiendo “funciones de control social”, por tener competencias sobre los entes de salud prepagada, contraviniendo los artículos 358, 361 y 362 de la Constitución, sobre el régimen de salud; y, adoptando regulación también sobre “el sistema de seguridad social”, desbordando lo previsto en el artículo 368 de la Constitución. Esto “ocasiona un escenario de inseguridad jurídica”, acorde al artículo 82 de la Constitución.

35. Después, los accionantes observan que, *contrario sensu*, en estas funciones de las Juntas “no existe ninguna referencia a las disposiciones constitucionales en materia de política monetaria, y tampoco ninguna adscripción al sistema de planificación, al sistema económico y al régimen de desarrollo”. Es decir, “no contemplan lo establecido en el artículo 280 sobre su observancia obligatoria al Plan Nacional de Desarrollo”; por tanto, “contradicen” el objetivo previsto en el numeral 1 del artículo 284 de la Constitución, relacionado con el “régimen del buen vivir”, para que la

¹⁹ En general: creación, conformación, funcionamiento, competencias y facultades.

²⁰ A decir de los accionante, referentes, los dos primeros, al establecimiento del “Estado Social” y “el modelo económico constitucional social y solidario vigente” y, el último, al “procedimiento de reforma parcial de la Constitución”.

política económica “asegure una adecuada distribución del ingreso y de la riqueza nacional”. A su vez, estas funciones no cumplirían aquellas específicamente previstas en el artículo 302 de la Constitución.

36. En relación con la conformación de ambas Juntas, plasmada en los artículos 9 y 39 de la norma impugnada, los accionantes además sostienen que la Ley Reformatoria no contempla “siquiera algún mecanismo de participación ciudadana”. Señalan que se “quedan al margen” de la norma impugnada “los principios constitucionales de interculturalidad y plurinacionalidad”, puesto que “los pueblos y nacionalidades son ignorados e inobservados una vez más en la legislación ecuatoriana en esta materia, por ejemplo, no han sido considerados para ser parte con una política de representación mínima esta urdimbre institucional”.
37. Los accionantes insisten en que los requisitos establecidos para conformar las Juntas “restringen el derecho a la participación en la formulación de la política económica, monetaria y financiera y desconocen la diversidad económica, cultural y étnica del país, ya que solo contempla la participación en las ternas de personas provenientes del sector financiero privado”. Así, “al no reconocer la plurinacionalidad del Estado y violentar los derechos a la participación y la igualdad formal y material de todos los ciudadanos [...] los artículos 9 y 39 [...] son inconstitucionales”.
38. Los accionantes alegan que la conformación de los miembros de las Juntas prevén a la Asamblea Nacional como “órgano de designación”, lo cual sería inconstitucional puesto que, a raíz de la Constitución del 2008, “el órgano legislativo perdió la atribución de designación de autoridades; para ello, el constituyente creó el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social [...] encargado de la nominación y selección de varias autoridades de control; quedando el legislativo únicamente para la posesión de estas”. Arguyen que

la Junta estará conformada por “tres miembros a tiempo completo”, mismos que serán designados y posesionados por la Asamblea Nacional. Esto, contraviene directamente con lo dispuesto en el artículo 120 de la Constitución [...] en donde se señalan las atribuciones y deberes del legislativo, entre las que se destacan únicamente la posesión del Presidente [...] Vicepresidente [...] en ninguna parte del articulado se menciona como atribución la designación de otras autoridades.²¹

²¹ Los accionantes consideran que sería contradictorio que la Junta “[...] es parte del ejecutivo, pero sus miembros serán designados por la Asamblea Nacional, cuando estos tendrían que ser parte de la misma función ejecutiva [...] en ningún otro artículo o numeral, se encuentran como atribución del ejecutivo la delegación de sus funciones nominadoras o la delegación de su función de política pública de facultad exclusiva a la función legislativa.”

39. Los accionantes explican que la conformación de las Juntas no establece “la obligación de que sean ministras o ministros de Estado o sus delegados. De hecho, en el caso de la Junta de Política y Regulación Monetaria [...] se prohíbe expresamente que sean servidoras o servidores públicos”. Citan la sentencia 1-11-IC/20 de este Organismo Constitucional y concluyen lo siguiente:

[E]l sentido de la Constitución al atribuir la titularidad de la facultad exclusiva de rectoría de las políticas públicas de la Función Ejecutiva al presidente de la República y a las y los ministros de Estado, lo que hace es disponer qué autoridades la pueden ejercer [...] Por lo tanto, la Constitución [...] impide que quienes no ostentan los cargos descritos [...] ejerzan la facultad de rectoría de las políticas públicas de la Función Ejecutiva.

40. Argumentan que, acorde al artículo 232 de la Constitución, “quienes presenten conflictos de intereses en el ámbito crediticio, financiero, de valores, seguros y servicios de atención integral de salud prepagada, o en el campo monetario, respectivamente, se ven impedidos de conformar dicha junta”. Por lo que, a su criterio, los artículos 9 y 39 de la Ley Reformatoria “contienen requisitos para ser miembros de las Juntas [...] que involucren un evidente conflicto de intereses, contrarios a los que deberían ser velados en el desempeño de sus funciones”. Esto se daría puesto que “los miembros de las Juntas [...] están obligados a haber sido parte de las áreas que deben ser controladas o reguladas por ellos mismos”.
41. Los accionantes especifican los requisitos para formar parte de las Juntas, detallando que “se deja fuera a las personas que poseen un porcentaje menor al 6% del capital suscrito y pagado, capital social o participaciones a pesar de que también tienen conflicto de intereses por haber pertenecido a los sectores que deben ser regulados”. Estos requisitos, a su criterio, contravendrían la prohibición del artículo 232 por la cual “no pueden ser miembros 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”.
42. Respecto de la Disposición Reformatoria Octava de la Ley Reformatoria —que incluye en la Ley Orgánica de la Función Legislativa un mecanismo de remoción de los miembros de las Juntas— implica que “lo que ha hecho el legislador es incluir un mecanismo de juicio político a los miembros de la Junta”. Razonan que “dicho mecanismo de remoción, que no es más que un juicio político renombrado, tiene como efectos la “**desvinculación**”, que, de igual manera, no es más que la **censura** y **destitución** renombrada” [énfasis añadido]. En esa línea, concluyen que:

Este procedimiento legislativo es absolutamente contrario a la Constitución, pues el artículo 131 es el único que establece quiénes, además del Presidente y Vicepresidente, son sujetos de juicio político; y agrega también que serán sujetos de juicio político **“las demás autoridades que la Constitución determine”**. Bajo este esquema si acaso fuere necesario fiscalizar a los miembros de la Junta a través del legislativo, ello solamente sería posible con una reforma constitucional previa [énfasis añadido].

Sobre la eliminación de los artículos 15 y 16 del Código Orgánico Monetario y Financiero

43. El artículo 12 de la Ley Reformatoria elimina los artículos 15 y 16 del Código Orgánico Monetario y Financiero (“**COMF**”), que por un lado, establecían facultades macroeconómicas de la antigua Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera sobre entidades financieras, de valores y seguros, así como entidades no financieras que otorguen crédito por sobre límites establecidos; y, por otro, preveían la posibilidad de que terceros²² propongan a dicha Junta “planes, estudios, análisis, informes y propuestas de políticas y regulaciones”.
44. Ahora, los accionantes consideran que la eliminación contraviene “el numeral 4 del artículo 302 [de la Constitución,] que establece como objetivo de la política monetaria: mantener los equilibrios monetarios en la balanza de pagos”, porque “configuran un escenario que la misma ley describe como crisis sistémica (Artículo 10)”, dado que “debilita de manera fundamental la dolarización”, en tanto con “esta reforma [entre otros,] prácticamente se libera la balanza de pagos de [...] restricciones, y ello puede dar la señal de partida para la fuga de capitales, el sobreendeudamiento privado, la expansión de los contingentes en los activos de los bancos privados, lo que pone en riesgo al esquema de dolarización”.

Sobre el régimen constitucional de desarrollo

45. Los accionantes explican que los preceptos de la Ley Reformatoria “omiten por completo referirse a la teleología constitucional en el cual el constituyente estructuró lo relacionado a las materias que trata el Código [... esto es,] la conceptualización del Régimen de Desarrollo”. A su criterio, la norma impugnada “profundiza un fenómeno jurídico – político consistente en el *desmontaje de la Constitución* [...] Esta intencionalidad de la Ley [...] contraviene el significado de desarrollo que prevé el artículo 275 de la Constitución, así como los objetivos de dicho desarrollo que constan en los numerales 1, 2, 3 y 6 del artículo 276” [énfasis añadido].

²² “Los organismos de control, el Banco Central del Ecuador y la Corporación de Seguro de Depósitos, Fondo de Liquidez y Fondo de Seguros Privados, en el ámbito de sus respectivas competencias”.

46. Razonan que el artículo 47 de la norma impugnada, al establecer “la prohibición de financiación monetaria al Gobierno central y a otros niveles de gobierno e instituciones públicas”, sería “inconstitucional por cuanto afecta al Presupuesto General del Estado de unos ingresos necesarios para la consecución de los objetivos de desarrollo”. Esto contravendría los artículos 292 y 293 de la Constitución. Agregan que la eliminación de los artículos 124 y 125 del COMF²³ por el artículo 75 de la Ley Reformatoria “contradice lo prescrito en el numeral 3 del artículo 302 de la Constitución”.
47. Insisten que el artículo 47 de la Ley Reformatoria “le hace mucho daño al país, a la sociedad y a su ordenamiento jurídico”, puesto que “La prohibición de financiamiento al gobierno central no es un tema menor ni tampoco circunstancial [...]. Esta norma impide la utilización de instrumentos absolutamente legales y legítimos, para resolver problemas de liquidez inmediata”. Luego de exponer posibles consecuencias que surgirían desde la aprobación de la Ley Reformatoria, afirman que “es un acto de política corporativa y colusoria evidente” puesto que mostrarían “el tono corporativo de estas reformas monetarias”.
48. Los accionantes consideran que las políticas económica, monetaria y financiera “deben formar parte del régimen de desarrollo”. Por lo que, a su criterio, las funciones

²³COMF, “Art. 124.- El Banco Central del Ecuador podrá invertir los excedentes de liquidez de la economía en las entidades del sector financiero público, por medio de instrumentos financieros reembolsables de inversión doméstica. Inversión de excedentes de liquidez. El Banco Central del Ecuador podrá invertir los excedentes de liquidez de la economía en las entidades del sector financiero privado o entidades del segmento 1 del sector financiero popular y solidario, por medio de instrumentos financieros reembolsables de inversión doméstica, previa rendición de garantías con títulos emitidos por el ente rector de las finanzas públicas, títulos del Banco Central del Ecuador o cartera de créditos con calificación de al menos A. Los recursos que la entidad financiera mantenga en el Fondo de Liquidez se constituirán en garantía de última instancia sobre las operaciones de inversión doméstica. La inversión detallada en los incisos precedentes se orientará prioritariamente a promover el cambio del patrón de especialización de la economía nacional, la innovación y el emprendimiento para incrementar la intensidad tecnológica y de conocimiento de la producción nacional, la sustitución selectiva de importaciones y la promoción de exportaciones. El Banco Central del Ecuador, en coordinación con el ente rector de las finanzas públicas y el ministerio a cargo de la política económica, deberá cuantificar el excedente de liquidez que corresponda destinar a inversión doméstica, a fin de encaminarla a los sectores de interés del Estado. La Junta determinará las condiciones financieras de los instrumentos de inversión doméstica, precautelando la liquidez doméstica y la sostenibilidad de este mecanismo en el tiempo. Para la cuantificación de los excedentes de liquidez, las entidades públicas y privadas proporcionarán de manera obligatoria la información que el Banco Central del Ecuador requiera para el efecto.

Art. 125.- La Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera aprobará el plan de inversión doméstica, que es el instrumento que viabiliza la inversión de los excedentes de liquidez. Plan de inversión doméstica. Los recursos provenientes de la implementación del plan de inversión doméstica no podrán ser utilizados en fines distintos a los aprobados. El control del uso de estos recursos estará a cargo de los organismos de control”.

de las juntas no estarían “armonizadas” con el régimen de desarrollo y el buen vivir.

Sobre el Banco Central del Ecuador

- 49.** Los artículos 19 y 22 de la Ley Reformatoria prevén que el Banco Central del Ecuador es “parte de la Función Ejecutiva”, “con autonomía institucional, administrativa, presupuestaria y técnica”, que “en el ejercicio de sus funciones y atribuciones se regirá por la Constitución de la República, este Código, su estatuto, las regulaciones expedidas por el órgano de gobierno, los reglamentos internos y las demás leyes aplicables en razón de la materia”. Que “[l]a instrumentación del régimen monetario le corresponde exclusivamente al Banco Central del Ecuador de conformidad con la Constitución de la República del Ecuador y las disposiciones de este Código”, cuyas “decisiones responderán a motivaciones exclusivamente técnicas, que conlleven al cumplimiento de sus funciones y atribuciones”.
- 50.** Los accionantes interpretan que estas disposiciones establecen “una supuesta independencia [...] y] desvinculación material [...] del Banco Central con respecto al ejecutivo” dado que “le atribuye [...] la competencia de instrumentar de forma exclusiva el régimen monetario del país”. En tal sentido, sostienen que “esto es claramente contrario a los principios y fundamentos del proceso constituyente y de la Constitución de 2008 vigente, que definen al Banco Central como un órgano técnico que hace parte de la función ejecutiva encargado de aplicar o instrumentar la política monetaria definida por el ente rector de la política monetaria y financiera que es el Ministerio de Finanzas”. Además, contravendrían los artículos 261 numeral 5 y 303 de la Constitución, “que aluden al régimen monetario como atribución exclusiva de la función ejecutiva”, para alcanzar los fines de los artículos 226, 275, y 280 de la Constitución. De forma similar, consideran que, con las disposiciones, “la ejecución e instrumentación del régimen monetario se transforma, de hecho, en rectoría”. Finalmente, “se le quita al Banco sus competencias en relación con la política financiera, que ahora es responsabilidad de la nueva Junta [...] Financiera”.
- 51.** En relación al artículo 49 de la norma impugnada –que determina los aspectos del Banco Central que estarían sometidos al control de la Contraloría General del Estado– los accionantes manifiestan que “[l]a nueva normativa elimina las disposiciones anteriores que establecían el control externo al Banco [...] por parte de la Contraloría”. Afirman que la reforma realizada define que “los estados financieros del Banco [...] serán auditados por auditores externos independientes designados por la misma Junta de Política y Regulación Monetaria [...] la capacidad discrecional para manejar los recursos públicos por parte de la nueva Junta [...] es enorme”. Agregan que, a su

opinión:

No existe un control por fuera de la propia Junta [...] Las reformas que limitan el acceso de la Contraloría al uso de recursos públicos en operaciones financieras internacionales, como por ejemplo aquellas de reservas internacionales, configuran un escenario de prácticas colusorias que está prohibido por la Constitución en sus artículos 211 y 212.

52. Por lo que, insisten que el artículo 49 “pretende excluir al Banco Central del control técnico que ejecuta la Contraloría General del Estado al delimitar en dos cuestiones su margen de acción”.

Sobre la Regla de Respaldo

53. Respecto del artículo 29 de la Ley Reformatoria –que crea cuatro sistemas de balance general, denominados regla de respaldo, para el Banco Central – los accionantes explican que “el establecimiento de la invención jurídica ‘Regla de respaldo’, es -en parte la de estatizar los pasivos de los bancos privados del Ecuador diluyéndolos con el respaldo que significan las reservas internacionales”. Arguyen que esta regla “contraviene expresamente el contenido de los artículos 290.3; 290.7; 302.1; 302.2; 302.3; 302.4; 308 y 309 de la Constitución”, ya que, en su opinión, “La dolarización corre riesgo con la ejecución de estos sistemas de registro y de respaldo”. La misma argumentación es planteada para cuestionar la inconstitucionalidad del artículo 105 de la norma impugnada.

54. Advierten que los sistemas de respaldo contenidos en el artículo 29, al integrar pasivos de OSD [Otras Sociedades de Depósitos] en el balance del Banco Central, “constituye prácticamente una estatización de pasivos privados y un respaldo a recursos privados con fondos públicos que está prohibido por la Constitución.” Afirman que:

La incorporación en el primer sistema del balance del Banco [...] de las Otras Sociedades de Depósito, no tiene relación alguna con el Plan Nacional de Desarrollo [...] La reforma que plantea el balance de cuatro sistemas, pone a disposición de las OSD privadas la liquidez pública de las reservas internacionales como primera prelación [...] esto debilita los medios de pago y pone en riesgo la liquidez del sistema de dolarización [...].

Sobre las tasas de interés

55. Respecto del artículo 80 de la Ley Reformatoria –el cual dispone a la Junta Financiera establecer el sistema de tasas de interés máximas para las operaciones del sistema financiero– los accionantes señalan que “al eliminar la capacidad de la junta de establecer techos máximos a las tasas de interés, libera al mercado financiero y

propicia la generación de burbujas especulativas financieras, que atentan contra la seguridad jurídica y los derechos de los ciudadanos”. Advierten que, a su criterio, la liberación de la tasa de interés “puede conducir a una crisis sistemática” por lo que “como mecanismo de precaución” solicitan a esta Corte declarar la inconstitucionalidad del artículo.

Sobre el sector financiero popular y solidario

56. Los accionantes consideran que la intención del artículo 89 de la Ley Reformatoria – que dispone mantener un determinado nivel de suficiencia patrimonial para respaldar las operaciones del sistema financiero nacional– “es homogenizar las condiciones de funcionamiento y control del sistema financiero cooperativo frente al privado”. Esto significaría que “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”. Concluyen que esto “implica la desaparición del tratamiento preferencial y diferenciado que la misma Constitución había establecido para este sector”, en el artículo 311.
57. Arguyen que el artículo 89 de la norma impugnada “sitúa a un mismo nivel, y sin establecer distinción entre los bancos privados y las cooperativas”. Afirman que los “costos de transacción y de supervisión” se vuelven “más importantes a medida que se pasa del segmento 1 [...] al segmento 5 [...] Ello constituye una violación flagrante del principio de igualdad y no discriminación reconocido en el artículo 10.2 (sic) de la Constitución”. Agregan que la Ley Reformatoria establecería “condiciones idénticas o muy similares” para el funcionamiento de las cooperativas frente a instituciones financieras privadas. Consideran que ello, “determinará su cierre inminente o su absorción por el sistema financiero privado, lo cual es anti ético e inconstitucional.”
58. El artículo 102 de la Ley Reformatoria define la naturaleza y objetivo de las cooperativas de ahorro y crédito. Al respecto, los accionantes señalan que este artículo “divide a las cooperativas en abiertas y cerradas, siendo las primeras las únicas con la posibilidad de tener relaciones con clientes y terceros”. Frente a ello, alegan que

Esta distinción afecta directamente la seguridad jurídica, puesto que, al día de hoy las cooperativas de ahorro y crédito existentes tendrán que readecuar su conducta económica con tal de poder calzar en la norma que acusamos como inconstitucional y eso devendría en una crisis económica para estas entidades y, por ende, para los socios que la conforman.

Sobre la Disposición General Vigésima Octava

59. La Disposición General Vigésima Octava de la Ley Reformatoria determina que en caso de inicio de acciones judiciales a quienes participen o hayan participado en los procesos de supervisión o liquidación de una entidad financiera como parte de sus funciones, las máximas autoridades de cada institución dispondrán el patrocinio de dichas causas, con los abogados de las Superintendencias.²⁴
60. Los accionantes puntualizan que la Disposición General Vigésima Octava de la Ley Reformatoria “produce un beneficio a esos funcionarios y / o ex funcionarios a diferencia de los demás que pertenecen a organismos distintos a los mencionados por la norma”. Esto, generaría, en su opinión, “un trato diferenciado entre un funcionario (o ex) de una institución y otro funcionario [...] Este trato diferenciado se traduce a una vulneración al derecho constitucional de la igualdad, contemplado en el numeral 4 del artículo 66 de la Constitución”.

4.2. Contestación a la demanda

4.2.1. De la Presidencia de la República

4.2.1.1. Sobre la presunta inconstitucionalidad de la Ley Reformatoria por la forma

61. Respecto de la presunta afectación al principio de unidad de materia y la jerarquía de la Constitución, por parte del artículo 1 de la norma impugnada, la Presidencia puntualiza que los accionantes, “[al] realizar conjeturas para decir que las buenas prácticas internacionales no son constitucionales”, no consideran que el propio “artículo en cuestión literalmente dispone que cualquier buena práctica internacional se debe sujetar a la Constitución”. Por lo que, “no existe razón alguna para considerar que la adopción de BPI por parte de los organismos contraría a la jerarquía normativa del artículo 425 de la Constitución”.
62. Además, considera que los accionantes “asumen” que la referencia a las buenas prácticas internacionales, contenidas en el artículo 1 de la Ley Reformatoria incorpora “per se normas internacionales al ordenamiento jurídico ecuatoriano como si se tratase de tratados internacionales”. Cuando la adopción de dichas prácticas “deberá

²⁴ Se establecen dos excepciones para esta disposición; que la acción no haya sido iniciada (i) por la propia institución; o, (ii) por delito flagrante.

realizarse conforme a las competencias normativas de cada uno y en respeto estricto a lo que dispone la [... Ley Reformatoria], es decir sujetándose a la jerarquía normativa del artículo 425 [de la Constitución]”. Afirma, que la adopción de las buenas prácticas internacionales “deberá estar motivada y fundamentada”.

- 63.** Sobre los artículos 5, 8 y 11 de la Ley Reformatoria, la Presidencia arguye que la norma impugnada “consolida diferentes aspectos relacionados a los servicios de atención integral de salud prepagada, no en razón de la prestación de los servicios de salud, sino en razón de la naturaleza financiera que caracteriza a dichas actividades”. Afirma que dichas compañías, forman parte del Sistema Nacional de Salud, pero su funcionamiento “por estar relacionado a la salud, no pierde su característica económica y financiera [...] el financiamiento que prestan los servicios de atención integral de salud prepagada tienen un vínculo causal, teleológico y sistemático con la materia principal de la [... Ley Reformatoria]”. Arguye que la regulación de los servicios de atención integral de salud prepagada “en sus aspectos financieros, no se desapega de la unidad temática de la [... Ley Reformatoria] y por tanto el principio de unidad de materia se ha respetado [...]”.

4.2.1.2. Sobre la presunta inconstitucionalidad de la norma impugnada por el fondo

Sobre la Junta de Política y Regulación Financiera y la Junta de Política y Regulación Monetaria

- 64.** Al respecto de la separación de ambas juntas por parte de la norma impugnada, la Presidencia alega que “dotar a estas entidades de autonomía, capacidad técnica y competencia para desarrollar normativa especializada, permite que se cumpla de manera específica y especializada con los principios constitucionales plasmados en los artículos 282 y 284 de la norma suprema”. Puntualiza que “al estructurar dos juntas de política y regulación no contraría la Constitución, sino que a partir de su disposición organiza la facultad exclusiva de la Función Ejecutiva para dictar las políticas económicas”.
- 65.** Agrega que los argumentos de los accionantes al respecto de la creación de las dos juntas, son “vacíos”, puesto que cada junta deberá “coordinar acciones entre sí, sin perjuicio de su independencia. Están diseñadas para ser ajenas al poder de turno y mirar al largo plazo [...]”.
- 66.** En cuanto a la presunta vulneración al derecho a la igualdad y participación, explica

que “Las supuestas vulneraciones a los derechos de participación parten de una visión sesgada [...] de la [...] Ley Reformatoria] no se desprende prohibición alguna enfocada en esos criterios. Más bien, la [...] Ley Reformatoria] se limita a establecer únicamente parámetros de experticia”. Señala, además, que la prohibición de conflictos de interés de la Constitución se ve fuertemente protegida con la Ley Reformatoria, porque su artículo 9 establece “[...] al menos nueve disposiciones para evitar la existencia de dichos conflictos”. Con ello, concluye que la norma impugnada no desconoce el carácter plurinacional del Estado.

- 67.** La Presidencia cuestiona la afirmación de los accionantes sobre la conformación de las Juntas, respecto a que “ninguno de los artículos referidos se establece la obligación de ser servidor o servidora pública”. Alega que dicho argumento sería “alejado de la realidad”, ya que la finalidad de la Ley Reformatoria “es únicamente que quien ostente el cargo de miembro de la Junta no provenga de algún sector público que ponga en tela de duda la existencia de conflictos de interés”. Con lo cual, explica que una vez los miembros de las juntas sean designados y posesionados “al igual que cualquier persona privada que ingresa al sector público ve transformada su calidad y pasa a ser un servidor público”.

Sobre el Banco Central del Ecuador

- 68.** La Presidencia explica que la Ley Reformatoria no contraría la Constitución, sino que “de su propia definición del BCE define su organización y funcionamiento; ratifica su pertenencia a la Función Ejecutiva; y, puntualiza la forma en que se instrumentará la política económica”.
- 69.** Sobre el artículo 19 de la Ley Reformatoria,²⁵ indica que los accionantes realizarían una afirmación “por demás antojadiza y fuera de contexto”. En su opinión, lo que hace la Ley Reformatoria “es re–afirmar el carácter de entidad parte del Ejecutivo que tiene el BCE y reforzar las capacidades entregadas en política monetaria y financiera al ejecutivo, las que deben ser instrumentadas a través del BCE como dispone el 303 de la Constitución [...]”.
- 70.** La Presidencia considera que el artículo 47 de la norma impugnada – el cual prohibiría

²⁵ El artículo 19 de la Ley Reformatoria contiene la definición de la naturaleza del Banco Central del Ecuador, determinando que “es una persona jurídica de derecho público, parte de la Función Ejecutiva, de duración indefinida, con autonomía institucional administrativa, presupuestaria y técnica. El Banco Central del Ecuador en el ejercicio de sus funciones y atribuciones se regirá por la Constitución de la República, este Código, su estatuto, las regulaciones expedidas por el órgano de gobierno, los reglamentos internos y las demás leyes aplicables en razón de la materia [...]”.

el financiamiento del Banco Central a instituciones públicas – “únicamente logra fortalecer el rol del BCE como ejecutor e instrumentador de la política monetaria establecida por el ejecutivo, y se ajusta a lo que le dispone la Constitución con respecto a su autonomía”.

71. Explica que “los asuntos monetarios se dilucidan por vía de la Junta Monetaria como máximo órgano del Banco Central encargado de asegurar la provisión del circulante en la economía”. Por lo que, a su criterio, la norma impugnada “respeto la Constitución al punto de que se le permite al BCE cumplir con su propósito constitucional de instrumentar la política monetaria, tal y como lo dispone el artículo 303 de la Constitución de la República”.
72. En lo relativo a la reforma al control que realiza la Contraloría General del Estado, la Presidencia afirma lo siguiente:

[la ... Ley Reformativa] solo establece con claridad la sujeción del BCE, en tanto entidad dependiente del Ejecutivo, al control externo de la Contraloría General del Estado en cuanto al uso de los recursos públicos de (sic) los dispone el BCE para su gestión administrativa y presupuestaria, tal como lo hace con el resto de instituciones públicas. Lo dicho por lo tanto se aleja de lo afirmado por los accionantes de que exista una capacidad discrecional en el manejo de los recursos públicos [...].

Sobre la Regla de Respaldo

73. En referencia al artículo 29 de la norma impugnada, la Presidencia de la República puntualiza que “los accionantes confunden una serie de términos y erróneamente concluyen que se estatiza deudas privadas, se ‘respalda’ innecesariamente el dólar, y que las reservas internacionales no están sino para apalancar las necesidades de liquidez locales del gobierno de turno”. Adicional a ello, indican que “los pasivos del BCE, son, en gran medida, nuestros depósitos [...] ¿cómo resulta inconstitucional una norma que no hace otra cosa sino garantizar que nuestros depósitos estén ahí cuando los requiramos?”.

Sobre el régimen constitucional de desarrollo

74. Respecto del artículo 47 de la norma impugnada, que supuestamente establecería la “prohibición de financiamiento a gobierno central”, la Presidencia argumenta que “la disposición contenida en el artículo que sustituye en partes al 56, únicamente logra fortalecer el rol del BCE como ejecutor e instrumentador de la política monetaria establecida por el ejecutivo, y se ajusta a lo que le dispone la Constitución con

respecto a su autonomía”.

Sobre las tasas de interés

75. Frente a la supuesta vulneración al derecho a la seguridad jurídica derivada de la “liberación de las tasas de interés”,²⁶ la Presidencia considera que, “De la simple lectura del artículo atacado y del mandato constitucional, queda claro que no existe ninguna contraposición a dicho mandato [sobre la seguridad jurídica], por lo tanto, tampoco inconstitucionalidad alguna (sic)”. Afirma que el COMF “rige para lo venidero, no tiene carácter retroactivo y tampoco implica regresión de derechos sino un lógico y racional re ordenamiento de funciones, competencias y acciones que se requieren para la gestión de las políticas monetaria y financiera”.

Sobre la eliminación de los artículos 15 y 16 del Código Orgánico Monetario y Financiero

76. Frente a la derogación de los artículos 15 y 16 del COMF por parte de la Ley Reformatoria, la Presidencia considera que:

Los accionantes [...] caen en una clara contradicción [...]. Dicen que, dado que la LDD suprime los artículos 15 y 16 del Código [...] se le priva al Presidente de ejercer la atribución constante en el numeral 10 del artículo 147 de la Constitución. De nuevo, una conjetura que decide inobservar el hecho de que nuestra Constitución es de directa aplicación y por ende la supresión de normas infra constitucionales no afectan el ejercicio de atribuciones constitucionales. Los accionantes [...] confunden sus opiniones e ideología con verdaderos argumentos que puedan sustentar su posición [...].

77. Alegan que las facultades macroeconómicas que tenía la anterior Junta de Política y Regulación Financiera y Monetaria, con los ahora derogados artículos 15 y 16 del COMF, sería una “preocupación [que] parte principalmente de una suposición” de los accionantes. Indica que “El numeral 4 del artículo 302 de la Constitución se puede cumplir de diversas maneras y suponer que la vigencia del artículo derogado por la LDD es la única manera de prevenir fuga de capitales, no es sino un enredo planteado por los accionantes”.

Sobre el sector financiero popular y solidario

78. Respecto del trato diferenciado que tendría el sector financiero popular y solidario, la Presidencia argumenta que las iniciativas el sector financiero popular y solidario “no

²⁶ Artículo 80 de la Ley Reformatoria.

pueden entenderse” como “librados de un marco regulatorio determinado”. Aseveran que “Una cuestión es reconocer un trato diferente y otro entender que el régimen popular y solidario no puede estar normado [...]”.

79. Además, explica que los accionantes “Señalan, por ejemplo, como elementos distintivos del sector popular y solidario el tener con fin último la búsqueda del buen vivir; cuando en realidad la búsqueda del buen vivir es un fin que la Constitución otorga a todo el sistema económico, y no solo al sector popular y solidario”. Afirmar que “La Constitución otorga un trato diferenciado y preferencial, no una categorización de inmunidad regulatoria”.
80. Sobre el artículo 89 de la Ley Reformatoria, que dispone mantener un determinado nivel de suficiencia patrimonial que respalden las operaciones del sistema financiero nacional, alega que “este no puede traducirse en una vulneración al principio de igualdad, pues a diferencia de lo que sostienen los accionantes, el artículo no equipara a los sectores financieros públicos y privados con el sector popular y solidario”. Agrega que la Ley Reformatoria “únicamente” establece mantener un determinado nivel de suficiencia patrimonial, que será determinado por las “entidades a cargo” que “deberán necesariamente tomar en cuenta las particularidades de cada sector”. A su criterio, la Constitución exige que cualquier sector financiero, incluido el popular y solidario “cuenta con normas y entidades que se encarguen de preservar su seguridad, estabilidad, transparencia y solidez [...]”.

4.2.2. De la Asamblea Nacional

4.2.2.1. Sobre la presunta inconstitucionalidad por la forma

81. La Asamblea Nacional sostiene que la norma impugnada sí 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”. Considera que guarda concordancia con los artículos 141, 261 y 303 de la Constitución y “No existe en consecuencia inobservancia de la norma reglada para el procedimiento de creación de ninguna disposición contenida en la impugnada ley”.
82. Frente a la jerarquía normativa dispuesta en la Constitución y las buenas prácticas internacionales,²⁷ argumentan que esta “se respeta” porque, “no se determina que se acogerán dichos estándares, dejando de observar los requisitos y procedimientos para

²⁷ Se incorporan al COMF con el artículo 1 de la Ley Reformatoria.

la ratificación o denuncia de los tratados internacionales [...] en cumplimiento de los artículos 417, 418, 419 y 420 de la Constitución”. En la misma línea, alega que la obligación que emana de la Ley Reformatoria es de acoger las buenas prácticas internacionales “como marco referencial” para el “ejercicio de sus funciones”. Afirmar que al contener el verbo rector *procurar* su adopción no es de carácter obligatorio pues “indica que los estándares internacionales [...] serán considerados como marcos referenciales y no necesariamente de aplicación obligatoria [...]”.

83. En referencia a los artículos 5, 8 y 11 de la Ley Reformatoria, que establecen las funciones y conformación de la Junta Financiera, sobre los servicios de salud prepagada, arguye que “Estas atribuciones prevén la regulación sobre las actividades en materia sanitaria que efectúan estas entidades (servicios de salud), cuya competencia del ente rector [...] está establecida en el Código de Salud”. Agrega que los mencionados artículos de la norma impugnada, tendrían “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 [...]”.

4.2.2.2. Sobre la presunta inconstitucionalidad por el fondo

Sobre la Junta de Política y Regulación Financiera y la Junta de Política y Regulación Monetaria

84. Respecto de la creación de ambas Juntas, la Asamblea Nacional argumenta que su separación “no afecta o transgrede de ninguna forma lo determinado en la Constitución”. Alega que la Ley Reformatoria no excluye a una sola de las Juntas la formulación de las políticas monetaria, crediticia, cambiaria y financiera. Esto generaría, según su opinión, que el argumento de los accionantes “no tiene sustento jurídico constitucional”. Afirmar que “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”.
85. Frente a los artículos 11 y 39 de la Ley Reformatoria,²⁸ señala que “no existe duplicidad de funciones, se puede apreciar las diferentes funciones que cada junta tiene, sin que se pueda evidenciar que se contraponen a los principios [...] que rigen a la Administración Pública”.

²⁸ Que establece las funciones junto con los requisitos y procedimiento de designación de los miembros de la Junta Financiera y Monetaria.

86. Sobre la conformación de las juntas, puntualiza que la Asamblea Nacional no podría sugerir la designación de un miembro “a su arbitrio” pues debe basarse “en los candidatos propuestos por el Presidente de la República”. Arguye que la Asamblea “no posee capacidad nominadora”, por lo que la norma impugnada guardaría “concordancia con la disposición constitucional del artículo 303.
87. En referencia a la Disposición Reformatoria Octava de la Ley Reformatoria – que introduce el procedimiento de remoción de los miembros de las juntas en la Ley Orgánica de la Función Legislativa – explica que “no constituye un procedimiento de juicio político a los miembros de la[s] Junta[s] [...] sino más la especificación de un proceso reglado que permite limitar las actuaciones de estos funcionarios”. Arguye que es facultad constitucional de la Asamblea Nacional “fiscalizar los actos de los órganos de las diferentes funciones del Estado” lo cual, considera que permite, de ser el caso, que se “proceda a la remoción previo el cumplimiento de las garantías del debido proceso y el derecho a la defensa”.
88. En relación a la experiencia de los miembros de las Juntas, alega que lo señalado por los accionantes “es imprecisa (sic) y no tiene ningún tipo de sustento”. Continúa su argumento puntualizando que el sector monetario y financiero constituye “un área primordial de la política pública” por lo que “debe estar en manos de personas con suficiente experiencia para que puedan desempeñar sus funciones de manera correcta y adecuada”. Afirma que dicha experiencia “debe estar sustentada en los principios de calidad y eficiencia del servicio público”.
89. Realiza citas a las sentencias 010-13-SIN-CC, 344-16-SEP-CC, 002-13-SEP-CC, 002-14-SIN-CC, 019-16-SIN-CC y 16-SEP-CC, concluyendo que, a su criterio, la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional habría reconocido que el legislador puede incluir 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”. Considera que los miembros de las Juntas “deben tener experticia y preparación en el área” por lo que, el argumento de los accionantes “no posee sustento suficiente [...] para la declaratoria de inconstitucionalidad” además que no existiría entonces “discriminación” alguna en los requisitos para la designación de los miembros.
90. Frente a la calidad de servidores públicos de los miembros de la Juntas, indica que “la norma es clara al establecer que para ser miembro ‘se deberá cumplir los requisitos

establecidos en la Ley Orgánica del Servicio Público”. En esa misma línea, en cuanto a la posible discriminación de los pueblos y nacionalidad indígenas y los derechos colectivos de participación, puntualiza que “la norma impugnada no impide su derecho de participar en los procesos de designación para ser miembros de las juntas”.

Sobre el Banco Central del Ecuador

91. La Asamblea Nacional explica que “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 la ejecución de dicha política “el Banco Central [...] 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 del Banco Central “no significa que se deslinde al Banco [...] de las obligaciones que, como cualquier otra institución que es parte del Estado [...] de ser controlada por las entidades específicas para el efecto como [...] la Contraloría General del Estado”.
92. Respecto de los artículos 1, 5, 8, 9, 10, 11, 12, 19, 22, 29, 39, 49, 76, 80, 83 y 89 de la Ley Reformatoria, arguye que son “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”.

Sobre la Regla de Respaldo

93. La Asamblea Nacional realiza una cita del informe para el segundo debate de la norma impugnada y alega que “Este sistema permitirá [...] la recuperación de la Reserva Internacional, que requiere necesariamente la prohibición expresa del financiamiento al Gobierno [...] prohibición que se traduce en [...] no financiar el gasto público, con dinero del público”. Explica, además, que el sistema de cuatro balances que se incluyó en la Ley Reformatoria tiene “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”.

Sobre las tasas de interés

94. Hace alusión a lo afirmado por los accionantes sobre la tasa de interés²⁹ y puntualiza que “equivocadamente interpretan y anticipan que ésta norma pretende la liberación de las tasas de interés, lo cual podría conducir a una crisis sistemática”. A su criterio, considera que la Ley Reformatoria no “libera tasas de interés” sino que sería “clara al definir que existirán techos que serán definidos por la Junta de Regulación en el ámbito de sus funciones”.

Sobre el sector financiero, popular y solidario

95. En relación al supuesto trato diferenciado que generaría la norma impugnada para este sector, la Asamblea considera que “no existe un trato diferenciado, sino el establecimiento de un mecanismo de regulación”, el cual será emitido “por el ente regulador en la materia, la Junta de Política y Regulación Financiera”.
96. Afirma que, con la Ley Reformatoria, “se ha buscado asegurar el adecuado funcionamiento y preservación de las características fundamentales de las cooperativas cerradas”. A su criterio, la norma impugnada reconocería “la función social y el lugar que le corresponde en el sistema financiero a los denominados cajas y bancos comunales”. Explican 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”.
97. Menciona también 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”. Con ello, señala que las “disposiciones que deben estar 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”. Concluyendo que la norma impugnada no elimina el modelo actual de la economía social y solidaria, sino que “crea herramientas de control integral sobre el patrimonio y estado financiero de las mismas.

4.2.3. De la Procuraduría General del Estado

4.2.3.1. Sobre la presunta inconstitucionalidad por la forma

²⁹ Artículo 80 de la Ley Reformatoria que dispone a la Junta Financiera establecer 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”.

98. Respecto a las alegaciones de inconstitucionalidad por la forma, la Procuraduría General del Estado (“PGE”) considera que en la Ley Reformatoria “se ha determinado el contenido temático, así como las disposiciones que la componen [...] se encuentran objetiva y razonablemente dentro de aquel núcleo temático; lo cual guarda conformidad con lo dispuesto en los artículos 136 de CRE y 116 de la LOGJCC”.
99. Sobre el artículo 1 de la Ley Reformatoria – que incluye al COMF la referencia sobre las buenas prácticas internacionales – y la jerarquía constitucional, arguye que no se trata de la ratificación de tratados internacionales, puesto que “no se necesita esta autorización en los casos en los que deban acoger como marco referencial estándares técnicos internacionales al emitir normativa infraconstitucional”, por lo que no implica la aplicación del artículo 419 de la Constitución.³⁰
100. La PGE explica que el artículo 1 de la Ley Reformatoria no vulnera la seguridad jurídica puesto que el legislador “ha creído conveniente dotarle de cierto grado de discrecionalidad a la Administración Pública” para que los organismos del sistema financiero “apliquen buenas prácticas internacionales y que éstas se adapten a las constantemente cambiantes necesidades de dicho sistema”.

4.2.3.2. Sobre la presunta inconstitucionalidad por el fondo

101. Como premisa global, la PGE afirma que “la demanda carece de razones claras, específicas, pertinentes y suficientes que conduzcan a la declaratoria de inconstitucionalidad de las normas recurridas”.³¹ Agrega que, a su opinión, los accionantes “no han podido demostrar la supuesta inconstitucionalidad que arguyen”, por lo que no existe “una inconstitucionalidad por el fondo”.

Sobre el modelo económico social y solidario

102. La PGE considera que, frente a las disposiciones contenidas en la norma impugnada, no se podría “afirmar” que existe una afectación este modelo económico” puesto que “lo que establece la Constitución no es *per se* un modelo económico rígido, por el contrario, el constituyente estableció parámetros mínimos que se enfocan en garantizar a plenitud condiciones para la ciudadanía” en miras de permitir su desarrollo integral.

³⁰ El artículo 419 de la Constitución contempla el procedimiento de ratificación o denuncia de tratados internacionales por parte de la Asamblea Nacional.

³¹ Informe presentado por la PGE el 30 de julio de 2021 para el caso 33-21-IN.

Sobre la Junta de Política y Regulación Financiera y la Junta de Política y Regulación Monetaria

- 103.** La PGE indica que la creación de ambas Juntas “no está vedada en la norma constitucional”. Afirma que la división de las Juntas “se hace necesario asignar funciones diferentes efectivizando la desconcentración en el manejo de las políticas antes mencionadas. Esto tampoco implica una duplicidad de funciones”.
- 104.** Respecto de los artículos 9 y 39 de la Ley Reformatoria – que establecen los requisitos y procedimiento para la designación de los miembros de las Juntas – la PGE arguye que “no toda diferenciación [...] constituye discriminación per se”. Explica que en “varias disposiciones constitucionales e infraconstitucionales” han establecido requisitos para el desempeño de un determinado cargo o función que se relacionan con “la experticia o conocimiento en determinadas áreas, tal axioma se debe entender que dentro de las distintas actividades realizadas por las personas, se generan diferenciaciones en roles competenciales”, por lo que no se puede considerar “como trato discriminatorio”.
- 105.** Frente a los requisitos y el procedimiento establecidos para los miembros de las Juntas, la PGE considera que hacen posible “la aplicación del principio de eficiencia, transparencia y de coordinación establecido en la norma constitucional”. Lo cual, permitiría un “mejor control” sobre los méritos y experticia de los miembros de las Juntas.
- 106.** En relación al proceso de remoción de los miembros de las Juntas, la PGE explica que es “diferente al juicio político” porque la forma de sustanciarlo “difiere en atención a las causales por las que procede la remoción”. La PGE agrega que, “una vez designados, los miembros de la Junta ostentan la calidad de servidores públicos y deberán ejercer las atribuciones y deberes que la Constitución y la Ley les imponen”. Con lo cual concluye que, “Consecuentemente, esta disposición no vulnera los artículos 147 numeral 3 y 154 numeral 1 de la Constitución de la República”.
- 107.** Menciona además que la norma impugnada “contiene otras disposiciones que previenen este conflicto de intereses, de manera que existen resguardos constitucionales y legales suficientes para evitar tal conflicto”. En esa misma línea, indica que “la exigencia de tener experiencia profesional se refiere a lograr mayores niveles de calidad en la formulación de la política pública del sistema financiero. En consecuencia, la norma impugnada no vulnera el art. 232 de la Constitución de la

República”.

Sobre el Banco Central del Ecuador

108. La PGE puntualiza que “el Banco Central [...] por mandato constitucional es una persona jurídica de derecho público, cuya organización y funcionamiento debe ser desarrollado en la norma infraconstitucional”. Agrega que la norma impugnada otorgó al Banco Central de “autonomía institucional, administrativa, presupuestaria y técnica, sin dejar de ser parte de la Función Ejecutiva”.³²

109. Continúa su argumento puntualizando lo siguiente:

La norma impugnada, ha retomado un sistema [...] que evita la descapitalización y darle solvencia económica al Banco Central [...] a través de la implementación de sistemas de cobertura de su balance que permiten que cada dólar que reciba el Banco en depósitos – que son sus pasivos – esté respaldado por las reservas internacionales [...] de libre disponibilidad [...]”.

110. Menciona que la formulación de políticas monetarias, crediticia, cambiaria y financiera “son facultad exclusiva de la Función Ejecutiva y se instrumentará a través del Banco Central, la norma constitucional no determina de manera taxativa la forma en la que el Ejecutivo ejecuta esta facultad, lo que prevé son sus objetivos”. Agrega que, “Para la ejecución de estos objetivos, es claro que se requiere de la existencia de organismos que dependan del Ejecutivo pero que cuenten con un gobierno y estructuras propias que les permita tomar decisiones de manera técnica e independiente”. En la misma línea, afirma que “ello no implica una reforma al esquema constitucional, sino la determinación de parámetros claros de actuación para la ejecución de dichas políticas”.

111. Al respecto del rol de la Contraloría General del Estado, la PGE alega que “ejerce el control de la utilización de los recursos estatales, y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado”. Continúa su argumento y señala que ese rol se cumpliría, a su criterio, “cuando audita el uso de los recursos públicos, en la parte correspondiente a la gestión administrativa del Banco y verifica el cumplimiento de las regulaciones y resoluciones emitidas por la Junta [...] y el propio Banco”. Indica

³² La PGE explica que la autonomía plasmada en la Ley Reformatoria debe entenderse de la siguiente manera: “a) autonomía institucional para la consecución de sus objetivos y el desempeño de sus funciones [...] b) autonomía administrativa, que comprende básicamente lo relativo a la forma de su organización; c) autonomía presupuestaria, que concierne a la libertad e independencia para administrar y afectar su propio patrimonio [...] d) autonomía técnica, referida al señalamiento del conjunto de métodos, reglas para la constitución de sus reservas y el cumplimiento de sus funciones básicas [...]”.

que “tiene asidero” la necesidad de una auditoría externa para el Banco Central, ya que caso contrario, la Contraloría General del Estado podría, vía recomendaciones, “interferir en las (sic) ejecución de la política monetaria – con el argumento de que estas generan eventuales pérdidas que deben ser cubiertas por el presupuesto general-situación que claramente afectaría la autonomía del Banco Central”.

Sobre el sector financiero popular y solidario

- 112.** Al respecto del sector financiero, popular y solidario, la PGE afirma que “efectivamente la norma constitucional determina un trato diferenciado al sector financiero popular y solidario”. Frente a esto, alega que “ello no implica que no puedan o no deban controlarse, pues conforme el artículo 308 todas las actividades financieras son un servicio de orden público, y pueden ejercerse, previa autorización del Estado”.
- 113.** Considera que la política financiera y monetaria, “siendo una atribución del Ejecutivo, puede ser regulada por el legislador, a fin de que efectivamente los organismos ejecutores de las políticas puedan ejercer control del sector financiero y popular a fin de que se cumpla el mandato constitucional”.

5. Cuestión Previa

- 114.** En el párrafo 17 *ut supra* se incluyó el escrito de 05 de julio de 2024 con el cual Néstor Andrés Toro Hinostroza señaló ante este Organismo Constitucional: “DESISTO EXPRESAMENTE DE LA DEMANDA (sic) así como también procedo a RETIRAR cualquier interés o patrocinio sobre la misma, por cuanto, en la actualidad, estoy conforme con la legislación antes acusada de inconstitucional”.³³
- 115.** Al respecto, este Organismo Constitucional ha señalado ya que la LOGJCC no prevé disposición alguna que autorice el desistimiento de la acción pública de inconstitucionalidad, al no tratarse de un litigio *inter partes*; por lo que no corresponde pronunciarse sobre el desistimiento presentado.³⁴

6. Planteamiento de los problemas jurídicos

- 116.** El control abstracto de constitucionalidad vela por la supremacía constitucional a través de la plena armonía formal y material entre el bloque de constitucionalidad y

³³ Accionante de la causa 36-21-IN.

³⁴ CCE, sentencia 10-12-IN/20, 29 de enero de 2020, párr. 10.

el resto del ordenamiento jurídico.³⁵ En esta línea, la acción pública de inconstitucionalidad tiene como principal objetivo garantizar, en abstracto,³⁶ la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico, al determinar (identificar y eliminar)³⁷ incompatibilidades entre los preceptos de las normas infraconstitucionales³⁸ y lo dispuesto en la Constitución.³⁹ Por tanto, las competencias de la Corte Constitucional en el control abstracto de constitucionalidad no abarcan la potestad de conocer, analizar o resolver eventuales contravenciones, antinomias o infracciones relativas a normas de jerarquía legal o rango menor (reglamentos, ordenanzas, resoluciones, etc.).⁴⁰ En sentido similar, este control no tiene como propósito reconocer derechos subjetivos, declarar la vulneración de derechos constitucionales, o establecer reparaciones, en situaciones jurídicas concretas pues, para todo aquello, el ordenamiento jurídico contempla vías jurisdiccionales pertinentes.⁴¹

- 117.** A su vez, el literal b del numeral 5 del artículo 79 de la LOGJCC prescribe que las demandas de inconstitucionalidad deben contener “[a]rgumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa”. De modo que, la parte accionante está compelida a cumplir con cierta carga argumentativa que, en el marco del control abstracto de constitucionalidad, permita a esta Corte pronunciarse con base en un fundamento mínimo a partir del cual sea posible cuestionar suficientemente la presunción de constitucionalidad de la cual goza la normativa impugnada, de acuerdo con el numeral 2 del artículo 76 de la LOGJCC.⁴² Por lo que, a continuación se analizan las alegaciones planteadas por la parte accionante y se formulan los respectivos problemas jurídicos a resolver.

³⁵ CCE, sentencias 14-18-IN/24, 24 de enero de 2024, párr. 21; 40-18-IN/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 73; 65-16-IN/21, 3 de marzo de 2021, párr. 45; 8-20-IA/20, 5 de agosto de 2020, párr. 35; 20-12-IN/20, 01 de julio de 2020, párr. 149.

³⁶ CCE, sentencias 14-18-IN/24, 24 de enero de 2024, párr. 21; 45-17-IN/21, 11 de agosto de 2021, párr. 40; 26-18-IN/20, 28 de octubre de 2020, párr. 96.

³⁷ CCE, sentencias 46-18-IN/23, 06 de septiembre de 2023, párr. 33; y, 8-17-IN/23, 11 de enero de 2023, párr. 39.

³⁸ Actos normativos emitidos por los diferentes órganos estatales con competencia de configuración normativa.

³⁹ LOGJCC, art. 74. Ver, por ejemplo: CCE, sentencias 46-18-IN/23, 06 de septiembre de 2023, párr. 43; 8-17-IN/23, 11 de enero de 2023, párr. 47; 27-12-IN/20 de 29 de enero de 2020, párr. 51.

⁴⁰ CCE, sentencias 50-19-IN/24, 08 de febrero de 2024, párr. 22; 54-19-IN/24, 11 de enero de 2024, párr. 13; 30-18-IN/23, 02 de agosto de 2023, párr. 24; 25-20-IN/22, 29 de junio de 2022, párr. 30.

⁴¹ CCE, sentencias 9-21-IA/23, 22 de noviembre de 2023, párr. 40; 4-13-IA/20, 02 de diciembre de 2020, párr. 37; 5-13-IA/21, 30 de junio de 2021, párr. 37.

⁴² CCE, sentencias 110-21-IN/22 y acumulados, 28 de octubre de 2022, párr. 120; 61-18-IN/23, 20 de diciembre de 2023, párr. 28; 61-21-IN/23, 15 de noviembre de 2023, párrs. 27-28; 46-18-IN/23, 06 de septiembre de 2023, párr. 43; 8-17-IN/23, 11 de enero de 2023, párrs. 46-47; 35-17-IN/22, 14 de diciembre de 2022, párr. 15; 13-14-IN/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 46; 69-16-IN /21, 20 de octubre de 2021, párr. 35.

118. Las alegaciones vertidas por los accionantes sobre la presunta inconstitucionalidad por la forma del artículo 1 de la norma impugnada, resumidas en el párrafo 27 *ut supra*, se centran en afirmar que para incorporar este texto relacionado a las buenas prácticas internacionales al COMF, se debió seguir el procedimiento establecido para la ratificación e incorporación de instrumentos internacionales en nuestro ordenamiento jurídico, como lo dispone el artículo 419 de la CRE. En tal virtud, se formula el siguiente problema jurídico: **¿El artículo 1 de la Ley Reformatoria relacionado a las buenas prácticas internacionales, transgrede el artículo 419 de la CRE porque no se habría contado con la ratificación de tratados internacionales de parte de la Asamblea Nacional?**
119. En relación a los cargos sobre la posible contravención al principio de unidad de materia contenido en el artículo 136 de la CRE por parte de los artículos 1, 5, 8, 10, 11 numerales 1 y 7, y la disposición reformativa octava de la norma impugnada, plasmados en los párrafos 31, 32 y 33 *ut supra*, se formula el siguiente problema jurídico: **¿ Los artículos 1, 5, 8, 10 y 11 numerales 1 y 7 de la Ley Reformatoria contravienen el principio de unidad de materia establecido en el artículo 136 de la CRE?**
120. Por otro lado, respecto de la presunta inconstitucionalidad por el fondo, se identifican los siguientes argumentos: **(i)** que el artículo 1 de la Ley Reformatoria incorpora un “deber” de aplicar las buenas prácticas internacionales; **(ii)** que los artículos 5, 8, 9, 10, 11 y 39 de la Ley Reformatoria serían contrarias al modelo económico previsto en el artículo 283 de la Constitución; **(iii)** que el artículo 10 de la Ley Reformatoria generaría una duplicidad de funciones de la Junta Financiera con la Superintendencia de Bancos por los servicios de atención integral de salud prepagada; **(iv)** que la creación de la Junta de Política y Regulación Financiera y la Junta de Política y Regulación Monetaria serían inconstitucionales y la supuesta falta de “observancia obligatoria al Plan Nacional de Desarrollo” y el “régimen del buen vivir”; **(v)** que existe una supuesta prohibición de ser servidor público para ser miembro de las Juntas señalado en el párrafo 39 *ut supra*; **(vi)** la eliminación de los artículos 15 y 16 del COMF dispuesta en el artículo 12 de la Ley Reformatoria, cuyas alegaciones se plasman en los párrafos 43 y 44 *ut supra*; **(vii)** que la reforma establecida en el artículo 80 de la norma impugnada generaría a una “liberación” de las tasas de interés que “pueden conducir a una crisis sistemática”; y, **(viii)** que la disposición general vigésima octava produciría “un beneficio” a funcionarios que afronten acciones judiciales en el ejercicio de sus funciones, resumida en el párrafo 60 *ut supra*. Todas estas alegaciones son generales y, en realidad, reflejan una crítica a la Ley Reformatoria desde una técnica y política económica; por lo que, no permiten,

mínimamente, identificar un argumento claro, cierto, específico ni pertinente respecto a una presunta incompatibilidad normativa que permita a esta Corte cuestionar la presunción de constitucionalidad de la que estas normas se encuentran investidas.⁴³

- 121.** Por su parte, respecto a las alegaciones realizadas por los accionantes referentes al régimen constitucional de desarrollo y la regla de respaldo contenida en el artículo 29 y 105 de la Ley Reformatoria contenidas en los párrafos 45, 46, 47, 48, 53 y 54 *ut supra*, hacen alusión al posible riesgo que correría el sistema de liquidez de la dolarización y el “daño al país” que causaría la prohibición de financiamiento al gobierno central. De igual manera, los argumentos planteados por los accionantes frente al artículo 89 y 102 de la Ley Reformatoria plasmados en el párrafo 57 y 58 *ut supra* aseguran su inconstitucionalidad por el “cierre inminente o su absorción por el sistema financiero privado” que generarían para las cooperativas y por la “crisis económica para estas entidades” que devendría de su aplicación. Esta Corte advierte que los accionantes centran sus argumentos en un desacuerdo respecto a las disposiciones de la norma impugnada, plasmando presuntos escenarios hipotéticos sobre la posible aplicación de la Ley Reformatoria a situaciones concretas.
- 122.** Este Organismo Constitucional ya ha determinado que no le corresponde analizar la forma de aplicación de una determinada disposición jurídica, o si esta es correcta o incorrecta,⁴⁴ Tampoco le corresponde a través de la acción pública de inconstitucionalidad analizar la idoneidad de la norma impugnada, sino únicamente verificar si estas contravienen la Constitución.⁴⁵
- 123.** En ese mismo sentido, no le compete a esta Corte referirse a lo que los accionantes consideran como un “fenómeno jurídico – político consistente en el desmontaje de la Constitución” o lo “anti ético” de la norma impugnada, puesto que no podría considerar que la Constitución en sí misma es afín a un determinado movimiento político y que una reforma legal por parte de un movimiento distinto al de los accionantes es inconstitucional por ese motivo. Tampoco, como buscan los accionantes, puede la Corte pronunciarse sobre la pertinencia o no de una reforma al COMF.⁴⁶
- 124.** Dado que los aspectos mencionados en los párrafos anteriores no son cargos

⁴³ La CCE ha resuelto en similar sentido en su jurisprudencia; véase sentencia 110-21-IN/22 y acumulados, 28 de octubre de 2022, párrs. 120 y 121, y sentencia 76-20-IN/24, 13 de junio de 2024, párr. 46.

⁴⁴ CCE, sentencia 3-18-IN/21, 13 de octubre de 2021, párrs. 35 y 36.

⁴⁵ CCE, sentencia 69-20-IN/24, 11 de julio de 2024, párr. 81.

⁴⁶ CCE, sentencia 76-20-IN/24, 13 de junio de 2024, párr. 50.

formulados a partir de posibles incompatibilidades en abstracto entre la norma impugnada y la Constitución, no es posible que esta Corte efectúe un análisis y se llama la atención de los accionantes por fundamentar su demanda en aspectos que no se relacionan con el control constitucional en abstracto sino con determinadas visiones sobre el modelo económico que debería adoptarse.⁴⁷

125. Ahora, sobre los cargos relativos a las funciones y conformación de la Junta Financiera y Junta Monetaria, se identifica lo siguiente:

125.1. Los accionantes alegan que los requisitos para la conformación de las Juntas detallados en los artículos 9 y 39 de la Ley Reformatoria, presuntamente contrarían el derecho a la participación y los principios de interculturalidad y plurinacionalidad (párrafos 36 y 37 *ut supra*). En consecuencia, se formula el siguiente problema jurídico: **¿Los artículos 9 y 39 de la Ley Reformatoria afectarían el artículo 61 numeral 7 y el artículo 1 de la CRE por presuntamente contravenir el derecho de participación y los principios de interculturalidad y plurinacionalidad?**

125.2. Los accionantes afirman que el proceso para la designación y posesión de los miembros de las Juntas afectaría el artículo 120 de la CRE, puesto que la Ley Reformatoria asigna dicha atribución a la Asamblea Nacional, cuando, a su criterio, “el constituyente creó el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social” (párrafo 38 *ut supra*). Frente a ello, se formula el siguiente problema jurídico: **¿Los artículos 8 y 39 de la Ley Reformatoria son incompatibles con las atribuciones otorgadas a la Asamblea Nacional en el artículo 120 de la CRE?**

125.3. Los accionantes arguyen que los requisitos exigidos para ser miembros de las Juntas “involucran un evidente conflicto de intereses” afectando el artículo 232 de la CRE (párrafos 40 y 41 *ut supra*). En consecuencia, se formula el siguiente problema jurídico: **¿Los artículos 9 y 39 de la Ley Reformatoria, que desglosan los requisitos exigidos para ser miembros de las Juntas, afectan la prohibición de conflicto de intereses contenida en el artículo 232 de la CRE?**

126. Sobre los argumentos presentados respecto del Banco Central del Ecuador, este Organismo Constitucional considera que:

⁴⁷ CCE, sentencia 76-20-IN/24, 13 de junio de 2024, párr. 52

126.1. Los accionantes sostienen que los artículos 19 y 22 de la Ley Reformatoria tendría como efecto la “desvinculación material del Banco Central a la función ejecutiva” lo cual afectaría el artículo 303 de la CRE (párrafos 50 *ut supra*). Por lo que, se formula el siguiente problema jurídico: **¿Los artículos 19 y 22 de la Ley Reformatoria relacionados al Banco Central del Ecuador son incompatibles con el artículo 303 de la CRE?**

126.2. Los accionantes consideran que el artículo 49 de la Ley Reformatoria excluirían al Banco Central del “control técnico que ejecuta la Contraloría General del Estado”, afectando a su criterio, el artículo 212 de la CRE (párrafos 51 y 52 *ut supra*). Frente a ello, se formula el siguiente problema jurídico: **¿El artículo 49 de la Ley Reformatoria referente al control que realiza la Contraloría General del Estado al Banco Central afectaría el artículo 212 de la CRE?**

127. Frente al sector financiero popular y solidario, los accionantes consideran que el artículo 89 de la Ley Reformatoria implicaría “la desaparición del tratamiento preferencial y diferenciado que la misma Constitución había establecido para este sector” (párrafo 56 *ut supra*). En tal virtud, se formula el siguiente problema jurídico: **¿El artículo 89 de la Ley Reformatoria afecta la disposición de trato diferenciado y preferencial del sector financiero popular y solidario contenida en el artículo 311 de la CRE?**

7. Resolución de los problemas jurídicos

7.1. Análisis de constitucionalidad por la forma

7.1.1. ¿El artículo 1 de la Ley Reformatoria relacionado a las buenas prácticas internacionales, transgrede el artículo 419 de la CRE porque no se habría contado con la ratificación de tratados internacionales de parte de la Asamblea Nacional?

128. El artículo 419 de la CRE determina los casos en que la ratificación o denuncia de los tratados internacionales, requerirá la aprobación previa de la Asamblea Nacional.⁴⁸

⁴⁸ Los casos que comprende el artículo 419 de la CRE son los siguientes: 1. Se refieran a materia territorial o de límites; 2. Establezcan alianzas políticas o militares; 3. Contengan el compromiso de expedir, modificar o derogar una ley; 4. Se refieran a los derechos y garantías establecidas en la Constitución; 5. Comprometan la política económica del Estado establecida en su Plan Nacional de Desarrollo a condiciones de instituciones financieras internacionales o empresas transnacionales; 6. Comprometan al país en acuerdos de integración y de comercio; 7. Atribuyan competencias propias del orden jurídico interno a un

Al respecto, los accionantes argumentan que esta disposición constitucional se vería afectada por el artículo 1 de la Ley Reformatoria, puesto que incorporarían al ordenamiento jurídico nacional las “buenas prácticas internacionales” previstas en “los convenios de Basilea para la regulación prudencial a los bancos” y “todas las disposiciones del FMI, del Banco de Pagos Internacionales, de la OMC, entre otras”, las cuales “no fueron discutidos en el debate constituyente ni pueden ser convertidos en ley orgánica”, sino que debían haber sido incorporadas siguiendo el procedimiento constitucional para “ratificar los tratados y otros instrumentos internacionales”.

- 129.** En referencia a este argumento, la Presidencia de la República, en su informe de descargo, señaló que los accionantes “asumen” que la referencia a las buenas prácticas internacionales se incorpora a nuestro ordenamiento jurídico como tratados internacionales, cuando la adopción de dichas prácticas “deberá realizarse conforme a las competencias normativas de cada uno”. Agrega también que su aplicación “deberá estar motivada y fundamentada”, por lo que no contravendrían disposición constitucional alguna. En similar sentido, la Asamblea Nacional explica que el artículo 1 de la Ley Reformatoria determina a las buenas prácticas internacionales “como marco referencial” para el “ejercicio de sus funciones”. Afirmar que al contener el verbo rector *procurar* su adopción no es de carácter obligatorio pues “indica que los estándares internacionales [...] serán considerados como marcos referenciales y no necesariamente de aplicación obligatoria [...]”.
- 130.** La PGE puntualizó en su informe que la referencia a las buenas prácticas internacionales realizada por el artículo 1 de la Ley Reformatoria, no se trata de la ratificación de tratados internacionales, puesto que “no se necesita esta autorización en los casos en los que deban acoger como marco referencial estándares técnicos internacionales al emitir normativa infraconstitucional”, por lo que no implicaría la aplicación del artículo 419 de la Constitución.
- 131.** El artículo 1 de la Ley Reformatoria incluye a continuación del artículo del Libro 1 del COMF un artículo no numerado por el cual 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”.⁴⁹

organismo internacional o supranacional; y, 8. Comprometan el patrimonio natural y en especial el agua, la biodiversidad y su patrimonio genético.

⁴⁹ Esta Corte advierte que aun cuando los accionantes hacen referencia a normas internacionales como “convenios de Basilea” y “disposiciones del FMI”, las cuales son propias del *soft law* (normativa

132. Esta Corte observa que el artículo señalado, no ha incorporado al ordenamiento jurídico un tratado internacional, sino que expresamente identifica los estándares técnicos internacionales como un marco referencial que los organismos comprendidos en el COMF, podrían considerar en el ejercicio de sus funciones. Además, el mismo texto exige que su aplicación se sujetará a la CRE y la jerarquía normativa prevista en ella.
133. Por lo expuesto, este Organismo Constitucional evidencia la incorporación del artículo 1 en la Ley Reformatoria, no afecta el procedimiento previsto en el artículo 419 de la CRE, para la ratificación de tratados internacionales; por lo que, se descarta el cargo de los accionantes.

7.1.2. ¿Los artículos 1, 5, 8, 10 y 11 numerales 1 y 7 de la Ley Reformatoria contravienen el principio de unidad de materia establecido en el artículo 136 de la CRE?

134. Los accionantes alegan que los artículos 1, 5, 8, 10, 11 numerales 1 y 7, y la disposición reformativa octava de la norma impugnada son incompatibles con el principio de unidad de materia, reconocido en el artículo 136 de la CRE. En tal sentido, señalan que dichas disposiciones no guardan conexidad teleológica, temática, ni sistemática con el resto del cuerpo normativo.
135. Al respecto, cabe empezar por señalar que el artículo 136 de la CRE establece que *“los proyectos de ley deberán referirse a una sola materia”*. Este principio tiene como finalidad la racionalización de la actividad legislativa, no sólo en relación con el diseño de cuerpos normativos dotados de coherencia, sino también con la democracia deliberativa y la organización de un adecuado debate público centrado en una materia más o menos delimitada, sin dispersiones inadecuadas.⁵⁰
136. Esta exigencia busca el desarrollo de un debate legislativo transparente sobre las distintas disposiciones de una materia, sin las dificultades que acarrea el introducir al debate normas satélite, sin ningún tipo de relación. De esta manera, no sólo se trata de la satisfacción de una mera formalidad en el proceso legislativo, sino de un mandato constitucional en busca de técnica legislativa al momento de evaluar la

internacional blanda), por lo que nos les aplica el procedimiento de ratificación de tratados internacionales comprendido en el artículo 419 de la CRE.

⁵⁰ CCE, sentencias 32-21-IN/21, 11 de agosto de 2021, párr. 29 y 58-11-IN/22, 12 de enero de 2022, párr. 61.

pertinencia de que distintas disposiciones de un proyecto de ley formen un solo cuerpo normativo coherente.

137. Así, esta Corte Constitucional ha establecido que, para los proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica, este control debe ser más riguroso puesto que:

*“las fuertes limitaciones temporales para la tramitación de los proyectos de urgencia económica denotan que en estos existen notorias menores posibilidades de discusión y participación por parte de legisladores y la ciudadanía, pese a la complejidad de los asuntos que abarcan, [...] a fin de salvaguardar que no hayan existido dispersiones normativas inadecuadas que hayan imposibilitado arribar a consensos políticos dentro del plazo constitucional y emitir una respuesta legislativa al proyecto recibido. De lo contrario, un menor nivel de control sobre la amplitud temática podría vaciar de contenido incluso la limitación establecida en el artículo 140 de la Constitución relativa a que ‘mientras se discuta un proyecto calificado de urgente, la Presidenta o Presidente de la República no podrá enviar otro, salvo que se haya decretado el estado de excepción’. Más aun, en la medida que el principio democrático, la participación ciudadana o el prolongado tiempo de discusión del proyecto no podrían justificar un menor grado de satisfacción del principio de unidad de materia como en otro tipo normas legislativas, el control del principio de unidad de materia debe ser más riguroso que el estándar aplicable a la legislación ordinaria”.*⁵¹

138. Es por ello que, conforme a la jurisprudencia constitucional,⁵² corresponde efectuar un control riguroso para verificar si la Ley Reformatoria cumple con los parámetros establecidos por el artículo 116 de la LOGJCC:

*“1. Todas las disposiciones de una ley se refieran a una sola materia, por lo que **debe existir entre todas ellas una conexidad clara, específica, estrecha, necesaria y evidente, de carácter temático, teleológico o sistemático;***

2. La totalidad del contenido del proyecto corresponda con su título;

3. Para determinar la conexidad entre las disposiciones legales, la Corte Constitucional deberá tener en cuenta la exposición de motivos y las variaciones entre los textos originales y los definitivos, entre otros” (énfasis añadido).

139. Como se desprende del artículo citado, este principio no se limita únicamente a una conexidad temática, sino también a otras posibles vinculaciones como la sistematicidad de las distintas disposiciones de un mismo cuerpo normativo y su conexión teleológica. Asimismo, para efectos de determinar el respeto a la unidad de materia, pueden resultar relevantes la correspondencia entre el título del proyecto y su contenido, la exposición de motivos y las modificaciones durante su tramitación

⁵¹ CCE, sentencia 58-11-IN/22, 12 de enero de 2022, párrs. 72-74.

⁵² CCE, sentencia 44-16-IN/22, 13 de julio de 2022, párrs. 77 y 78.

legislativa.

Sobre la conexidad temática en la Ley Reformatoria

- 140.** En decisiones anteriores, esta Corte ha establecido que, para efectos de determinar la unidad temática, es preciso delimitar el tema dominante o eje temático regulado en la ley y cotejarlo con sus distintas disposiciones a fin de deducir si entre el contenido genérico de la Ley Reformatoria y sus disposiciones existe una “*conexidad clara, específica, estrecha, necesaria y evidente*”.⁵³
- 141.** De la revisión de los artículos 1, 5, 8, 10, 11 numerales 1 y 7 de la norma impugnada, se identifica que el tema dominante o eje temático corresponde a reformas a las regulaciones, supervisión y control de los sistemas monetarios, financieros y de seguros. Así, a través de la Ley Reformatoria se dispuso, entre otros: **(i)** alusión a las buenas prácticas internacionales; **(ii)** la incorporación de los servicios de atención integral de salud prepagada, a la regulación de la Junta de Política y Regulación Financiera; y, **(iii)** creación del procedimiento de remoción de los miembros de la Junta de Política y Regulación Financiera y de la Junta de Política y Regulación Monetaria a la Ley Orgánica de la Función Legislativa. Por lo tanto, corresponde examinar si las disposiciones impugnadas guardan una conexidad con este eje temático de la Ley Reformatoria.
- 142.** Respecto de las buenas prácticas internacionales, este se encuentra alineado con el eje temático de las regulaciones, supervisión y control de los sistemas monetario y financiero, puesto que permite a los organismos competentes usarlas como marco referencial de estándares técnicos internacionales, para la expedición de normativa y ejercicio de sus funciones en el ámbito de alcance del COMF. Por lo que, es evidente que la inclusión de este artículo no numerado relacionado a las buenas prácticas internacionales sí guarda conformidad con el tema dominante de la Ley Reformatoria.
- 143.** En cuanto a la incorporación de los servicios de atención integral de salud prepagada a la regulación de la Junta de Política y Regulación Financiera, el artículo 10 de la Ley Reformatoria modifica el artículo 15 del COMF estableciendo que le corresponde a dicha Junta formular las políticas crediticia y financiera incluyendo políticas de seguros para: “los servicios de atención integral de salud prepagada”. Asimismo, prevé para la Junta emitir: “[...] regulaciones que permitan mantener la integralidad, solidez, sostenibilidad y estabilidad de los sistemas financiero nacional, de valores,

⁵³ CCE, sentencia 58-11-IN/22, 12 de enero de 2022, párr. 78.

seguros y servicios de atención integral de salud prepagada [...]”. Al respecto, esta Corte verifica que la incorporación que efectúa la ley tiene relación únicamente con regulaciones relativas al ámbito financiero y monetario y no se relaciona con el servicio de atención integral de salud prepagada que estas empresas prestan. Como se indicó, el eje temático de la Ley Reformatoria al COMF corresponde a las regulaciones, supervisión y control de los sistemas monetarios, financieros y de seguros. El artículo 2 del COMF expresamente reconoce que su ámbito de aplicación obedece a un “marco de políticas, regulaciones, supervisión, control y rendición de cuentas que rige los sistemas monetario y financiero, así como los regímenes de valores y seguros, el ejercicio de sus actividades y la relación con sus usuarios”. De tal manera que, dado que el artículo 10 de la Ley Reformatoria limita las competencias de la Junta únicamente a los aspectos financieros y de seguros, buscando precisamente la sostenibilidad y estabilidad de las empresas que brindan el servicio de atención integral de salud prepagada, desde el punto de vista formal, es posible establecer que existe una conexidad de los artículos 5, 8, 10 y 11 con el eje temático de la Ley Reformatoria.

- 144.** En relación a la creación del procedimiento de remoción de los miembros de la Junta de Política y Regulación Financiera y de la Junta de Política y Regulación Monetaria a la Ley Orgánica de la Función Legislativa plasmada en la disposición reformativa octava de la Ley Reformatoria, se evidencia lo siguiente: los artículos 8 y 9 de la norma impugnada incluyen las reformas a la conformación de la Junta de Política y Regulación Financiera y los requisitos para la designación de sus miembros, así como el artículo 39 para la Junta de Política y Regulación Monetaria. Por lo que, al establecer un procedimiento de remoción para los miembros de las Juntas como órganos encargados de las políticas monetarias y financieras, se logra identificar una conexidad con el eje temático.
- 145.** Por lo expuesto, esta Corte concluye que los artículos 1, 5, 8, 10, 11 y la disposición reformativa octava de la Ley Reformatoria sí guardan conexidad con el eje temático de la norma; por lo que, se descarta el cargo de los accionantes al verificar que respecto de estas normas sí existe unidad de materia.

7.2. Análisis de constitucionalidad por el fondo

7.2.1. ¿Los artículos 9 y 39 de la Ley Reformatoria afectarían el artículo 61 numeral 7 y el artículo 1 de la CRE por presuntamente contravenir el derecho de participación y los principios de interculturalidad y plurinacionalidad?

146. El derecho de participación está contemplado en el artículo 61 numeral 7 de la CRE:

Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos [...] 7. Desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades, y en un sistema de selección y designación transparente, incluyente, equitativo, pluralista y democrático, que garantice su participación, con criterios de equidad y paridad de género, igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y participación intergeneracional.

147. Al respecto de este artículo, este Organismo Constitucional ha señalado que desempeñar empleos y funciones públicas es un derecho reconocido por éste en la Constitución.⁵⁴ Estos derechos de participación son regulables y configurables por el órgano deliberativo parlamentario. Se puede, por ejemplo, determinar edades, exigencia de títulos profesionales, años de experiencia y más, sin que se pueda considerar que éstas afectan la igualdad, siempre que sean normas de carácter general y no establezcan diferencias discriminatorias.⁵⁵ En esa línea, una configuración de tipo normativa puede establecer requisitos sin anular el ejercicio de los derechos de participación.⁵⁶

148. Los accionantes consideran que los requisitos establecidos en los artículos 9 y 39 de la Ley Reformatoria para conformar las Juntas: “[...] restringen el derecho a la participación en la formulación de la política económica, monetaria y financiera y desconocen la diversidad económica, cultural y étnica del país, ya que solo contempla la participación en las ternas de personas provenientes del sector financiero privado [...]”. Frente a ello, la Presidencia de la República afirma que: “[...] Las supuestas vulneraciones a los derechos de participación parten de una visión sesgada [...] de la LDD no se desprende prohibición alguna enfocada en esos criterios. Más bien, la LDD se limita a establecer, únicamente parámetros de experticia, preparación [...]”. La Asamblea Nacional, por su parte, considera que los miembros de las Juntas deben contar con “suficiente experiencia” para el desempeño de sus funciones, alega 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

⁵⁴ CCE, dictamen 1-18-RC/19, 28 de mayo de 2019, párr. 48.

⁵⁵ Íbid. párr. 49.

⁵⁶ Íbid. párr. 50 y 51.

monetario y financiero [...]”. Línea argumentativa que también sigue la PGE.

- 149.** Esta Corte evidencia que el artículo 9 de la Ley Reformatoria agrega el artículo 13.1 al COMF en el cual detalla los requisitos que debe cumplir el que sea designado como miembro de la Junta de Política y Regulación Financiera. Así mismo, el artículo 39 de la norma impugnada incorpora el artículo 47.2 al COMF en el que se detallan los requisitos para ser miembro de la Junta de Política y Regulación Monetaria. De la revisión de los mencionados artículos, se constata que los requerimientos exigidos determinan niveles de experiencia y conocimiento; estos se refieren, principalmente, a tener título profesional de cuarto nivel en economía, finanzas, derecho, administración o auditoría y tener al menos de 10 años de experiencia profesional en funciones de dirección o administración relevantes en el ámbito monetario y/o financiero, de seguros o valores; y/o en los organismos de regulación, supervisión o control de dichos ámbitos y sistema.⁵⁷ De los 10 años exigidos, 4 años pueden ser acreditados con el ejercicio de la cátedra universitaria en materias afines. Con lo cual, el incumplimiento de estos requerimientos, acarrea condiciones de acceso que limitan la posibilidad de ser miembro de las Juntas.
- 150.** Al respecto, esta Corte debe analizar si los requisitos dispuestos en los artículos 9 y 39 de la Ley Reformatoria, contienen una limitación razonable y justificada del derecho de participación o si esta resulta arbitraria y, por tanto, inconstitucional. En tal virtud, considerando el numeral 2 del artículo 3 de la LOGJCC, es necesario aplicar el *test de proporcionalidad*, con el fin de determinar si los artículos impugnados, son compatibles con la CRE y verificar si la medida legislativa persigue un fin constitucionalmente válido y, de ser así, si es idónea, necesaria, y proporcional en estricto sentido.⁵⁸
- 151.** La prosecución de un *fin constitucionalmente válido* implica que la medida tenga como horizonte el cumplimiento de un objetivo o meta prevista en la Constitución o que busque proteger derechos constitucionales.⁵⁹ Los fines para los cuales se establece la limitación deben ser legítimos en el sentido de que obedezcan a razones de interés general y no se aparten del propósito para el cual han sido establecidas a luz del resto de disposiciones de carácter constitucional.⁶⁰

⁵⁷ Estos requisitos están comprendidos en el artículo 9 de la Ley Reformatoria, numerales 2 y 3, así como en el artículo 39 de la norma impugnada que incorpora el artículo 47.2 al COMF, numerales 2 y 3.

⁵⁸ CCE, sentencia 127-21-IN/23, 10 de mayo de 2023, párr. 166-ss.

⁵⁹ CCE, sentencia 7-15-IN/21, 07 de abril de 2021, párr. 32.

⁶⁰ CCE, sentencia 77-16-IN/22, 27 de enero de 2022, párr. 109.

152. En esa línea, se constata que las Juntas son responsables, entre otras, de formular la política y regulación financiera y monetaria, que luego será instrumentada por el Banco Central del Ecuador. Por lo que, el establecimiento de requisitos de conocimiento y experiencia tiene como fin garantizar que quienes accedan al cargo cuenten con los conocimientos necesarios para la formulación de este tipo de políticas que, de acuerdo a la Constitución, deberán ser instrumentadas por el Banco Central. Por lo tanto, se puede verificar que persigue lograr los principios de eficacia y eficiencia que, según la Constitución en su artículo 227, rigen a la administración pública.
153. Por su parte, la *idoneidad* implica que la medida sea conducente, de manera adecuada y eficaz,⁶¹ para lograr el fin constitucional válido; es decir, que exista un nexo claro y explícito con el cumplimiento del fin legítimo que se persigue.⁶² En el caso concreto, los artículos 9 y 39 efectivamente garantizan que lleguen a ser miembros de las Juntas quienes cuenten con los conocimientos y capacidades necesarios para desempeñar un cargo de índole técnica.
154. En cuanto a la *necesidad*, esta exige que una medida no limite un derecho más allá de aquello que sea estrictamente necesario para cumplir el fin constitucional perseguido. Por tanto, obliga a escoger, entre todas las formas razonablemente posibles y capaces de alcanzarlo eficazmente en el mismo grado de satisfacción, el medio menos restrictivo y gravoso para el ejercicio de los derechos.⁶³
155. Sobre ello, esta Corte ha sido clara en sostener que, sin excluir la posibilidad de analizar la razonabilidad de las medidas en cuanto a su impacto a derechos constitucionales en casos concretos, se reconoce un margen de apreciación para que las autoridades actúen y tomen las decisiones que consideren idóneas y necesarias, más aún en temas técnicos y delicados, siempre que lo justifiquen y actúen de acuerdo con la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico.⁶⁴ Dado que la CRE dispone a la Función Ejecutiva formular las políticas y regulaciones financieras y monetarias a nivel nacional, el cumplimiento de este objetivo requiere un evidente conocimiento técnico. La Presidencia de la República, la Asamblea Nacional y la PGE coinciden en sus informes de descargo, que la experiencia y el conocimiento técnico de los miembros de las Juntas, al ser parte de “un área primordial”, son fundamentales para

⁶¹ CCE, sentencia 77-16-IN/22, 27 de enero de 2022, párr. 109; sentencia 7-15-IN/21, 07 de abril de 2021, párr. 35; y, sentencia 025-16-SIN-CC, caso 0047-14-IN, 06 de abril de 2016, p. 12.

⁶² CCE, sentencia 16-18-IN/21, 28 de abril de 2021, párr. 41.

⁶³ CCE, sentencia 1024-19-JP/21, 01 de septiembre de 2021, párr. 141; y, sentencia 77-16-IN/22, 27 de enero de 2022, párr. 120.

⁶⁴ CCE, sentencia 127-21-IN/23, 10 de mayo de 2023, párr. 186.

que éstas puedan cumplir con las funciones asignadas por nuestro ordenamiento jurídico, por lo que los requisitos definidos por el legislador alcanzan justamente, ese fin.

- 156.** Con lo expuesto, los requisitos exigidos constituyen una medida necesaria para conseguir el fin constitucionalmente válido.
- 157.** En relación con la *proporcionalidad en estricto sentido*, por su parte, corresponde que la medida tenga un debido equilibrio entre la restricción y el fin constitucional válido; es decir, que la limitación a derechos no resulte excesiva en comparación con la protección o beneficio que persigue la medida.⁶⁵ En este caso, esta Corte constata que el beneficio que genera que los miembros de cada Junta cuenten con los conocimientos y experiencia suficientes para formular políticas financieras y monetarias, así como para expedir las regulaciones en la materia, resulta razonable y proporcional al posible sacrificio de que quienes no cuentan con dicho perfil profesional no puedan acceder a dichos cargos.
- 158.** Con todo lo expuesto, al constatarse que el cumplimiento de las atribuciones de las Juntas requiere un conocimiento técnico y especializado, la limitación generada con el establecimiento de requisitos para quienes desean ser miembros de éstas, resulta razonable, dadas las características del cargo a ejercer, razón por la cual no se encuentra incompatibilidad con el derecho de participación.
- 159.** En este punto, cabe recordar que no le corresponde a este Organismo Constitucional, evaluar si son convenientes o no los requisitos plasmados por el órgano legislativo, ya que estos derivan del debate realizado durante el proceso de emisión de la norma impugnada.⁶⁶ Con lo expuesto, no se evidencia afectación al derecho de participación contenido en el artículo 61 numeral 7 de la CRE de parte de los artículos 9 y 39 de la Ley Reformatoria.
- 160.** Por otra parte, los principios de interculturalidad y plurinacionalidad están contemplados en el artículo 1 de la CRE: “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada”.

⁶⁵ CCE, sentencia 1024-19-JP/21, 01 de septiembre de 2021, párr. 143; y sentencia 77-16-IN/22, 27 de enero de 2022, párr. 166.

⁶⁶ *Ibid.* párr. 52.

- 161.** El principio de interculturalidad debe ser transversal y observado en las actuaciones de los órganos públicos, frente a lo cual en decisiones previas esta Corte ha sostenido que: “la interculturalidad reconoce el entramado de relaciones que tienen lugar entre las diversas culturas y propicia su convivencia sobre la base de la igualdad sin descaracterizar los elementos que configuran su identidad”; y, sobre la plurinacionalidad ha determinado que: “reconoce, respeta y articula las diversas formas de organización social, política y jurídicas que deben coexistir, sin jerarquización, bajo un proyecto político común que es el Estado constitucional”.⁶⁷
- 162.** Los accionantes arguyen que “quedan al margen” de la norma impugnada “los principios constitucionales de interculturalidad y plurinacionalidad”, ya que son “ignorados e inobservados una vez más en la legislación ecuatoriana en esta materia, por ejemplo, no han sido considerados para ser parte con una política de representación mínima esta urdimbre institucional [...]”, por parte de los artículos 9 y 39 de la Ley Reformatoria indican que la inconstitucionalidad de estos artículos se daría al “no reconocer la plurinacionalidad del Estado y violentar los derechos a la participación y la igualdad formal y material de todos los ciudadanos [...]”.
- 163.** La Asamblea Nacional, al respecto de los pueblos y nacionalidades indígenas y los derechos colectivos de participación, puntualiza: “[...] la norma impugnada no impide su derecho de participar en los procesos de designación para ser miembros de las juntas [...]”.
- 164.** De la revisión de los artículos 9 y 39 de la Ley Reformatoria, no se evidencia una afectación a los principios de interculturalidad y plurinacionalidad, ya que –como quedó determinado *ut supra*– los derechos nos son absolutos y el hecho de que para este tipo de cargo deba cumplirse con requisitos de formación y experiencia, no anula los principios de interculturalidad ni plurinacionalidad, ni anula la posibilidad que personas pertenecientes a pueblos y nacionalidades puedan acceder al mismo. Además, la norma impugnada no se contrapone a que el Estado, a través de las entidades reguladas por el COMF, adopten medidas de acción afirmativa.⁶⁸ En consecuencia, esta Corte no encuentra en los artículos referidos elementos que limiten los principios en cuestión, y descarta la afectación alegada al artículo 1 de la CRE.

⁶⁷ CCE, sentencia 134-13-EP/20, 22 de julio de 2020, párr. 33. Véase también dictamen 9-19-RC/19.

⁶⁸ Tal como dispone el artículo 11 numeral 2 inciso final de la CRE.

7.2.2. ¿Los artículos 8 y 39 de la Ley Reformatoria son incompatibles con las atribuciones otorgadas a la Asamblea Nacional en el artículo 120 de la CRE?

- 165.** Los accionantes manifiestan que la norma impugnada prevé a la Asamblea Nacional como “órgano de designación” lo cual, a su criterio, sería inconstitucional puesto que a raíz de la Constitución del 2008 el órgano legislativo perdió la atribución de designación de autoridades; para ello “el constituyente creó el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social [...] encargado de la nominación y selección de varias autoridades de control; quedando el legislativo únicamente para la posesión de estas”. Argumentan que en el artículo 120 de la CRE donde constan las atribuciones de la Asamblea Nacional “en ninguna parte del articulado se menciona como atribución la designación de otras autoridades”.
- 166.** Al respecto de esta alegación, la Asamblea Nacional en su informe de descargo indicó que no puede designar un miembro de las Juntas “a su arbitrio” ya que “no posee capacidad nominadora” puesto que debe ceñirse a los candidatos que proponga la Presidencia de la República. Con ello, afirma que “el texto normativo guarda concordancia con [...] el artículo 303 [de la Constitución]”.
- 167.** La PGE puntualizó la determinación de requisitos y la forma de designación de los miembros de las Juntas, a través de una terna remitida a la Asamblea Nacional, “hacen posible justamente la aplicación del principio de eficiencia, transparencia y de coordinación establecidos en la norma constitucional, propendiendo [...] hacia un mejor control sobre los méritos y experticia de los miembros de las Juntas [...]”.
- 168.** Frente a los argumentos señalados, esta Corte identifica que el artículo 8 de la norma impugnada sustituye el artículo 13 del COMF, detallando el procedimiento para la designación y posesión de los miembros de la Junta de Política y Regulación Financiera. La Ley Reformatoria dispone que la Asamblea Nacional deberá realizar una verificación previa del cumplimiento de los requisitos establecidos por la misma norma, de entre los tres candidatos que sean propuestos por el Presidente de la República, en el término de quince días desde la recepción de la propuesta. El artículo indica que, si la Asamblea no se pronuncia en el tiempo indicado, se entenderán designadas las personas que haya propuesto el Presidente. En caso de que uno o más candidatos no pasen a ser designados, el Presidente tiene 5 días término para enviar nuevos candidatos. Este mismo procedimiento se plasma en el artículo 39 de la Ley Reformatoria que agrega el artículo 47.1 al COMF con el detalle de la designación de

los miembros para la Junta de Política y Regulación Monetaria.

169. Tanto en el artículo 8 y 39 de la norma impugnada se estipula de manera expresa que ambas Juntas forman parte de la Función Ejecutiva, razón por la que los tres candidatos serán seleccionados por el Presidente de la República como responsable de dicha función, tal como lo dispone el artículo 141 de la CRE.⁶⁹
170. Ahora, el artículo 120 de la CRE al determinar las atribuciones de la Asamblea Nacional, empieza con: “La Asamblea Nacional tendrá las siguientes atribuciones y deberes, **además de las que determine la ley** (énfasis añadido)”. Con lo cual, se evidencia que la misma Constitución abre la puerta a que una norma infraconstitucional pueda asignarse otras competencias al órgano legislativo. En esa línea, el artículo 226 de la CRE expresamente preceptúa que las instituciones del Estado, solamente ejercerán las competencias que sean atribuidas en la Constitución y la ley.⁷⁰ Por consiguiente, el hecho de que la Ley Reformativa al COMF asigne competencias al órgano legislativo, en este caso, la designación y posesión de los miembros de las Juntas, no es incompatible con las atribuciones otorgadas a la Asamblea Nacional en el artículo 120 de la CRE.
171. Por otro lado, los accionantes arguyen que “el constituyente creó el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social [...] encargado de la nominación y selección de varias autoridades de control; quedando el legislativo únicamente para la posesión de estas”. Por lo que, los artículos en cuestión contravendrían también las atribuciones exclusivas del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (“CPCCS”). Sin embargo, al igual que ocurre respecto de las funciones de la Asamblea Nacional, el artículo 207 de la CRE preceptúa que la designación de autoridades por parte del CPCCS, se realizará “de acuerdo con la Constitución y la ley”; por lo que, la designación de autoridades tampoco es una atribución privativa del CPCCS. En consecuencia, la ley puede definir que la designación de los miembros de las Juntas recaiga en la Asamblea Nacional, sin que contravenga las funciones del CPCCS.
172. Con lo expuesto, se descarta una incompatibilidad de los artículos 8 y 39 de la norma

⁶⁹ El artículo 141 reza lo siguiente: “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. 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”.

⁷⁰ En concordancia con los artículos constitucionales citados, el artículo 65 del Código Orgánico Administrativo estipula lo siguiente: “La Competencia es la medida en la que la Constitución y la ley habilitan a un órgano para obrar y cumplir sus fines”.

impugnada bajo los cargos analizados.

7.2.3. ¿Los artículos 9 y 39 de la Ley Reformatoria, que desglosan los requisitos exigidos para ser miembros de las Juntas, afectan la prohibición de conflicto de intereses contenida en el artículo 232 de la CRE?

173. El artículo 232 de la CRE establece que:

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.

174. Al respecto, los accionantes sostienen que los artículos 9 y 39 de la Ley Reformatoria contienen requisitos que “involucran un evidente conflicto de intereses”. Afirman que las disposiciones de los artículos “obligan” a que los miembros “hayan pertenecido a los ámbitos que dichos organismos han sido creados para regular”. Consideran que el ejercicio de las funciones de los miembros de las Juntas “se ve adversamente influenciado por los intereses particulares de quien las ejecutará, de tal manera que su desempeño se encuentra en contraposición y contrario a los intereses por los que oficialmente le corresponde velar”.

175. Sobre esta alegación, la Presidencia de la Republica considera que la finalidad de la norma impugnada “es únicamente que quien ostente el cargo de miembro de la Junta no provenga de algún sector público que ponga en tela de duda la existencia de conflictos de interés”. Además, señaló que la prohibición de conflictos de interés de la Constitución se ve fuertemente protegida con la Ley Reformatoria, porque su artículo 9 establece “[...] al menos nueve disposiciones para evitar la existencia de dichos conflictos”. La PGE agregó que los artículos *in examine* “contiene[n] otras disposiciones que previenen este conflicto de intereses, de manera que existen resguardos constitucionales y legales suficientes para evitar tal conflicto. Agrega que “[...] la exigencia de tener experiencia profesional se refiere a lograr mayores niveles de calidad en la formulación de la política pública del sistema financiero. En consecuencia, la norma impugnada no vulnera el art. 232 de la Constitución [...]”.

176. Esta Corte ha señalado que la finalidad que persigue el artículo 232 de la CRE es evitar el conflicto de intereses particulares en los que se pudieran ver inmersos

controlados y controladores.⁷¹ Por lo que, si las personas designadas pasan a ser funcionarios públicos, el ejercicio de sus funciones alcanza una connotación general, es decir en beneficio de la colectividad, y no podría alegarse un conflicto de intereses.⁷²

177. Este Organismo constitucional constata que el artículo 9 de la Ley Reformatoria agrega el artículo 13.1 al COMF, determina no solo los requisitos para ser miembro de las Juntas, sino que prevé limitantes tendientes a evitar posibles conflictos de intereses, los cuales se resumen a continuación:

- a. No estar afiliado a movimiento o partido político alguno en los últimos doce meses;
- b. No estar incurso en conflicto de intereses de conformidad a lo determinado por el COMF;
- c. No haber sido propietario en los cinco (5) años anteriores a la designación, directa o indirectamente en un porcentaje igual o mayor al 6% del capital suscrito y pagado o del capital social, o de participaciones en caso de tratarse de entidades del sector financiero popular y solidario, en entidades del sector financiero privado, popular y solidario, de seguros, de seguros prepagados, o en participantes del mercado de valores excepto emisores;
- d. No haber sido, en los últimos veinticuatro (24) meses anteriores a la designación, miembro del directorio, del consejo de administración, representante legal o apoderado general de las entidades del sector financiero privado, popular y solidario, de seguros, de servicios de atención integral de salud prepagada o en participantes del mercado de valores excepto emisores;
- e. No haber sido miembro de directorio o representante legal de entidades del sistema financiero, popular y solidario, de seguros, de servicios de atención integral de salud prepagada y sus vinculadas que hayan entrado en proceso de liquidación forzosa durante su gestión;
- f. No encontrarse en interdicción civil, ni ser deudor al que se siga proceso de concurso de acreedores, y no hallarse en estado de insolvencia declarada judicialmente;
- g. No haber recibido sentencia condenatoria ejecutoriada por delitos penales;
- h. No encontrarse en mora del pago de créditos u obligaciones con entidades del sistema financiero nacional, de valores, seguros y servicios de atención integral de salud prepagada, de pensiones alimenticias;
- i. No ser propietario directa o indirectamente de bienes o capitales, de cualquier

⁷¹ CCE, sentencia 003-11-SIN-CC, 21 de junio de 2011, pág. 24.

⁷² *Ibid.* pág. 25.

naturaleza, en jurisdicciones o regímenes considerados como paraísos fiscales;

- j. No constar en listas de control en relación al lavado de activos y financiamiento del terrorismo u otros delitos;
- k. No haber sido accionista o socio con poder de decisión ni representante legal de empresas que hayan sido declaradas como adjudicatario fallido o contratista incumplido con entidades del sector público; y,
- l. No ser acreedor del Estado por contratos públicos.

178. Estas prohibiciones están dirigidas entonces, ha limitar conflictos de intereses en el ejercicio de las atribuciones de los miembros de las Juntas, para evitar influencias contrarias a los fines que persiguen. Con ello, se descarta las alegaciones de los accionantes sobre que los miembros de las Juntas estarían “adversamente influenciado[s] por los intereses particulares”.

179. Ahora, en el artículo 9 de la Ley Reformatoria determinó que: “Para ser miembro de la Junta de Política y Regulación Financiera, previo a la designación del cargo, se deberá cumplir los requisitos establecidos en la Ley Orgánica del Servicio Público y los que se determinan a continuación [...]”. El mismo texto contempla el artículo 39 de la norma impugnada que incorpora el artículo 47.2 al COMF para la Junta de Política y Regulación Monetaria.⁷³ Del texto citado se desprende que los miembros

⁷³ El artículo 47.2 de la Ley Reformatoria detalla que los requisitos para ser miembro de la Junta Monetaria son los siguientes: 1. Ser ciudadano ecuatoriano, en pleno ejercicio de los derechos previstos en la Constitución de la República; 2. Tener título profesional de cuarto nivel en economía, finanzas, derecho, administración o auditoría reconocido por la institución pública competente; 3. Tener experiencia profesional de por lo menos diez años en funciones de dirección o administración relevantes en el ámbito monetario y/o financiero, incluyendo los organismos de regulación, supervisión o control de dichos ámbitos. Hasta cuatro (4) años de los diez (10) años exigidos de la experiencia profesional solicitada pueden acreditarse con el ejercicio de la cátedra universitaria en materias afines a los ámbitos antes mencionados; 4. No estar afiliado a movimiento o partido político alguno en los últimos doce meses; 5. No estar incurso en conflicto de intereses de conformidad con lo determinado en este Código; 6. No haber sido propietario en los cinco (5) años anteriores a la designación, directa o indirectamente en un porcentaje igual o mayor al 6%, del capital suscrito y pagado o del capital social o de participaciones según sea el caso, en entidades del sector financiero privado, popular y solidario, de seguros, o en participantes del mercado de valores excepto emisores; 7. No haber sido, en los veinticuatro (24) meses anteriores a la designación, miembro del directorio, del consejo de administración, o representante legal de las entidades del sector financiero privado, popular y solidario, de valores, seguros, o participantes del mercado de valores excepto emisores; 8. No haber sido miembro de directorio o representante legal de entidades del sistema financiero, de valores y seguros, y sus vinculadas que hayan entrado en proceso de liquidación forzosa durante su gestión; 9. No encontrarse en interdicción civil, ni ser deudor al que se siga, proceso de concurso de acreedores, y no hallarse en estado de insolvencia declarada judicialmente; 10. No haber recibido sentencia condenatoria ejecutoriada por delitos penales; 11. No encontrarse en mora del pago de créditos y Obligaciones con entidades, organismos o sociedades del sector público o privado, pensiones alimenticias; 12. Presentar declaración juramentada ante notario público, en la que se incluirá lo siguiente: no tener intereses de carácter patrimonial en entidades del sector financiero privado, popular y solidario, seguros o participantes

de ambas Juntas, deben cumplir los requisitos que dispone la norma impugnada, además de lo que estipule la Ley Orgánica del Servicio Público (“LOSEP”), por lo que es necesario definir si los miembros de las Juntas, al ser designados y posesionados, se convierten en servidores públicos.

- 180.** Los artículos en cuestión de la norma impugnada, determinan que ambas Juntas forman parte de la Función Ejecutiva. En esa línea, el artículo 3 de la LOSEP estipula que sus disposiciones alcanzan a los “organismos y dependencias de las funciones Ejecutivas [...]”. Así mismo, el artículo 4 identifica como servidores públicos a “todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público”. Finalmente, el artículo 5 contiene los requisitos para el ingreso al servicio público.
- 181.** En tal virtud, esta Corte identifica que los miembros de las Juntas que sean designados, pasarán a ser servidores públicos. Entonces, al adquirir un carácter público, no se ven inmersos en la prohibición constitucional,⁷⁴ además de las disposiciones que el mismo artículo 9 de la Ley Reformatoria prevé para limitar posibles conflictos de intereses. Adicionalmente a ello, conforme el propio artículo 232 de la CRE, los miembros de las Juntas deberán abstenerse de actuar en los casos en que sus intereses entren en conflicto con los del organismo en el que presten sus servicios.⁷⁵
- 182.** Con lo expuesto, no se evidencia incompatibilidad de los artículos 9 y 39 de la Ley Reformatoria al COMF con el artículo 232 de la CRE.

7.2.4. ¿Los artículos 19 y 22 de la Ley Reformatoria relacionados al Banco Central del Ecuador son incompatibles con el artículo 303 de la CRE?

- 183.** El artículo 303 de la CRE estipula que:

del mercado de valores excepto emisores; autorización para levantar el sigilo de sus cuentas en entidades financieras; declaración de no adeudar más de dos pensiones alimenticias; declaración de no encontrarse incurso en nepotismo, inhabilidades o prohibiciones prevista en la Constitución y el ordenamiento jurídico vigente; y, declaración de no ser propietario directa o indirectamente de bienes, capitales o activos en paraísos fiscales; 13. No constar en listas de control en relación al lavado de activos y financiamiento del terrorismo u otros delitos; 14. No haber sido accionista o socio con poder de decisión ni representante legal de empresas que hayan sido declaradas como adjudicatario fallido o contratista incumplido con entidades del sector público; 15. No mantener contratos vigentes con el Estado por contratos públicos; y, 16. No ser funcionario público en funciones.

⁷⁴ Ibid. pág. 25.

⁷⁵ CCE, sentencia 53-11-IN/21 y acumulados, 10 de noviembre de 2021, párr.153

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.

- 184.** Al respecto, los accionantes afirman que los artículos 19 y 22 de la Ley Reformatoria son incompatibles con el artículo 303 de la CRE puesto que, en su opinión: “[...] el efecto de estas dos disposiciones es la desvinculación material del Banco Central a la función ejecutiva [...]”. Consideran que los artículos impugnados crean un “nuevo ente autónomo” que el constituyente “nunca concibió”. Con lo expuesto, corresponde verificar si la norma impugnada en efecto excluyó al Banco Central de la Función Ejecutiva.
- 185.** Sobre este cargo, la Presidencia de la República explica que la Ley Reformatoria no “[...] contraría la Constitución, sino que a partir de su propia definición del BCE define su organización y funcionamiento; ratifica su pertenencia a la Función Ejecutiva; y, puntualiza la forma en que se instrumentará la política económica [...]”. Con ello, considera que la norma impugnada “respeto” la Carta Magna: “[...] al punto de que se le permite al BCE cumplir con su propósito constitucional de instrumentar la política monetaria, tal y como lo dispone el artículo 303 de la Constitución [...]”.
- 186.** La Asamblea Nacional argumenta que el Banco Central: “[...] 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 PGE puntualiza que “por mandato constitucional” la organización y funcionamiento del Banco Central debe ser desarrollado en “norma infraconstitucional”. Agrega que la norma impugnada otorgó al Banco Central: “[...] autonomía institucional, administrativa, presupuestaria y técnica, sin dejar de ser parte de la Función Ejecutiva [...]”.
- 187.** Esta Corte evidencia que el artículo 19 de la norma impugnada modifica el artículo 26 del COMF y determina la naturaleza del Banco Central. Preceptúa que esta entidad es “parte de la Función Ejecutiva” y que el ejercicio de sus funciones se regirá por “la Constitución de la República, este Código, su estatuto, las regulaciones expedidas por el órgano de gobierno, los reglamentos internos y las demás leyes aplicables en razón de la materia”. En el mismo sentido, el artículo 22 de la Ley Reformatoria incorpora el artículo 27.1 al COMF estipulando que el Banco Central “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”.

- 188.** La Constitución ha establecido que 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”.⁷⁶ En esa línea, el artículo 303 de la CRE otorga a la Función Ejecutiva la facultad exclusiva de formular las políticas monetaria, crediticia, cambiaria y financiera, estipulando de manera expresa que se deberán instrumentar por el Banco Central. La disposición constitucional además agrega que la organización y funcionamiento del Banco Central “será establecido por la ley”.
- 189.** De los preceptos constitucionales referidos, esta Corte constata que el Banco Central pertenece a la Función Ejecutiva. En dicho sentido, el artículo 19 de la Ley Reformatoria expresamente reconoce al Banco como parte de dicha función del Estado y agrega disposiciones referentes a su organización y funcionamiento junto con el artículo 22 de la norma impugnada. Atribuciones que la Constitución dispuso se deben realizar en norma infraconstitucional.
- 190.** Entonces, tal como se indicó en líneas anteriores, la Ley Reformatoria al COMF puede establecer disposiciones referentes al funcionamiento del Banco Central, sin que ello signifique una incompatibilidad con lo preceptuado por el artículo 303 de la CRE. Por lo que, no se evidencia afectación constitucional de los artículos 19 y 22 de la Ley Reformatoria.

7.2.5. ¿El artículo 49 de la Ley Reformatoria referente al control que realiza la Contraloría General del Estado al Banco Central afectaría el artículo 212 de la CRE?

- 191.** El artículo 211 de la CRE define a la Contraloría General del Estado (“CGE”) como el “organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales, y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos”. En esa línea, el artículo 212 de la Constitución reza lo siguiente:

⁷⁶ Artículo 141 de la CRE.

Serán funciones de la Contraloría General del Estado, además de las que determine la ley:

1. Dirigir el sistema de control administrativo que se compone de auditoría interna, auditoría externa y del control interno de las entidades del sector público y de las entidades privadas que dispongan de recursos públicos.
2. Determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, relacionadas con los aspectos y gestiones sujetas a su control, sin perjuicio de las funciones que en esta materia sean propias de la Fiscalía General del Estado.
3. Expedir la normativa para el cumplimiento de sus funciones.
4. Asesorar a los órganos y entidades del Estado cuando se le solicite.

192. Al respecto, los accionantes afirman que el artículo 49 de la Ley Reformativa: “[...] pretende excluir al Banco Central del control técnico que ejecuta la Contraloría General del Estado al delimitar en dos cuestiones su margen de acción [...]”. Argumentan que, en su opinión, este artículo significaría que “[...] No existe un control por fuera de la propia Junta”, pues la reforma limitaría el acceso de la CGE “al uso de recursos públicos en operaciones financieras [...]”. Afirman que “[...] la capacidad discrecional para manejar los recursos públicos por parte de la nueva Junta [...] es enorme [...]”. Por lo cual, es necesario analizar si el artículo impugnado sería incompatible con las atribuciones que el artículo 212 de la CRE otorga a la CGE.

193. La Presidencia de la República considera que la Ley Reformativa “establece con claridad la sujeción del BCE” al control externo de la CGE en cuanto al uso de los recursos públicos que dispone para su gestión administrativa y presupuestaria. Señala: “[...] Lo dicho por lo tanto se aleja de lo afirmado por los accionantes de que exista una capacidad discrecional en el manejo de los recursos públicos [...]”. En sentido similar, la Asamblea Nacional considera que las disposiciones de las normas impugnadas no “deslindan” al Banco Central: “[...] de las obligaciones que, como cualquier otra institución que es parte del Estado [...] de ser controlada por las entidades específicas para el efecto como [...] la Contraloría General del Estado [...]”. La PGE agrega que el rol de la CGE “se cumpliría” cuando “audita el uso de los recursos públicos, en la parte correspondiente a la gestión administrativa del Banco [...]”.

194. De la revisión del artículo 49 de la Ley Reformativa que sustituye el artículo 57 del COMF, esta Corte identifica que la norma contempla al Banco Central bajo el control de la CGE para dos aspectos: por un lado, respecto del uso de los recursos públicos referentes a la gestión administrativa del Banco y, por el otro, respecto del cumplimiento de las regulaciones y resoluciones que emita la Junta de Política y Regulación Monetaria y el Banco Central.

195. Este control que se otorga a la CGE respecto del Banco Central se enmarca dentro de las atribuciones previstas en los artículos 211 y 212 de la Constitución, pues al pertenecer a la Función Ejecutiva y manejar recursos públicos, el Banco Central está necesariamente sujeto de control por parte de la CGE. Además, dado que, entre sus competencias, la CGE también vela por la consecución de los fines institucionales de las entidades sujetas a su control, la verificación de que el Banco Central de cumplimiento a las resoluciones que emita su Directorio y la Junta referida, no evidencia una incompatibilidad con la norma impugnada.

196. En consecuencia, esta Corte no evidencia incompatibilidad del artículo 49 de la Ley Reformatoria con el artículo 212 de la CRE.

7.2.6. ¿El artículo 89 de la Ley Reformatoria afecta la disposición de trato diferenciado y preferencial del sector financiero popular y solidario contenida en el artículo 311 de la CRE?

197. El artículo 311 de la CRE estipula lo siguiente:

El sector financiero popular y solidario se compondrá de cooperativas de ahorro y crédito, entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales, cajas de ahorro. Las iniciativas de servicios del sector financiero popular y solidario, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas, recibirán un tratamiento diferenciado y preferencial del Estado, en la medida en que impulsen el desarrollo de la economía popular y solidaria.

198. La disposición constitucional citada reconoce el tratamiento diferenciado y preferencial del Estado para las iniciativas del sector financiero popular y solidario, siempre que impulsen el desarrollo de su economía.

199. Ahora, los accionantes afirman que el artículo 89 de la Ley Reformatoria al incorporar a las “entidades asociativas, bancos comunales y cajas de ahorro a los requisitos de control” se los estaría tratando como “bancos privados con ánimo de lucro”. Lo cual implicaría la “desaparición del tratamiento preferencial y diferenciado” que ostenta el sector financiero popular y solidario. Al respecto, la Presidencia de la República explica que el trato diferenciado y preferencial de este sector “no puede entenderse, como pretenden los accionantes, que se encuentren librados de un marco regulatorio determinado [...]”. Indica que el artículo 89 de la norma impugnada “no equipara a los sectores financieros públicos y privados con el sector popular y solidario”, por cuanto la norma impugnada establece “que cualquiera de estos sectores, en razón de sus actividades, deberán mantener un determinado nivel de suficiencia patrimonial

[...]”. Similar argumento planteó la PGE al señalar que el trato diferenciado previsto en la CRE para el sector financiero popular y solidario “no implica que no puedan o no deban controlarse”.

200. La Asamblea Nacional agrega que la norma impugnada apunta a “disposiciones que deben estar 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 [...]”. Con ello concluyen que la Ley Reformatoria: “crea herramientas de control integral sobre el patrimonio y estado financiero de las mismas”.

201. Este Organismo Constitucional identifica que el artículo 89 de la Ley Reformatoria al COMF dispone a las entidades del sistema financiero, incluido el sector popular y solidario, mantener un nivel de suficiencia patrimonial “a fin de respaldar adecuadamente sus operaciones”. En tal virtud, incluye las siguientes disposiciones:

- a. Todas las entidades del sector financiero, sobre la base de los estados financieros consolidados y/o combinados, están obligados a mantener en todo tiempo una relación no menor del 9% entre su patrimonio técnico y la suma ponderada por riesgo de sus activos y contingentes;
- b. Dispone a cada superintendencia, tanto la de Bancos como la de Economía Popular y Solidaria, la opción de establecer una exigencia adicional por segmento;⁷⁷
- c. La relación entre el patrimonio técnico y los activos totales y contingentes del sector financiero público, privado y segmentos 1 y 2 del sector popular y solidario, no podrá ser inferior al 4%, dejando a la Junta de Política y Regulación Financiera la atribución de regular los porcentajes para el resto de segmentos del sector financiero popular y solidario; y,
- d. Determina los mecanismos que pueden emplearse en caso de deficiencias de patrimonio técnico y el plazo de tres meses para ser cubiertas, dejando a las

⁷⁷ Mediante resolución 521-2019-F de 14 de junio de 2019, la entonces Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera estableció en su artículo 1, cinco segmentos para el sector financiero popular y solidario determinados acorde al tipo y saldo de sus activos. Frente a ello, cabe señalar que el artículo 145 de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, determina que “Las regulaciones serán expedidas en forma diferenciada tanto para las personas y organizaciones que conforman la Economía Popular y Solidaria, como el Sector Financiero Popular y Solidario y se referirán a la protección, promoción e incentivos, funcionamiento y control de las actividades económicas de las personas y organizaciones a las que se refiere esta Ley, en coherencia con las regulaciones que emitan otras instituciones del Estado en orden a proteger los derechos de los usuarios y consumidores. La regulación respecto de las cooperativas de ahorro y crédito que forman parte del Sector Financiero Popular y Solidario, se establecerá además acorde a los segmentos en que se ubiquen dichas organizaciones”.

superintendencias correspondientes la facultad de reducir el plazo.

202. Con los preceptos citados del artículo 89 de la norma impugnada, esta Corte evidencia que la reforma al COMF determina obligaciones al sector financiero, que incluye al sector popular y solidario, tendientes a resguardar su solvencia y patrimonio. El artículo 311 de la CRE reconoce el tratamiento diferenciado y preferencial a las iniciativas del sector popular y solidario, lo cual la Ley Reformatoria resguarda ya que reconoce las regulaciones diferenciadas que pueda emitir la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria al respecto de su solvencia. Además, de manera expresa hace alusión a los distintos segmentos que se desprenden del sector popular y solidario para las regulaciones correspondientes. Incluso, como se desprende del párrafo que antecede, los porcentajes mínimos que las entidades del sector financiero deben mantener en su patrimonio técnico, son diferentes para el sector popular y solidario. Contrario al resto de entidades financieras que deben cumplir con el 9%, los segmentos 1 y 2 del sector popular y solidario deben cumplir con mínimo 4%. Esto muestra que la norma impugnada no está equiparando a este sector con el resto de entidades que conforman el sector financiero y está considerando las particularidades del sector.

203. En esa misma línea, el artículo 309 de la CRE estipula que:

El sistema financiero nacional se compone de los sectores público, privado, y del popular y solidario, que intermedian recursos del público. Cada uno de estos sectores contará con normas y entidades de control específicas y diferenciadas, que se encargarán de preservar su seguridad, estabilidad, transparencia y solidez. Estas entidades serán autónomas [...].

204. De esta disposición constitucional se desprende que el sector popular y solidario, deberá contar con normas y entidades de control diferenciadas, que busquen preservar su seguridad, estabilidad, transparencia y solidez, que se cumple al revisar el texto impugnado.⁷⁸ Con lo cual, esta Corte verifica que las disposiciones contenidas en el artículo 89 de la norma impugnada, persiguen la solidez y estabilidad del sector financiero, incluido el sector popular y solidario.

205. Dado que no le corresponde a la Corte determinar la conveniencia o no de las regulaciones plasmadas en la norma impugnada y no contraviene los preceptos constitucionales para el sector financiero popular y solidario, se descarta la inconstitucionalidad alegada del artículo 89 de la Ley Reformatoria al COMF, por no

⁷⁸ En similar sentido, el artículo 283 de la CRE dispone que el sector popular y solidario se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios.

ser incompatible con el artículo 311 de la CRE.

- 206.** Finalmente, el pronunciamiento de esta Corte en respuesta a los problemas jurídicos planteados con relación al control abstracto de inconstitucionalidad por razones de fondo se hizo bajo la premisa de que las demandas se centraron en una crítica a la Ley Reformatoria desde la técnica y política económica. Con base en ello, se debe puntualizar que el pronunciamiento de esta Corte sobre desestimar la demanda en cuanto a los cargos sobre la forma y fondo es única y exclusivamente con fundamento en los argumentos examinados en esta sentencia.

8. Decisión

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

- 1. Desestimar** la demanda de acción pública de inconstitucionalidad signada con el 33-21-IN y acumulados.
- 2.** Notifíquese, publíquese y archívese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con cinco votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez, y Daniela Salazar Marín; y, cuatro votos salvados de los jueces constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado y Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 03 de octubre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 33-21-IN/24

VOTO SALVADO

Juez constitucional Richard Ortiz Ortiz

1. Respetuosamente me aparto del voto de mayoría de la sentencia 33-21-IN/24 y acumulados por las razones que se exponen a continuación:
2. El voto de mayoría resolvió desestimar la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra de la Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Monetario y Financiero para la Defensa de la Dolarización (“**Ley Reformatoria al COMF**”). En concreto, la sentencia analizó los argumentos de forma y de fondo presentados por los accionantes referentes a las buenas prácticas internacionales, el principio de unidad de materia, el modelo económico social y solidario, la Junta Financiera y Junta Monetaria, el régimen constitucional de desarrollo, el Banco Central del Ecuador, la regla de respaldo, las tasas de interés, el sector financiero popular y solidario, y la disposición general vigésima octava de la norma impugnada.
3. Me aparto de la decisión de mayoría principalmente por el análisis realizado sobre: **(i)** la unidad de materia de la Ley Reformatoria (art. 136 CRE) respecto a los seguros y servicios de atención integral de salud prepagada; **(ii)** la facultad exclusiva de la función ejecutiva en la política monetaria, crediticia, cambiaria y financiera (art. 303 CRE); **(iii)** la posible sobreposición de funciones en los componentes del sistema financiero nacional (art. 309 CRE); **(iv)** el tratamiento diferenciado y preferencial del sector financiero popular y solidario (art. 311 CRE); y, **(v)** el juicio político a los miembros de las Juntas Monetaria y Financiera (art. 131 CRE).

i) Unidad de materia de la Ley Reformatoria

4. La sentencia de mayoría afirma que existe conexidad de los artículos 5, 8, 10 y 11 con el eje temático de la Ley Reformatoria, ya que tienen relación únicamente con regulaciones relativas al ámbito financiero y monetario, sin relacionarse directamente con el servicio de atención integral de salud prepagada. Por esta razón, es posible que la reforma también regule a este tipo de servicio solo respecto de los aspectos financieros y monetarios.
5. Al respecto, el artículo 136 de la Constitución establece, entre otros requisitos, que los proyectos de ley deben referirse a **una sola materia**. Sobre este particular, la Corte Constitucional ha señalado que la unidad de materia se vulnera “cuando el precepto de

que se trata se muestre objetiva y razonablemente ajeno al contenido temático de la ley de la que se hace parte”.¹

6. El principio de unidad de materia tiene como finalidad la racionalización de la actividad legislativa, no solo en relación con el diseño de cuerpos normativos dotados de coherencia, sino también con la democracia deliberativa y la organización de un adecuado debate público centrado en una materia más o menos delimitada sin dispersiones inadecuadas.²
7. Así también, para examinar si existe unidad de materia entre los preceptos de la norma, el artículo 116 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”) determina:
 1. Todas las disposiciones de una ley se refieran a una sola materia, por lo que debe existir entre todas ellas una conexidad clara, específica, estrecha, necesaria y evidente, de carácter temático, teleológico o sistemático;
 2. La totalidad del contenido del proyecto corresponda con su título;
 3. Para determinar la conexidad entre las disposiciones legales, la Corte Constitucional deberá tener en cuenta la exposición de motivos y las variaciones entre los textos originales y los definitivos, entre otros.
8. De modo que, para que se cumpla el principio de unidad de materia, el artículo 116 de la LOGJCC exige que la Ley Reformatoria debe contener una “conexidad clara, específica, estrecha, necesaria y evidente, de carácter temático, teleológico o sistemático”. Este requisito es mucho más exigente cuando se refiere a leyes que son tramitadas bajo el régimen de urgencia económica (art. 140 CRE);³ ya que, los tiempos cortos del procedimiento legislativo reducen el ámbito del debate democrático.
9. Por lo expuesto, estimo que los artículos 5, 8, 10 y 11 de la Ley Reformatoria no contienen una conexidad temática, porque no existe una vinculación clara, específica, estrecha, necesaria y evidente entre la temática de estos artículos y la asignación de funciones que se le otorga a la Junta Financiera sobre los servicios de atención integral de salud prepagada. Asimismo, no existe conexidad teleológica, porque la finalidad de la Junta Financiera es “formular políticas crediticias, financieras y de seguros”, y el hecho de permitir la emisión de políticas que regulen la salud prepagada sería contrario a la actividad crediticia y financiera que regula la Junta Financiera.
10. Por lo expuesto, considero que al haberse incumplido el requisito de unidad de materia establecido en el artículo 136 de la Constitución y el artículo 116 de la LOGJCC ante

¹ CCE, sentencia 75-15-IN/21 y acumulados, de 5 de mayo de 2021, párr. 98.

² CCE, sentencia 32-21-IN/21 y acumulado, de 11 de agosto de 2021, párr. 31.

³ CCE, sentencia 58-11-IN/22, 12 de enero de 2022, párrs. 72-74.

la falta de vinculación temática, teleológica o sistemática, la Ley Reformatoria debió ser declarada como inconstitucional por la forma, por lo menos, respecto al servicio de atención integral de salud prepagada.

ii) Facultad exclusiva de la Función Ejecutiva en la política monetaria, crediticia, cambiaria y financiera

11. La sentencia de mayoría señala que el Banco Central del Ecuador (“BCE”) posee autonomía y responsabilidad de conformidad con la Constitución y la ley; y que, a pesar de aquello, es parte de la Función Ejecutiva del Estado. Esta función tiene como facultad exclusiva formular la política monetaria, crediticia, cambiaria y financiera. De este modo, concluyó que los artículos 19 y 22 de la Ley Reformatoria no son incompatibles con el artículo 303 de la Constitución.
12. Al respecto, el artículo 19 de la Ley Reformatoria señala que el BCE es una “persona jurídica de derecho público, parte de la Función Ejecutiva [...] con autonomía institucional administrativa, presupuestaria y técnica. [...] La instrumentación del régimen monetario le corresponde exclusivamente al Banco Central del Ecuador”. Por su parte, el artículo 22 determina que el BCE será un ente autónomo y se deberá respetar su autonomía institucional.
13. Estimo que el voto de mayoría debió considerar que la Ley Reformatoria, al tiempo que reafirma la autonomía del BCE, también permite que la Junta Monetaria formule políticas monetarias, crediticias, cambiarias y financieras. Lo que significa que esta Junta interfiera en las **competencias exclusivas** de la Función Ejecutiva que, según el artículo 303 de la Constitución, deben instrumentalizarse a través del BCE.
14. En consecuencia, estimo que el voto de mayoría debió haber considerado que las competencias de Junta Monetaria interfieren con las competencias exclusivas de la función Ejecutiva y, en consecuencia, no eran compatibles con el artículo 303 de la Constitución.

iii) Superposición de funciones en los componentes del sistema financiero nacional

15. El artículo 11 de la Ley Reformatoria determina que, para el desempeño de las funciones, de la Junta de Política y Regulación Financiera (“**Junta Financiera**”), ejercerá facultades como: “regular la creación, constitución, organización, actividades, operación y liquidación de las entidades financieras, de valores, seguros y servicios de atención integral de salud prepagada”.

16. Por su parte, el artículo 309 de la Constitución establece que el sistema financiero nacional se compone de los sectores público, privado y del popular y solidario. Cada uno de estos sectores contará con normas y entidades de control **específicas y diferenciadas**, que se encargarán de preservar su seguridad, estabilidad, transparencia y solidez.
17. Por esta razón, el ordenamiento jurídico establece normas y órganos especializados para cada uno de los sectores financieros de control. Así, la Superintendencia de Bancos es el órgano de control que se encarga de supervisar a todas las entidades del sector financiero nacional público y privado. El cuerpo normativo encargado de preservar su seguridad, estabilidad y transparencia es el Código Orgánico Monetario y Financiero. Mientras que, la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria es el órgano de control del sector popular y solidario, encargado de la supervisión y control de estas entidades; así como también, de las organizaciones de la economía popular y solidaria. El cuerpo normativo encargado de regular a este sector corresponde a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria.
18. En este contexto, tanto la Junta Financiera como los organismos de control –Superintendencia de Bancos y Superintendencia de Economía Popular y Solidaria– mantendrían facultades y atribuciones similares, lo cual conllevaría a una duplicidad de funciones en ambos sectores del sistema financiero nacional. Pero, según el artículo 309 de la Constitución, no sería posible que la Junta Financiera suplante las facultades y atribuciones de las entidades de control específicas y diferencias para cada uno de estos sectores.
19. En consecuencia, considero que el voto de mayoría debió analizar la posible duplicidad de funciones del sistema financiero nacional con la Junta Financiera y concluir que el artículo 11 de la Ley Reformatoria es contrario al artículo 309 de la Constitución.

iv) Tratamiento diferenciado y preferencial del sector financiero popular y solidario

20. La decisión de mayoría señala que el artículo 89 de la Ley Reformatoria determina obligaciones al sector financiero, que incluye al sector popular y solidario, tendientes a respaldar adecuadamente sus operaciones, resguardar su solvencia y patrimonio. Así, según la mayoría, la referida norma se refiere a los siguientes aspectos:
 - a. Todas las entidades del sector financiero, sobre la base de los estados financieros consolidados y/o combinados, están obligados a mantener en todo tiempo una relación no menor del 9% entre su patrimonio técnico y la suma ponderada por riesgo de sus activos y contingentes;

- b. Dispone a cada superintendencia, tanto la de Bancos como la de Economía Popular y Solidaria, la opción de establecer una exigencia adicional por segmento.
 - c. La relación entre el patrimonio técnico y los activos totales y contingentes del sector financiero público, privado y segmentos 1 y 2 del sector popular y solidario, no podrá ser inferior al 4%, dejando a la Junta de Política y Regulación Financiera la atribución de regular los porcentajes para el resto de segmentos del sector financiero popular y solidario; y,
 - d. Determina los mecanismos que pueden emplearse en caso de deficiencias de patrimonio técnico y el plazo de tres meses para ser cubiertas, dejando a las superintendencias correspondientes la facultad de reducir el plazo.
21. Ahora bien, conforme señalé en los párrafos previos, el sector financiero popular y solidario tiene su propio órgano de control, que es la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. Esta Superintendencia tiene a su cargo la organización, funcionamiento y funciones de control y supervisión del sector financiero popular y solidario. Además, se somete a las normas constantes en la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria.
22. Además, el artículo 311 de la Constitución determina:
- El sector financiero popular y solidario se compondrá de cooperativas de ahorro y crédito, entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales, cajas de ahorro. Las iniciativas de servicios del sector financiero popular y solidario, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas, recibirán un **trato diferenciado y preferencial del Estado**, en la medida en que impulsen el desarrollo de la economía popular y solidaria (énfasis añadido).
23. Así también, la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria busca dar un tratamiento diferenciado y preferencial del Estado con los actores de la economía popular y solidaria. Este cuerpo legal busca equiparar las condiciones productivas de la economía social y solidaria con la economía pública y la privada; facilita el acceso a los mercados, así como garantiza que los integrantes de este sistema puedan competir en igualdad de condiciones con la empresa privada, permitiendo combatir la marginalidad y la pobreza y, sobre todo, la injusta distribución de la riqueza.
24. En este contexto, considero que no es posible identificar que el artículo 89 de la Ley Reformatoria asegure que el sistema popular y solidario tendrá algún trato diferenciado y preferencial respecto del sector financiero público y privado. Por el contrario, la reforma incluye exigencias conjuntas tanto para las entidades financieras públicas y privadas como para el sector popular y solidario.
25. Por lo expuesto, estimo que el voto de mayoría no solo pudo haber observado que “las disposiciones contenidas en el artículo 89 de la Ley Reformatoria persigue la solidez

y estabilidad del sector financiero, incluido el sector popular y solidario”; sino que debió verificar si en efecto la Ley Reformatoria otorgaba o no un tratamiento diferenciado y preferencial al sector financiero popular y solidario. Como este tratamiento no está garantizado, se debió declarar la inconstitucionalidad de la norma impugnada, por no ser compatible con el artículo 311 de la Constitución.

v) Juicio político a los miembros de las Juntas Monetaria y Financiera

26. La Disposición Reformatoria Octava de la Ley Reformatoria establece un procedimiento de remoción para los miembros tanto de la Junta Monetaria y la Junta Financiera, para lo cual la Asamblea Nacional deberá observar el procedimiento establecido en la “Sección V del Capítulo VIII de la Ley Orgánica de la Función Legislativa”. Esta sección contempla el procedimiento para el juicio político.
27. Este “mecanismo de remoción” regulado en la Disposición Reformatoria Octava de la Ley Reformatoria tiene como objeto la destitución del alguno de los miembros de la Juntas Monetaria o de la Junta Financiera. Para el procedimiento de destitución, se establecen causales, la intervención de la Comisión de Fiscalización y Control Político, y para la remoción se requiere una mayoría calificada de dos tercios (arts. 95.1 a 95.6 LOFL). Es decir, que es este mecanismo de remoción es en realidad un procedimiento de juicio político.
28. Ahora bien, la Corte Constitucional ha determinado que la potestad atribuida, en el artículo 131 de la Constitución, a la Asamblea Nacional es una concreción de la competencia constitucional de fiscalización que el artículo 120.9 de la Constitución le atribuye a la Función Legislativa, que tiene por objeto “la determinación de responsabilidades políticas y su sanción [la censura]”.⁴ En definitiva, esta modalidad de enjuiciamiento político como cualquier otra modalidad de control político, busca “fiscaliza[r] al órgano mediante su actuación política general”.⁵
29. Además, este organismo, en el dictamen interpretativo 1-11-IC/20, ha señalado que el listado de órganos estatales contenido en el artículo 131 de la Constitución configura una “lista taxativa de los sujetos pasivos de enjuiciamiento político y a los cuales se les puede imputar responsabilidad política”.⁶ Es decir, al legislador no le está permitido –mediante ley– ampliar el catálogo de sujetos pasivos de control político.
30. En este contexto, estimo que la Ley Reformatoria pretende ampliar la lista taxativa de sujetos pasivos de juicio político establecida en el artículo 131 de la Constitución,

⁴ CCE, sentencia 122-22-JC/23, 25 de octubre de 2023, párr. 23.

⁵ CCE, sentencia 2137-21-EP/21, 29 de septiembre de 2021, párr. 137.

⁶ CCE, dictamen 1-11-IC/20, 29 de enero de 2020, párr. 17.

incluyendo a los miembros de la Junta Monetaria y de la Junta Financiera. En consecuencia, la mayoría también debió considerar la incompatibilidad normativa de la Disposición Reformatoria Octava de la Ley Reformatoria con el artículo 131 de la Constitución

- 31.** Por todos los argumentos vertidos en este voto salvado, estimo que se debió aceptar la demanda 33-21-IN y declarar la inconstitucionalidad de la Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Monetario y Financiero para la Defensa de la Dolarización.

Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado del juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en la sentencia de la causa 33-21-IN y acumulados, fue presentado en Secretaría General el 11 de octubre de 2024, mediante correo electrónico a las 20:52 y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia. - Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 33-21-IN/24

VOTO SALVADO

Juez constitucional Jhoel Escudero Soliz

1. En la sesión de Pleno de 03 de octubre de 2024, la Corte aprobó con mayoría a favor la sentencia correspondiente a la causa 33-21-IN, en la cual se desestimó la demanda de acción pública de inconstitucionalidad, al considerar que las normas de la Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Monetario y Financiero para la Defensa de la Dolarización (“COMF”) que fueron impugnadas no son contrarias a la Constitución.
2. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), respetuosamente disiento del razonamiento de mayoría, por las razones expuestas en este voto. En este voto esencialmente sostendré que, los artículos 1, 5, 8, 10 y 11 numerales 1 y 7, y artículo 89 de la Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Monetario y Financiero para la Defensa de la Dolarización con contrarios a la Constitución y debieron ser declarados inconstitucionales, tal como lo expongo a continuación:

¿El artículo 1 de la Ley Reformatoria relacionado a las buenas prácticas internacionales, transgrede el artículo 419 de la CRE porque regula la aplicación directa de parámetros y normas internacionales sin contar con la ratificación de tratados internacionales de parte de la Asamblea Nacional?¹

3. Respetuoso del criterio de la mayoría, considero que, al disponer que los organismos con capacidad regulatoria busquen acoger a nombre de un marco referencial los estándares técnicos internacionales para expedir normativa en el ejercicio de sus funciones, se afectan varias reglas propias, relativas a la capacidad regulativa del Estado y a la soberanía económica financiera que ostenta la república para evaluar la compatibilidad o no de parámetros, directrices y normas internacionales en materia financiera con la Constitución, las que regulan los sistemas financieros y la política económica nacional. Por lo tanto, desconocer el campo de aplicación de las denominadas prácticas internacionales introducidas por el artículo 1 altera el principio

¹ **Artículo 1.-** A continuación del artículo 6 del Libro 1 del Código Orgánico Monetario y Financiero, agréguese el siguiente artículo no numerado: 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.

constitucional de soberanía en su dimensión económica y financiera, particularmente en lo relativo al manejo de las políticas monetaria, financiera y cambiaria (art. 302 CRE).

4. La norma impugnada permite que el Estado acoja normas técnicas internacionales elaboradas por órganos técnicos en materia financiera de las cuales no es posible tener certeza de las implicaciones que ocasione para el país el adoptar las referidas directrices internacionales contempladas, como por ejemplo, en las normas de Basilea 1 y 2, ni las consecuencias que se van a generar a la luz del derecho internacional. Esta imprecisión afecta directamente al principio democrático y a las exigencias constitucionales de recepción de normas internacionales conforme los parámetros de compatibilidad constitucional como lo prevén los Art. 416, 417, 419 y 421 de la CRE.
5. Si bien puede resultar necesario que los modelos regulatorios nacionales sean compatibles con los internacionales, esta exigencia debe realizarse conforme la constitución a fin de garantizar su compatibilidad y evitar aceptar de forma general normas que carezcan de control constitucional y político en un área sensible como es la política económica, monetaria y financiera del país. En ese sentido, se puede considerar que la Constitución de Ecuador respecto de las normas constitucionales que regulan las instituciones y límites al sistema financiero son muy específicas y pueden funcionar en contextos de auge o crisis, según sea el caso, la respuesta a estas situaciones dependen en gran medida de la regulación de los marcos jurídicos. Las constituciones sociales, como es el caso de Ecuador conforme el Art. 1 de la CRE, prevén mecanismos constitucionales para regular y controlar las normas externas que sean compatibles con las constituciones y su finalidad social las que no se muestran compatibles con el Art. 1 de la reforma al COMF.
6. La soberanía alude a la autoridad máxima en la cual reside el poder político y, en su dimensión externa, implica la independencia para ejercer dicho poder, sin la intromisión de otros Estados o entes externos. De acuerdo con el artículo 1 del texto constitucional, la soberanía radica en el pueblo ecuatoriano, erigiéndose como un elemento constitutivo del Estado. Esta soberanía se expresa en diversos ámbitos en la Constitución, como la soberanía alimentaria (art. 13 CRE), energética (art. 15 CRE), territorial (art. 4 y 158 CRE), soberanía económica (art. 283 y ss. CRE), entre otros.²
7. La soberanía económica se refiere a la potestad que tienen los Estados de determinar los modelos que se implementan en el marco de la economía nacional, sin injerencia de otros Estados o entes externos. Las políticas monetarias y cambiarias, por su parte, comprenden una serie de instrumentos orientados a la emisión de unidades monetarias,

² Ver voto salvado en el dictamen 3-22-RC/22, 31 de agosto de 2022.

al control de la tasa de cambio, a la determinación del régimen cambiario, al establecimiento de los tipos de interés, entre otros objetivos.³

8. La norma bajo análisis al disponer que se incorporen estándares técnicos internacionales por parte de los organismos con capacidad reguladora implica una injerencia en la política monetaria y financiera, que afecta directamente la soberanía económica del país, pues las directrices internacionales son creadas en función de otras realidades económicas que no se compadecen con la realidad nacional.
9. Estos aspectos de la soberanía monetaria que actualmente mantiene el Ecuador se verían afectados sustancialmente a desestimar la acción pública de inconstitucionalidad, y lastimosamente este aspecto no fue analizado en la sentencia de mayoría. Por lo que considero que el artículo 1 de la Ley Reformatoria debió ser declarado inconstitucional.

¿Los artículos 1, 5, 8, 10 y 11 numerales 1 y 7 de la Ley Reformatoria contravienen el principio de unidad de materia establecido en el artículo 136 de la CRE?

10. Esta Corte ha señalado que el artículo 136 de la CRE establece el principio de unidad de materia que tiene como finalidad la racionalización de la actividad legislativa no solo en relación con el diseño de cuerpos normativos dotados de coherencias, sino también con la democracia deliberativa y la organización de un adecuado debate público centrado en una materia más o menos delimitada sin dispersiones inadecuadas.⁴
11. En esa misma línea, este organismo precisó que la unidad de materia pretende que exista un debate legislativo transparente sobre las distintas disposiciones de una materia, sin las dificultades que acarrea el introducir al debate normas *satélites* sin ningún tipo de relación con la materia en discusión. De esta manera, no sólo se trata de la satisfacción de una mera formalidad en el proceso legislativo, sino de un mandato constitucional en busca de técnica legislativa al momento de evaluar la pertinencia de que distintas disposiciones de un proyecto de ley formen un solo cuerpo normativo coherente.⁵
12. Ahora bien, en el caso en estudio se introdujo en el artículo 10 normas que otorgan a la Junta de Política y Regulación Financiera varias facultades para regularizar el sector de los seguros de salud prepagada a través de la formulación de una política de seguros,

³ *Ibídem*

⁴ CCE, sentencia 58-11-IN/22, 12 de enero de 2022, párrafo 61.

⁵ *Ibídem*, párr. 62.

la emisión de resoluciones, expedición de regulaciones micro prudenciales.⁶ Frente a ello, es importante considerar que el Código Orgánico Monetario en su ámbito persigue establecer el marco de políticas, regulaciones, supervisión, control y rendición de cuentas que rigen el sistema monetario y financiero.

13. Por lo tanto, el otorgar a la Junta potestades para regular el sector de medicina prepagada riñe con el principio de la unidad de materia, pues no se orienta a normar aspectos de política monetaria sino a regular un sector que ya cuenta con normativa expresa que lo rige. Así, el sector de medicina prepagada se dirige por normas específicas entre las cuales es posible señalar a la Ley Orgánica de Salud, la Ley Orgánica que Regula a la Compañías que Financien Servicios de Atención Integral de Salud y su Reglamento, resoluciones emitidas por la Superintendencia de Compañías, inclusive este sector está bajo la rectoría de la Agencia de Aseguramiento de la Calidad de los Servicios de Salud y Medicina prepagada ACESS, y de la Superintendencia de Compañías.

⁶ Artículo 10.- Sustitúyase el artículo 14 del Libro 1 del Código Orgánico Monetario y Financiero por el siguiente: Ámbito Corresponde a la Junta de Política y Regulación Financiera lo siguiente:

1. Formular las políticas crediticia, financiera, incluyendo la política de seguros, servicios de atención integral de salud prepagada y valores;
2. Emitir las regulaciones que permitan mantener la integralidad, solidez, sostenibilidad y estabilidad de los sistemas financiero nacional, de valores, seguros y servicios de atención integral de salud prepagada en atención a lo previsto en el artículo 309 de la Constitución de la República del Ecuador;
3. Expedir las regulaciones micro prudenciales para los sectores financiero nacional, de valores, seguros y servicios de atención integral de salud prepagada, con base en propuestas presentadas por las respectivas superintendencias, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia y sin perjuicio de su independencia;
4. Formular políticas y expedir regulaciones que fomenten la inclusión financiera en el país, en coordinación con entidades del sector público y privado relacionadas con este ámbito; y,
5. Normar los criterios y protocolos para determinar la existencia de una crisis sistémica, en consulta con el ente rector de las finanzas públicas, enmarcados en lo determinado en el artículo 290, numeral 7 de la Constitución de la República, quedando prohibida la estatización de deudas privadas. En el evento de producirse uno varios de los criterios para determinar la existencia de una crisis sistémica, la Junta de Política y Regulación Financiera deberá comunicar sobre el particular al Presidente de la República y tendrá, dentro del ámbito de sus competencias, la atribución exclusiva de adoptar las decisiones y dirigir las acciones que considere necesarias para afrontarla, atinentes al sistema financiero nacional y los sistemas de valores, seguros y servicios de atención integral de salud prepagada, a través de los organismos de control correspondientes basados en los informes Técnicos respectivos.

Para el cumplimiento de estas funciones, la Junta de Política y Regulación Financiera expedirá las normas en las materias propias de su competencia, sin que puedan alterar las disposiciones legales. La Junta de Política y Regulación Financiera podrá emitir normativa por segmentos, actividades económicas y otros criterios.

La Junta de Política y Regulación Financiera podrá requerir directamente la información que considere necesaria, sin restricción alguna, a las superintendencias contempladas en este Código, al Servicio de Rentas Internas, al Servicio Nacional de Aduanas, a la cartera de Estado a cargo de las finanzas públicas, a la Corporación de Seguro de Depósitos, Fondo de Liquidez y Fondo de Seguros Privados, a la Unidad de Análisis Financiero y al Banco Central del Ecuador. Las instituciones antes mencionadas no podrán aducir su autonomía, ni la condición de reservada para negar la entrega de la información requerida.

La Junta de Política y Regulación Financiera podrá, por intermedio de los respectivos órganos de control, requerir información de las entidades del sistema financiero nacional, de valores, seguros y servicios de atención integral de salud prepagada.

14. En atención a todo lo expuesto, me aparto del criterio de la mayoría y considero que los artículos 1, 5, 8, 10 y 11 numerales 1 y 7 de la Ley Reformatoria sí contravienen el principio de unidad de materia establecido en el artículo 136 de la CRE, pues tratan sobre una temática distinta de la política macroeconómica, cuentan con normativa específica que las regula y no mantienen conexidad al no contar con un eje temático común.

¿Los artículos 19 y 22 de la Ley Reformatoria relacionados al Banco Central del Ecuador son incompatibles con el artículo 303 de la CRE?

15. Con el debido respeto a la decisión de mayoría, considero trascendental que se analice y determine la naturaleza del BCE, pues si bien el artículo 303 de la Norma Fundamental establece que es una entidad autónoma, es imprescindible determinar en qué aspectos se ejerce esa autonomía, así al decidir sobre temas relativos al funcionamiento de la institución, la organización interna, distribución del personal, etc.
16. Sin embargo, es preciso afirmar y aclarar que la formulación de la política monetaria es una tarea exclusiva y excluyente a cargo del presidente de la República. Este análisis sobre los aspectos sobre los cuales el BCE tiene autonomía no se realizó en la sentencia de mayoría, por lo que me alejo de dicha posición considerando que era necesario abordar la naturaleza autónoma del BCE.

¿El artículo 89 de la Ley Reformatoria afecta la disposición de trato diferenciado y preferencial del sector financiero popular y solidario contenida en el artículo 311 de la CRE?

17. En la decisión de mayoría se consideró que el artículo 89 no es contrario a la norma fundamental, pues persigue la solidez y estabilidad del sector financiero, incluido el sector popular y solidario. Conclusión con la cual estoy en desacuerdo por los motivos expuestos a continuación.
18. El sector financiero popular y solidario se caracteriza porque sus integrantes, individual o colectivamente, organizan y desarrollan procesos de producción, intercambio, comercialización, financiamiento y consumo de bienes y servicios, para satisfacer necesidades y generar ingresos, basadas en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad, privilegiando al trabajo y al ser humano como sujeto y fin

de su actividad, orientada al buen vivir, en armonía con la naturaleza, por sobre la apropiación, el lucro y la acumulación de capital.⁷

19. Uno de los objetivos de la economía popular y solidaria es potenciar el desarrollo en las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, y en sus unidades económicas productivas para alcanzar el Sumak Kawsay.⁸ Por lo tanto, este sector por mandato constitucional debe contar con un trato preferencial y diferenciado, es decir requiere un tratamiento distinto y que oriente al desarrollo del sector financiero popular y solidario.
20. Ahora bien, la norma impugnada ordena que todas las instituciones del sistema financiero, incluidas las que integran el sector popular y solidario cumplan con el porcentaje mínimo del 4% en su patrimonio técnico, esto a pretexto de mantener un nivel de suficiencia patrimonial para respaldar adecuadamente sus operaciones.
21. Con el debido respeto de la posición de la mayoría, considero que el artículo 89 de la Ley Reformatoria no observa ni obedece el carácter preferencial y diferenciado del sector popular, sino que lo asimila al sector financiero normal y le exige cumplir con parámetros técnicos sin considerar las peculiaridades del sector. Es totalmente distinto comparar un banco, perteneciente al sector financiero privado, con una cooperativa fundada por comuneros, que se rige por el principio de solidaridad y de participación democrática. Por lo cual, respetuosamente disiento de la decisión de mayoría, al considerar que el artículo 89 desconoce el carácter preferencial del sector popular.
22. Además, considero que en el caso habría sido importante contar con un informe o con la intervención en la audiencia de algún experto delegado del Superintendente de Economía Popular y Solidaria que nos permita conocer el impacto de la norma impugnada en el sector. En mi criterio, la norma en cuestión no distingue a las instituciones de la economía popular y solidaria del resto de instituciones que integran el sistema financiero ordinario, el hecho de fijar un porcentaje menor de patrimonio técnico no es una suficiente distinción. Por todas las consideraciones expuestas, considero que el artículo 89 de la Ley Reformatoria debió ser declarado inconstitucional.

Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

⁷ Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, última reforma publicada en el Suplemento del Registro Oficial 525, de 25 de marzo de 2024, artículo 1.

⁸ *Ibidem*, artículo 3.b).

Razón: Siento por tal, que el voto salvado del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en la sentencia de la causa 33-21-IN y acumulados, fue presentado en Secretaría General el 18 de octubre de 2024, mediante correo electrónico a las 15:25; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia. - Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 33-21-IN/24

VOTO SALVADO

Juez constitucional Alí Lozada Prado

1. Respetuoso del voto de mayoría, disiento con la decisión adoptada. Las razones de mi discrepancia, manifestadas en las deliberaciones del Pleno de la Corte Constitucional, se expondrán a continuación.
2. El voto de mayoría desestimó las demandas de inconstitucionalidad presentadas contra varios artículos de la Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Monetario y Financiero para la Defensa de la Dolarización, publicada en el suplemento del registro oficial 443, de 3 de mayo de 2021. Si bien estoy de acuerdo con la mayoría de las decisiones adoptadas, disiento de las que se detallarán en los siguientes párrafos. Dado que, en estos casos, el esquema de votación empleado en la Corte se refiere a todas las decisiones que se adoptan, debo emitir un voto salvado, pero aclaro que mi desacuerdo es solo parcial.
3. En primer lugar, discrepo con que no se haya formulado un problema jurídico respecto de la alegación hecha por los demandantes de que el régimen de remoción de los integrantes tanto de la Junta de Política y Regulación Financiera como de la Junta de Política y Regulación Monetaria es contrario a las disposiciones constitucionales sobre el juicio político. Al respecto, cabe señalar lo siguiente:
 - 3.1. El cargo mencionado en el párrafo 42 del voto de mayoría exigía plantearse el problema jurídico de una supuesta inconstitucionalidad del mecanismo de remoción de los integrantes de ambas juntas, puesto que, más allá de su denominación, dicho mecanismo consistiría en un juicio político.
 - 3.2. El planteamiento de este problema jurídico era relevante porque, según los accionantes, el artículo 131 de la Constitución establecería exhaustivamente los funcionarios públicos que pueden ser sometidos a juicio político, por lo que una norma de rango legal no podría ampliar su número (en este contexto, por ejemplo, podría haberse examinado el razonamiento constante en la sentencia 1-11-IC/20).
 - 3.3. Además, el cargo planteaba una cuestión importante, la relativa a si la ley consumó un fraude a la Constitución porque, según los accionantes, se habría ampliado el alcance del juicio político establecido en la Constitución, simplemente con la utilización de un nombre distinto.

- 3.4. Por último, cabe aclarar que, dado que el voto de mayoría no formuló ni respondió a un problema jurídico respecto de este cargo, la decisión adoptada no constituye cosa juzgada respecto del mismo y, por lo tanto, este tema bien podría volver a plantearse en el futuro, de acuerdo a lo previsto en el artículo 96.3 de la LOGJCC. En este sentido, me abstengo de opinar sobre cómo habría tenido que responderse al problema jurídico mencionado.
4. Mi segunda diferencia con el voto de mayoría se refiere al alcance de su antepenúltimo problema jurídico, es decir, el de si las normas sobre el Banco Central incluidas en la ley impugnada afectan la facultad exclusiva de la Función Ejecutiva para formular las políticas financiera y monetaria del país, facultad prevista en el artículo 303 de la Constitución. Al respecto, debo mencionar lo siguiente:
- 4.1. Los cargos contenidos en el párrafo 39 y en la parte final del párrafo 51 del voto de mayoría exigían ampliar dicho problema jurídico para referirlo, no solo a las normas sobre el Banco Central, sino, también, a las reglas introducidas sobre la Junta de Política y Regulación Financiera y la Junta de Política y Regulación Monetaria.
- 4.2. Esta ampliación habría permitido un análisis más exhaustivo del asunto que preocupa a los accionantes, consistente en que las normas introducidas en la ley impugnada habrían, en la práctica, sustraído de la Función Ejecutiva la definición y rectoría de las políticas monetaria y financiera.
- 4.3. En este caso, también cabe aclarar que, dado que el voto de mayoría no formuló ni respondió a un problema jurídico respecto de si las regulaciones de la Junta de Política y Regulación Financiera y de la Junta de Política y Regulación Monetaria incluidas en la ley impugnada afectan la facultad exclusiva de la Función Ejecutiva para formular las políticas financiera y monetaria del país, la decisión adoptada no constituye cosa juzgada respecto de este tema y, por lo tanto, podría volver a plantearse en lo posterior, de acuerdo a lo establecido en el artículo 96.3 de la LOGJCC. Y, en este sentido, me abstengo de opinar sobre cómo habría tenido que responderse al problema jurídico mencionado.
5. Mi última discrepancia del voto de mayoría se refiere a la respuesta dada al problema relativo a si las reglas para el nombramiento de los integrantes de la Junta de Política y Regulación Financiera y de la Junta de Política y Regulación Monetaria son contrarios a los principios de interculturalidad y plurinacionalidad. Este cuestionamiento implicaba dilucidar si la ley habría omitido una obligación constitucional de crear una medida de acción afirmativa a favor de las personas que forman parte de los pueblos y nacionalidades indígenas en la integración de las

mencionadas juntas. En mi opinión, simplemente, se debía concluir que la Constitución no prevé tal obligación. Sin embargo, el voto de mayoría, si bien descarta la inconstitucionalidad alegada, incluye la afirmación de que “la norma impugnada no se contrapone a que el Estado, a través de las entidades reguladas por el COMF, adopten medidas de acción afirmativa”; lo que, evidentemente, no tiene relación con el problema jurídico que se debía contestar, relativo a las disposiciones legales que regulan la integración tanto de la Junta de Política y Regulación Financiera como de la Junta de Política y Regulación Monetaria.

6. En los términos antes indicados dejo constancia de mis disensos con el voto de mayoría que justifican la emisión de este voto salvado.

Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado del juez constitucional Alí Lozada Prado, anunciado en la sentencia de la causa 33-21-IN y acumulados, fue presentado en Secretaría General el 18 de octubre de 2024, mediante correo electrónico a las 17:08; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia. - Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 33-21-IN/24

VOTO SALVADO

Jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes

1. En virtud de los artículos 92 y 93 de la Ley Orgánica de garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y del artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, con respeto a la decisión de mayoría, formulo mi voto salvado respecto de la sentencia 33-21-IN/24, emitida en la sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional de 3 de octubre de 2024.
2. En la decisión de la mayoría se resolvió sobre la constitucionalidad de varias disposiciones de la “Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Monetario y Financiero para la Defensa de la Dolarización” (“**Ley Reformatoria**”). Luego del análisis respectivo, se desestimó los cargos de inconstitucionalidad por la forma presentados por los accionantes respecto a: buenas prácticas internacionales y unidad de materia. Así mismo, se desestimó las alegaciones de inconstitucionalidad por el fondo referentes a: requisitos para ser miembro de la Junta de Política y Regulación Monetaria y de la Junta de Política y Regulación Financiera; proceso para la designación y posesión de los miembros de la Junta de Política y Regulación Financiera y de la Junta de Política y Regulación Monetaria; naturaleza del Banco Central; control que realiza la Contraloría General del Estado al Banco Central; y, nivel de suficiencia patrimonial de las entidades del sistema financiero, incluido el sector popular y solidario.
3. Considero que la ley es inconstitucionalidad por la forma, en relación con el principio de unidad de materia; y por el fondo, respecto de las disposiciones relacionadas con el sector financiero popular y solidario (artículo 89 de la Ley Reformatoria). Mi discrepancia con el voto de mayoría se fundamenta en los argumentos que se exponen a continuación.

1. Análisis constitucional

1.1. Constitucionalidad por la forma: análisis y resolución sobre la posible contravención del principio de unidad de materia establecido en el artículo 136 de la Constitución.

4. De acuerdo con las demandas, los accionantes alegaron la inconstitucionalidad por la forma de la Ley Reformatoria al contravenir el artículo 136 de la Constitución que reconoce el principio de unidad de materia. Al respecto, los accionantes principalmente mencionaron que:
 - 4.1. Los artículos 5, 8, 10 y 11 de la Ley Reformatoria dan a la Junta de Política y Regulación Financiera competencia para formular políticas y regulación “crediticia, financiera, de valores, seguros y servicios de atención integral de salud prepagada”. Por tanto, estas disposiciones transgredirían el principio de unidad de materia al tener “otro objetivo y finalidad” distintos a los de la Ley Reformatoria.
 - 4.2. La disposición reformativa octava de la Ley Reformatoria, que incorpora el procedimiento de remoción de los miembros de las Juntas a la Ley orgánica de la Función Legislativa, es contraria al principio de unidad de materia debido a que “no es admisible que, en una ley tramitada mediante la vía de urgencia económica [...] se modifique la ley con la que desempeña su labor la Asamblea Nacional”.
 - 4.3. La Ley Reformatoria “recae en su conjunto en franca oposición con lo previsto [en] el artículo 136 de la Constitución” puesto que abarca más de una materia, “incluso trata de materias que no guardan ninguna relación con lo monetario y financiero”.
5. El voto de mayoría concluye que los artículos 1, 5, 8, 10, 11 y la disposición reformativa octava de la Ley Reformatoria sí respetan el principio de unidad de materia. Para llegar a esta conclusión, la decisión de mayoría realiza un análisis sobre la conexidad temática: revisa las temáticas abordadas por artículos impugnados y la disposición reformativa que los accionantes plantearon que no tenían unidad normativa. Enseguida, respecto de estas disposiciones, infiere que el tema dominante corresponde a “reformas a regulaciones, supervisión y control de los sistemas monetarios, financieros y de seguros”.
6. No comparto con el análisis realizado por el voto de mayoría porque se limita a identificar el eje temático de la Ley Reformatoria solamente a partir las seis disposiciones impugnadas (artículos 1, 5, 8, 10, 11 y la disposición reformativa octava). Desde ese campo, determina que hay tres materias reguladas: i) alusión a las buenas prácticas internacionales; ii) incorporación de los servicios de atención integral de salud prepagada a la regulación de una de las Juntas; iii) incorporación del procedimiento de remoción de los miembros de las Juntas a la Ley Orgánica de la Función Legislativa; y deja de lado al resto de temáticas que la ley aborda en su conjunto.

7. La jurisprudencia de este Organismo ha enfatizado que la tramitación de los proyectos de ley de urgencia económica, por su naturaleza, deben tener un control riguroso del principio de unidad de materia. Esto se debe principalmente a dos razones: 1) los temas que tratan estas normas son altamente técnicos y complejos; 2) los tiempos de su tramitación son más cortos y permiten menor deliberación. Por lo mismo, controlar el respeto al principio de unidad normativa es fundamental “a fin de salvaguardar que no hayan existido dispersiones normativas inadecuadas que hayan imposibilitado arribar a consensos políticos dentro del plazo constitucional y emitir una respuesta legislativa al proyecto recibido”.¹
8. Considero que correspondía a esta Corte, en la verificación de la conexidad temática, realizar un control más exigente sobre la sujeción al principio de unidad de materia en la Ley Reformatoria. Este control, a mi modo de ver, implicaba definir el eje temático a partir del análisis de la totalidad de la Ley Reformatoria; y no solo a partir de las disposiciones alegadas por los accionantes. Por la naturaleza de una ley de urgencia económica, considero que el análisis de este principio no debió limitarse a verificar la unidad normativa de las disposiciones identificadas por los accionantes, porque estas no abarcan la totalidad de los temas y materias tratadas en la norma impugnada. Aún más, no considero que haya una justificación jurídica para haberse limitado a constatar la unidad normativa de los artículos impugnados pues los accionantes también argumentaron que **la norma en su conjunto** no respetaba la unidad de materia.²
9. La norma impugnada es una Ley Reformatoria que incluye varias modificaciones al Código Orgánico Monetario y Financiero. La naturaleza y amplitud de la ley exigía un análisis riguroso del principio de unidad normativa para determinar el tema dominante a partir de su contraste con las normas que incluyen reformas específicas y no limitarse a verificar el contenido de las disposiciones específicas señaladas por los accionantes. A mi juicio, solo a partir de este análisis se podría concluir si entre el contenido genérico de la Ley Reformatoria y las disposiciones que los accionantes consideran inconstitucionales existe una conexidad clara, específica, estrecha, necesaria y evidente. Esto implica que, especialmente en el caso de ley económicas urgentes, la Corte está obligada a verificar un alto grado de satisfacción del principio de unidad de materia.³

1.2. Constitucionalidad por el fondo: análisis y resolución sobre la posible transgresión de la Ley Reformatoria al trato diferenciado y preferencial del sector financiero popular y solidario.

10. Los accionantes alegaron la inconstitucionalidad por el fondo del artículo 89 de la Ley Reformatoria porque a su criterio contraría los artículos 309 y 311 de la Constitución. Al respecto, indicaron que:

- 10.1.** El artículo 309 de la Constitución, “expresa claramente las condiciones de especificidad y diferenciación con los que cada uno de los sectores financieros (público, privado y popular y solidario) contará en cuanto a normativa y entidades de control”. Indicaron que el artículo 311 de la Constitución “estipula un tratamiento diferenciado y preferencial del Estado, en la medida en que impulsen el desarrollo de la economía popular y solidaria”. Al respecto, alegaron que el artículo 89 de la Ley Reformatoria en sus incisos 2 y 3 “fusiona las normas respecto al patrimonio técnico y la suma ponderada por riesgo de activos y contingentes sin especificar ni diferenciar a los sectores financieros público, privado y popular y solidario” y crea “condiciones igualitarias tanto para las entidades sujetas a la superintendencia de Bancos como a la de Economía Popular y Solidaria, atentando de esta manera al tratamiento diferenciado y preferencial que deben recibir las entidades de la economía popular y solidaria para su desarrollo”. Además, agregaron que en el inciso 4 “unifica la condición respecto al patrimonio técnico y los activos totales y contingentes de las entidades de los sectores financieros público, privado y las de los segmentos I y 2 del sector financiero popular y solidario”.
- 10.2.** En el mismo sentido, alegaron que “de 219 cooperativas, solo una del segmento 1 cumple los requisitos de solvencia establecidos por esta ley. Y respecto al patrimonio técnico, de las 219, solo 49 se ajustan a las condiciones estipuladas. Por lo cual, 538 cooperativas, podrían estar en riesgo”.
- 10.3.** Consideraron que estas disposiciones son contrarias a lo establecido en la Constitución “al fijar de manera inflexible e irracional unas condiciones que no atienden ni se ajustan a la realidad del sector financiero de la economía popular y solidario [sic] condenando a las cooperativas de ahorro y crédito, cajas de ahorro, bancos comunales y cajas comunales a su segura desaparición de las finanzas del Ecuador”.

¹CCE, sentencia 58-11-IN/22, 12 de enero de 2022, párr. 71.

²Por ejemplo, la demanda 48-21-IN también se refiere en general a que la Ley Reformatoria “recae en su conjunto, en franca oposición con lo previsto en el artículo 136 de la Constitución”.

³CCE, 58-11-IN/22, 12 de enero de 2022, párr. 78; y, 110-21-IN/22 y acumulados, 28 de octubre de 2022, párr. 45.

10.4. Señalaron que la intención del artículo 89 de la Ley Reformatoria “es homogenizar las condiciones de funcionamiento y control del sistema financiero cooperativo frente al privado”. Esto significaría que “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”.

10.5. Argumentaron que el artículo 89 de la norma impugnada “sitúa a un mismo nivel, y sin establecer distinción entre los bancos privados y las cooperativas”. Además, consideraron que, la Ley Reformatoria establecería “condiciones idénticas o muy similares” para el funcionamiento de las cooperativas frente a instituciones financieras privadas. Finalmente, concluyeron que ello “determinará su cierre inminente o su absorción por el sistema financiero privado.”

11. Al respecto, la sentencia de mayoría planteó el siguiente problema jurídico:

¿El artículo 89 de la Ley Reformatoria afecta la disposición de trato diferenciado y preferencial del sector financiero popular y solidario contenida en el artículo 311 de la CRE?

12. Sin embargo, de la revisión de los argumentos presentados,⁴ observo que los accionantes alegan que el artículo 89 de la Ley Reformatoria es contrario tanto al artículo 309 como al 311 de la CRE. En virtud de ello, no comparto que el voto de mayoría haya centrado su análisis en una sola disposición constitucional porque: 1) la Constitución no se limita a reconocer el trato preferencial y diferenciado para el sector financiero popular y solidario en un solo artículo; y 2) el voto de mayoría tampoco dio razones para justificar la falta de pronunciamiento respecto de la constitucionalidad del artículo 89 de la Ley Reformatoria a la luz del artículo 309 de la Constitución. Por lo expuesto, considero que era pertinente formular el problema jurídico de la siguiente manera:

¿El artículo 89 de la Ley Reformatoria afecta la disposición de trato diferenciado y preferencial del sector financiero popular y solidario contenida en los artículos 309 y 311 de la CRE?

13. En este sentido, el artículo 309 de la CRE determina que:

El sistema financiero nacional se compone de los sectores público, privado, y del popular y solidario, que intermedian recursos del público. **Cada uno de estos sectores contará**

⁴ Causas 44-21-IN y 48-21-IN, acumuladas al caso 33-21-IN.

con normas y entidades de control específicas y diferenciadas, que se encargarán de preservar su seguridad, estabilidad, transparencia y solidez. Estas entidades serán autónomas. Los directivos de las entidades de control serán responsables administrativa, civil y penalmente por sus decisiones [énfasis añadido].

14. Por su parte, artículo 311 de la CRE estipula lo siguiente:

El sector financiero popular y solidario se compondrá de cooperativas de ahorro y crédito, entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales, cajas de ahorro. **Las iniciativas de servicios del sector financiero popular y solidario, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas, recibirán un tratamiento diferenciado y preferencial del Estado, en la medida en que impulsen el desarrollo de la economía popular y solidaria** [énfasis añadido].

15. Al respecto, en la sentencia de la mayoría se identifica que el artículo 89 de la Ley Reformatoria al COMF dispone a las entidades del sistema financiero, incluido el sector popular y solidario, mantener un nivel de suficiencia patrimonial “a fin de respaldar adecuadamente sus operaciones”. En esta línea, la sentencia analizó algunos incisos del artículo citado y concluyó que la norma impugnada no es incompatible con el artículo 311 de la CRE.

16. Disiento con el análisis realizado. En lo principal, el artículo 89 de la Ley Reformatoria dispone lo siguiente:

i) **Las entidades del sector financiero nacional, los grupos financieros y grupos popular y solidario,** sobre la base de los estados financieros consolidados y/o combinados, están obligados a mantener en todo tiempo, una relación entre su patrimonio técnico y la suma ponderada por riesgo de sus activos y contingentes, no inferior al nueve por ciento (9%) [énfasis añadido].

ii) **La** relación entre el patrimonio técnico y los activos totales y contingentes de **las entidades de los sectores financieros público, privado y las de los segmentos 1 y 2 del sector financiera popular y solidario** no podrá ser inferior al cuatro por ciento (4%). La Junta de Política y Regulación Financiera regulará los porcentajes aplicables al resto de segmentos del sector financiero popular y solidario [énfasis añadido].

17. A mi consideración, estas dos disposiciones establecen dos porcentajes mínimos **exactamente iguales tanto a los sectores financieros como a los sectores popular y solidario.** El primero referente a la **relación** entre su **patrimonio técnico y la suma ponderada por riesgo de sus activos y contingentes.** El segundo respecto a la relación entre el **patrimonio técnico y los activos totales y contingentes.**

18. Pese a ello, la sentencia de mayoría indica, de forma general, que la norma impugnada no equipara al sector financiero popular y solidario con otras porque “[c]ontrario al resto de entidades financieras que deben cumplir con el 9%, los segmentos 1 y 2 del sector popular y solidario deben cumplir con mínimo 4%”. Esto, sin advertir que en los porcentajes mínimos que establece el artículo impugnado sí se coloca en un mismo nivel a los distintos sectores, como se enfatiza en la cita textual del artículo 89 de la Ley Reformatoria.
19. Con la sola lectura de los incisos citados en el párrafo 16 de este voto, se observa que el 9% y 4 %, como mínimos porcentuales, son exigibles tanto para las entidades del sector financiero nacional público y privado, como para el sector popular y solidario.
20. Por lo anterior, a diferencia de lo analizado en el voto de mayoría, considero que el artículo 89 de la Ley Reformatoria es contrario a los artículos 309 y 311 de la Constitución puesto que no contempla normas específicas y diferenciadas para el sector financiero popular y solidario, menos aún un tratamiento preferencial por parte del Estado. Por el contrario, establece disposiciones que, lejos de preservar la seguridad, estabilidad y solidez de este sector, imponen un nivel de suficiencia patrimonial alejado de la realidad de las entidades financieras de este sector.
21. En razón de lo expuesto, considero que debía declararse la inconstitucionalidad por el fondo del artículo 89 de Ley Reformatoria.

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en la sentencia de la causa 33-21-IN y acumulados, fue presentado en Secretaría General el 18 de octubre de 2024, mediante correo electrónico a las 22:03; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia. - Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL