

Quito, D.M. 10 de noviembre de 2021

**CASO No. 53-11-IN y acumulados**

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

**SENTENCIA**

**Tema:** Esta sentencia resuelve tres demandas de acción pública de inconstitucionalidad por el fondo y la forma presentadas en contra de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado. Una vez efectuado el análisis correspondiente, la Corte Constitucional desestima las demandas propuestas por no encontrar incompatibilidades normativas con la Constitución por razones de forma y fondo, sin embargo, declaró la interpretación conforme del artículo 28 de la ley.

**I. Antecedentes**

**1.1. Caso No. 53-11-IN**

1. El 24 de octubre de 2011, Blasco Peñaherrera Solah, en su calidad de presidente de la Cámara de Comercio de Quito, presentó una acción pública de inconstitucionalidad por el fondo y por la forma en contra de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado<sup>1</sup> (en adelante “LORCPM”), publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 555 de 13 de octubre de 2011.
2. El 7 de diciembre de 2011, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional para el período de transición admitió a trámite el caso No. 53-11-IN<sup>2</sup> y corrió traslado a la Presidencia de la República (en adelante “Presidencia”), a la Asamblea Nacional (en adelante “Asamblea” o “legislativo”) y a la Procuraduría General del Estado (en adelante “Procuraduría”) a fin de intervenir defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma demandada<sup>3</sup>.
3. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria de 19 de enero de 2012, la sustanciación de la presente causa le correspondió al entonces juez constitucional Patricio Herrera Betancourt, quien avocó

<sup>1</sup> En su demanda, además, solicitó la suspensión provisional de la ley impugnada.

<sup>2</sup> En la mencionada decisión, la Sala de Admisión no se pronunció sobre la solicitud de suspensión provisional de las normas impugnadas.

<sup>3</sup> Presentaron su escrito defendiendo la constitucionalidad de la norma impugnada el 10 de enero de 2012 el delegado del Procurador General del Estado, el 11 de enero de 2012 el secretario nacional jurídico de la Presidencia y el 12 de enero de 2012 el presidente del legislativo.

conocimiento el 28 de mayo de 2012 y convocó a audiencia pública, la cual se llevó a cabo el 2 de julio de 2012<sup>4</sup>.

4. El 2 de agosto de 2012, el entonces juez constitucional sustanciador Patricio Herrera Betancourt informó la acumulación del caso No. **25-12-IN** al caso No. **53-11-IN** y convocó a audiencia pública, la cual se llevó a cabo el 5 de septiembre de 2012<sup>5</sup>.
5. De conformidad con el resorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria de 11 de diciembre de 2012, la sustanciación de la presente causa le correspondió a la entonces jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote, quien avocó conocimiento el 3 de enero de 2013.
6. El 22 de agosto de 2013, la entonces jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote informó la acumulación del caso No. **22-12-IN** al caso No **53-11-IN** y acumulado y convocó a audiencia pública, la cual se llevó a cabo el 29 de agosto de 2013<sup>6</sup>.
7. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, de conformidad con el sorteo efectuado en sesión del Pleno de 19 de marzo de 2019, la sustanciación de la presente causa le correspondió al juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, quien avocó conocimiento el 17 de septiembre de 2019.

## **1.2. Caso No. 22-12-IN**

8. El 5 de abril de 2012, Antonio Acosta Espinosa presentó una acción pública de inconstitucionalidad por el fondo y por la forma en contra de los incisos segundo y cuarto de la Primera Disposición Transitoria y el numeral 3 de la Vigésimo Segunda de las Disposiciones Derogatorias y Reformatorias de la LORCPM<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> Conforme la razón emitida el 2 de julio de 2012 (fs. 144 y 145), a la mencionada diligencia comparecieron: Blasco Peñaherrera Solah y su abogado defensor Luis Ramiro Sarzosa; Martha Ganchozo en representación del entonces Presidente de la República; Jimmy Carvajal en representación del Procurador General del Estado. No concurrió a la misma Fernando Cordero Cueva en su calidad de presidente de la Asamblea Nacional.

<sup>5</sup> Conforme la razón emitida el 5 de septiembre de 2012 (fs. 190), a la mencionada diligencia comparecieron: Miguel Angulo Gaona y Mario Reyes Vasco y su abogado defensor Ramiro García Falconí; Martha Ganchozo en representación del entonces Presidente de la República; Andrés Castillo en representación del Procurador General del Estado. No concurrió a la misma Fernando Cordero Cueva en su calidad de presidente de la Asamblea Nacional.

<sup>6</sup> Conforme la razón emitida el 29 de agosto de 2013 (fs. 210), a la mencionada diligencia comparecieron: Miguel Angulo Gaona y Mario Reyes Vasco y su abogado defensor Ramiro García Falconí; Antonio Acosta Espinosa y su abogado defensor Rafael Oyarte Martínez; Martín Vergara en representación del entonces Presidente de la República; Fausto Flores en representación del Procurador General del Estado. No concurrieron a la misma Fernando Cordero Cueva en su calidad de presidente de la Asamblea ni Blasco Peñaherrera Solah.

<sup>7</sup> En su demanda, además, solicitó la suspensión provisional de los incisos segundo y cuarto de la primera disposición transitoria.

9. El 30 de mayo de 2012, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional para el período de transición admitió a trámite el caso No. **22-12-IN**<sup>8</sup> y corrió traslado a la Presidencia, la Asamblea y la Procuraduría a fin de intervenir defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma demandada<sup>9</sup>.
10. El 19 y 27 de junio y el 6 de julio de 2012, Antonio Acosta Espinosa insistió en su solicitud de medidas cautelares respecto de lo cual no existió pronunciamiento alguno.
11. El 11 de junio de 2013, el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria resolvió la acumulación del caso No. **22-12-IN** al caso No. **53-11-IN y acumulado**.

### **1.3. Caso No. 25-12-IN**

12. El 2 de mayo de 2012, Miguel Angulo Gaona y Mario Reyes Vasco presentaron una acción pública de inconstitucionalidad por el fondo en contra del numeral 5 de la Vigésimo Segunda de las Disposiciones Derogatorias y Reformatorias y la Primera Disposición Transitoria de la LORCPM.
13. El 30 de mayo de 2012, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional para el período de transición admitió a trámite el caso No. **25-12-IN** y corrió traslado a la Presidencia, la Asamblea y la Procuraduría a fin de intervenir defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma demandada<sup>10</sup>. Así mismo, dispuso su acumulación al caso No. **53-11-IN**.

## **II. Alegaciones de las partes**

### **2.1 Fundamentos y pretensiones de las acciones**

#### **2.1.1 Caso No. 53-11-IN**

14. El señor Blasco René Peñaherrera Solah, en su calidad de Presidente de la Cámara de Comercio de Quito, solicitó que se declare la inconstitucionalidad de la LORCPM por vicios de forma y de fondo.
15. En primer lugar, el accionante señaló que la ley debió regular la libertad de empresa y de contratación para promover la competencia económica de conformidad con los artículos 284 numeral 8 y 336 de la Constitución, sin embargo alegó que el **artículo 28**

---

<sup>8</sup> En la mencionada decisión, la Sala de Admisión no se pronunció sobre la solicitud de suspensión provisional de una de las normas impugnadas.

<sup>9</sup> Presentaron su escrito defendiendo la constitucionalidad de la norma impugnada el 9 de julio de 2012 tanto el secretario nacional jurídico de la Presidencia de la República como el delegado del Procurador General del Estado y el 10 de julio de 2012 el presidente de la Asamblea Nacional.

<sup>10</sup> Presentaron su escrito defendiendo la constitucionalidad de la norma impugnada el 9 de julio de 2012 el secretario nacional jurídico de la Presidencia de la República y el 16 de julio de 2012 tanto el delegado del Procurador General del Estado como el presidente de la Asamblea Nacional.

de la LORCPM *“propicia y permite prácticas y normativas restrictivas a la competencia y la creación de monopolios”*.

16. Continuando con su demanda, conforme el artículo 136 de la Constitución y el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa (en adelante “LOFL”), el accionante indicó que en la LORCPM no existió unidad de materia porque se incluyeron reformas a otras leyes no vinculadas a ella. Concretamente, señaló que las **Disposiciones Reformatorias Vigésimo Segunda y Vigésimo Tercera** incluyeron reformas a otros cuerpos normativos<sup>11</sup>; mientras que las **Disposiciones Transitorias Primera y Segunda** *“establecen normas para la aplicación de esas reformas, por tanto es claro que son temas extraños a la materia de la ley”*. Además, expresó que no existe unidad de materia porque el efecto de imponer un límite de propiedad del 6% para que un accionista de una institución financiera tenga participación en cualquier otra actividad económica más bien provoca una concentración en pocos dueños del capital de dichas instituciones.
17. Por otro lado, el accionante señaló que el artículo **35 de la LORCPM** contraviene lo dispuesto en el artículo 1 de la Constitución pues *“conforma una Junta de Regulación con miembros designados por el Presidente de la República”*. Además, alegó que se encuentra en contradicción con los artículos 335 y 336 de la Constitución porque *“la Ley establece atribuciones para la Función Ejecutiva que no le corresponden pues las obligaciones son del Estado y debería crearse un organismo estatal”*.
18. Adicionalmente, el accionante señaló que el artículo **35 de la LORCPM** no cumple con el artículo 95 de la Constitución relacionado con el derecho a la participación ciudadana en asuntos de interés público porque *“son designaciones [miembros de la Junta de Regulación] que dependen directamente de la Presidencia de la República”*. Agregó que también se contraviene el artículo 210 de la Constitución ya que le corresponde la Función de Transparencia y Control Social *“nombrar a los miembros de los organismos estatales”*.
19. Por otro lado, el accionante alegó que se inobserva el artículo 238 de la Constitución toda vez que en virtud del artículo 33 de la LORCPM *“este organismo [Junta de Regulación] del Ejecutivo podría tener directa intervención en los gobiernos autónomos descentralizados, que constitucionalmente tienen garantizado su autonomía”*.
20. En cuanto al artículo **32 de la LORCPM**, el accionante indicó que contraviene el artículo 335 de la Constitución debido a que la atribución otorgada en la ley al Presidente de la República de definir la política de precios le corresponde al Estado ecuatoriano, por lo que *“debió crearse un ente estatal conforme las normas constitucionales antes señaladas”*.

---

<sup>11</sup> La Ley General de Instituciones del Sistema Financiero (en adelante “LGISF”) y a la Ley de Radio y Televisión (en adelante “LRTV”).

21. Finalmente, el accionante señaló que al establecerse que la Junta de Regulación tendrá las funciones previstas en el Reglamento a la ley se contraviene lo previsto en el artículo 226 de la Constitución. En el mismo sentido, alegó la contradicción con el artículo 232 de la Constitución por cuanto *“la Junta Reguladora al ser organismo de control no podría estar compuesta por los mismos controlados, es decir, por el mismo gobierno”*.
22. En la audiencia celebrada ante este Organismo el 2 de julio de 2012, se manifestó, en lo principal, que la ley impugnada: **i)** permite la intervención del Ejecutivo en otras funciones del Estado; **ii)** crea inconstitucionalmente una Junta de Regulación otorgando competencias estatales al Ejecutivo y facultades que no pueden ser establecidas mediante reglamento sino a través de leyes; **iii)** resta competitividad al país y vulnera la separación de poderes; **iv)** no respeta la unidad de materia por contener reformas a otros cuerpos normativos.

#### 2.1.2 Caso No. 22-12-IN

23. El señor Antonio Acosta Espinosa solicitó que se declare la inconstitucionalidad por el fondo y por la forma de los incisos segundo y cuarto de la Primera Disposición Transitoria y el numeral 3 de la Vigésimo Segunda de las Disposiciones Derogatorias y Reformatorias de la LORCPM, respecto de ésta última requirió que se module los efectos del fallo en el tiempo, disponiendo expresamente *“que rige el texto el (sic) artículo 57 de la Ley General de Instituciones Financieras antes de su inconstitucional modificación”*. Finalmente, en el caso que las normas impugnadas hubiesen producido efecto solicitó que *“se dé efecto retroactivo a dicha sentencia”*.
24. El accionante indicó que se contraviene el artículo 312 de la Constitución porque los **incisos segundo y cuarto de la Primera Disposición Transitoria de la LORCPM** ampliaron la prohibición constitucional de participación de empresas ajenas a la actividad financiera al prohibir precisamente que *“las instituciones financieras participen en empresas que desarrollan actividades financieras, como son las reguladas por la Ley General de Seguros”*.
25. Frente a lo anterior, señaló que la operación técnica de los seguros y los reaseguros son de carácter financiero porque se encuentran sometidas al control de la misma entidad por la naturaleza de operaciones jurídico-económicas de conformidad con los artículos 213 y 309 de la Constitución, el artículo 171 y siguientes de la LGISF. De igual manera, indicó que dichas actividades son compatibles entre sí porque en ambas existen los mismos sujetos intervinientes<sup>12</sup>. Por estos motivos, concluyó que es inconstitucional que las instituciones financieras *“no puedan ser titulares de acciones o participaciones en compañías que, como las de seguros, ejercen una actividad financiera y no ajena a esta, que es lo que prohíbe la Constitución”*.

---

<sup>12</sup> De manera concreta, señaló que: “el cliente-asegurado y la empresa aseguradora y/o banco, que son el ente intermediario entre una pluralidad de agentes, sea de aquellos que están expuestos a riesgos indeterminados o de aquellos que prestan el servicio bancario-financiero” (fs. 29).

26. Por otro lado, el accionante señaló que el artículo 312 de la Constitución establece una restricción de derechos no susceptible de ser ampliada por el legislador. De tal manera, indicó que la actividad bancaria y financiera es un derecho constitucional reconocido en el artículo 66 numeral 15 de la Constitución, así como en el Dictamen No. 001-11-DRC-CC. Sin embargo, alega que en las disposiciones impugnadas se prohíbe algo que la Constitución no lo hace, es decir que *“las instituciones del sistema financiero privado sean titulares de acciones y participaciones en empresas reguladas por la Ley General de Seguros, lo que... es una restricción de prohibición definitiva e inconstitucional”*.
27. Adicionalmente, el accionante agregó que esta restricción no se realizó mediante una ley sino por una disposición transitoria, la cual no es una norma permanente sino que regula el paso de un régimen jurídico a otro. De tal forma, indicó que no existe prohibición constitucional ni legal que impida a las instituciones financieras ser propietarias de acciones en compañías de seguros, por lo que los incisos impugnados *“regulan’ una transición a un nuevo régimen normativo que no se establece ni en la Constitución ni en la propia Ley...”*.
28. Consecuentemente, alegó que los incisos segundo y cuarto de la **Primera Disposición Transitoria de la LORCPM**, al impedir que las instituciones financieras sean propietarias de acciones en compañías de seguros, constituyen *“una restricción adicional al ejercicio del derecho a desarrollar actividades económicas a la establecida en la propia Constitución, solo podía decidirse por acto constituyente (originario en el caso ecuatoriano) y no por acto legislativo, menos aún a través de disposición transitoria”*.
29. De la mano con lo anterior, el accionante señaló que existe una inconstitucionalidad derivada de la restricción en la **Primera Disposición Transitoria de la LORCPM** debido a que su inciso segundo establece un plazo menor para enajenar las acciones y participaciones que tienen las instituciones del sistema financiero privado en empresas reguladas por la Ley General de Seguros.
30. Concretamente, indicó que la vigésimo novena disposición transitoria de la Constitución otorgó el plazo de un año para que las instituciones del sistema financiero privado, sus directores y principales accionistas, enajenen las acciones y participaciones que posean en empresas distintas al sector en que participan, la cual entró en vigencia el 13 de julio de 2011. Pese a lo anterior, conforme el inciso **segundo de la Disposición Transitoria** impugnada, alegó que dicho plazo no es el mismo debido a que la enajenación de acciones de las compañías de seguros surgió, inconstitucionalmente, el 13 de octubre de 2011 con la publicación de las disposiciones impugnadas. Es decir, según el accionante el plazo ya no es de un año sino de nueve meses lo cual, a su parecer, es contrario a los artículos 11 numeral 2 y 66 numeral 4 de la Constitución por vulnerar el principio de igualdad.
31. Con relación al **numeral 3 de la Vigésimo Segunda Disposición Reformatoria de la LORCPM**, la cual cambió el texto del artículo 57 de la LGISF, el accionante alegó que *“en esta disposición se excluye de los grupos financieros cuando la sociedad*

*controladora o cuando el banco o sociedad financiera posee una compañía de seguros y reaseguros*". En consecuencia, a su criterio, la restricción dispuesta en los incisos segundo y cuarto de la primera disposición transitoria de la LORCPM ocasionó la inconstitucionalidad del numeral 3 de la disposición reformativa en mención.

- 32.** Finalmente, el accionante se refirió a la inconstitucionalidad por la forma de las disposiciones impugnadas. En específico, indicó que la disposición transitoria al *"ampliar una prohibición constitucional a casos no previstos en el propio texto de la Constitución, según se ha indicado, lo que es contrario a los artículos 441, 442 y 444 de la Constitución"*. En tal sentido, alegó que si se quería ampliar el ámbito del artículo 312 de la Constitución, se debía seguir el procedimiento de reforma constitucional lo cual no ocurrió y provocó su inconstitucionalidad formal.
- 33.** En la audiencia celebrada el 29 de agosto de 2013, se reiteraron como argumentos principales: **i)** la Corte Constitucional ya indicó que el artículo 312 de la Constitución contenía una restricción al derecho a realizar actividades económicas, la cual no puede ser ampliada mediante las normas impugnadas sino por una modificación constitucional; **ii)** conforme lo manifestado por el entonces presidente y secretario jurídico de la Presidencia, el servicio de los seguros es parte de la actividad financiera; **iii)** según la Constitución, el organismo de control que fiscaliza la actividad bancaria y la de seguros es el mismo porque se tratan de actividades financieras; **iv)** los seguros manejan recursos del público para dar cobertura y proteger sus intereses para reparar un daño futuro e incierto; **v)** si bien las actividades de los bancos y de los seguros no son lo mismo, las dos son de carácter financiero; y, **vi)** el seguro es una actividad de intermediación financiera porque permite proteger un riesgo generando alternativas de ahorro y previsión, favorece la actividad económica al desarrollar el mercado de capitales por la inversión de recursos que administra y opera en base a la confianza.

### **2.1.3 Caso No. 25-12-IN**

- 34.** Miguel Angulo Gaona y Ricardo Reyes Vasco pretenden que se declare la inconstitucionalidad del numeral 5, inciso segundo, de la Disposición Transitoria Vigésima Segunda y la Disposición Transitoria Primera de la LORCPM.
- 35.** En primer lugar, los accionantes sostuvieron que las normas impugnadas *"desarrollan el campo de restricción del Art. 312 de la Constitución, aumentando otras categorías de prohibición además de las ya existentes para ser titular de acciones o participaciones de empresas diferentes a la actividad financiera"*.
- 36.** En cuanto al numeral 5, inciso segundo, de la Disposición Reformativa Vigésima Segunda de la LORCPM, los accionantes señalaron que la misma incluyó en la prohibición de tener acciones o participaciones en actividades ajenas a la financiera o comunicacional a los familiares de las personas e instituciones señaladas en el artículo 312 de la Constitución. En tal sentido, indicaron que al hacerlo *"el legislador amplió a otras personas la limitación de los derechos a la propiedad (Art. 66, numeral 26, de la Constitución) y al desarrollo de actividades económicas (Art. 66, numeral 15 de la"*

*Constitución), superó con creces el umbral que le permitía el límite explícito de derechos (contenido en el Art. 312 de la Constitución), puesto que ni en dicho artículo, ni ninguna otra norma constitucional se especifica que los familiares también estén incursos en la prohibición de ejercer sus derechos a la propiedad o al desarrollo de actividades económicas”. En virtud de lo anterior, los accionantes aseguraron que dicha restricción vulneró los artículos 11 numerales 4 y 8, 425 y 82 de la Constitución.*

- 37.** Tanto en la audiencia celebrada el 5 de septiembre de 2012 como el 29 de agosto de 2013 se manifestaron, entre otros, los siguientes argumentos: i) en el artículo 312 de la Constitución se estableció una restricción a derechos que no puede ser ampliada por el legislador por medio de normas infraconstitucionales; y, ii) por medio de una disposición transitoria se amplió inconstitucionalmente el ámbito de restricción de participación en actividades ajenas a la financiera también a los familiares de los miembros de directorio y accionistas de dichas entidades.

## **2.2 Asamblea Nacional**

### **2.2.1 Caso No. 53-11-IN**

- 38.** Respecto a la demanda presentada en el caso No. **53-11-IN**, la Asamblea Nacional solicitó que se la deseche por improcedente.
- 39.** Sobre la presunta regulación de más de una materia respecto a la LORCPM, la Asamblea sostiene que es facultad del Presidente de la República presentar proyectos de ley calificados de urgencia económica, razón por la cual el proyecto fue calificado por el Consejo de Administración Legislativa (en adelante “CAL”) y se efectuaron dos debates con sus respectivos informes. En tal sentido, señaló que el mismo se refirió a materia económica y que *“lo establecido en el artículo 136 de la Constitución de la República no significa en forma alguna que no puedan reformarse distintos cuerpos legales en una sola ley si la materia es una sola que como repito es la económica”*.
- 40.** En cuanto a la presunta intervención del Ejecutivo en otras funciones, el legislativo indicó que el accionante no realizó fundamentación alguna y que hace mención a la Junta de Regulación sin percatarse que el artículo **35 de la LORCPM** se refiere al marco de deberes, facultades y atribuciones establecidos a la Función Ejecutiva a partir del artículo 141 de la Constitución. Adicionalmente, expresó que el accionante, sin argumento alguno, *“mezcla los derechos de participación ciudadana en la toma de decisiones con las atribuciones de la Función de Transparencia y Control Social y en especial del Consejo de Participación Ciudadana para luego mezclar incluso con una supuesta injerencia con los gobiernos autónomos descentralizados”*.
- 41.** Sobre el artículo 232 de la Constitución, la Asamblea indicó que el accionante lo menciona *“sin percatarse que justamente el tribunal (sic) Constitucional y ahora la Corte Constitucional en sendos fallos que son precedentes obligatorios de observancia obligatoria ha determinado que los entes privados o representantes particulares no pueden conformar estas directivas absolutamente”*.

### 2.2.2 Caso No. 22-12-IN

42. Sobre la demanda en el caso No. **22-12-IN**, la Asamblea solicitó que se deseche la misma por improcedente.
43. En primer lugar, el legislativo manifestó que la actividad de seguros es distinta a las que forman parte del sector financiero de conformidad con los artículos 1 y 2 de la LGISF. En tal virtud, indicó que de dichas disposiciones se desprende que *“las entidades de seguros y reaseguros, fueron consideradas ajenas a la intermediación financiera, cuyas reglas no les eran aplicables, salvo para la aplicación de normas de solvencia y prudencia financiera y siempre que fuere aplicable su especial naturaleza jurídica”*.
44. Sobre el presunto incumplimiento del artículo 312 de la Constitución, la Asamblea indicó que existe un marco constitucional en el que el capital debe estar al servicio de las personas, por lo que existen una serie de disposiciones (artículos 335, 312, 334 numeral 5 y 308 de la Constitución) que *“entre todas, tejen un sistema económico fuertemente regulado al servicio de la sociedad y con el objetivo de conseguir la realización material de los derechos expuestos en nuestra Carta magna”*. En tal virtud, señaló que los argumentos del accionante no interpretan de forma integral y sistemática las disposiciones constitucionales.
45. En cuanto a la presunta vulneración del principio de igualdad, el legislativo sostuvo que el fundamento del accionante no tiene asidero debido a que *“es facultad plena de la Asamblea Nacional, el desarrollar los derechos y garantías constitucionales, tal y como nos refiere el artículo 132 de la Constitución”*.
46. Finalmente, respecto de la alegación relacionada con la presunta inconstitucionalidad por la forma, la Asamblea indicó que el accionante parte de una premisa equivocada, debido a que, según precisó, la actividad de seguros es ajena a la intermediación financiera por lo que no se vulneró el artículo 312 de la Constitución.

### 2.2.3 Caso No. 25-12-IN

47. Sobre la demanda del caso 25-12-IN, la Asamblea solicitó que se la deseche por improcedente.
48. Concretamente, la legislatura indicó que la actividad empresarial está garantizada por la Constitución, respecto de la cual existen requerimientos para garantizar condiciones mínimas de transparencia y responsabilidad social. A lo cual sumó la mala experiencia generada por la crisis bancaria del año 1999 e indicó que *“al permitir que empresas que manejan algunos sectores sensibles de la economía del país, estén íntimamente ligadas por relaciones familiares, el Estado está llamado a evitar este tipo de concentraciones o acaparamiento de factores o recursos productivos”*. Así, expresó que las normas impugnadas observan los principios establecidos en el Régimen de Desarrollo para evitar prácticas monopólicas y oligopólicas.

## 2.3 Presidencia de la República

### 2.3.1 Caso No. 53-11-IN

49. Sobre la demanda del caso No. 53-11-IN, la Presidencia solicitó que se la deseche y que se ratifique la constitucionalidad y plena vigencia de la LORCPM.
50. En primer lugar, la Presidencia señaló que tanto el artículo 136 de la Constitución como el artículo 56 de la LOFL *“no impone la limitación que el proyecto debe versar sólo sobre un asunto -sino sobre una sola materia-, ni establece que el proyecto de ley debe tener un limitado número de reformas”*. Al respecto, indicó que la LORCPM tiene como única materia la económica por lo que *“la desinversión del sector financiero y comunicacional en empresas ajenas a su actividad se refieren a una misma materia: desarrollar el contenido del artículo 335 de la Constitución, razón por la cual no existe violación del artículo 136”*.
51. Sobre la supuesta intervención del Ejecutivo en otras funciones, la Presidencia indicó que la LORCPM creó una institucionalidad para la protección del mercado y determinó el órgano de la rectoría y regulación. En tal virtud, expresó que la Superintendencia de Control del Poder de Mercado forma parte de la Función de Transparencia y Control Social por lo que es ajena a la Función Ejecutiva. Adicionalmente, señaló que conforme la Constitución y el ERJAFE *“le corresponde únicamente a la función ejecutiva -y no a otra función- la definición de las políticas económica y comercial”* (sic). De tal manera, precisó que *“la conformación de la Junta de Regulación responde a la necesidad de contar con un ente estatal que se encargue de la planificación, evaluación y ejecución de la política económica nacional con la finalidad de alcanzar los objetivos señalados en el artículo 284 de la Constitución”*.
52. En cuanto a la supuesta intervención del Ejecutivo en los gobiernos autónomos descentralizados, la Presidencia indicó que de conformidad con los artículos 2 y 33 de la LORCPM todas las personas, públicas y privadas, están sometidas a sus disposiciones.
53. Respecto de la conformación de la Junta de Regulación, la Presidencia señaló que el artículo 95 de la Constitución no ordena que los organismos estatales estén conformados por participación ciudadana. Sin perjuicio de lo anterior, alegó que los ciudadanos pueden intervenir, participar en las decisiones de dichos organismos e incluso fiscalizarlos de conformidad con el artículo 61 de la Constitución y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.
54. Finalmente, la Presidencia puntualizó que la LORCPM busca evitar prácticas oligopólicas y monopólicas en el mercado; que las atribuciones de la Junta de Regulación *“no serán otras que las señaladas en la Constitución para la función ejecutiva respecto de su facultad regulatoria”*; y que el hecho de que el Estado cuente con una participación en el mercado por medio de empresas públicas no imposibilita que la Función Ejecutiva integre los organismos necesarios de regulación del mercado.

55. En las audiencias de 2 de julio de 2012 y de 29 de agosto de 2013, la Presidencia manifestó, entre otros argumentos, que: **i)** la ley impugnada contiene una misma materia y los cuerpos legales reformados están interconectados con la prevención y prohibición de operaciones abusivas de operadores económicos y prácticas desleales; **ii)** la función de control le corresponde a la Superintendencia de Control del Poder de Mercado, la cual forma parte de la Función de Transparencia y no a la Ejecutiva, sin perjuicio que a la misma le corresponde la rectoría, planificación y formulación de la política pública; **iii)** a la ley deben sujetarse todos los operadores económicos, tanto públicos como privados, por lo que la misma no es ajena a los gobiernos autónomos descentralizados y no se atenta contra su autonomía; **iv)** no se ha coartado el derecho de participación en decisiones públicas ni de fiscalización de actos de organismos públicos debido a que se lo puede seguir haciendo por medio de los mecanismos democráticos previamente establecidos; **v)** pese a que la ley contempla que las atribuciones de la Junta de Regulación se desarrollan en el reglamento, a la misma le corresponde la regulación y rectoría en políticas de mercado aplicables a los operadores económicos; y, **vi)** la posibilidad que el Estado participe en el mercado no impide que el mismo pierda su capacidad de regular y emitir políticas públicas en dicha materia.

### 2.3.2 Caso No. 22-12-IN

56. En cuanto al caso No. 22-12-IN, la Presidencia solicitó que la demanda sea desechada y que se ratifiquen las disposiciones jurídicas impugnadas.
57. En primer lugar, la Presidencia precisó que no es posible calificar de actividad financiera a los seguros por el órgano de control que las regule. Además, señaló que las empresas de seguros no tienen como objeto principal el manejo de recursos del público toda vez que *“las primas que recibe si bien provienen del público no los recibe en calidad de depósitos sino como precios de un contrato de seguro”*. En tal sentido, indicó que, conforme los artículos 1 y 2 del Decreto Supremo No. 1147<sup>13</sup> y el artículo 3 de la Ley General de Seguros, *“no realiza intermediación financiera, las primas son de propiedad de las compañías de seguro y no de los asegurados”*.
58. En cuanto a la supuesta vulneración del derecho a realizar actividades económicas, la Presidencia expresó que lo que realizan las disposiciones impugnadas es implementar lo ya establecido en el artículo 312 de la Constitución.
59. En cuanto al plazo establecido para la venta de acciones y participaciones en empresas aseguradoras, la Presidencia indicó que la prohibición constitucional está vigente desde el 13 de julio de 2012 con la publicación de la reforma constitucional y que *“el plazo establecido en dicha disposición no es menor para la desinversión en empresas de seguros simplemente se lo determinó para, en concordancia con la Constitución, recalcar que es hasta esa fecha que las instituciones financieras pueden tener inversiones en compañías ajenas a su giro de negocio”*. Además de lo anterior, precisó

<sup>13</sup> Publicado en el Registro Oficial No. 123 de 7 de diciembre de 1963.

que en virtud de los resultados del referéndum, la Superintendencia de Bancos y Seguros quedó facultada a regular por medio de la Junta Bancaria, la cual expidió la Resolución No. JB-2011-1973<sup>14</sup> que contempló dicha situación, lo que a su vez fue incluida en la LORCPM. De tal manera, señaló que las instituciones financieras conocieron oportunamente que debían enajenar las acciones y participaciones que tenían en las instituciones reguladas por la Ley de Mercado de Valores o por la Ley General de Seguros.

60. En cuanto a la supuesta inconstitucionalidad del **numeral 3 de la Disposición Vigésima Segunda de la LORCPM**, la Presidencia sostuvo que las empresas de seguros no realizan actividades financieras por lo que no deben formar parte de grupos financieros.
61. Finalmente, sobre la alegada inconstitucionalidad por la forma, expresó que *“no se ha restringido ningún derecho, simplemente a través de las disposiciones incorporadas de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder del Mercado se está implementando la restricción dispuesta en el artículo 312 de la Constitución de la República”*.
62. En la audiencia celebrada el 29 de agosto de 2013, la Presidencia alegó que no existe alguna disposición en la Ley de Seguros que contemple que los seguros son una actividad financiera.

### 2.3.3 Caso No. 25-12-IN

63. En cuanto a la demanda en el caso No. **25-12-IN**, la Presidencia solicitó que se la deseche y se ratifique la constitucionalidad de las normas impugnadas.
64. En tal sentido, la Presidencia indicó que en ningún momento se incluyó dentro de la prohibición a los familiares sino que las disposiciones impugnadas establecen que *“es la facultad del órgano de control para determinar casos presuntivos, en que los accionistas y directivos de una institución financiera utilicen a sus familiares para evadir la prohibición constitucional”*.
65. Adicionalmente, la Presidencia manifestó que antes de la expedición de la LORCPM ya existían regulaciones que establecían criterios de vinculación y prohibiciones de efectuar operaciones entre los accionistas y representantes legales de instituciones financieras y sus familiares. Concretamente citó los artículos 73 y 74 de la LGISF y el artículo 12 de la Resolución JB-2011-1973, los cuales, según manifestó, se incorporaron a la LORCPM.
66. Finalmente, en cuanto a la supuesta vulneración de los artículos 66, 82 y 425 de la Constitución, la Presidencia indicó que las disposiciones impugnadas *“únicamente contemplan lo ya ordenado por la Constitución es por dicha razón que no se está violentando este principio constitucional”*.

---

<sup>14</sup> Publicada en el Registro Oficial No. 515 de 18 de agosto de 2011.

67. En la audiencia de 5 de septiembre de 2012, la Presidencia expuso como argumentos principales: **i)** no existió una ampliación a la restricción constitucional porque la misma existía con anterioridad a la ley impugnada porque en la LGISF se establecía la facultad del órgano de control de establecer vinculaciones dolosas que realicen los accionistas de una institución financiera para incumplir con la prohibición constitucional; y, **ii)** no se irrespeta el derecho a realizar actividades económicas debido a que las mismas se tienen que realizar sin violentar principios y el ordenamiento jurídico.

## 2.4 Procuraduría General del Estado

### 2.4.1 Caso No. 53-11-IN

68. Respecto de la demanda en el caso No. **53-11-IN**, la Procuraduría solicitó que se rechace la acción propuesta.
69. En primer lugar, la Procuraduría sostuvo que el accionante se limitó a impugnar seis disposiciones (artículos 28, 32, 33 y 35 y las Disposiciones Transitorias Primera y Segunda de la LORCPM), sin embargo solicitó que se declare inconstitucional toda la ley, lo cual hace su demanda improcedente.
70. Por otro lado, la Procuraduría indicó que no existe contradicción con el artículo 136 de la Constitución debido a que el asunto sobre el que versó la ley fue el mercado y los giros comerciales que se generan en razón de su naturaleza. Además, expresó que la ley se dictó con sujeción a los artículos 132, 134 numeral 2 y 137 de la Constitución.
71. Sobre el **artículo 28 de la LORCPM**, la Procuraduría puntualizó que no es inconstitucional porque está dirigido a generar beneficios para la satisfacción del interés general y la búsqueda del bien común, por lo que cumple con el artículo 83 numeral 7 de la Constitución.
72. En cuanto a la **Disposición Reformatoria Vigésima Segunda de la LORCPM**, la Procuraduría señaló que fue emitida para evitar que se continúe permitiendo el manejo monopólico y oligopólico del mercado. Por su parte, respecto a la limitación de la participación en compañías o sociedades ajenas a la actividad financiera, alegó que los accionantes buscan invertir el sentido del artículo 83 numeral 7 de la Constitución y superponer los intereses particulares, empresariales y económicos de los comerciantes sobre los de orden público y general.
73. Respecto de la **Disposición Reformatoria Vigésima Tercera de la LORCPM**, la Procuraduría sostuvo que no es inconstitucional por cuanto *“pretenden quebrantar el vínculo entre los bancos y las entidades financieras con los medios de comunicación, porque estos últimos tienen el poder, entre otros, de dirigir la publicidad comercial-mercantil y, consecuentemente, podrían manipular dicha información a su antojo e incluso no proporcionarla de manera verás (sic) y oportuna”*.

74. Sobre el **artículo 35 de la LORCPM**, la Procuraduría señaló que *“se fundamenta en las atribuciones y deberes del Presidente de la República, previstas en el Art. 147, numerales 3 y 11 de la Constitución de la República, inherentes a la definición de políticas públicas y participación con iniciativa legislativa en la formulación de leyes”*. De tal manera, agregó que la Junta de Regulación y el ámbito de su competencia no contravienen los artículos 95, 210, 232, 238, 335 y 336 de la Constitución.
75. En relación a los artículos 32 y 33 de la LORCPM, la Procuraduría expresó que los mismos autorizan de forma excepcional al Ejecutivo a definir políticas de precios necesarias para la protección de la producción y sostenibilidad productiva nacional, lo cual no se contrapone a la autonomía de los gobiernos autónomos descentralizados por cuanto la ley impera para todos.
76. Sobre que las funciones de la Junta de Regulación no deberían contemplarse en el reglamento, la Procuraduría sostuvo que sus atribuciones se encuentran enmarcadas en la ley, mientras que el reglamento únicamente viabiliza su aplicación. Finalmente, en cuanto a la supuesta vulneración del artículo 232 de la Constitución, indicó que los miembros de la Junta de Regulación *“tienen prohibición expresa de actuar en los actos en que sus intereses entren en conflicto con los del organismo o entidad en los que presten sus servicios”*.
77. En la audiencia de 2 de julio de 2012, la Procuraduría en lo principal sostuvo que: **i)** el accionante pese a impugnar toda la ley en realidad solo se refiere a seis normas con lo que su pedido de declaratoria de inconstitucionalidad es improcedente; **ii)** lo que buscan las normas impugnadas es concretar el mandato constitucional de procurar transparentar el mercado en todas sus fases; **iii)** no solo es facultad del Estado controlar el mercado sino también intervenir de forma directa en él para evitar el monopolio y oligopolio conforme la Constitución; **iv)** el Ejecutivo no se está atribuyendo facultades que no le corresponden debido a que le compete definir políticas públicas y participar con la iniciativa legislativa en el proceso de formación de leyes; **v)** las atribuciones de la Junta son de regulación lo cual se encuentra en la ley, mientras que el reglamento lo que hace es viabilizarlas.

#### 2.4.2 Caso No. 22-12-IN

78. Sobre la demanda del caso No. **22-12-IN**, la Procuraduría solicitó que se rechace la misma.
79. En concreto, la Procuraduría alegó que las disposiciones impugnadas desarrollan en forma fiel y coherente lo que ordena el artículo 312 la Constitución. De tal manera, dichas normas más bien propenden, según sostuvo, a generar una mayor competitividad en el mercado y a evitar un acaparamiento de actividades económicas en pocas manos. Así, indicó que no contrarían el artículo 11 numerales 2 y 4 de la Constitución ni el artículo 29 numeral 2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

- 80.** Adicionalmente, la Procuraduría indicó que la pretensión del accionante es desconocer los objetivos de la política comercial de conformidad con el artículo 304 numeral 6 de la Constitución. En tal virtud, alegó que la declaratoria de inconstitucionalidad daría como resultado *“la presencia de prácticas desleales en el sistema financiero y fortalecería los intereses particulares de la banca que acrecentaría su poder en el ámbito financiero del país”*.
- 81.** Finalmente, sobre la alegada inconstitucionalidad por la forma, la Procuraduría precisó que la misma ataca el fondo y no la forma *“por lo tanto, ha de entenderse que este aspecto, conjuntamente con los otros de la misma naturaleza han sido ya suficientemente atendidos en la presente contestación a la demanda”*.
- 82.** En la audiencia celebrada el 29 de agosto de 2013, la Procuraduría sostuvo que: **i)** la prohibición constitucional discutida tiene un fundamento histórico en el que se valoró la necesidad de una limitación razonable de derechos; y, **ii)** la legislación vigente no contempla a los seguros como una actividad financiera sino económica y civil.

#### **2.4.1 Caso No. 25-12-IN**

- 83.** En cuanto a la demanda del caso No. 25-12-IN, la Procuraduría solicitó que se la rechace.
- 84.** En primer lugar, la Procuraduría sostuvo que los accionantes parten de una interpretación errónea al tratar como una unidad indivisible al sistema financiero cuando el espíritu de las normas impugnadas *“obedecen a una clara diferenciación de todos y cada uno de sus manifestaciones”*. En tal sentido, señaló que el artículo 312 de la Constitución diferencia lo que son entidades, instituciones y grupos financieros como parte del sistema financiero y su espíritu es evitar el control de capital, la inversión y acumulación patrimonial por parte de empresas y grupos financieros privados respecto de empresas ajenas a dicha actividad.
- 85.** Frente a lo expuesto, la Procuraduría alegó que las normas impugnadas el definir la titularidad de las acciones y la imposibilidad de enajenarlas a favor de personas naturales o jurídicas vinculadas con los titulares se encuentra en armonía con el artículo 312 de la Constitución.
- 86.** En las audiencias de 5 de septiembre de 2012 y 29 de agosto de 2013, la Procuraduría sostuvo como argumentos principales: **i)** debido a que el marco constitucional busca evitar prácticas monopólicas y oligopólicas, la Asamblea Nacional estaba obligada a generar un sistema normativo que prohíba que las personas que tienen acciones dentro del sistema financiero tengan también en otras actividades ajenas a la misma; **ii)** el espíritu de la norma impugnada es evitar que las acciones que se iban a enajenar, para no incurrir en la prohibición constitucional, vayan a personas que tengan vínculos directos con los accionistas o miembros de directorios de las instituciones financieras para evitar justamente el control del capital.

### III. Consideraciones y fundamentos

#### 3.1 Competencia

87. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad, de conformidad con el numeral 2 del artículo 436 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75 numeral 1 y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “LOGJCC”).

#### 3.2 Análisis constitucional

88. De los argumentos manifestados en las demandas, corresponde a la Corte Constitucional pronunciarse sobre la constitucionalidad por la forma y el fondo de varios artículos de la LORCPM. En tal sentido, el análisis se dividirá en dichos aspectos y se examinarán cada una de las disposiciones impugnadas en las demandas.
89. Además, cabe mencionar que si bien en la demanda del caso No. 53-11-IN se impugna la constitucionalidad de toda la ley, únicamente se desprenden argumentos sobre el fondo y forma respecto de los artículos 28, 32, 33 y 35 y sobre la Disposición Reformatoria Vigésimo Segunda y la Disposición Transitoria Primera de la LORCPM sobre los cuales este Organismo se pronunciará.

##### 3.2.1 Análisis formal

90. Tanto el caso No. 53-11-IN como el caso No. 22-12-IN impugnan por razones de forma a algunas disposiciones de la LORCPM, la cual fue publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 555 de 13 de octubre de 2011.
91. Sin perjuicio de lo anterior, en el caso No. 22-12-IN se impugna la constitucionalidad formal del inciso segundo de la Primera Disposición Transitoria y el numeral 3 de la Vigésimo Segunda de las Disposiciones Derogatorias y Reformatorias de la LORCPM por cuanto habrían establecido una restricción adicional a la establecida en el artículo 312 de la Constitución. Sin embargo, dicho argumento se analizará al momento de examinar la constitucionalidad material de las mencionadas disposiciones por cuanto el resultado de dicho examen permitirá pronunciarse sobre el cargo referente al fondo.
92. En cuanto al caso No. 53-11-IN se observa que se alega la inconstitucionalidad por la forma de las Disposiciones Reformatorias Vigésimo Segunda y Vigésimo Tercera y las Disposiciones Transitorias Primera y Segunda de la LORCPM por contravenir el principio de unidad de materia contenido en el artículo 136 de la Constitución y el artículo 56 de la LOFL. Concretamente, el accionante señala que las disposiciones reformatorias antes señaladas incluyeron reformas a la LGISF y a la LRTV, mientras que las disposiciones transitorias impugnadas establecen normas para la aplicación de dichas reformas que son extrañas a la materia de la LORCPM.

93. Para analizar dichas alegaciones, es oportuno detallar lo que regulan las disposiciones reformativas y transitorias impugnadas.
94. La **Disposición Reformativa y Derogatoria Vigésimo Segunda de la LORCPM** contempla reformas a varios artículos de la LGISF. Concretamente, el numeral 1 reformó el inciso quinto del artículo 1 de la LGISF respecto del control de la Superintendencia de Bancos a la sociedad controladora y las instituciones financieras integrantes de un grupo financiero<sup>15</sup>. El numeral 2 derogó dos literales del artículo 44 de la LGISF que regula quienes pueden ser accionistas de las instituciones del sistema financiero privado<sup>16</sup>. El numeral 3 sustituyó el artículo 57 de la LGISF que determina a quienes se entenderán por grupos financieros<sup>17</sup>. El numeral 4 reformó el artículo 62 de la LGISF que indica la labor de inspección y vigilancia de la Superintendencia de Bancos a los integrantes del grupo financiero<sup>18</sup>. El numeral 5 insertó un artículo innumerado después del artículo 141 de la LGISF sobre la prohibición de los accionistas de las instituciones del sistema financiero de tener participación en otras actividades ajenas a las financieras<sup>19</sup>. Finalmente, el numeral 6 sustituyó el segundo inciso del

<sup>15</sup> LORCPM. “**Vigésimo Segunda.- Reformas a la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero:**  
**1. El quinto inciso del artículo 1 dirá:** ‘La sociedad controladora y las instituciones financieras integrantes de un grupo financiero serán controladas por la Superintendencia de Bancos. Formarán parte de un grupo financiero únicamente las instituciones financieras privadas, incluyendo las subsidiarias o afiliadas del exterior, las de servicios financieros, de servicios auxiliares del sistema financiero que regula esta Ley...’”.

<sup>16</sup> Ibidem. “... **2. Deróguense las letras e) y f) del artículo 44”**

<sup>17</sup> Ibidem. “... **3. Sustitúyase el artículo 57 por el siguiente: ‘Art. 57.- Para efectos de esta Ley, se entenderá por grupo financiero al integrado por:**

a) Una sociedad controladora que posea un banco o una sociedad financiera privada o corporación de inversión y desarrollo, sociedades de servicios financieros o auxiliares previstas en esta Ley, así como las subsidiarias del país o del exterior de cualesquiera de las mencionadas; y,

b) Un banco o sociedad financiera o corporación de inversión y desarrollo que posea sociedades de servicios financieros o auxiliares previstas en esta Ley, así como las subsidiarias del país o del exterior de cualesquiera de éstas.

Salvo lo previsto en el inciso cuarto del artículo 17 y en el artículo 145 de esta Ley, un grupo financiero, cualquiera que sea su conformación, no podrá estar integrado por más de un banco, ni por un banco y una sociedad financiera o corporación de inversión y desarrollo, ni por más de una sociedad financiera o corporación de inversión y desarrollo al mismo tiempo, ni poseer más de una sociedad de servicios financieros o auxiliares dedicada a la misma actividad.

Se entenderá conformado un grupo financiero desde el momento en el que la sociedad controladora, el banco o la sociedad financiera o corporación de inversión y desarrollo posean una o más de las instituciones señaladas en las letras que anteceden.”

<sup>18</sup> Ibidem. “**4. Sustitúyase el artículo 62 por el siguiente: ‘Art. 62.- Todas y cada una de las instituciones integrantes del grupo, estarán sujetas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia de Bancos**  
Adicionalmente, la Superintendencia de Compañías para su labor de control podrá solicitar en cualquier momento información sobre grupos financieros, sin que se le oponga el sigilo bancario. Para este fin las Superintendencias mantendrán vigentes convenios de cooperación mutua.

Todas las instituciones integrantes del grupo, en forma individual y consolidada, estarán sujetas a todas las normas de solvencia y prudencia financiera y de control previstas en esta Ley.”

<sup>19</sup> Ibidem. “**5. A continuación del artículo 141 de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, insértese un artículo innumerado del tenor siguiente:**

‘**Art. ...- No podrán ser titulares, ni directa ni indirectamente, de acciones o participaciones de empresas, compañías o sociedades mercantiles ajenas a la actividad financiera los accionistas de una institución del sistema financiero privado, que posean el 6% o más del paquete accionario con derecho a voto, aun cuando individualmente considerados no posean el 6% o más del paquete accionario con derecho a voto y a criterio**

artículo 195 de la LGISF respecto de otras actividades en las que las mutualistas de ahorro y crédito pueden intervenir<sup>20</sup>.

**95. En cuanto a la Disposición Reformatoria y Derogatoria Vigésimo Tercera de la LORCPM<sup>21</sup> insertó un artículo innumerado a continuación del artículo 74 literal c) de**

---

*del organismo de control mantengan nexos económicos, societarios de negocios y/o familiares y en conjunto superen dicho porcentaje, o que conformen una unidad de interés económico, de conformidad con la ley. Tampoco podrán serlo los miembros principales y suplentes de los directorios ni sus administradores.*

*Se entenderá que son titulares indirectos cuando ejerzan su derecho de propiedad sobre el 6% o más de los títulos representativos del capital suscrito de empresas, compañías, o sociedades mercantiles ajenas a la actividad financiera a través de fideicomisos o a través de este mismo mecanismo por medio de sus cónyuges o convivientes en unión de hecho.*

*Sin perjuicio de lo señalado, la Junta Bancaria podrá en determinados casos, establecer otros tipos de propiedad indirecta que pudieren derivarse de investigaciones realizadas por la Superintendencia de Bancos y Seguros, la Superintendencia de Compañías o la Superintendencia de Telecomunicaciones.*

*Los propietarios de participaciones, acciones u otros que incumplan con la prohibición establecida en este artículo serán sancionados con la suspensión de sus derechos como socios o accionistas de la respectiva institución financiera y los directivos y administradores con la remoción de sus cargos; y la Superintendencia de Bancos dispondrá la incautación de sus acciones o participaciones de la respectiva institución financiera y su venta en pública subasta.*

*Los valores que se obtengan en la venta en pública subasta serán entregados a cada uno de los accionistas de las instituciones del sistema financiero privado, sus cónyuges o convivientes en unión de hecho, incursos en la prohibición. ”.*

<sup>20</sup> Ibidem. “6. Sustituir el segundo inciso del artículo 195 por el siguiente: ‘Podrán también invertir en el capital de empresas a las que se refieren las letras p) y q) del artículo 51 de esta Ley. En estos casos les serán aplicables todas las normas relacionadas al funcionamiento de los grupos financieros. ”.

<sup>21</sup> LORCPM. “**Vigésimo Tercera.-** A continuación del artículo 74 c) de la Ley de Radiodifusión y Televisión, insértese un artículo innumerado del tenor siguiente:

*‘Art. ...- No podrán ser titulares, ni directa ni indirectamente, de acciones o participaciones de empresas, compañías o sociedades mercantiles ajenas a la actividad comunicacional los accionistas de una empresa privada de comunicación de carácter nacional, que posean el 6% o más del paquete accionario con derecho a voto, aun cuando individualmente considerados no posean el 6% o más del paquete accionario con derecho a voto y a criterio del organismo de control mantengan nexos económicos, societarios de negocios y/o familiares y en conjunto superen dicho porcentaje, o que conformen una unidad de interés económico, de conformidad con la ley. Tampoco podrán serlo los miembros principales y suplentes de los directorios ni sus administradores.*

*Se entenderá que son titulares indirectos cuando ejerzan su derecho de propiedad sobre el 6% o más de los títulos representativos del capital suscrito de empresas, compañías, o sociedades mercantiles ajenas a la actividad comunicacional a través de fideicomisos o a través de este mismo mecanismo por medio de sus cónyuges o convivientes en unión de hecho.*

*Sin perjuicio de lo señalado, el Consejo Nacional de Radiodifusión y Televisión, podrá en determinados casos, establecer otros tipos de propiedad indirecta que pudieren derivarse de investigaciones realizadas por la Superintendencia de Bancos y Seguros, la Superintendencia de Compañías o la Superintendencia de Telecomunicaciones.*

*Los propietarios de participaciones, acciones u otros que incumplan con la prohibición establecida en este artículo serán sancionados con la suspensión de sus derechos como socios o accionistas de la respectiva empresa de comunicación y los directivos y administradores con la remoción de sus cargos; y la Superintendencia de Telecomunicaciones dispondrá la incautación de sus acciones o participaciones de la respectiva empresa de comunicación y su venta en pública subasta.*

*Los valores que se obtengan en la venta en pública subasta serán entregados a cada uno de los accionistas de las empresas de comunicación, sus cónyuges o convivientes en unión de hecho, incursos en la prohibición. ”.*

la LRTV. Dicha disposición regula la prohibición de participación de empresas de comunicación de carácter nacional en empresas, compañías o sociedad mercantiles ajenas a dicha actividad. De igual manera, especificó a quienes se consideran titulares indirectos que incurren en la mencionada prohibición y la posibilidad de determinar otros casos de propiedad por parte del Consejo Nacional de Radiodifusión y Televisión. Finalmente, contempla la sanción a quienes incurran en la prohibición y el destino de los valores que se obtengan de la venta pública en subasta de tales participaciones.

96. Por su lado, la **Disposición Transitoria Primera de la LORCPM**<sup>22</sup> contempla el plazo para que las personas naturales o jurídicas así como las instituciones del sistema financiero enajenen sus participaciones o acciones por incurrir en la prohibición contemplada en el numeral 5 de la antes mencionada **Disposición Reformatoria y Derogatoria Vigésimo Segunda**. Así mismo, determina que la enajenación no puede realizarse a favor de personas jurídicas o familiares vinculados a ellos. Finalmente, establece la sanción de conformidad con la ley frente al incumplimiento de dicha disposición y que la desinversión de compañías o sociedades ajenas al sector financiero incluye a las reguladas por la Ley de Mercado de Valores y la Ley General de Seguros.
97. Finalmente, la **Disposición Transitoria Segunda de la LORCPM**<sup>23</sup> regula la enajenación de participaciones indicadas en el párrafo anterior de las empresas, compañías o sociedades mercantiles ajenas a la actividad de comunicaciones. Concretamente, se establece el plazo, a favor de quien no tiene que realizar tal enajenación y la correspondiente sanción en caso de incumplimiento.

---

<sup>22</sup> LORCPM. “**PRIMERA.-** Las personas naturales o jurídicas que a la fecha de entrada en vigencia de la prohibición establecida en el número 5 de la Disposición Reformatoria y Derogatoria Vigésimo Segunda de esta Ley, posean directa o indirectamente acciones o participaciones del capital suscrito de empresas, compañías o sociedades mercantiles ajenas a la actividad financiera, deberán enajenarlas hasta el 13 de julio del 2012.

Las instituciones del sistema financiero tendrán el mismo plazo para enajenar sus acciones o participaciones en empresas reguladas por la Ley del Mercado de Valores y la Ley General de Seguros.

La enajenación obligatoria prevista en esta disposición no podrá realizarse a favor de personas jurídicas vinculadas ni a favor de parientes hasta dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad. El incumplimiento por parte de los directivos y administradores de una institución financiera privada a esta disposición será sancionado por parte de la Superintendencia de Bancos, de conformidad con la ley. La obligación de desinvertir en compañías o sociedades mercantiles ajenas al sector financiero incluye a las reguladas por la Ley de Mercado de Valores y la Ley General de Seguros”.

<sup>23</sup> LORCPM. “**SEGUNDA.-** Las personas naturales o jurídicas que a la fecha de entrada en vigencia de la prohibición establecida en la Disposición Reformatoria y Derogatoria Vigésimo Tercera de esta Ley, posean directa o indirectamente acciones o participaciones del capital suscrito de empresas, compañías o sociedades mercantiles ajenas a la actividad comunicacional, deberán enajenarlas hasta el 13 de julio del 2012.

Las instituciones del sector de comunicaciones tendrán el mismo plazo para enajenar sus acciones o participaciones en empresas ajenas a la actividad comunicacional.

La enajenación obligatoria prevista en esta disposición no podrá realizarse a favor de personas jurídicas vinculadas ni a favor de parientes hasta dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad. El incumplimiento por parte de los directivos y administradores de una empresa privada de comunicación de carácter nacional, a esta disposición será sancionado por parte de la Superintendencia de Telecomunicaciones, de conformidad con la ley”.

98. Ahora bien, para proceder a analizar si dichas normas responden al principio de unidad de materia en relación con la LORCPM se abordarán las normas constitucionales relevantes. Así, el artículo 136 de la Constitución<sup>24</sup> establece, entre otros requisitos, que los proyectos de ley deben referirse a una sola materia. Al respecto, 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”<sup>25</sup>. Además, tanto el artículo 56 de la LOFL vigente al momento de la expedición de la LORCPM<sup>26</sup> como el vigente en la actualidad<sup>27</sup> contemplan como requisitos que son calificados por el CAL que el proyecto de ley se refiera a una sola materia, sin perjuicio de los cuerpos legales a los que afecte.
99. De la revisión del trámite legislativo de la LORCPM, se observa que fue caracterizada como de urgencia en materia económica, conforme el artículo 140 de la Constitución<sup>28</sup> y la resolución del CAL que la calificó a trámite<sup>29</sup>. De igual manera, tanto en el informe

---

<sup>24</sup> Constitución. “Art. 136.- Los proyectos de ley deberán referirse a una sola materia y serán presentados a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional con la suficiente exposición de motivos, el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que con la nueva ley se derogarían o se reformarían. Si el proyecto no reúne estos requisitos no se tramitará”.

<sup>25</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 75-15-IN/21 y acumulado de 5 de mayo de 2021, párr. 98. *Ver también:* Sentencia No. 22-13-IN/20 de 9 de junio de 2020, párr. 29. Sentencia No. 003-14-SIN-CC (Caso No. 0014-13-IN y acumulados) de 17 de septiembre de 2014, pág. 34. Sentencia No. 023-15-SIN-CC (Caso No. 0006-11-IN y acumulados) de 1 de julio de 2015, pág. 12.

<sup>26</sup> LOFL [artículo vigente hasta el 10 de noviembre de 2020]. “Art. 56.- Calificación de los proyectos de Ley.- El Consejo de Administración Legislativa calificará los proyectos de ley remitidos por la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional y verificará que cumpla, con los siguientes requisitos: 1. **Que se refiera a una sola materia, sin perjuicio de los cuerpos legales a los que afecte**” (Énfasis añadido).

<sup>27</sup> LOFJ [artículo sustituido por el artículo 50 de la Ley Reformatoria a la LOFL publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 326 de 10 de noviembre de 2020]. “Art. 56.- *Calificación de los proyectos de ley.- El Consejo de Administración Legislativa, en un plazo máximo de sesenta días, desde su presentación, calificará los proyectos de ley remitidos por la Presidenta o el Presidente de la Asamblea Nacional siempre que cumplan, con los siguientes requisitos: 1. **Que todas las disposiciones del proyecto se refieran a una sola materia, sin perjuicio de los cuerpos legales a los que afecte***” (Énfasis añadido).

<sup>28</sup> Constitución. “Art. 140.- La Presidenta o Presidente de la República podrá enviar a la Asamblea Nacional proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica. La Asamblea deberá aprobarlos, modificarlos o negarlos dentro de un plazo máximo de treinta días a partir de su recepción.

El trámite para la presentación, discusión y aprobación de estos proyectos será el ordinario, excepto en cuanto a los plazos anteriormente establecidos. 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.

Cuando en el plazo señalado la Asamblea no apruebe, modifique o niegue el proyecto calificado de urgente en materia económica, la Presidenta o Presidente de la República lo promulgará como decreto-ley y ordenará su publicación en el Registro Oficial. La Asamblea Nacional podrá en cualquier tiempo modificarla o derogarla, con sujeción al trámite ordinario previsto en la Constitución”.

<sup>29</sup> Asamblea Nacional. Resolución del CAL de 31 de agosto de 2011. “Artículo 1.- Calificar el proyecto de LEY ORGÁNICA DE REGULACIÓN Y CONTROL DEL PODER DE MERCADO, presentado por el señor Presidente de la República, mediante oficio T.364-SNJ-11-1063, y reenviado con oficio No. T.364-SNJ-11-1104, recibido el 30 de agosto de 2011; en virtud de que cumple con todos los requisitos señalados en el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Artículo 2.- El proyecto de Ley referido en el artículo 1 de esta Resolución, es de URGENCIA EN MATERIA ECONÓMICA y prioritario para el Ecuador; por lo tanto se remite a la Comisión Especializada

para primer debate como el informe para segundo debate se señaló que la ley hace énfasis en prohibir, corregir y sancionar el abuso del poder de mercado así como regular y controlar la concentración para que las actividades económicas se den de manera adecuada y no sirvan solamente para enriquecer y dar más poder a monopolios y oligopolios<sup>30</sup>.

**100.** Por su parte, del artículo 1 de la LORCPM<sup>31</sup> se observa que su objeto, entre otros, evitar, prevenir, corregir, eliminar y sancionar el abuso de operadores económicos con poder de mercado, asegurar el control del mercado, regular las concentraciones económicas y prevenir las prácticas desleales.

**101.** De lo expuesto, se puede verificar que las disposiciones de la LORCPM indicadas por el accionante se muestran objetiva y razonablemente en el núcleo temático de la ley. En primer lugar, si bien se refieren a disposiciones que involucran reformas a otros cuerpos normativos, las mismas regulan el control y la conformación de las instituciones financieras, grupos financieros y de las empresas de comunicación y su participación en sectores específicos de la economía, lo cual responde al objeto de la LORCPM. Es decir, las normas señaladas tienen relación con el régimen de desarrollo, de manera particular a la política comercial y su objetivo de “[e]vitar las prácticas monopolísticas y oligopólicas, particularmente en el sector privado, y otras que afecten el funcionamiento de los mercados”<sup>32</sup>. En definitiva, no vulneran el principio de unidad de materia dado que las mismas buscan prevenir, corregir, eliminar y sancionar el abuso de operadores económicos con poder de mercado.

**102.** Por los motivos expuestos, se concluye que la LORCPM guarda conformidad con el artículo 136 al respetar el principio de unidad de materia.

### **3.2.2 Análisis material**

**103.** En cuanto al análisis sobre la constitucionalidad material de las disposiciones impugnadas de la LORCPM, la cual puede ser demandada en cualquier tiempo conforme el artículo 78 numeral 1 de la LOGJCC<sup>33</sup>, se procederá a examinar la constitucionalidad de cada uno de los artículos 28, 32, 33 y 35 (demanda caso No. 53-

---

del Régimen Económico y Tributario y su Regulación y Control para el tratamiento constitucional y legal correspondiente”.

<sup>30</sup> Asamblea Nacional. Comisión Especializada Permanente del Régimen Económico y Tributario. Informe para primer debate del proyecto de LORCPM, pág. 5. Informe para segundo debate del proyecto de LORCPM, pág. 7.

<sup>31</sup> LORCPM. “Art. 1.- Objeto.- El objeto de la presente Ley es evitar, prevenir, corregir, eliminar y sancionar el abuso de operadores económicos con poder de mercado; la prevención, prohibición y sanción de acuerdos colusorios y otras prácticas restrictivas; el control y regulación de las operaciones de concentración económica; y la prevención, prohibición y sanción de las prácticas desleales, buscando la eficiencia en los mercados, el comercio justo y el bienestar general y de los consumidores y usuarios, para el establecimiento de un sistema económico social, solidario y sostenible”.

<sup>32</sup> Constitución. Artículo 304 numeral 6.

<sup>33</sup> LOGJCC. “Art. 78.- Plazo.- El plazo para interponer las acciones de inconstitucionalidad se regirá por las siguientes reglas: 1. Por razones de contenido, las acciones pueden ser interpuestas en cualquier momento”.

11-IN), la Disposición Transitoria Primera y la Disposición Reformatoria y Derogatoria Vigésimo Segunda de la LORCPM (demandas casos No. 22-12-IN y No. 25-12-IN) en virtud de las alegaciones de las demandas.

**104.** Sin perjuicio de lo anterior, cabe anotar que la Disposición Reformatoria Vigésimo Segunda de la LORCPM, en especial los numerales 3 y 5 que se impugnan por razones de fondo, reformó un cuerpo legal que hoy ya no está vigente como la LGISF que fue derogada por el Código Orgánico Monetario y Financiero (Disposiciones Reformatorias y Derogatorias. Capítulo 2, Derogatorias. Publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 332 de 12 de septiembre de 2014). Al respecto, conforme el numeral 8 del artículo 76 de la LOGJCC<sup>34</sup>, se observan que podrían tener la potencialidad de producir efectos jurídicos cuya constitucionalidad cabe analizarla en el presente caso debido a que las alegaciones se relacionan con la aplicación de la prohibición del artículo 312 de la Constitución que actualmente se encuentra vigente.

*Artículo 28 de la LORCPM*

**105.** Se alega la inconstitucionalidad del artículo 28 de la LORCPM porque propicia y permite prácticas y normativas restrictivas a la competencia y la creación de monopolios contrario a lo que establecen los artículos 284 numeral 8 y 336 de la Constitución.

**106.** Para analizar su constitucionalidad, es preciso recoger lo que desarrolla el artículo impugnado:

*Art. 28.- Aplicación de restricciones.- Será admisible el establecimiento de restricciones a la competencia mediante resolución motivada de la Junta de Regulación, por razones de interés público, en cualquier sector de la economía nacional, en los siguientes casos:*

- 1. Para el desarrollo de un monopolio estatal en favor del interés público;*
- 2. Para el desarrollo de sectores estratégicos de conformidad con la Constitución de la República;*
- 3. Para la prestación de servicios públicos de conformidad con la Constitución de la República;*
- 4. Para el desarrollo tecnológico e industrial de la economía nacional; y,*
- 5. Para la implementación de iniciativas de acción afirmativa a favor de la economía popular y solidaria.*

*Procederá el establecimiento de restricciones a la competencia cuando se generen beneficios específicos, concretos y significativos para la satisfacción del interés general, en el ámbito o industria en la que se establezcan, se incremente la eficiencia y se generen beneficios a favor de los consumidores o usuarios, que justifiquen la aplicación de las mismas.*

---

<sup>34</sup> LOGJCC. “Art. 76.-... 8. Control constitucional de normas derogadas.- Cuando normas derogadas tengan la potencialidad de producir efectos jurídicos contrarios a la Constitución, se podrá demandar y declarar su inconstitucionalidad”.

**107.** Frente a lo anterior, se desprende que el artículo 284 numeral 8 de la Constitución contempla como uno de los objetivos de la política económica el “[p]ropiciar el intercambio justo y complementario de bienes y servicios en mercados transparentes y eficientes”. Por otro lado, el artículo 336<sup>35</sup> establece que el Estado debe impulsar y velar por el comercio justo como medio de acceso a bienes y servicios de calidad que minimice las distorsiones de la intermediación y promueva la sustentabilidad, así como debe asegurar la transparencia y eficiencia en los mercados y fomentar la competencia en igualdad de condiciones y oportunidades de conformidad con la ley. Además, el artículo 335 estima que el Estado “establecerá los mecanismos de sanción para evitar cualquier práctica de monopolio y oligopolio privados, o de abuso de posición de dominio en el mercado y otras prácticas de competencia desleal” (Énfasis añadido).

**108.** De lo expuesto, se puede observar que, en efecto, el artículo 28 permite restricciones a la competencia mientras que la Constitución, entre otras cuestiones, contempla que el comercio justo y que el Estado debe establecer mecanismos de sanción para evitar cualquier práctica de monopolio y oligopolio privados o de abuso de posición de dominio en el mercado y otras prácticas de competencia desleal. En tal sentido, en principio, el artículo impugnado que desarrolla restricciones a la competencia sería inconstitucional por generar precisamente situaciones que contravienen a los objetivos y obligaciones del Estado en la economía. Al respecto, no se debe desconocer que en el mercado concurren diferentes agentes, los cuáles pueden ser privados y de la economía popular y solidaria, así como del sector público. Así, la intervención del Estado y sus instituciones en la economía, principalmente como ente regulador, no debe distorsionar o irse en contra de lo que busca la propia Constitución. Sin perjuicio de lo anterior, de conformidad con los principios y reglas generales del control abstracto de constitucionalidad de permanencia de las disposiciones del ordenamiento jurídico y de interpretación conforme<sup>36</sup>, se procederá a analizar al artículo 28 de la LORCPM de conformidad con el resto de disposiciones constitucionales<sup>37</sup> y de esta manera establecer una interpretación compatible con ella.

**109.** En cuanto al numeral 1 del artículo 28 de la LORCPM que contempla el establecimiento de restricciones a la competencia para el desarrollo de un monopolio estatal, se observa en primer lugar que la Constitución da prevalencia al interés general sobre el interés

---

<sup>35</sup> Constitución. “Art. 336.- El Estado impulsará y velará por el comercio justo como medio de acceso a bienes y servicios de calidad, que minimice las distorsiones de la intermediación y promueva la sustentabilidad.

El Estado asegurará la transparencia y eficiencia en los mercados y fomentará la competencia en igualdad de condiciones y oportunidades, lo que se definirá mediante ley”.

<sup>36</sup> LOGJCC. “Art. 76.-... 4. Permanencia de las disposiciones del ordenamiento jurídico.- El examen de constitucionalidad debe estar orientado a permitir la permanencia de las disposiciones en el ordenamiento jurídico. 5. Interpretación conforme.- Cuando exista una interpretación de la disposición jurídica que sea compatible con las normas constitucionales, no se declarará la inconstitucionalidad y en su lugar se fijará la interpretación obligatoria compatible con aquella. De igual modo, cuando una parte de una disposición jurídica la torne en su integridad inconstitucional, no se declarará la inconstitucionalidad de toda ella, sino que se invalidará la parte inconstitucional y dejará vigente la disposición así reformada”.

<sup>37</sup> LOGJCC. “Art. 3.- ... 5. Interpretación sistemática.- Las normas jurídicas deberán ser interpretadas a partir del contexto general del texto normativo, para lograr entre todas las disposiciones la debida coexistencia, correspondencia y armonía”.

particular en la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos<sup>38</sup>. Por su parte, el artículo 304 numeral 6 de la Constitución establece como uno de los objetivos de la política comercial el “[e]vitar las prácticas monopólicas y oligopólicas, particularmente en el sector privado, y otras que afecten el funcionamiento de los mercados” (Énfasis añadido), mientras que el artículo 336 determina que el Estado “impulsará y velará por el comercio justo como medio de acceso a bienes y servicios de calidad, que minimice las distorsiones de la intermediación y promueva la sustentabilidad” (Énfasis añadido). En virtud de lo anterior, esta Corte reconoce que podrían existir sectores de la economía en donde no pueden resultar atractivos para la intervención del sector privado al no ser rentables, sin embargo, pueden estar vinculados a la obligación del Estado de garantizar el ejercicio de derechos consagrados en la Constitución<sup>39</sup>, lo cual justificaría su intervención. De tal manera, el ejercicio de esta atribución reconocida en el artículo 28 de la LORCPM debe ser excepcional y proporcional debido a que no en todos los sectores de la economía puede presentarse esta posibilidad del establecimiento del monopolio estatal. Además, no debe realizarse en perjuicio de otros derechos y garantías reconocidos en la Constitución, por lo que deben existir estudios que den cuenta de su necesidad en observancia de los principios de transparencia y participación ciudadana<sup>40</sup>.

**110.** Ahora bien, respecto de las restricciones a la competencia para el desarrollo de sectores estratégicos y prestación de servicios públicos establecidos en los numerales 2 y 3 del artículo 28 de la LORCPM, se observa que la Constitución establece que el Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, por lo que son de su control exclusivo<sup>41</sup>, así como determina que el Estado es el

---

<sup>38</sup> Constitución. “Art. 85.- La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones:... 2. **Sin perjuicio de la prevalencia del interés general sobre el interés particular**, cuando los efectos de la ejecución de las políticas públicas o prestación de bienes o servicios públicos vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, la política o prestación deberá reformularse o se adoptarán medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto” (Énfasis añadido).

<sup>39</sup> Constitución. “Art. 3.- Son deberes primordiales del Estado: 1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes... Art. 85.- ... 1. Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad.”

<sup>40</sup> Constitución. “Art. 96.- Se reconocen todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación e incidir en las decisiones y políticas públicas y en el control social de todos los niveles de gobierno, así como de las entidades públicas y de las privadas que presten servicios públicos... Art. 100.- En todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos. La participación en estas instancias se ejerce para:... 3. Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos. 4. Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social”.

<sup>41</sup> Constitución. “Art. 313.- El Estado se reserva el derecho de **administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos**, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia.

responsable de la provisión de servicios públicos<sup>42</sup>. De esta manera, el artículo 315 de la Constitución<sup>43</sup> determina que el Estado, para la gestión de los sectores estratégicos y la prestación de servicios públicos, debe constituir empresas públicas. Por su parte, el artículo 316<sup>44</sup> de la norma suprema contempla la posibilidad de delegar la participación estatal en los sectores estratégicos y servicios públicos a empresas mixtas o, de forma excepcional, delegar a la iniciativa privada y a la economía popular o solidaria.

**111.** Sobre las restricciones a la competencia para el desarrollo tecnológico e industrial de la economía nacional contemplado en el numeral 4 del artículo 28 de la LORCPM, de la Constitución se observan varias normas que regulan estos aspectos: el numeral 2 del artículo 284 de la Constitución<sup>45</sup> desarrolla como parte de los objetivos de la política económica, entre otros, el incentivo a la producción nacional y la acumulación del conocimiento científico y tecnológico; el numeral 3 del artículo 304<sup>46</sup> contempla como objetivo de la política comercial el fortalecer el aparato productivo y la producción nacional; el artículo 306<sup>47</sup> establece que el Estado propiciará las importaciones necesarias para los objetivos del desarrollo y desincentivará aquellas que afecten negativamente, entre otros, a la producción nacional; los numerales 3 y 4 del artículo 334<sup>48</sup> determinan que el Estado, para promover el acceso equitativo a los factores de producción, debe impulsar y aportar el desarrollo y difusión de conocimientos y tecnologías orientados a los procesos de producción, así como desarrollar políticas de fomento a la producción nacional en todos los sectores, en especial para garantizar la soberanía alimentaria y energética y para generar empleo y valor agregado; el artículo

---

Los sectores estratégicos, **de decisión y control exclusivo del Estado**, son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social...” (Énfasis añadido).

<sup>42</sup> Constitución. “Art. 314.- El Estado será responsable de la provisión de los servicios públicos de agua potable y de riego, saneamiento, energía eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, infraestructuras portuarias y aeroportuarias, y los demás que determine la ley...”.

<sup>43</sup> Constitución. “Art. 315.- El Estado constituirá empresas públicas para la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y el desarrollo de otras actividades económicas...”.

<sup>44</sup> Constitución. “Art. 316.- El Estado podrá delegar la participación en los sectores estratégicos y servicios públicos a empresas mixtas en las cuales tenga mayoría accionaria. La delegación se sujetará al interés nacional y respetará los plazos y límites fijados en la ley para cada sector estratégico.

El Estado podrá, de forma excepcional, delegar a la iniciativa privada y a la economía popular y solidaria, el ejercicio de estas actividades, en los casos que establezca la ley”.

<sup>45</sup> Constitución. “Art. 284.- La política económica tendrá los siguientes objetivos:... 2. **Incentivar la producción nacional**, la productividad y competitividad sistémicas, **la acumulación del conocimiento científico y tecnológico**, la inserción estratégica en la economía mundial y las actividades productivas complementarias en la integración regional” (Énfasis añadido).

<sup>46</sup> Constitución. “Art. 304.- La política comercial tendrá los siguientes objetivos:... 3. Fortalecer el aparato productivo y la producción nacionales”.

<sup>47</sup> Constitución. “Art. 306.- ...El Estado propiciará las importaciones necesarias para los objetivos del desarrollo y desincentivará aquellas que afecten negativamente a la producción nacional, a la población y a la naturaleza”.

<sup>48</sup> Constitución. “Art. 334.- El Estado promoverá el acceso equitativo a los factores de producción, para lo cual le corresponderá:... 3. Impulsar y apoyar el desarrollo y la difusión de conocimientos y tecnologías orientados a los procesos de producción.

4. Desarrollar políticas de fomento a la producción nacional en todos los sectores, en especial para garantizar la soberanía alimentaria y la soberanía energética, generar empleo y valor agregado”.

335 indica que el Estado debe definir una política de precios orientada a proteger la producción nacional; el numeral 3 del artículo 385<sup>49</sup> precisa como finalidad del sistema nacional de ciencia y tecnología el desarrollo de tecnologías e innovaciones que impulsen, entre otros, la producción nacional y eleven la eficiencia y la productividad.

**112.** Finalmente, el numeral 5 del artículo 28 de la LORCPM contempla la restricción de la competencia para la implementación de iniciativas de acción afirmativa a favor de la economía popular y solidaria. Al respecto, la Constitución establece en su artículo 288<sup>50</sup> que en las compras públicas se priorizarán los productos y servicios nacionales, en especial los provenientes de la economía popular y solidaria. Por su parte, el artículo 311 determina que, entre otros, el sector financiero popular y solidario recibirá un tratamiento diferenciado y preferencial del Estado “*en la medida en que impulsen el desarrollo de la economía popular y solidaria*”. Además, como se observó anteriormente, el artículo 316 contempla la posibilidad de delegar a la economía popular y solidaria la participación en los sectores estratégicos y servicios públicos.

**113.** En definitiva, se puede apreciar que las normas constitucionales desarrollan una serie de disposiciones encaminadas a favorecer la participación del Estado en la economía y la prevalencia del interés público sobre el privado en cada uno de los casos contemplados en el artículo 28 de la LORCPM. Sin embargo, como ya se indicó, esta posibilidad de intervención en el mercado no debe obviar que en la práctica el Estado puede comportarse precisamente como un agente económico que puede incurrir en prácticas y situaciones que la propia Constitución trata de evitar como, por ejemplo, lo son los monopolios y oligopolios. En tal sentido, la potestad de establecer restricciones a la competencia en los casos señalados en la norma impugnada será constitucional siempre y cuando cumpla con la siguiente interpretación conforme:

*“El establecimiento de restricciones a la competencia establecidas en cada uno de los casos del artículo 28 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado deben tratarse de medidas excepcionales y proporcionales que respondan al interés público y que busquen el ejercicio concreto y real de los derechos reconocidos en la Constitución. En tal sentido, la resolución motivada de la Junta de Regulación debe justificarse en razones públicas y debe contar con estudios técnicos realizados por entidades estatales dentro del ámbito de su competencia y en observancia de los principios de transparencia y participación ciudadana. Para el efecto, los beneficios específicos, concretos y significativos para la satisfacción del interés general deben observar las normas y objetivos desarrollados en el Título VI de la Constitución referente al Régimen de Desarrollo por lo que, en el caso de encontrarse situaciones contrarias al comercio*

---

<sup>49</sup> Constitución. “Art. 385.- El sistema nacional de ciencia, tecnología, innovación y saberes ancestrales, en el marco del respeto al ambiente, la naturaleza, la vida, las culturas y la soberanía, tendrá como finalidad:... 3. Desarrollar tecnologías e innovaciones que impulsen la producción nacional, eleven la eficiencia y productividad, mejoren la calidad de vida y contribuyan a la realización del buen vivir”.

<sup>50</sup> Constitución. “Art. 288.- Las compras públicas cumplirán con criterios de eficiencia, transparencia, calidad, responsabilidad ambiental y social. Se priorizarán los productos y servicios nacionales, en particular los provenientes de la economía popular y solidaria, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas”.

*justo y la libre competencia en igualdad de condiciones que atenten a tales fines, la Junta de Regulación deberá dejar sin efecto dicha restricción”.*

**114.** Por lo tanto, esta Corte Constitucional determina la interpretación conforme del artículo 28 de la LORCPM de acuerdo a lo indicado en el párrafo anterior.

*Artículo 32 de la LORCPM*

**115.** Sobre el artículo 32 de la LORCPM, se alega la vulneración del artículo 335 de la Constitución debido a que la atribución otorgada en la ley al Presidente de la República le corresponde al Estado ecuatoriano, por lo que debió crearse un ente estatal conforme las normas constitucionales antes señaladas.

**116.** Al respecto, el artículo en mención concretamente establece:

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

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

*La Superintendencia de Control del Poder de Mercado examinará permanentemente los efectos de las políticas de precios autorizada bajo este artículo. De determinar que se ha aplicado de manera abusiva o que el efecto es pernicioso en términos agregados, procederá inmediatamente de conformidad con el inciso segundo del artículo 31 de esta Ley.*

**117.** Ahora bien, el artículo 335 de la Constitución<sup>51</sup> determina que el Estado regulará e intervendrá cuando sea necesario en los intercambios y transacciones económicas y sancionará la explotación, usura, acaparamiento, simulación, intermediación especulativa de los bienes y servicios y toda forma de perjuicio a los derechos económicos y a los bienes públicos y colectivos. De igual manera, como se indicó anteriormente, el Estado debe definir una política de precios orientada a proteger la producción nacional, establecer mecanismos de sanción para evitar cualquier práctica de monopolio y oligopolio privados o de abuso de posición de dominio de mercado y otras prácticas de competencia desleal<sup>52</sup>.

<sup>51</sup> Constitución. “Art. 335.- El Estado regulará, controlará e intervendrá, cuando sea necesario, en los intercambios y transacciones económicas; y sancionará la explotación, usura, acaparamiento, simulación, intermediación especulativa de los bienes y servicios, así como toda forma de perjuicio a los derechos económicos y a los bienes públicos y colectivos.

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

<sup>52</sup> Sobre este aspecto, por ejemplo, la Corte Constitucional en la Sentencia No. 1-09-IN/19 de 20 de agosto de 2019 señaló: “21. La existencia de un monopolio en un mercado significa que exista un solo oferente, que goza de una posición privilegiada en el mercado; en cambio el oligopolio se refiere a la existencia de

- 118.** De lo anterior, no se observa que esta autorización excepcional a la Función Ejecutiva sea inconstitucional. En primer lugar, el artículo 141 de la Constitución establece que la Función Ejecutiva está integrada, entre otros, por los organismos e instituciones *“necesarios para cumplir, en el ámbito de su competencia, las atribuciones de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales y planes que se creen para ejecutarlas”*. Por otro lado, el artículo 147 desarrolla las atribuciones y deberes del Presidente de la República, entre los que se encuentra, sin perjuicio de las que determine la ley, el definir y dirigir las políticas públicas de la Función Ejecutiva<sup>53</sup>. En relación con lo anterior, el artículo 261 numeral 5 determina como competencia exclusiva del Estado central las *“políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria; fiscal y monetaria; comercio exterior y endeudamiento”*.
- 119.** De lo anterior, se verifica que esta autorización excepcional y temporal al Ejecutivo para la definición de las políticas de precios necesarias para el consumo popular y la protección y sostenibilidad de la producción nacional se enmarca en las competencias y atribuciones que la Constitución le otorga como parte del Estado central y en relación a la política económica. Además, se trata de una atribución contemplada en una ley como la LORCPM, lo cual guarda conformidad con el artículo 147 de la norma suprema.
- 120.** De tal manera, el que dicha atribución se la haya otorgado al Ejecutivo no inobserva las normas constitucionales antes señaladas, pese a que, como lo afirma el accionante, el artículo 335 de la Constitución establece que el Estado puede controlar e intervenir cuando sea necesario en los intercambios y transacciones económicas y puede definir una política de precios orientada a proteger la producción nacional. Al contrario, tomando en cuenta la posibilidad del Ejecutivo de ejercer la rectoría de políticas públicas, entre ellas la económica por ser parte del Estado central, lo que busca el artículo 32 de la LORCPM es operativizar el artículo 335. Además, conforme el artículo 31 de la LORCPM<sup>54</sup>, se le otorga a la Superintendencia de Control del Poder de Mercado la posibilidad de examinar los efectos de la política de precios autorizada y de determinar si se la ha aplicado de manera abusiva o que su efecto es pernicioso.

---

pocos vendedores, que de igual manera tendrían una posición de poder en el mercado. De tal suerte que estas figuras constituyen distorsiones del mercado, que limitarían la libre competencia y crearían una situación ventajosa para cierto grupo de empresas o personas en perjuicio de otros oferentes y del consumidor”.

<sup>53</sup> Constitución. “Art. 147.- Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, **además de los que determine la ley:** ... 3. **Definir y dirigir las políticas públicas de la Función Ejecutiva**” (Énfasis añadido).

<sup>54</sup> LORCPM. “Art. 31.- Evaluación de las Ayudas Públicas.- La Superintendencia de Control del Poder de Mercado examinará permanentemente las ayudas públicas conferidas en virtud de las disposiciones de este capítulo, y evaluará que cumplan con los fines que motivaron su implementación. Salvo en los casos en que no se trate de actividades o sectores económicos reservados exclusivamente al Estado, la Superintendencia de Control del Poder de Mercado propondrá las medidas apropiadas para el desarrollo progresivo del régimen de competencia en las actividades o los sectores beneficiarios.

Si la Superintendencia comprobare que una ayuda otorgada por el Estado o mediante recursos públicos no cumple con el fin para el cual se otorgó, o se aplica de manera abusiva o es contraria al objeto de esta Ley, mediante informe motivado, instará y promoverá su supresión o modificación dentro del plazo que determine”.

**121.** Por lo expuesto, se concluye que el artículo 33 de la LORCPM no es contrario al artículo 335 de la Constitución.

*Artículo 33 de la LORCPM*

**122.** Se alega sobre el artículo 33 de la LORCPM que inobserva el artículo 238 de la Constitución porque la Junta de Regulación, perteneciente al Ejecutivo podría tener directa intervención y afectar a la autonomía de los gobiernos autónomos descentralizados.

**123.** El mencionado artículo impugnado contempla:

*Art. 33.- De los órganos, instituciones y empresas públicas.- Los organismos, instituciones públicas, órganos de control, empresas públicas, de economía mixta, entidades públicas, gobiernos autónomos descentralizados, dentro de su potestad normativa, respecto de su contratación y de las prestaciones de servicios públicos realizadas en mercados relevantes de libre competencia, respetarán y aplicarán los principios, derechos y obligaciones consagrados en la presente Ley.*

**124.** Es decir, la norma impugnada se aplica, entre otros, a los gobiernos autónomos descentralizados al momento de ejercer su potestad normativa respecto de su contratación y de la prestación de servicios públicos realizados en mercados relevantes de libre competencia. Concretamente, se determina que deben respetar y aplicar los principios, derechos y obligaciones consagradas en la LORCPM.

**125.** Para observar el contexto normativo de dicha disposición, se tiene que el artículo 4 de la LORCPM desarrolla los lineamientos para la regulación y los principios para la aplicación de la política pública en la regulación y control del poder de mercado, entre los que se encuentran:

- 1. El reconocimiento del ser humano como sujeto y fin del sistema económico.*
- 2. La defensa del interés general de la sociedad, que prevalece sobre el interés particular.*
- 3. El reconocimiento de la heterogeneidad estructural de la economía ecuatoriana y de las diferentes formas de organización económica, incluyendo las organizaciones populares y solidarias.*
- 4. El fomento de la desconcentración económica, a efecto de evitar prácticas monopólicas y oligopólicas privadas contrarias al interés general, buscando la eficiencia en los mercados.*
- 5. El derecho a desarrollar actividades económicas y la libre competencia de los operadores económicos al mercado.*
- 6. El establecimiento de un marco normativo que permita el ejercicio del derecho a desarrollar actividades económicas, en un sistema de libre competencia.*
- 7. El impulso y fortalecimiento del comercio justo para reducir las distorsiones de la intermediación.*

8. *El desarrollo de mecanismos que garanticen que las personas, pueblos y nacionalidades alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos a través de la redistribución de los recursos como la tierra y el agua.*

9. *La distribución equitativa de los beneficios de desarrollo, incentivar la producción, la productividad, la competitividad, desarrollar el conocimiento científico y tecnológico; y,*

10. *La necesidad de contar con mercados transparentes y eficientes.*

**126.** Posteriormente, en el artículo 5 de la LORCPM<sup>55</sup> se contempla que la Superintendencia de Control del Poder de Mercado es quien debe determinar para cada caso el mercado relevante, para lo cual debe considerar el mercado del producto o servicio, el mercado geográfico y las características relevantes de los grupos específicos de vendedores y compradores que participan en dicho mercado.

**127.** En lo principal la LORCPM regula el poder de mercado y su forma de determinación; investiga y sanciona las conductas de abuso del poder de mercado (artículos 7 a 10) y los acuerdos y prácticas restrictivas; regula las exenciones y regla de mínimis (artículo 11 a 13); controla las operaciones de concentración económica; calcula el volumen de negocios de los operadores; establece sanciones; define sanciones; define las operaciones exentas y las decisiones de la autoridad (artículos 14 a 24); y, controla las prácticas desleales (artículos 25 a 27).

**128.** Frente a lo expuesto, se acusa que la norma impugnada contraviene el artículo 238 de la Constitución, el cual contempla que los gobiernos autónomos descentralizados “gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional”.

---

<sup>55</sup> LORCPM. “Art. 5.- Mercado relevante.- A efecto de aplicar esta Ley la Superintendencia de Control del Poder de Mercado determinará para cada caso el mercado relevante. Para ello, considerará, al menos, el mercado del producto o servicio, el mercado geográfico y las características relevantes de los grupos específicos de vendedores y compradores que participan en dicho mercado.

El mercado del producto o servicio comprende, al menos, el bien o servicio materia de la conducta investigada y sus sustitutos. Para el análisis de sustitución, la Superintendencia de Control del Poder de Mercado evaluará, entre otros factores, las preferencias de los clientes o consumidores; las características, usos y precios de los posibles sustitutos; los costos de la sustitución; así como las posibilidades tecnológicas y el tiempo requerido para la sustitución.

El mercado geográfico comprende el conjunto de zonas geográficas donde están ubicadas las fuentes alternativas de aprovisionamiento del producto relevante. Para determinar las alternativas de aprovisionamiento, la Superintendencia de Control del Poder de Mercado evaluará, entre otros factores, los costos de transporte, las modalidades de venta y las barreras al comercio existentes.

La determinación del mercado relevante considerará las características particulares de los vendedores y compradores que participan en dicho mercado. Los competidores de un mercado relevante deberán ser equiparables, para lo cual se considerará las características de la superficie de venta, el conjunto bienes que se oferta, el tipo de intermediación y la diferenciación con otros canales de distribución o venta del mismo producto”.

**129.** Ahora bien, para comprender de mejor manera la autonomía establecida en el artículo 238 de la Constitución es oportuno remitirse al artículo 5 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (en adelante “COOTAD”) que establece que la misma se entiende como *“el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes”*.

**130.** Como se indicó anteriormente, la norma impugnada conlleva a que los gobiernos autónomos descentralizados respeten y apliquen los principios, derechos y obligaciones consagrados en la LORCPM al momento de ejercer su potestad normativa. Si bien se refiere a la contratación y prestación de servicios públicos realizados en mercados relevantes de libre concurrencia que son determinados por la Superintendencia de Control del Poder de Mercado, no se observa una intromisión en la capacidad de estos niveles de gobierno para regirse mediante sus normas y órganos. Incluso, de forma expresa la norma impugnada señala que este respeto que se debe dar a la LORCPM es al momento de ejercer su potestad normativa. Es decir, contrario a lo sostenido por el accionante, el artículo 33 de la LORCPM no interfiere en las competencias de los GADS porque solo se establecen lineamientos generales para que sus decisiones se adecúen a los principios de la ley que, a la final, son de naturaleza constitucional y pretenden la preservación del orden público por encima de los intereses particulares.

**131.** En virtud de lo expuesto, se concluye que el artículo 33 de la LORCPM no es contrario al artículo 238 de la Constitución.

*Artículo 35 de la LORCPM*

**132.** Sobre el artículo 35 de la LORCPM se exponen los siguientes cargos: i) contraviene lo dispuesto en el artículo 1 de la Constitución porque conforma una Junta de Regulación con miembros designados por el Presidente de la República; ii) vulnera los artículos 335 y 336 de la Constitución porque se establecen atribuciones para la Función Ejecutiva que no le corresponden debido a que debía crearse un organismo estatal; iii) no cumple con el artículo 95 de la Constitución en cuanto son designaciones que dependen directamente de la Presidencia de la República; iv) se encuentra en contradicción con el artículo 210 de la Constitución porque le corresponde a la Función de Transparencia y Control Social nombrar a los miembros de los organismos estatales; v) al establecerse que la Junta de Regulación tendrá las funciones previstas en el reglamento a la ley se contraviene lo previsto en el artículo 226 de la Constitución; vi) existe contradicción con el artículo 232 de la Constitución debido a que la Junta de Regulación al ser organismo de control no podría estar compuesta por los mismos controlados, es decir, por el mismo gobierno.

**133.** El mencionado artículo de la ley contempla:

*Art. 35.- Facultades de la Función Ejecutiva.- Corresponde a la Función Ejecutiva la rectoría, planificación, formulación de políticas públicas y regulación en el ámbito de esta Ley.*

*La regulación estará a cargo de la Junta de Regulación, cuyas atribuciones estarán establecidas en el Reglamento General de esta Ley, exclusivamente en el marco de los deberes, facultades y atribuciones establecidos para la Función Ejecutiva en la Constitución. La Junta de Regulación tendrá facultad para expedir normas con el carácter de generalmente obligatorias en las materias propias de su competencia, sin que puedan alterar o innovar las disposiciones legales.*

*El Superintendente de Control del Poder de Mercado o su delegado participará en las sesiones de la Junta de Regulación en calidad de invitado con voz informativa pero sin voto.*

*La Junta de Regulación estará integrada por las máximas autoridades de las carteras de estado, o sus delegados, a cargo de la Producción, la Política Económica, los Sectores Estratégicos y el Desarrollo Social.*

**134.** Ahora bien, en cuanto a los cargos i) y ii) se observa que se alega la vulneración a los artículos 1, 335 y 336 de la Constitución<sup>56</sup> porque la Junta de Regulación se conforma por miembros designados por el Presidente de la República y porque se otorgan atribuciones a la Función Ejecutiva que no le corresponderían. De la revisión de las normas constitucionales no se observa que las mismas establezcan la forma de composición de la Junta de Regulación ni prohíban a la Función Ejecutiva la rectoría, planificación, formulación de políticas públicas y regulación en el ámbito del control del poder de mercado. Al contrario, se trata de normas que de forma general definen el tipo de Estado y establecen sus atribuciones y obligaciones sobre los intercambios y transacciones económicas, la definición de políticas de precios, el comercio justo, la transparencia y eficiencia de los mercados y la competencia en igualdad de condiciones y oportunidades.

**135.** Adicionalmente, según lo indicado anteriormente, los artículos 141, 147, 154 numeral 1 y 261 numeral 5 de la Constitución facultan a la Función Ejecutiva para que ejerza la rectoría, planificación, formulación de políticas públicas y regulación en el ámbito

---

<sup>56</sup> Constitución. “Art. 1.- 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...”

Art. 335.- El Estado regulará, controlará e intervendrá, cuando sea necesario, en los intercambios y transacciones económicas; y sancionará la explotación, usura, acaparamiento, simulación, intermediación especulativa de los bienes y servicios, así como toda forma de perjuicio a los derechos económicos y a los bienes públicos y colectivos.

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

Art. 336.- El Estado impulsará y velará por el comercio justo como medio de acceso a bienes y servicios de calidad, que minimice las distorsiones de la intermediación y promueva la sustentabilidad.

El Estado asegurará la transparencia y eficiencia en los mercados y fomentará la competencia en igualdad de condiciones y oportunidades, lo que se definirá mediante ley”.

económico, y más concretamente en aquel contemplado en la LORCPM, así como para que las máximas autoridades de las carteras de estado, o sus delegados (producción, la política económica, los sectores estratégicos y el desarrollo social) integren la Junta de Regulación. En otras palabras, dichas disposiciones facultan a que la Función Ejecutiva pueda intervenir en los sectores relacionados con el ámbito de competencia de la Junta de Regulación e integren dicho organismo, tomando en cuenta que se trata de una de las funciones del Estado desarrolladas en la Constitución. Por tales motivos, se desestiman las alegaciones i) y ii).

**136.**En cuanto al cargo iii), se observa que el artículo 95 de la Constitución<sup>57</sup> contempla el derecho de las personas de participar en la toma de decisiones, planificación, gestión de asuntos públicos y en el control de las instituciones del Estado y sus representantes. El mismo artículo contempla que este derecho se ejerce por medio de los mecanismos de democracia representativa, directa y comunitaria.

**137.**Sobre los principios de participación señalados en dicha norma, la Corte Constitucional ha señalado que tienen como objetivo propiciar la deliberación como mecanismo de definición y resolución de nuestros intereses, en donde la discusión con otros es la ventaja que nos ayuda a advertir las deficiencias en el razonamiento y a contribuir a tomar mejores decisiones<sup>58</sup>.

**138.**Sin perjuicio de lo anterior, no se advierte que el artículo 35 de la LORCPM al determinar que la Junta de Regulación está integrada por las máximas autoridades de ciertas carteras de Estado inobserve el artículo 95 de la Constitución. Al respecto, la norma impugnada no restringe el derecho de las personas a participar en la toma de decisiones, planificación, gestión de asuntos públicos y control de las instituciones del Estado y sus representantes. De igual manera, dicha norma no supone trabas o injerencia alguna en el ejercicio del derecho de participación por medio de los mecanismos de democracia representativa, directa y comunitaria. Por lo tanto, se desestima la alegación iii).

**139.**Sobre el cargo iv), se desprende del artículo 210 de la Constitución<sup>59</sup> que el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social es la entidad encargada de escoger, entre

---

<sup>57</sup> Constitución. “Art. 95.- Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.

La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria”.

<sup>58</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 14-11-IN/20 de 22 de enero de 2020, párr. 29.

<sup>59</sup> Constitución. “Art. 210.- En los casos de selección por concurso de oposición y méritos de una autoridad, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social escogerá a quien obtenga la mejor puntuación en el respectivo concurso e informará a la Asamblea Nacional para la posesión respectiva.

Cuando se trate de la selección de cuerpos colegiados que dirigen entidades del Estado, el Consejo designará a los miembros principales y suplentes, en orden de prelación, entre quienes obtengan las mejores puntuaciones en el concurso. Los miembros suplentes sustituirán a los principales cuando corresponda, con apego al orden de su calificación y designación.

quien obtenga la mejor puntuación en el respectivo concurso de oposición y méritos, a la autoridad que requiera dicho procedimiento. Respecto de la selección de cuerpos colegiados que dirigen las entidades del Estado, la misma norma dispone que el Consejo designará a los miembros principales y suplentes, en orden de prelación, entre quienes obtengan las mejores puntuaciones en el concurso.

**140.** Dichas autoridades y cuerpos colegiados que dirigen las entidades del Estado se encuentran expresamente establecidas en los numerales 10, 11 y 12 del artículo 208 de la Constitución que desarrolla como deberes y atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social:

*...10. Designar a la primera autoridad de la **Procuraduría General del Estado** y de las superintendencias de entre las ternas propuestas por la Presidenta o Presidente de la República, luego del proceso de impugnación y veeduría ciudadana correspondiente.*  
*11. Designar a la primera autoridad de la **Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Fiscalía General del Estado y Contraloría General del Estado**, luego de agotar el proceso de selección correspondiente.*  
*12. Designar a los miembros del **Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral y Consejo de la Judicatura**, luego de agotar el proceso de selección correspondiente. (Énfasis añadido)*

**141.** Para el ejercicio de esta atribución, el artículo 55 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social<sup>60</sup> (en adelante “*LOCPCCS*”) contempla que dicho organismo debe organizar comisiones ciudadanas de selección que estarán encargadas de realizar el concurso público de oposición y méritos, con postulación, veeduría y derecho a la impugnación ciudadana para la designación de las autoridades antes mencionadas “y las demás necesarias para designar a las y los miembros de otros cuerpos colegiados de las entidades del Estado de conformidad con la Constitución y la ley”. Respecto de la primera autoridad de la Procuraduría General del Estado y de las

---

Quienes se encuentren en ejercicio de sus funciones no podrán presentarse a los concursos públicos de oposición y méritos convocados para designar a sus reemplazos. Se garantizarán condiciones de equidad y paridad entre mujeres y hombres, así como de igualdad de condiciones para la participación de las ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior”.

<sup>60</sup> LOCPCCS. “Art. 55.- Organización.- El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social para cumplir sus funciones de designación, organizará comisiones ciudadanas de selección que estarán encargadas de realizar el concurso público de oposición y méritos, con postulación, veeduría y derecho a la impugnación ciudadana para la designación de las siguientes autoridades: Defensor del Pueblo, Defensor Público, Fiscal General del Estado, Contralor General del Estado y miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral, Consejo de la Judicatura, y las demás necesarias para designar a las y los miembros de otros cuerpos colegiados de las entidades del Estado de conformidad con la Constitución y la ley.

Todas las designaciones tanto de autoridades como de representantes ciudadanos que se deleguen al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social se harán a través de los procesos de selección por medio de las comisiones ciudadanas que deberán conformarse para el efecto, excepto para designar a las autoridades que provienen de ternas presentadas por la Presidenta o Presidente de la República.

El desarrollo de los procesos de veeduría e impugnación ciudadana para la designación del Procurador General del Estado y de las o los Superintendentes, de las ternas enviadas por la Presidenta o Presidente de la República, serán efectuados directamente por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social”.

superintendencias, tanto los artículos 55 y 68 de la LOCPCCS<sup>61</sup> contemplan que el Consejo los designará directamente luego del proceso de veeduría e impugnación ciudadana correspondientes.

**142.** De lo desarrollado, no se observa que se configure una obligación de establecer un concurso de oposición y méritos para la designación de los miembros de la Junta de Regulación pese a tratarse de un órgano colegiado. En primer lugar, la propia LORCPM no establece tal procedimiento para la conformación de la Junta. Por otro lado, sí se contempla este proceso de designación para el Superintendente de Control del Poder de Mercado debido a que, según el numeral 10 del artículo 208 de la Constitución y el propio artículo 43 de la LORCPM<sup>62</sup>, debe ser designado por el Consejo de Participación de la terna propuesta por el Presidente de la República. Por lo tanto, no se verifica una vulneración del artículo 210 de la Constitución y, en consecuencia, se desestima el cargo iv).

**143.** Respecto del cargo v), se observa que el artículo 226 de la Constitución<sup>63</sup> establece que las instituciones del Estado, organismos, dependencias, servidores y servidoras y personas que actúen en función de una potestad estatal ejercerán únicamente las competencias y facultades que la Constitución y la ley les atribuya. Al respecto, la Corte Constitucional ha contemplado que dicha norma se refiere al principio de legalidad, el cual exige un comportamiento restrictivo por parte de quienes ejercen potestades públicas: “i) actuar con competencia y con las facultades otorgadas por la Constitución o la ley, ii) coordinar con otras entidades y órganos de la administración pública para lograr sus fines, y iii) lograr el efectivo goce y ejercicio de los derechos”<sup>64</sup>.

**144.** En el caso del artículo 35 de la LORCPM impugnado, se indica que las atribuciones de la Junta de Regulación estarán establecidas en el reglamento de la ley “*exclusivamente en el marco de los deberes, facultades y atribuciones establecidos para la Función Ejecutiva en la Constitución*”. Además, el mismo artículo establece que la Junta tiene la facultad para “*expedir normas con el carácter de generalmente obligatorias en las materias propias de su competencia, sin que puedan alterar o innovar las disposiciones legales*”.

---

<sup>61</sup> LOCPCCS. “Art. 68.- Designación de ternas del Ejecutivo.- El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social designará a la primera autoridad de la Procuraduría General del Estado y de las superintendencias, de entre las ternas propuestas por la Presidenta o el Presidente de la República, luego del proceso de veeduría e impugnación ciudadana correspondientes. Las ternas propuestas estarán conformadas respetando la alternabilidad entre hombres y mujeres y bajo el principio de interculturalidad”.

<sup>62</sup> LORCPM. “Art. 43.- Designación.- El Superintendente será nombrado por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, de una terna enviada por el Presidente de la República para tal efecto, en la forma y con los requisitos previstos en la Constitución de la República y la ley...”.

<sup>63</sup> Constitución. “Art. 226.- Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución”.

<sup>64</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 17-14-IN/20 de 24 de junio de 2020, párr. 33.

**145.** De lo anotado, se puede apreciar que la ley expresamente contempla que la función de la Junta es la de emitir normas obligatorias en las materias propias de su competencia sin que pueda alterar o innovar disposiciones legales, mismas que deben estar desarrolladas en el reglamento de la ley. Sin perjuicio de lo anterior, se puede apreciar del texto de la propia LORCPM que se señalan como atribuciones de la Junta las siguientes: determinar los criterios para la aplicación de la regla de mínimos (artículo 13<sup>65</sup>); establecer el monto en remuneraciones básicas unificadas del volumen de negocios total en el Ecuador de los operadores económicos susceptible de notificación por concentración económica (artículo 16.a<sup>66</sup>); y, emitir resolución motivada para el establecimiento de restricciones a la competencia (artículo 28<sup>67</sup>). De tal manera, sin que esta Corte se pronuncie sobre su conformidad con la Constitución o la LORCPM, el artículo 42 del Reglamento<sup>68</sup> detalla las mencionadas facultades de la Junta.

---

<sup>65</sup> LORCPM. “Art. 13.- Regla de mínimos.- Las prohibiciones establecidas en el artículo 11 no se aplicarán aquellas conductas de operadores económicos que por su pequeña escala de operación y /o por su escasa significación, no sean capaces de afectar de manera significativa a la competencia. La Junta de Regulación determinará los criterios para la aplicación de la regla de mínimos”.

<sup>66</sup> LORCPM. “Art. 16.- Notificación de concentración.- Están obligados a cumplir con el procedimiento de notificación previa establecido en esta Ley, los operadores económicos involucrados en operaciones de concentración, horizontales o verticales, que se realicen en cualquier ámbito de la actividad económica, siempre que se cumpla una de las siguientes condiciones:

a) Que el volumen de negocios total en el Ecuador del conjunto de los partícipes supere, en el ejercicio contable anterior a la operación, el monto que en Remuneraciones Básicas Unificadas vigentes haya establecido la Junta de Regulación”.

<sup>67</sup> LORCPM. “Art. 28.- Aplicación de restricciones.- Será admisible el establecimiento de restricciones a la competencia mediante resolución motivada de la Junta de Regulación, por razones de interés público, en cualquier sector de la economía nacional...”.

<sup>68</sup> Reglamento a la LORCPM. “Art. 42.- Atribuciones de la Junta de Regulación.- La Junta de Regulación tendrá las siguientes facultades:

- a) Ejercer la rectoría en la formulación de políticas públicas y su planificación en el ámbito de la ley, conforme a los deberes, facultades y atribuciones establecidos para la Función Ejecutiva en la Constitución de la República;
- b) Expedir actos normativos para la aplicación de la Ley respecto del control de abuso de poder de mercado, acuerdos y prácticas restrictivas, competencia desleal y concentración económica, sin que dichos actos normativos puedan alterar o innovar las disposiciones legales o el presente Reglamento;
- c) Expedir criterios para la evaluación de las prácticas determinadas en la Ley;
- d) Autorizar, mediante resolución motivada, el establecimiento de restricciones a la competencia, de conformidad con el artículo 28 de la Ley;
- e) Determinar los criterios para la aplicación de la regla de mínimos en materia de acuerdos y prácticas restrictivas;
- f) Fijar el monto del volumen de negocios total en el Ecuador, del conjunto de los partícipes en una operación de concentración económica, a partir del cual se debe cumplir con el procedimiento de notificación previa de conformidad con el literal a) del artículo 16 de la Ley;
- g) Fijar el monto mínimo de las ayudas públicas a partir del cual se aplicarán las condiciones y procedimientos establecidos en los artículos 29 y 31 de la Ley y los artículos 35 a 38 de este Reglamento;
- h) Promover, coordinar e impulsar la suscripción de instrumentos internacionales de cooperación en las materias regladas por la Ley;
- i) Emitir recomendaciones para el establecimiento de políticas de precios necesarias para beneficio del consumo popular, así como para la protección de la producción nacional y la sostenibilidad de la misma;
- j) Celebrar acuerdos de cooperación y entendimiento con las agencias de regulación y control o los órganos del poder público competentes para emitir regulación sectorial de conformidad con la ley, a fin de establecer la relación que existirá entre ellos respecto de las cuestiones que exigen medidas conjuntas; y,
- k) Las demás que le atribuyan la Ley y la normativa reglamentaria.

- 146.** En tal sentido, no se observa que el artículo 35 de la LORCPM inobserve el artículo 226 de la Constitución toda vez que la remisión al reglamento para desarrollar las competencias de la Junta de Regulación no se realiza en perjuicio de su obligación de actuar conforme las facultades otorgadas por la misma ley. Al respecto, cabe recordar que el presidente tiene un margen de actuación amplio para regular y encauzar la operatividad de la ley mediante el reglamento, sin embargo, no debe llegar a contravenirla ni alterarla<sup>69</sup> conforme el artículo 147 numeral 13 de la Constitución<sup>70</sup>. Por los motivos expuestos, se desestima el cargo v).
- 147.** Finalmente, sobre el cargo vi) se observa que el artículo 232 de la Constitución<sup>71</sup> contempla que no pueden ser funcionarios ni funcionarias 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. Además, la norma constitucional señala que los servidores y servidoras se deben abstener de actuar en los casos en los que sus intereses entren en conflicto con los del organismo o entidad en los que presten sus servicios.
- 148.** Sobre este artículo, la Corte Constitucional ha manifestado que su finalidad es “*evitar el conflicto de intereses particulares en los que se pudieran ver inmersos controlados y controladores*” (Énfasis añadido)<sup>72</sup>.
- 149.** Ahora bien, la Junta de Regulación se trata, como su nombre lo dice, de una instancia de regulación en el ámbito de la regulación y control del poder de mercado. En tal sentido, para observar el artículo 232 de la Constitución no debe estar conformada por quienes tengan intereses particulares en las áreas que vayan a ser controladas o reguladas o representen a terceros que los tengan.
- 150.** De conformidad con el artículo 2 de la LORCPM<sup>73</sup>, el ámbito de aplicación de la ley son los operadores económicos, sean personas naturales o jurídicas, públicas o privadas,

---

La Superintendencia de Control del Poder de Mercado deberá informar a la Junta de Regulación sobre el cumplimiento y la correcta aplicación de las normas de carácter general emitidas por la Junta de Regulación, cuando esta lo requiera”.

<sup>69</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 26-18-IN y acumulados de 28 de octubre de 2020, párr. 122.

<sup>70</sup> Constitución. “Art. 147.- Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que determine la ley:... 13. Expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes, sin contravenir las ni alterarlas, así como los que convengan a la buena marcha de la administración”.

<sup>71</sup> Constitución. “Art. 232.- No podrán ser funcionarias ni funcionarios ni miembros de organismos directivos de entidades que ejerzan la potestad estatal de control y regulación, quienes tengan intereses en las áreas que vayan a ser controladas o reguladas o representen a terceros que los tengan.

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

<sup>72</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 003-11-SIN-CC (Caso No. 0002-11-IN) de 21 de junio de 2011, pág. 24. *Ver también:* Sentencia No. 016-12-SIN-CC (Caso No. 0039-11-IN) de 26 de abril de 2012, pág. 10.

<sup>73</sup> LORCPM. “Art. 2.- Ámbito.- Están sometidos a las disposiciones de la presente Ley todos los operadores económicos, sean personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales y extranjeras, con o sin fines de lucro, que actual o potencialmente realicen actividades económicas en todo o en parte del territorio nacional, así como los gremios que las agrupen, y las que realicen actividades económicas fuera del país,

nacionales y extranjeras, con o sin fines de lucro, que realicen actividades económicas en el Ecuador, así como gremios que las agrupen y las que realicen actividades económicas fuera del país en la medida que sus actos puedan producir efectos perjudiciales en el mercado nacional. Por su parte, el artículo 35 de la LORCPM contempla que la Junta de Regulación está integrada por “*las máximas autoridades de las carteras de estado, o sus delegados, a cargo de la Producción, la Política Económica, los Sectores Estratégicos y el Desarrollo Social*”.

**151.** Según lo analizado, no se verifica que la Junta de Regulación se encuentre conformada por quienes tengan intereses particulares en las áreas que vayan a ser reguladas o representen a terceros que los tengan, es decir, por aquellas personas respecto de las cuales la LORCPM tiene su ámbito de aplicación. Si bien la misma Constitución reconoce la participación activa del Estado en la economía, los miembros de la Junta de Regulación no son operadores económicos, sino que representan a las máximas autoridades de las carteras de Estado que el artículo 35 señala.

**152.** Sin perjuicio de lo anterior, en el caso de las máximas autoridades de las carteras de Estado a cargo de la Producción, la Política Económica, los Sectores Estratégicos y el Desarrollo Social, la Constitución contempla normas específicas que, en abstracto, permitirían garantizar que no exista conflicto de intereses por su eventual vinculación con operadores económicos. De tal manera, el artículo 152<sup>74</sup> contempla quienes no pueden ser ministros o ministras de Estado y el artículo 153<sup>75</sup> prohíbe a que quienes lo hayan sido formen parte, entre otros, de personas jurídicas privadas que celebran contratos con el Estado para la ejecución de obras públicas, prestación de servicios públicos o explotación de recursos naturales.

---

en la medida en que sus actos, actividades o acuerdos produzcan o puedan producir efectos perjudiciales en el mercado nacional.

Las conductas o actuaciones en que incurriere un operador económico serán imputables a él y al operador que lo controla, cuando el comportamiento del primero ha sido determinado por el segundo.

La presente ley incluye la regulación de las distorsiones de mercado originadas en restricciones geográficas y logísticas, así como también aquellas que resultan de las asimetrías productivas entre los operadores económicos”.

<sup>74</sup> Constitución. “Art. 152.- No podrán ser ministras o ministros de Estado:

1. Los parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad de quienes ejerzan la Presidencia o la Vicepresidencia de la República.

2. Las personas naturales, propietarias, miembros del directorio, representantes o apoderadas de personas jurídicas privadas, nacionales o extranjeras, que mantengan contrato con el Estado para la ejecución de obras públicas, prestación de servicios públicos o explotación de recursos naturales, mediante concesión, asociación o cualquier otra modalidad contractual.

3. Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en servicio activo”.

<sup>75</sup> Constitución. “Art. 153.- Quienes hayan ejercido la titularidad de los ministerios de Estado y las servidoras y servidores públicos de nivel jerárquico superior definidos por la ley, una vez hayan cesado en su cargo y durante los siguientes dos años, no podrán formar parte del directorio o del equipo de dirección, o ser representantes legales o ejercer la procuración de personas jurídicas privadas, nacionales o extranjeras, que celebren contrato con el Estado, bien sea para la ejecución de obras públicas, prestación de servicios públicos o explotación de recursos naturales, mediante concesión, asociación o cualquier otra modalidad contractual, ni ser funcionarias o funcionarios de instituciones financieras internacionales acreedoras del país”.

**153.** De igual manera, conforme el propio artículo 232 de la Constitución, dichos funcionarios o sus delegados, en el ejercicio de las atribuciones propias de la Junta de Regulación, deben abstenerse de actuar en los casos en que sus intereses entren en conflicto con los del organismo o entidad en los que presten sus servicios.

**154.** Por los motivos expuestos, el artículo impugnado no contraviene el artículo 232 de la Constitución, con lo que se desestima el cargo vi).

**155.** En conclusión, esta Corte verifica que el artículo 35 de la LORCPM no contraviene los artículos 1, 95, 210, 226, 232, 335 y 336 de la Constitución.

*Disposición Transitoria Primera de la LORCPM*

**156.** Sobre la Disposición Transitoria Primera de la LORCPM se desprenden los siguientes cargos: i) contraviene el artículo 312 de la Constitución porque la prohibición contemplada no impide que se desarrollen actividades financieras, como son las reguladas por la Ley General de Seguros; ii) la operación técnica de los seguros y los reaseguros y cualquier institución financiera son compatibles entre sí ya que se encuentran sometidas al control de la misma entidad por la naturaleza de operaciones jurídico-económicas de conformidad con los artículos 213 y 309 de la Constitución y el artículo 171 y siguientes de la LGISF; iii) la actividad bancaria y financiera es un derecho constitucional reconocido en el artículo 66 numeral 15 de la Constitución, así como en el Dictamen No. 001-11-DRC-CC, y la restricción contemplada en el artículo 312 de la Constitución no puede ser ampliada por el legislador; iv) la restricción no se realizó mediante una ley sino por una disposición transitoria, la cual es no una norma permanente porque regula el paso de un régimen jurídico a otro; v) se establece un plazo menor para enajenar las acciones y participaciones que tienen las instituciones del sistema financiero privado en empresas reguladas por la Ley General de Seguros, es decir, el plazo ya no es de un año sino de nueve meses por lo que es contrario a los artículos 11 numeral 2 y 66 numeral 4 de la Constitución por vulnerar el principio de igualdad; vi) se trata de una restricción adicional al derecho a desarrollar actividades económicas a la establecida en la propia Constitución por lo que solo podría decidirse mediante el poder constituyente.

**157.** Para analizar los cargos, es preciso detallar lo que desarrolla la disposición impugnada:

*PRIMERA.- Las personas naturales o jurídicas que a la fecha de entrada en vigencia de la prohibición establecida en el número 5 de la Disposición Reformatoria y Derogatoria Vigésimo Segunda de esta Ley, posean directa o indirectamente acciones o participaciones del capital suscrito de empresas, compañías o sociedades mercantiles ajenas a la actividad financiera, deberán enajenarlas hasta el 13 de julio del 2012.*

*Las instituciones el (sic) sistema financiero tendrán el mismo plazo para enajenar sus acciones o participaciones en empresas reguladas por la Ley del Mercado de Valores y la Ley General de Seguros.*

*La enajenación obligatoria prevista en esta disposición no podrá realizarse a favor de personas jurídicas vinculadas ni a favor de parientes hasta dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad.*

*El incumplimiento por parte de los directivos y administradores de una institución financiera privada a esta disposición será sancionado por parte de la Superintendencia de Bancos, de conformidad con la ley.*

*La obligación de desinvertir en compañías o sociedades mercantiles ajenas al sector financiero incluye a las reguladas por la Ley de Mercado de Valores y la Ley General de Seguros.*

**158.** Ahora bien, los cargos i) y ii) en lo principal sostienen que la norma impugnada, al señalar que las compañías o sociedades mercantiles ajenas al sector financiero incluyen a las reguladas, entre otras, por la Ley General de Seguros, amplía la prohibición contemplada en el artículo 312 de la Constitución debido a que los seguros y reaseguros son actividades compatibles con las financieras.

**159.** El artículo 312 de la Constitución<sup>76</sup> establece que:

*Art. 312.- Las instituciones del sistema financiero privado, así como las **empresas privadas de comunicación de carácter nacional**, sus directores y principales accionistas, **no podrán ser titulares, directa ni indirectamente, de acciones y participaciones, en empresas ajenas a la actividad financiera o comunicacional, según el caso.** Los respectivos organismos de control serán los encargados de regular esta disposición, de conformidad con el marco constitucional y normativo vigente.*

*Se prohíbe la participación en el control del capital, la inversión o el patrimonio de los medios de comunicación social, a entidades o grupos financieros, sus representantes legales, miembros de su directorio y accionistas.*

*Cada entidad integrante del sistema financiero nacional tendrá una defensora o defensor del cliente, que será independiente de la institución y designado de acuerdo con la ley. (Énfasis añadido)*

**160.** De la norma antes transcrita se puede apreciar que existe una prohibición para las instituciones del sistema financiero privado como para las empresas privadas de comunicación de carácter nacional (lo cual incluye a directores y principales accionistas) de ser titulares (directa ni indirectamente) de acciones y participaciones, en empresas ajenas a su actividad principal (de la actividad financiera o comunicacional respectivamente). En el presente caso, se acusa la inconstitucionalidad de la norma impugnada porque, a decir del accionante, se amplía esta prohibición al establecer que los seguros y reaseguros son actividades ajenas a las financieras por lo que las instituciones financieras se encuentran impedidas de realizarla.

---

<sup>76</sup> El primer inciso fue sustituido en virtud del referéndum de 7 de mayo de 2011, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 490 de 13 de julio de 2011.

161. Para responder al cargo planteado, es necesario comprender lo que la Constitución entiende por actividad financiera. Al respecto, el artículo 308 desarrolla de forma concreta a las actividades financieras en el siguiente sentido:

*Art. 308.- Las actividades financieras son un servicio de orden público, y podrán ejercerse, previa autorización del Estado, de acuerdo con la ley; tendrán la finalidad fundamental de preservar los depósitos y atender los requerimientos de financiamiento para la consecución de los objetivos de desarrollo del país. Las actividades financieras intermediarán de forma eficiente los recursos captados para fortalecer la inversión productiva nacional, y el consumo social y ambientalmente responsable.*

*El Estado fomentará el acceso a los servicios financieros y a la democratización del crédito. Se prohíben las prácticas colusorias, el anatocismo y la usura. La regulación y el control del sector financiero privado no trasladarán la responsabilidad de la solvencia bancaria ni supondrán garantía alguna del Estado. Las administradoras y administradores de las instituciones financieras y quienes controlen su capital serán responsables de su solvencia. Se prohíbe el congelamiento o la retención arbitraria o generalizada de los fondos o depósitos en las instituciones financieras públicas o privadas. (Énfasis añadido)*

162. De la norma constitucional, se puede observar que la finalidad de las actividades financieras es la de preservar los depósitos y atender los requerimiento de financiamiento para alcanzar los objetivos de desarrollo del país. De igual manera, se precisa que las actividades financieras deben intermediar los recursos captados para fortalecer la inversión productiva nacional y el consumo.

163. Más adelante, en el artículo 309 de la Constitución<sup>77</sup>, se contempla como parte del sistema financiero nacional a los sectores público, privado y popular y solidario, los cuales “intermedian recursos del público”. Por su parte, el artículo 310<sup>78</sup> especifica el sector financiero público, el artículo 311<sup>79</sup> el sistema financiero popular y solidario y el artículo 312, como se observó, la prohibición para el sector financiero privado.

---

<sup>77</sup> Constitución. “Art. 309.- 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. Los directivos de las entidades de control serán responsables administrativa, civil y penalmente por sus decisiones”.

<sup>78</sup> Constitución. “Art. 310.- El sector financiero público tendrá como finalidad la prestación sustentable, eficiente, accesible y equitativa de servicios financieros. El crédito que otorgue se orientará de manera preferente a incrementar la productividad y competitividad de los sectores productivos que permitan alcanzar los objetivos del Plan de Desarrollo y de los grupos menos favorecidos, a fin de impulsar su inclusión activa en la economía”.

<sup>79</sup> Constitución. “Art. 311.- 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 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”.

**164.** Complementario a lo anterior, la hoy derogada LGISF<sup>80</sup> contemplaba en su artículo 2 que las instituciones financieras privadas eran los bancos y sociedades financieras o corporaciones de inversión y desarrollo, las cuales se caracterizan principalmente por *“ser intermediarios en el mercado financiero, en el cual actúan de manera habitual, captando recursos del público para obtener fondos a través de depósitos o cualquier otra forma de captación, con el objeto de utilizar los recursos así obtenidos, total o parcialmente, en operaciones de crédito e inversión”*. De igual manera, contemplaba en este grupo a las asociaciones mutualistas de ahorro y crédito para la vivienda, entendidas como *“instituciones cuya actividad principal es la captación de recursos del público para destinarlos al financiamiento de la vivienda, la construcción y al bienestar familiar de sus asociados”*.

**165.** Por su parte, el artículo 143 del Código Orgánico Monetario y Financiero (en adelante “COMF”) desarrolla a la actividad financiera, entendiéndola como:

*... el conjunto de operaciones y servicios que se efectúan entre oferentes, demandantes y usuarios, para facilitar la circulación de dinero y realizar intermediación financiera; tienen entre sus finalidades preservar los depósitos y atender los requerimientos de financiamiento para la consecución de los objetivos de desarrollo del país. Las actividades financieras son un servicio de orden público, reguladas y controladas por el Estado, que pueden ser prestadas por las entidades que conforman el sistema financiero nacional, previa autorización de los organismos de control, en el marco de la normativa que expida la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera.*

**166.** Ahora bien, sobre las actividades de seguros, la Constitución desarrolla, entre otros aspectos, lo que se entiende por el sistema de seguridad social (artículo 367 y 368) y el seguro universal obligatorio (artículo 369). Únicamente, para referirse respecto de los seguros privados, lo hace en el artículo 373 al momento de señalar que los mismos, junto con los públicos, *“contribuirán al financiamiento del seguro social campesino a través del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social”*.

**167.** Sin perjuicio de lo anterior, la Corte Constitucional ha contemplado de manera general que el sistema de seguros privados *“parte de la idea del manejo de recursos del público, quien decide contratar los servicios que le interesan para mitigar el costo de la reparación de un daño futuro e incierto. Por estas consideraciones, las regulaciones sobre los servicios de seguros privados, en general, son de orden público y deben responder a una rigidez que asegure el sostenimiento del servicio”*<sup>81</sup>.

**168.** Por su parte, el artículo 3 de la Ley General de Seguros<sup>82</sup> determina que:

---

<sup>80</sup> Código Orgánico Monetario y Financiero. Disposiciones Reformatorias y Derogatorias. Capítulo 2, Derogatorias. Publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 332 de 12 de septiembre de 2014.

<sup>81</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 75-16-IN/21 y acumulado de 25 de agosto de 2021, párr. 126.

<sup>82</sup> De conformidad con la Disposición General Décima Octava del COMF, se incorpora como Libro III del mencionado cuerpo normativo. *“Décima Octava: Estructura del Código. Las disposiciones correspondientes al Sistema Monetario y Financiero contenidos en los Títulos I, II y III del presente*

*Art. 3.- Son empresas que realicen operaciones de seguros las compañías anónimas constituidas en el territorio nacional y las sucursales de empresas extranjeras, establecidas en el país, en concordancia con lo dispuesto en la presente Ley y cuyo objeto exclusivo es el negocio de asumir directa o indirectamente o aceptar y ceder riesgos en base a primas. Las empresas de seguros podrán desarrollar otras actividades afines o complementarias con el giro normal de sus negocios, excepto aquellas que tengan relación con los asesores productores de seguros, intermediarios de seguros y peritos de seguros con previa autorización de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros. (Énfasis añadido)*

**169.** En cambio, el artículo 4 de la Ley General de Seguros contempla que las compañías de reaseguros son aquellas constituidas en el territorio nacional o las sucursales de empresas extranjeras establecidas en el país “*cuyo objeto es el de otorgar coberturas a una o más empresas de seguros por los riesgos que éstas hayan asumido, así como el realizar operaciones de retrocesión*”.

**170.** De lo desarrollado, se puede apreciar que el ordenamiento jurídico no identifica o establece relación directa entre las actividades financieras y las de seguros en el ámbito privado. Al respecto, las actividades financieras comprenden, en lo principal, la intermediación de los recursos del público, en donde la entidad asume la tarea de preservar los depósitos para facilitar la circulación del dinero y atender los requerimientos de financiamiento por medio de operaciones de crédito e inversión. Por su parte, si bien las actividades de los seguros privados comprenden el manejo de recursos, estos se configuran en una prima que permite a la compañía asumir directa o indirectamente o aceptar y ceder riesgos y de esta manera mitigar el costo de la reparación de un daño futuro e incierto. Es decir, se diferencian en la forma en cómo dichas instituciones captan recursos (depósitos vs. primas) y las obligaciones sobre el manejo de los mismos (preservar depósitos para el crédito e inversión vs. asumir riesgos para mitigar el costo de la reparación de un daño futuro e incierto).

**171.** Además, si bien al momento de expedición de la norma impugnada la Superintendencia de Bancos y Seguros era la entidad encargada de vigilar y controlar a las instituciones del sistema financiero público y privado, así como de las compañías de seguros y reaseguros financieras conforme el artículo 171 de la entonces vigente LGISF<sup>83</sup>, en la actualidad se encuentra diferenciado dicho ámbito de control. Concretamente, el artículo 60 del COMF<sup>84</sup> desarrolla el ámbito de control de la Superintendencia de Bancos,

---

*instrumento constituyen el Libro 1, la Ley de Mercado de Valores con sus reformas incorpórese como Libro 2 y la Ley General de Seguros con sus reformas incorpórese como Libro III del Código Orgánico Monetario y Financiero” (Énfasis añadido).*

<sup>83</sup> LGISF. “Art. 171.- La Superintendencia, organismo técnico con autonomía administrativa, económica y financiera y personería jurídica de derecho público, está dirigida y representada por el Superintendente de Bancos. Tiene a su cargo la vigilancia y el control de las instituciones del sistema financiero público y privado, así como de las compañías de seguros y reaseguros, determinadas en la Constitución y en la Ley”.

<sup>84</sup> COMF. “Art. 60.- Finalidad. La Superintendencia de Bancos efectuará la vigilancia, auditoría, intervención, control y supervisión de las actividades financieras que ejercen las entidades públicas y privadas del Sistema Financiero Nacional, con el propósito de que estas actividades se sujeten al ordenamiento jurídico y atiendan al interés general”.

mientras que el artículo 70 del COMF<sup>85</sup> el de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros.

172. Así, cabe mencionar que el artículo 213 de la Constitución<sup>86</sup> señala expresamente que las facultades específicas de las superintendencias y las áreas que requieran del control, auditoría y vigilancia de cada una de ellas “*se determinarán de acuerdo con la ley*”. Tal es así que en un principio estaban sometidas a la misma superintendencia, sin embargo, por propias reformas legales, la de seguros y reaseguros pasó a otra superintendencia. En tal sentido, al ser un aspecto de libre configuración del legislador, no se encuentra que dichas actividades se puedan identificar en virtud de su órgano de control.

173. En virtud de lo expuesto, esta Corte no observa que la Disposición Transitoria Primera de la LORCPM al obligar a desinvertir en compañías o sociedades mercantiles ajenas al sector financiero, entre las que incluye a las reguladas por la Ley General de Seguros, haya contravenido el artículo 312 de la Constitución. De tal manera, la frase contemplada en dicha norma constitucional “empresas ajenas a la actividad financiera” facultaba a la Asamblea Nacional para que delimite su alcance, lo cual podía incluir a las mencionadas entidades relacionadas con la actividad de los seguros y reaseguros por ser, precisamente, ajenas a la actividad financiera. Dicho en otras palabras, el contemplar la desinversión de las participaciones en empresas de seguros y reaseguros por parte de las instituciones financieras no constituyó en una restricción adicional a la señalada en el artículo 312.

174. Por los motivos expuestos, se desestiman los cargos i) y ii) desarrollados por el accionante.

175. Ahora bien, respecto del cargo iii) el accionante sostiene que la actividad bancaria y financiera es un derecho constitucional reconocido en el artículo 66 numeral 15 de la Constitución, por lo que en virtud del Dictamen No. 011-11-DRC-CC y el artículo 312 de la Constitución no podía ampliarse una restricción por parte de la Asamblea Nacional.

176. Frente a lo anterior, en efecto, la actividad bancaria y financiera se trata de un derecho constitucional reconocido en el artículo 66 numeral 15 de la Constitución que contempla

---

<sup>85</sup> COMF. “Art. 78.- Ámbito. La Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, entre otras atribuciones en materia societaria, ejercerá la vigilancia, auditoría, intervención, control y supervisión del **mercado de valores, del régimen de seguros y de las personas jurídicas de derecho privado no financieras**, para lo cual se registrará por las disposiciones de la Ley de Compañías, Ley de Mercado de Valores, Ley General de Seguros, este Código y las regulaciones que emita la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera” (Énfasis añadido).

<sup>86</sup> Constitución. “Art. 213.- Las superintendencias son organismos técnicos de vigilancia, auditoría, intervención y control de las actividades económicas, sociales y ambientales, y de los servicios que prestan las entidades públicas y privadas, con el propósito de que estas actividades y servicios se sujeten al ordenamiento jurídico y atiendan al interés general. Las superintendencias actuarán de oficio o por requerimiento ciudadano. Las facultades específicas de las superintendencias y las áreas que requieran del control, auditoría y vigilancia de cada una de ellas se determinarán de acuerdo con la ley...”.

el derecho a “*a desarrollar actividades económicas, en forma individual o colectiva, conforme a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental*”.

- 177.** Sobre este derecho, la Corte Constitucional ha señalado que se trata del reconocimiento de la capacidad organizadora del ser humano de los diferentes insumos y factores de la economía, de su aptitud para disponer y emprender individual y colectivamente; y de su facultad para impulsar la evolución del derecho objetivo por medio de sus competencias creativas, a la hora de definir figuras bajo las cuales someter los negocios jurídicos<sup>87</sup>. Sin embargo, tal como lo indica la Constitución, su ejercicio debe guardar conformidad con los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental.
- 178.** En cuanto al artículo 312 de la Constitución, la Corte Constitucional precisamente en el Dictamen No. 011-11-DRC-CC, tomando en cuenta las actas de la Asamblea de Montecristi, indicó que contemplaba una limitación al derecho reconocido en el artículo 66 numeral 15 con el fin de “*poner fin a los tradicionales abusos de ciertos sectores políticos, económicos y sociales que llegaron a apropiarse del Estado como si fuera un bien privado*”<sup>88</sup>.
- 179.** Sin embargo, conforme lo indicado anteriormente, la norma impugnada de la LORCPM, al contemplar que las instituciones del sector financiero privado no pueden participar en empresas reguladas por la Ley General de Seguros, no amplió la limitación contemplada en el artículo 312 de la Constitución. Dicho en otras palabras, la Asamblea Nacional reguló el ámbito de aplicación de la limitación realizada por la Constitución a las instituciones financieras privadas, toda vez que se encuentran impedidas de participar en empresas ajenas a la misma como lo son las de seguros y reaseguros. Por lo tanto, se desestima el cargo iii).
- 180.** Respecto al cargo iv), de igual manera cabe indicar que la norma impugnada no contempló una limitación o restricción adicional al artículo 312 y, en efecto, buscó regular el paso de un régimen jurídico a otro. Concretamente desarrolló el tránsito de un régimen en el que las instituciones del sistema financiero privado participaban en empresas ajenas a la actividad financiera a uno en el que no lo realizan para no incurrir en el artículo 312 de la Constitución. Por tales motivos, se desestima el cargo iv).
- 181.** Sobre el cargo v) relacionado a que se vulneró el principio de igualdad por establecer un plazo menor para enajenar las acciones y participaciones que tienen las instituciones del sistema financiero privado en empresas reguladas por la Ley General de Seguros cabe detenerse en lo desarrollado en la norma impugnada. Al respecto, la Disposición Transitoria Primera de la LORCPM contempla que la enajenación de acciones o participaciones deberá hacerse hasta el 13 de julio de 2012, siendo el mismo plazo “*para enajenar sus acciones o participaciones en empresas reguladas por la Ley del Mercado de Valores y la Ley General de Seguros*”.

<sup>87</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 47-15-IN/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 85.

<sup>88</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 001-11-DRC-CC (Caso No. 0001-11-RC) de 15 de febrero de 2011, pág. 40.

**182.** Esta norma tiene su origen en la Disposición Transitoria Vigésimo Novena de la Constitución, cuyo primer inciso fue sustituido en virtud del referéndum y consulta popular de 7 de mayo de 2011, resultados que fueron publicados justamente el 13 de julio de 2011. Al respecto, el mencionado inciso dispuso:

*VIGÉSIMONOVENA.- Las acciones y participaciones que posean las instituciones del sistema financiero privado, así como las empresas de comunicación privadas de carácter nacional, sus directores y principales accionistas, en empresas distintas al sector en que participan, se enajenarán en el plazo de un año contado a partir de la aprobación de esta reforma en referendo.*

**183.** En tal sentido, se puede observar que la disposición impugnada buscaba operativizar la enmienda del artículo 312 de la Constitución realizada en el referéndum de 7 de mayo de 2011. De tal manera, al haberse contemplado un año de plazo para proceder a la enajenación de acciones y participaciones de las instituciones del sistema financiero privado en empresas distintas al sector que participan, la Disposición Transitoria Primera de la LORCPM lo reprodujo al contemplar como fecha máxima el 13 de julio de 2012.

**184.** Como ya se indicó anteriormente, la Constitución al establecer una limitación a las instituciones del sector financiero de participar en empresas distintas a ella y la norma impugnada de la LORCPM al incluir a las instituciones reguladas por la Ley General de Seguros, no vulneró el principio de igualdad porque no se estableció ningún plazo menor. Precisamente, la norma impugnada estableció la fecha máxima que la disposición transitoria de la Constitución ya contemplaba.

**185.** Además, la Corte Constitucional toma nota de la Resolución No. JB-2011-1973 emitida por la Junta Bancaria el 29 de julio de 2011 y publicada en el Registro Oficial No. 515 de 18 de agosto de 2011. Dicha resolución realizó un cambio a las Normas Generales para la aplicación de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero. Concretamente, incluyó el Capítulo VIII respecto de la prohibición constitucional de las instituciones financieras, sus principales accionistas y miembros del directorio de ser titulares en acciones y participaciones en empresas ajenas a la actividad financiera. De igual manera, se incluyó como primera disposición transitoria:

*PRIMERA.- De conformidad con la prohibición contenida en el primer inciso del artículo 312, y de acuerdo con lo ordenado en la Disposición Transitoria Vigésimo Novena, reformada de la Constitución de la República, las instituciones del sistema financiero privado, sus directores principales y suplentes, así como sus principales accionistas definidos como tales en el presente capítulo, deberán enajenar obligatoriamente, hasta el 12 de julio del 2012, las acciones y participaciones que mantuvieron en compañías o sociedades mercantiles ajenas al sector financiero, con presencia o actividad en el mercado ecuatoriano, incluidas las reguladas por la Ley de Mercado de Valores o por la Ley General de Seguros. (Énfasis añadido)*

- 186.** Es decir, inmediatamente posterior a la publicación de resultados del referéndum de 2011, la Junta Bancaria emitió una resolución en la que aclaró que la prohibición constitucional del artículo 312 aplicaba también a la enajenación de participaciones en las empresas reguladas por la Ley General de Seguros.
- 187.** En suma, el plazo contemplado en la disposición transitoria constitucional fue el mismo para estos casos como para el resto y la disposición impugnada de la LORCPM únicamente lo operativizó sin vulnerar el principio de igualdad conforme los artículos 11 numeral 2 y 66 numeral 4 de la Constitución. Por los motivos expuestos, se desestima el cargo v).
- 188.** Finalmente, el cargo vi) sostiene que se trató de una restricción adicional al derecho a desarrollar actividades económicas a la establecida en la propia Constitución por lo que solo podría decidirse mediante el poder constituyente. Sin embargo, conforme lo expuesto en párrafos anteriores, al concluir que la norma impugnada no estableció una limitación adicional a la desarrollada en el artículo 312 de la Constitución, esta Corte no considera que se debió contemplar mediante uno de los mecanismos para el cambio constitucional. En definitiva, se desestima igualmente el cargo vi).
- 189.** En virtud de lo analizado, esta Corte Constitucional concluye que la Disposición Transitoria Primera de la LORCPM no vulneró los artículos 11 (numeral 2), 66 (numerales 4 y 15) y 312 de la Constitución.

*Disposición Reformatoria Vigésimo Segunda de la LORCPM*

- 190.** Respecto de esta disposición, se alega que: i) debido a que se contempló una restricción adicional a la del artículo 312, se generó la inconstitucionalidad de su numeral 3 que cambió el texto del artículo 57 de la LGISF al excluir a los grupos financieros cuando la sociedad controladora o cuando el banco o sociedad financiera posee una compañía de seguros y reaseguros; ii) sobre su numeral 5, inciso segundo, se amplió a otras personas la limitación de los derechos a la propiedad y al desarrollo de actividades económicas por incluir a los familiares de las personas e instituciones señaladas en el artículo 312 de la Constitución por lo que se vulneraron los artículos 11 numerales 4 y 8, 82 y 425 de la Constitución.
- 191.** Respecto del cargo i), se observa que se alega la inconstitucionalidad del numeral 3 de la Disposición Reformatoria Vigésimo Segunda de la LORCPM como consecuencia de la supuesta limitación adicional establecida en el artículo 312 de la Constitución al impedir que las entidades financieras posean una compañía de seguros y reaseguros. Frente a lo expuesto, como se analizó en el acápite anterior, no existió tal limitación en los términos planteados por el accionante, razón por la cual se desestima el cargo i).
- 192.** En cuanto al cargo ii), se observa que el numeral 5 de la Disposición Reformatoria Vigésimo Segunda de la LORCPM incluyó un artículo innumerado a continuación del artículo 141 de la LGISF, el cual establece:

5. A continuación del artículo 141 de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, insértese un artículo innumerado del tenor siguiente:

*"Art. ...- No podrán ser titulares, ni directa ni indirectamente, de acciones o participaciones de empresas, compañías o sociedades mercantiles ajenas a la actividad financiera los accionistas de una institución del sistema financiero privado, que posean el 6% o más del paquete accionario con derecho a voto, aun cuando individualmente considerados no posean el 6% o más del paquete accionario con derecho a voto y a criterio del organismo de control mantengan nexos económicos, societarios de negocios y/o familiares y en conjunto superen dicho porcentaje, o que conformen una unidad de interés económico, de conformidad con la ley. Tampoco podrán serlo los miembros principales y suplentes de los directorios ni sus administradores.*

*Se entenderá que son titulares indirectos cuando ejerzan su derecho de propiedad sobre el 6% o más de los títulos representativos del capital suscrito de empresas, compañías, o sociedades mercantiles ajenas a la actividad financiera a través de fideicomisos o a través de este mismo mecanismo por medio de sus cónyuges o convivientes en unión de hecho.*

*Sin perjuicio de lo señalado, la Junta Bancaria podrá en determinados casos, establecer otros tipos de propiedad indirecta que pudieren derivarse de investigaciones realizadas por la Superintendencia de Bancos y Seguros, la Superintendencia de Compañías o la Superintendencia de Telecomunicaciones.*

*Los propietarios de participaciones, acciones u otros que incumplan con la prohibición establecida en este artículo serán sancionados con la suspensión de sus derechos como socios o accionistas de la respectiva institución financiera y los directivos y administradores con la remoción de sus cargos; y la Superintendencia de Bancos dispondrá la incautación de sus acciones o participaciones de la respectiva institución financiera y su venta en pública subasta.*

*Los valores que se obtengan en la venta en pública subasta serán entregados a cada uno de los accionistas de las instituciones del sistema financiero privado, sus cónyuges o convivientes en unión de hecho, incursos en la prohibición."*

**193.** Sobre esta norma, el accionante sostiene que se amplió la limitación de los derechos a la propiedad y al desarrollo de actividades económicas por incluir a los familiares de las personas e instituciones señaladas en el artículo 312 de la Constitución. Esta situación, a criterio del accionante, vulneró los artículos 11 numerales 4 y 8, 82 y 425 de la Constitución<sup>89</sup>. Sin embargo, la alegación se concentra en sostener el irrespeto del artículo 312, por lo que cabe analizarlo en el sentido de este cargo.

**194.** Ahora bien, como se indicó anteriormente, el artículo 312 de la Constitución conlleva una limitación al derecho a desarrollar actividades económicas y, además, al derecho a

---

<sup>89</sup> Los artículos constitucionales antes señalados desarrollan los principios de aplicación de derechos (no restricción del contenido de derechos y desarrollo progresivo de los mismos), el derecho a la seguridad jurídica (respeto a la Constitución y la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por autoridades competentes) y el orden jerárquico de aplicación de las normas jurídicas.

la propiedad porque impide que personas o empresas que se dedican a la actividad financiera tengan participaciones en compañías ajenas a dicha actividad.

**195.**En tal sentido, la norma impugnada lo que realiza es contemplar que no pueden ser titulares de las empresas ajenas a la actividad financiera quienes sean accionistas de instituciones financieras con el 6% o más del paquete accionario con derecho a un voto. De igual manera, se indica que existe esta prohibición a quienes no posean el 6% o más del paquete accionario, pero que, a criterio del organismo de control, mantengan nexos económicos o societarios de negocios o familiares que en conjunto superen dicho porcentaje. Además, se establece que se entiende por titulares indirectos cuando ejercen el derecho a propiedad sobre el 6% o más de las participaciones en dichas empresas ajenas a la actividad financiera a través de fideicomisos o a través de este mismo mecanismo por medio de sus cónyuges o convivientes en unión de hecho, sin perjuicio que la Junta Bancaria pueda establecer en determinados casos otros tipos de propiedad.

**196.**Frente a lo anterior, la norma impugnada también contempla sanciones en caso de incumplimiento de las disposiciones antes mencionadas y el destino de los valores que se obtengan de la pública subasta respecto de quienes incurran en la prohibición.

**197.**En definitiva, no se observa en la norma impugnada una limitación adicional a la establecida en la Constitución. En primer lugar, el artículo 312 habla que las instituciones del sistema financiero y sus principales accionistas no pueden ser titulares de empresas ajenas a dicha actividad “*directa ni indirectamente*”. De tal manera, lo que hace la norma impugnada es establecer quienes precisamente forman parte de esa participación directa o indirecta para poder determinar si se encuentra o no incurso en la prohibición.

**198.**Así, al momento de señalar quienes no podrían tener participaciones en empresas ajenas a la actividad financiera, se detalla respecto de quienes no tienen el 6% o más del paquete accionario y que, bajo una decisión de la autoridad de control, se establezca un nexo económico o un nexo societario de negocios o familiar que en conjunto supere el 6% de la mencionada participación. De igual manera, la norma impugnada establece qué se entiende como titulares indirectos si ejercen el derecho a la propiedad sobre el 6% o más de las participaciones en dichas empresas ajenas a la actividad financiera a través de fideicomisos o a través de este mismo mecanismo por medio de sus cónyuges o convivientes en unión de hecho, sin perjuicio que la Junta Bancaria pueda establecer en determinados casos otros tipos de propiedad.

**199.**Es decir, si bien la limitación podría alcanzar a familiares, se la realiza en el contexto de determinar el alcance de la participación indirecta de uno o varios accionistas en las entidades del sector financiero y cuando podría incurrir en la prohibición constitucional. Incluso, la prohibición en estos casos no es automática debido a que está condicionada a que el organismo de control establezca estos nexos familiares que, en conjunto, superen dicho porcentaje, o que conformen una unidad de interés económico conforme la propia norma señalada.

**200.** De lo expuesto, no se verifica que la norma impugnada se aleje del espíritu de la prohibición constitucional y establezca una limitación adicional a derechos. Además, el propio artículo 312 contempla que “[l]os respectivos organismos de control serán los encargados de regular esta disposición, de conformidad con el marco constitucional y normativo vigente”. De tal manera, el hecho que el respectivo organismo de control esté facultado a determinar los casos en los que existe vinculación de familiares para determinar la titularidad indirecta de participación en empresas ajenas a la actividad financiera responde propiamente a lo que la Constitución desarrolla. Por los motivos expuestos, se desestima el cargo ii).

**201.** En suma, esta Corte Constitucional concluye que los numerales 3 y 5 de la Disposición Reformatoria Vigésimo Segunda de la LORCPM no vulneran el artículo 312 de la Constitución.

#### **IV. 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 las acciones públicas de inconstitucionalidad presentadas dentro de los casos 53-11-IN, 22-12-IN y 25-12-IN respecto de los artículos 32, 33, 35, la Disposición Transitoria Primera y la Disposición Reformatoria Vigésimo Segunda de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado.
- 2.** Aceptar parcialmente la acción pública de inconstitucionalidad respecto del caso 53-11-IN en relación al artículo 28 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado. De conformidad con los numerales 4 y 5 del artículo 76 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se establece que es constitucional siempre y cuando se lo interprete de la siguiente manera:

*“El establecimiento de restricciones a la competencia establecidas en cada uno de los casos del artículo 28 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado deben tratarse de medidas excepcionales y proporcionales que respondan al interés público y que busquen el ejercicio concreto y real de los derechos reconocidos en la Constitución. En tal sentido, la resolución y motivada de la Junta de Regulación debe justificarse en razones públicas y debe contar con estudios técnicos realizados por entidades estatales dentro del ámbito de su competencia y en observancia de los principios de transparencia y participación ciudadana. Para el efecto, los beneficios específicos, concretos y significativos para la satisfacción del interés general deben observar las normas y objetivos desarrollados en el Título VI de la Constitución referente al Régimen de Desarrollo por lo que, en el caso de encontrarse situaciones contrarias al comercio justo y la libre competencia en igualdad de condiciones que atenten a tales fines, la Junta de Regulación deberá dejar sin efecto dicha restricción”.*

3. Notifíquese y cúmplase.

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Hernán Salgado Pesantes; y, tres votos en contra de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet y Daniela Salazar Marín; en sesión ordinaria de miércoles 10 de noviembre de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**