# Régimen de desarrollo establecido en la Constitución 2008

Efraín Pérez

La Constitución económica 2008

La Constitución de 2008, se aparta del esquema tradicional de abordar temas específicos en secciones y más bien contempla estos aspectos desde diversas perspectivas en diferentes partes.

“Las principales cuestiones que conciernen al modelo económico son la definición del Estado y su participación en la economía, el derecho de propiedad, la planificación, las finanzas públicas y la deuda, el orden tributario”.[[1]](#footnote-1) Según este autor, se “propone sustituir la definición del sistema económico vigente por el de economía solidaria”.[[2]](#footnote-2) En consecuencia, analiza la planificación y finanzas estatales, la propiedad y el “derecho de mercado”. Dentro de las finanzas estatales se contemplan los componentes del presupuesto público, especialmente la política fiscal, los tributos, la deuda pública. Por otro lado, en concordancia con la tradición constitucional ecuatoriana y la doctrina del Derecho Público, se atribuye al Ejecutivo “la política monetaria, crediticia, cambiaria y financiera”.[[3]](#footnote-3)

El título de este artículo considera los aspectos económicos contemplados en la Constitución 2008 para alcanzar sus finalidades, descritas como el “buen vivir”, *sumak kawsay*, a través de la *solidaridad*, para lo cual establece un esquema institucional sustentado en la intervención acentuada del Estado en la economía, con énfasis en la producción y recursos nacionales.

# Esquema del Régimen de Desarrollo de la Constitución ECONÓMICA 2008

El régimen de desarrollo de la Constitución ecuatoriana se sustenta en una mayor intervención del Estado en la economía y en los diferentes mercados.

El principio de la actividad económica es la *solidaridad* y su fin es alcanzar el *buen vivir, sumak kawsay* para la población. Así, por ejemplo, los servicios públicos se orientan “a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad”, garantizando la Constitución en la ejecución de los servicios públicos “la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.”[[4]](#footnote-4)

Pero la Ley Suprema todavía reconoce como “el más alto deber del Estado… respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución. El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución.[[5]](#footnote-5)

El Estado amplía el ámbito del *dominio público*, a través de nuevas competencias y controles sobre *patrimonios* diversos, que no necesariamente le otorgan la propiedad tradicional sobre los bienes involucrados.

Se establece una administración exclusiva de un conjunto de actividades y de bienes, calificados como “estratégicos” y servicios públicos y su aprovechamiento y explotación directa por intermedio de *empresas públicas,* así como de “empresas mixtas” y la “economía popular y solidaria”.[[6]](#footnote-6) No se descarta la *delegación* a las empresas privadas, que opera de manera excepcional. No obstante, se determinan operaciones vedadas a los particulares, como las relacionadas con el suministro de agua.[[7]](#footnote-7)

Adicionalmente, las *empresas públicas* también expanden sus actividades para competir con las empresas privadas en todos los ámbitos de la economía. La Constitución atribuye funciones a la empresa pública minera, que ha sido creada[[8]](#footnote-8) al amparo de la Ley Orgánica de Empresas Públicas.[[9]](#footnote-9)

El *sector privado* de la economía conserva la libertad de para desarrollar sus objetivos económicos y la garantía para el disfrute de sus derechos reconocidos por la Constitución, pero el Estado dicta pautas que orienten la producción hacia metas consideradas deseables, así como interviene en los diferentes *mercados* para orientarlos en sentidos determinados.

No pueden asumir la titularidad de un ministerio de Estado personas vinculadas con empresas que mantengan relaciones contractuales con el Estado “para la ejecución de obras públicas, prestación de servicios públicos o explotación de recursos naturales”[[10]](#footnote-10), ni tampoco pueden las personas que hayan ocupado esa titularidad ocupar cargos en empresas contratistas del Estado.[[11]](#footnote-11)

La Constitución consagra la preferencia por la producción local.[[12]](#footnote-12)

Se conservan con ciertos matices las responsabilidades que la anterior Constitución atribuye a los particulares en el desenvolvimiento de sus actividades económicas.

Las empresas privadas delegatarias o concesionarias del Estado, las que actúan en ejercicio de una potestad pública y aquellas que prestan servicios públicos “impropios” responden por sus acciones u omisiones, sea por “violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos,…”,[[13]](#footnote-13) por la calidad defectuosa de la mercadería o discrepancia entre su oferta publicitada y el producto que se entrega.[[14]](#footnote-14) También puede demandarse contra los particulares la “acción de protección” en caso de vulneración de derechos constitucionales “si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación.”[[15]](#footnote-15)

# Elementos de la Constitución económica 2008

### El buen vivir, sumak kawsay

“… la Constitución ecuatoriana del 2008,… se plantea un modelo de economía solidaria que reconoce al ser humano como centro de la economía, lo cual se denota desde la estructura de los capítulos y la inclusión de conceptos novedosos.” [[16]](#footnote-16)

“En Ecuador, con la Constitución del 2008, se enmarca la intervención del estado en esta última tendencia, en la que el gasto social es elevado y el estado juega un papel importante en la economía regulando y generando políticas que buscan eliminar prácticas de competencia desleal o abuso de posición de dominio de mercado”.[[17]](#footnote-17) Afirma que la Constitución de 2008 reconoce nuevas formas de propiedad, que no eran consideradas anteriormente –esto fue en efecto reformulado en la Constitución de1998. Afirma que” las grandes empresas no son los únicos actores del mercado, sino que existe una diversidad de protagonistas y formas de propiedad, por lo cual ya no se utiliza el genérico empresas sino unidades económicas o productivas.” Asimismo, manifiesta que “no se considera que el crecimiento económico no sea importante, sino que debe ser paralelo a la generación de oportunidades, a la capacidad de la población a mantenerse nutrida y con buena salud, con acceso a la vivienda y a los servicios básicos, para lo cual es necesario el planteamiento de políticas tributarias que faciliten la redistribución y estimulación del empleo (Arts. 300, 48, 281)”.[[18]](#footnote-18)

La Constitución 2008 eleva a categoría constitucional el principio ético, de la “vida buena”, que ocupó a Aristóteles en su “Ética a Nicómaco”. Aristóteles define la “vida buena” como aquella que desarrolla el espíritu de acuerdo con la virtud, definida desde el punto de vista intelectual y moral. Una cualidad fundamental para alcanzar la vida buena es la libertad para tomar sus propias decisiones conforme los planes de vida trazados. La declaración de independencia de los Estados Unidos proclama como una “verdad auto-evidente”, entre los derechos inalienables del ser humano: “derecho a la Vida, a la Libertad y a la *búsqueda de la Felicidad*”.[[19]](#footnote-19) En la actualidad, Rawls define “el bien de una persona como la lograda ejecución de un proyecto racional de vida… “, para lo cual se requiere, entre otras cosas “unos medios más amplios para conseguir esos fines”.[[20]](#footnote-20) Las discrepancias que se encuentran en la filosofía y la ética contemporánea se refieren principalmente al contexto político dentro del cual se deben desarrollar estas “visiones de la vida buena” que, según Habermas, “…son el núcleo de las autocomprensiones personales o colectivas … De las discusiones éticas acerca de la valoración de estilos de vida y formas de vida en competencia no podemos esperar razonablemente otra cosa que el disentimiento unilateral de los participantes en ellas”, pero contrapone: “… cuando se trata de cuestiones de justicia política y de moral esperamos –en principio— respuestas universalmente vinculantes”.[[21]](#footnote-21)

Resulta unánime a la presente fecha el concepto de libertad, inseparablemente ligado con el desarrollo social y económico de los pueblos, como lo expone el economista Amartya Sen, premio Nobel de Economía.[[22]](#footnote-22)

En el área andina, con diferentes expresiones en quichua, se recogen nociones generales sobre el “Buen vivir”, que han sido recogidas y sistematizadas por un filósofo alemán, que las presenta como un *Weltanschauung*,[[23]](#footnote-23) traducido con el término de *cosmovisión*.

Se ha considerado el paralelo del buen vivir de la Constitución 2008 con los derechos sociales en la Constitución 1998, estimándose que el concepto jurídico del *sumak kawsay* incluye las referencias a tales derechos sociales, pero se añade: ““El derecho a la propiedad y a la familia, en la nueva Constitución, se encuentra en la clasificación de derechos de libertad y los derechos de los grupos vulnerables pasan ahora a ser derechos de las personas y grupos de atención prioritaria. … se podría supone que los ocho restantes son nuevos: el derecho al agua, a la alimentación, a un ambiente sano, a la in formación, a la vivienda, al hábitat, a la recreación, al tiempo libre, entre otros”.[[24]](#footnote-24)

La Constitución boliviana se refiere al mismo concepto, en términos quichuas con diferentes palabras: “En el caso boliviano, la participación de las grandes mayorías indígenas promovió la inserción de los denominados “principios ético- morales de la sociedad plural”, entre ellos, el *suma qamaña* (vivir bien), *ñandereko* (vida armoniosa) o el *teko kavi* (vida buena)”.[[25]](#footnote-25)

“… los derechos del *buen vivir* constituyen el objetivo del Régimen de Desarrollo y, por lo tanto, en relación con la Constitución de 1998, se ubica a los derechos contenidos en esta clasificación en el centro de las políticas de desarrollo del Estado.[[26]](#footnote-26)

Los regímenes económicos y de desarrollo se contemplan principalmente en los títulos VI Régimen de Desarrollo y VII Régimen del Buen Vivir de la Constitución, pero existen múltiples referencias a estas cuestiones en otros títulos del texto constitucional. Los “derechos del buen vivir) se contemplan en otro apartado (Tít. II, capítulo II, artículos 12 – 34).

Una de las manifestaciones del reconocimiento de la plurinacionalidad es el concepto amplio de “buen vivir”, *sumak kawsay*, acogido en el texto constitucional, que abarca:

“El sistema se compone de los ámbitos de la educación, salud, seguridad social, gestión de riesgos, cultura física y deporte, hábitat y vivienda, cultura, comunicación e información, disfrute del tiempo libre, ciencia y tecnología, población, seguridad humana y transporte.”[[27]](#footnote-27)

Por otra parte la referencia a los derechos de alimentación y de vivienda, son figuras que ya constan en la Constitución de 1998, con una reformulación más progresista en la Constitución de 2008.

### El régimen económico

Los enfoques descritos modifican los tradicionales acentos de la economía en la actividad privada y atribuye una mayor proporción del desarrollo a las inversiones públicas.

Las principales instituciones para este desarrollo son las empresas públicas y el sector comunitario de la economía. Esto es especialmente cierto en el campo de las actividades relacionadas con los sectores estratégicos y los servicios públicos, cuyas actividades productivas corresponden en régimen monopólico a las empresas públicas, aunque se contempla también la intervención de empresas “mixtas”, con mayoría de capitales públicos y, en forma excepcional, de las empresas privadas.

#### La contratación

Las relaciones del Estado con el sector privado se manifiestan principalmente en su adquisición de bienes, obras y servicios, que están regidas principalmente por la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP),[[28]](#footnote-28) pero en forma creciente se desplegarán al amparo de los convenios, consorcios y alianzas estratégicas de las empresas públicas, conforme las normas específicas que se estipulen en los acuerdos respectivos, conforme lo autorizado por la Ley Orgánica de Empresas públicas, normativa contractual no sujeta a la LOSNCP.

Tanto la libertad de contratación cuanto la libertad de trabajo se encuentran reconocidas en la Constitución 2008,[[29]](#footnote-29) en iguales condiciones que en la reforma y codificación constitucional de 1998. Se conserva igualmente la restricción de la denominada “Cláusula Calvo”, que impone la renuncia a toda reclamación diplomática por parte de contratistas extranjeros.[[30]](#footnote-30)

Tampoco existen mayores cambios en las restricciones de contratistas del Estado para optar por cargos de elección popular[[31]](#footnote-31) o para ser ministros de Estado[[32]](#footnote-32). Los candidatos a posiciones de votación popular no pueden contratar publicidad en forma directa.[[33]](#footnote-33) Una vez electos, los asambleístas se encuentran impedidos de celebrar contratos con entidades del sector público. Quienes hayan sido ministros no podrán ocupar cargos en empresas contratistas del Estado durante los siguientes dos años con posterioridad a su cesación en el puesto.[[34]](#footnote-34)

Los grupos financieros no pueden adquirir ni tener participación económica o financiera de cualquier índole en medios de comunicación social.[[35]](#footnote-35)

El arbitraje privado tampoco sufre modificaciones en la Constitución 2008, con la salvedad del arbitraje en equidad para la deuda pública, conforme la interpretación de la Corte Constitucional.[[36]](#footnote-36)

La Constitución 2008 prohíbe la suscripción de nuevos tratados que comprometan al país en arbitrajes internacionales, pero autoriza las “instancias arbitrales regionales o por órganos jurisdiccionales de designación de los países signatarios”. También excluye la participación de árbitros de la ciudadanía de la contraparte.

#### La empresa pública

El carácter de medida sustitutoria que tiene la creación de la empresa pública se manifiesta en el razonamiento esgrimido para la intervención estatal con empresas públicas determinadas en el área de las industrias básicas, como requerimiento de formación de infraestructura productiva que no podría desarrollarse por las solas fuerzas del mercado. Parte de este esquema resulta también en la creación de empresas públicas con la finalidad de suministrar al mercado bienes de uso que de otra manera no se producirían.

Dentro de este enfoque intervencionista moderno, los Estados, como se manifestó, manejan medidas sustitutivas de las insuficiencias de los mercados frente a una débil acumulación de capital. En Ecuador, el "Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973-1977" del "Gobierno Revolucionario y Nacionalista", definió como una de sus políticas de desarrollo: "Crear empresasestatales y de economía mixta en los sectores que más lo requiera el proceso de desarrollo..." (p. 73). Otro tipo de intervención enfrenta con medidas de compensación las irregularidades que se producen en el mercado. En este respecto, el Plan citado manifestaba: "La acción inmediata del Ministerio de la Producción estará dirigida a superar esta deficiencia (en la comercialización de alimentos) creando o reforzando empresas especializadas para el mercadeo" (p. 115).

En este contexto se estructuraron las empresas públicas "Empresa Nacional de Almacenamiento y Comercialización (ENAC) y Empresa Nacional de Productos Vitales (ENPROVIT) a inicios de los años setenta. El "Catastro de Empresas Estatales" de la extinguida Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo (SENDA), de 1990, enumera algunas otras actividades asignadas a las empresas "operando en el marco de las reglas del mercado" como el desarrollo regional o "el manejo de actividades estratégicas para la integridad y seguridad del desarrollo nacional". El documento de SENDA cita criterios de quienes afirman que al Estado "le corresponde el asumir un número creciente de responsabilidades y de organización de la vida económica, política y social". No corresponde a la naturaleza de esta obra el calificar cuán bien o mal el Estado ecuatoriano ha desempeñado estos cometidos.

Vessillier describe finalidades que se atribuyen a las empresas públicas:

*I B) Utilización de estas empresas (empresas públicas que no prestan un servicio público) como instrumento de política económica y social*

*...*

*- Como instrumento estructural para promover la ordenación del territorio.*

*...*

*- Como instrumento coyuntural para colaborar en la regulación económica: ritmo de las inversiones y, sobre todo, freno del alza de precios, efecto que afecta a otros productores del sector a través del juego de la competencia\*.*

Así se manifiesta el doble carácter del derecho, que por una parte organiza los procesos y facilita su desenvolvimiento con el aporte de figuras jurídicas como el contrato, la propiedad privada, la propiedad intelectual, etc. Por otra parte, estos y otros instrumentos legales y administrativos son utilizados para intentar influir y presionar en los eventos del mercado que regula, con la finalidad de conseguir objetivos determinados de política social. Esta orientación, se convierte en otro justificativo para la existencia de la empresa pública, como instrumento de los mecanismos económicos del Estado para combatir o paliar los efectos de la crisis. Cabría analizar hasta donde estos ambiciosos objetivos se han cumplido en el Estado moderno o por lo menos en el Estado ecuatoriano.

La Constitución 2008 atribuye al *Estado* la creación de empresas públicas, pero la Ley Orgánica de Empresas Públicas asigna esta potestad al Ejecutivo, que las constituye por Decreto Ejecutivo. Sus finalidades son: “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.”[[37]](#footnote-37) Adicionalmente tienen monopolio para la gestión del agua y el “servicio público de saneamiento, el abastecimiento de agua potable y el riego”.[[38]](#footnote-38) Más adelante se desarrollan estas enumeraciones de sectores estratégicos y la concepción de la prestación de servicios públicos.

Las empresas públicas se encuentran autorizadas a integrar “empresas mixtas” con mayoría accionaria estatal para “la participación en la gestión de los sectores estratégicos y la prestación de los servicios públicos.”[[39]](#footnote-39)

De manera expresa la Constitución 2008 dispone que el suprimido Fondo de Solidaridad transforme las sociedades mercantiles bajo su control en empresas públicas.[[40]](#footnote-40) También ordena la creación de empresas públicas transformación de la Editora Nacional y del Registro Oficial en empresas públicas.[[41]](#footnote-41)

La Ley Orgánica de Empresas Públicas (LOEP) contempla la existencia de empresas nacionales y regionales, incluyendo empresas públicas constituidas por universidades. Las empresas nacionales son de competencia exclusiva del Estado.[[42]](#footnote-42)

Los fondos de las empresas públicas se manejan en cuentas especiales del Banco Central.[[43]](#footnote-43)

Los asambleístas no pueden integrar los directorios de las empresas públicas.[[44]](#footnote-44)

Se consigna expresamente la responsabilidad de la empresa pública a cargo del Estado de “los daños y perjuicios causados a las personas por negligencia y descuido en la atención de los servicios públicos que estén a su cargo, y por la carencia de servicios que hayan sido pagados.”[[45]](#footnote-45)

# Los sectores estratégicos

La denominación de “sectores estratégicos” surge en el Derecho Constitucional ecuatoriano en la Ley Suprema de 1979, sin llegar a definirse, pero con ejemplos que contemplan actividades económicas de magnitud, relacionadas con el aprovechamiento del dominio público del Estado y los grandes servicios públicos. El texto constitucional citado reservaba para el manejo estatal las “empresas *estratégicas* definidas por ley”, de “propiedad exclusiva del Estado”; que es un concepto que se excluye en la reforma y codificación constitucional de 1998.

La Constitución actual, de 2008, amplía la frontera conceptual de lo considerado “estratégico”, abarcando las *actividades* y *bienes* “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.”[[46]](#footnote-46)

El mismo artículo enumera como “sectores estratégicos”:

1. la energía en todas sus formas;

2. las telecomunicaciones;

3. los recursos naturales no renovables;

4. el transporte y la refinación de hidrocarburos;

5. la biodiversidad y el patrimonio genético;

6. el espectro radioeléctrico

7. el agua; y,

8. “los demás que determine la ley.”

En esta enumeración se conjugan: 1. *actividades* relacionadas con un recurso natural no renovable (“transporte y refinación de hidrocarburos”) con 2. *bienes*; y se redunda al incluir el “espectro radioeléctrico” que indudablemente se compone de manifestaciones de “la energía en todas sus formas”. Por otra parte, las “telecomunicaciones”, consisten en la utilización de medios tecnológicos en la plataforma del espectro radioeléctrico.

Los “recursos naturales” son regulados en una sección especial de la Constitución[[47]](#footnote-47). Expresamente los califica:

“… de propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable del Estado los recursos naturales *no* renovables y, en general, los productos del subsuelo, yacimientos minerales y de hidrocarburos, substancias cuya naturaleza sea distinta de la del suelo, incluso los que se encuentren en las áreas cubiertas por las aguas del mar territorial y las zonas marítimas; así como la biodiversidad y su patrimonio genético y el espectro radioeléctrico. Estos bienes sólo podrán ser explotados en estricto cumplimiento de los principios ambientales establecidos en la Constitución.”[[48]](#footnote-48)

La discusión política se ha centrado sobre la *administración* y *aprovechamiento* de estas actividades y bienes denominados “estratégicos” y especialmente la distribución de los productos resultantes, así como las restricciones y limitaciones de derechos aplicables al interior de zonificaciones determinadas.

Así, puede distinguirse: 1. la propiedad misma, en el caso de los recursos naturales del dominio público; y 2. el régimen jurídico del desarrollo de las actividades vinculadas con el aprovechamiento de estos recursos.

**El “dominio público” del Estado y la *propiedad* comunitaria**

**El dominio público y sus *gradaciones***

***El dominio público***

El *dominio* mismo de estos recursos se ha atribuido al Estado, sin cuestionamientos, siguiendo la tradición patrimonial del Derecho Romano – Napoleónico. No obstante, actualmente el “dominio público” –la “dominialidad” o “dominicalidad”— resulta una categoría ambigua o imprecisa para las diversas realidades de los bienes públicos, como lo señaló Duguit hace unos cien años –la “escala o gradación de la dominialidad”.

Por otra parte, en la “escala de la dominicalidad”, también se consideran los bienes que son de propiedad de los particulares, pero que están sometidos a niveles diversos de control y regulación estatal, así como las diversas limitaciones sobre los derechos, incluyendo el derecho de la propiedad, sometidos a restricciones y “modulaciones” variadas, a través de la llamada “policía administrativa”.

El agua “constituye patrimonio nacional estratégico de uso público”.[[49]](#footnote-49)

Así, según la Ley Suprema, el dominio del Estado sobre los “recursos naturales no renovables” es “inalienable e imprescriptible”[[50]](#footnote-50), lo que se reitera en la Ley de Minería y en la Ley de Hidrocarburos.

Esta clasificación de “recursos naturales” en “renovables” y “no renovables” ostenta ambigüedades determinadas en su aplicación, pero tiene un uso suficientemente arraigado, aunque la Constitución misma establece algunas confusiones al incluir al “espectro radioeléctrico” y la “biodiversidad” en la referencia de los “recursos naturales *no* renovables”[[51]](#footnote-51), como se vio líneas arriba.

***Áreas protegidas***

Albán cita la “categorización que se realiza respecto a los sistemas y los subsistemas de áreas naturales protegidas, donde acertadamente se incluyen, además del estatal, los subsistemas descentralizados y autónomos, comunitarios y privados”[[52]](#footnote-52) en los que el Estado se encuentra obligado de fomentar “la participación de las comunidades, pueblos y nacionalidades que han habitado ancestralmente las áreas protegidas en su administración y gestión”.[[53]](#footnote-53)

La Constitución establece el “sistema nacional de áreas protegidas”, integrado por subsistemas: 1. estatal, 2. autónomo descentralizado, 3. comunitario y 4 privado, regidos y regulados por el Estado, que debe asignar “los recursos económicos necesarios para la sostenibilidad financiera del sistema”.[[54]](#footnote-54)

Los “patrimonios” contemplados en la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, ostentan diferentes regímenes jurídicos de dominio, aprovechamiento y control a las categorías de “Patrimonio Forestal”, “Patrimonio de Áreas Naturales” y “Bosque y Vegetación Protectores” de la misma ley.

El “patrimonio forestal”, con una vocación de *aprovechamiento*, no puede declararse sobre áreas de propiedad privada o en posesión de particulares; tierras que deberán desglosarse oportunamente al momento de la declaratoria y una vez establecida esta zonificación “forestal”, tales áreas son susceptibles de concesión para el aprovechamiento forestal.

La declaratoria de “patrimonio de áreas naturales”, en cambio, requiere de expropiación para poderse declarar en tierras de propiedad o posesión de los particulares o las comunidades, no autoriza ninguna utilización productiva y contempla restricciones para la realización de actividades en su interior.

Finalmente, el “bosque y vegetación protectores” se puede declarar en tierras tanto públicas como privadas, sin que estas últimas pierdan las características patrimoniales del dominio privado, pero se encuentran sujetas a la limitación de operaciones dentro de sus superficie. No afecta en la libre disposición en el caso de ser de propiedad de los particulares.

La Constitución visualiza un “patrimonio natural”, de mayor amplitud que la clasificación de “áreas protegidas”, patrimonio natural que comprende “entre otras, las formaciones físicas, biológicas y geológicas cuyo valor desde el punto de vista ambiental, científico, cultural o paisajístico exige su protección, conservación, recuperación y promoción”.[[55]](#footnote-55)

Al referirse al “patrimonio natural”, el texto constitucional menciona para su gestión un “ordenamiento territorial y una zonificación ecológica.[[56]](#footnote-56) También el Estado ostenta competencias diversas de regulación, incluyendo “limitaciones de dominio”, en “ecosistemas frágiles y amenazados; entre otros, los páramos, humedales, bosques nublados, bosques tropicales secos y húmedos y manglares, ecosistemas marinos y marinos-costeros.”[[57]](#footnote-57) No se pueden entregar tierras o concesiones a los extranjeros en estas áreas. [[58]](#footnote-58)

Cabría establecer una diferenciación entre las “áreas protegidas” normadas en la Constitución y el “patrimonio de áreas naturales del Estado” legalmente declarado según el procedimiento dispuesto en la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre. En este caso la prohibición de actividades extractivas en “áreas protegidas” sería de mucha mayor amplitud que la interpretación que restringe estas actividades solamente en “parques nacionales” y otras áreas enumeradas en el Ley Forestal y se extendería a las otras áreas comprendidas en la amplia denominación de “patrimonio natural”.

***Las descentralizaciones***

La Constitución de 2008, formalizando prácticas administrativas anteriores*,* acoge, adicionalmente, la designación administrativa de “áreas intangibles” y consagra regímenes públicos que imponen restricciones diversas sobre otras zonificaciones y áreas, sin atribuir su propiedad a persona, comunidad o grupo alguno o al Estado mismo.

La Constitución de 2008 establece el régimen de los “gobiernos autónomos descentralizados” que ostentan “competencias exclusivas”, en el cual interesa señalar para efectos del presente informe las “circunscripciones territoriales indígenas”[[59]](#footnote-59). Expresamente menciona “las “circunscripciones territoriales indígenas o afroecuatorianas”[[60]](#footnote-60) y atribuye características de particularidad a la “circunscripción territorial especial” del “territorio de las provincias amazónicas”.[[61]](#footnote-61)

Se han señalado las confusiones contenidas en la Constitución sobre estas zonificaciones especiales, sobre todo el interrogante de si ellas se superponen o se compatibilizan con las clásicas divisiones de cantones y parroquias preexistentes, que permiten afirmar que su implementación requerirá de “una amplia tarea de interpretación constitucional por la Corte Constitucional”[[62]](#footnote-62). También podrían confundirse o superponerse, con las áreas protegidas o el patrimonio naturales, categorías que se discutieron en otro apartado de este informe.

En general, los gobiernos autónomos descentralizados tienen derecho de participar de las rentas que perciba el Estado sobre la explotación de recursos naturales no renovables.[[63]](#footnote-63) Igualmente, corresponde a las poblaciones locales “la participación activa… en toda actividad que genere impactos ambientales”.[[64]](#footnote-64) Asimismo, es un derecho de las “personas, comunidades, pueblos y nacionalidades beneficiarse del ambiente y de las riquezas naturales que les permitan el buen vivir.”[[65]](#footnote-65)

**El dominio y control *comunitario***

Al lado de las competencias asignadas al Estado en áreas y actividades específicas, se superponen competencias de las comunidades para expedir normativas de diversa índole a ser aplicadas al interior de sus “tierras comunitarias de posesión ancestral”, como “organización social”, “ejercicio de la autoridad”, especialmente crear, desarrollar, aplicar y practicar” una suerte de *derecho común,* no escrito, un “derecho propio o consuetudinario”, con la única limitación de que no puede “vulnerar derechos constitucionales”.[[66]](#footnote-66)

En cuanto a la legislación, la Asamblea Nacional necesariamente debe consultar a las comunidades “antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos”.[[67]](#footnote-67) La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre el proceso de consulta previa que establece la Constitución[[68]](#footnote-68), que se debe desarrollar “en concordancia con las reglas establecidas por la Corte Constitucional, hasta tanto la Asamblea Nacional expida la correspondiente ley…”[[69]](#footnote-69)

El texto constitucional desarrolla en general las potestades de posesión y control sobre áreas que no se encuentran determinadas geográficamente sino que son definidas como asentamientos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas[[70]](#footnote-70), con derechos colectivos que se enuncian en el presente informe.

La Constitución delinea una categoría de posesiones y dominio comunitarios[[71]](#footnote-71), que incluyen “la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias”, con carácter de “inalienables, inembargables e indivisibles”, que se encuentran “exentas del pago de tasas e impuestos.”[[72]](#footnote-72) Sobre “las tierras y territorios ancestrales” se establece la posesión y el derecho de obtener su adjudicación gratuita[[73]](#footnote-73), tierras de las que no podrán “ser desplazados”.[[74]](#footnote-74)

Se atribuye a las comunidades derechos específicos relativos a “los lugares rituales y sagrados, así como plantas, animales, minerales y ecosistemas dentro de sus territorios”.[[75]](#footnote-75)

La Constitución dispone que el Estado debe fomentar “la participación de las comunidades, pueblos y nacionalidades que han habitado ancestralmente las áreas protegidas en su administración y gestión”[[76]](#footnote-76), así como garantiza “la participación activa y permanente de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades afectadas, en la planificación, ejecución y control de toda actividad que genere impactos ambientales.”[[77]](#footnote-77)

Las comunidades ejercen derechos de uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallan en sus tierras [[78]](#footnote-78), incluyendo la biodiversidad y los recursos genéticos, comprendiendo plantas, animales y ecosistemas y se les encomienda “recuperar, promover y proteger *minerales*”.[[79]](#footnote-79)

Una particular gradación de control y restricción es la que se ejerce en “los territorios de los pueblos de aislamiento voluntario de posesión ancestral, irreductible e intangible”, donde se encuentra vedada “todo de tipo de actividad extractiva”, tipificándose el delito de genocidio para la transgresión de estas normas de protección.[[80]](#footnote-80)

La “plurinacionalidad” consagrada en la Constitución de 2008, conlleva atribuciones y jurisdicciones expresas así como implícitas, es decir potestades que pueden desarrollar las comunidades, dentro de la característica de “unitario” que tiene el Estado.

Adicionalmente, la Constitución 2008 también dispone que “el Estado debe establecer políticas que garanticen el respeto a las posesiones de los territorios ancestrales; por ello se mantiene el derecho de los pueblos a no ser desplazados de sus territorios (art. 57, num. 11)… el Estado reconoce el establecimiento de territorios de los pueblos en aislamiento voluntario, territorios ancestrales irreductibles e irrenunciables en los cuales no se permitirá ningún tipo de actividades extractivas. … estas zonas serán de protección exclusiva”.[[81]](#footnote-81)

Ley de Minería dispone la caducidad de la concesión minera por violación de derechos humanos.[[82]](#footnote-82)

El Reglamento Ambiental para Actividades Mineras contempla procedimientos especiales de “restablecimiento de condiciones” en proyectos o planes de desarrollo donde se establezcan “áreas ecológicamente sensibles o culturalmente vulnerables tales como núcleos de conservación, zonas intangibles u otras, tales como hábitat de pueblos no contactados y/o en peligro de desaparición, alterando las condiciones técnicas y económicas de la operación petrolera, el Estado y la compañía respectiva deberán encontrar las vías de solución para restablecer las condiciones originales del contrato o modificar el contrato por acuerdo mutuo.”[[83]](#footnote-83)

**Control y regulación de actividades de aprovechamiento de los “bienes estratégicos”**

### Las competencias estatales

El régimen jurídico del desarrollo de las actividades vinculadas con la *administración* y *aprovechamiento* de los recursos naturales y los servicios públicos, en cambio, se origina en la explotación y la prestación por parte de personas naturales y empresas privadas, sujetos a tributos, cargas diversas, autorizaciones, permisos y regímenes concesionales. Más recientemente, desde comienzos del siglo XX, el Estado ha impuesto regímenes monopólicos sobre estas actividades relacionadas con los recursos naturales y los servicios públicos, excluyendo o restringiendo su prestación por los particulares y asumiéndolos directamente en muchos casos.

La atribución constitucional de “competencias exclusivas” sobre bienes y actividades “estratégicas” no prejuzga el contenido de esas competencias, pero evidentemente no otorga un dominio o propiedad al Estado, sino de que ordena un control y regulación, ejercido con carácter de exclusividad.

El Estado puede delegar su participación en los “sectores estratégicos” y servicios públicos a empresas mixtas de mayoría estatal y, de forma excepcional, a “la iniciativa privada y la economía popular y solidaria”.[[84]](#footnote-84)

Se atribuyen al Estado responsabilidades determinadas en la administración y aprovechamiento de los recursos naturales no renovables. En el aspecto ambiental enfatiza la “responsabilidad intergeneracional, la conservación de la naturaleza,… (la minimización de) los impactos negativos de carácter ambiental, social y económico”.[[85]](#footnote-85)

La Constitución 2008 también asigna al “Estado central” competencias exclusivas tanto sobre “áreas naturales protegidas y los recursos naturales”, por un lado, cuanto sobre “recursos energéticos; minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales”[[86]](#footnote-86); clasificación que resulta confusa y redundante. Pero se interpreta que la referencia a las áreas naturales abarca un área geográfica relativamente delimitada, mientras que la alusión a “recursos naturales” es más ambigua, ya que incluiría tanto los renovables como los no renovables, puesto que a continuación enumera diferentes, pero no todos, recursos naturales renovables como no renovables. El “sistema nacional de áreas protegidas” debe garantizar “la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas”. [[87]](#footnote-87)

En las áreas protegidas y “zonas intangibles” está prohibida la actividad extractiva de recursos no renovables, así como la explotación forestal. No obstante, la Constitución misma crea un régimen de excepción a base de un procedimiento que abarca la consulta del Ejecutivo a la Asamblea Nacional, que conserva , por su parte, la opción de convocar una consulta popular.[[88]](#footnote-88)

Excepcionalmente se podrán explotar los recursos naturales no renovables dentro de áreas protegidas a petición fundamentada de la Presidencia de la República, y previa declaratoria de interés nacional por parte de la Asamblea Nacional, de conformidad a lo determinado en el artículo 407 de la Constitución de la República del Ecuador.”[[89]](#footnote-89)

También está prohibido construir carreteras en áreas protegidas para actividades de exploración de hidrocarburos, pero proceden excepciones determinadas de ingreso restringido y controlado “en caso de operaciones de desarrollo y producción”.[[90]](#footnote-90)

# El manejo ambiental

## Las políticas ambientales

En la actualidad la administración del Estado, como lo determina la Constitución, garantiza “un modelo sustentable de desarrollo, ambientalmente equilibrado y respetuoso de la diversidad cultural, que conserve la biodiversidad y la capacidad de regeneración natural de los ecosistemas, y asegure la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras”[[91]](#footnote-91), lo que es acorde con el concepto de “desarrollo sustentable” reconocido universalmente. Este manejo aplica a todas las actividades del Estado, se implementa de manera “transversal”, especialmente a las de desarrollo, con énfasis en los recursos naturales. También la transversalidad funciona para la mitigación del cambio climático, limitando la deforestación y tomando medidas para la conservación de los bosques y la vegetación.[[92]](#footnote-92)

En el tema de las políticas de gestión ambiental se establece una excepción del principio general, según el cual las políticas de desarrollo son de obligatoria aplicación por parte de las autoridades y órganos estatales, pero indicativas para los particulares.[[93]](#footnote-93) Esta norma constitucional ambiental, establece la *obligatoriedad* de las “políticas de gestión ambiental” también para “todas las personas naturales o jurídicas”.[[94]](#footnote-94)

La referencia constitucional a los *derechos* de la naturaleza comprende tanto los seres vivientes cuanto el medio físico del cual dependen, pero siempre referidos a tales seres vivientes y no a la “naturaleza” física o la materia misma en sí. En tal contexto se entiende el “respeto integral” de la naturaleza que ordena el texto constitucional. Se enfatizan “los elementos que forman un ecosistema” y “el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos”.[[95]](#footnote-95)

## El impacto ambiental y su evaluación

Un artículo entero de la Constitución versa sobre el impacto ambiental, como antecedente suficiente del llamado “principio precautelatorio”, que se complementa con la responsabilidad objetiva por el daño ambiental (decir la llamada “responsabilidad sin falta”), y la imprescriptibilidad de las acciones judiciales correspondientes. La Ley Suprema introduce también el llamado *in dubio pro natura –*en caso de duda se aplicarán las normas en el sentido más favorable a la conservación de la naturaleza[[96]](#footnote-96) y los principios de restauración y de mitigación y reparación.[[97]](#footnote-97)

“En los casos de impacto ambiental grave o permanente, incluidos los ocasionados por la explotación de los recursos naturales no renovables, el Estado establecerá los mecanismos más eficaces para alcanzar la restauración, y adoptará las medidas adecuadas para eliminar o mitigar las consecuencias ambientales nocivas”[[98]](#footnote-98) y “aplicará medidas de precaución y restricción”.[[99]](#footnote-99)

Se discute si cuando se trata de daños, la indemnización que corresponde a su causante, conforme el principio del nexo causal, incluye también al Estado entre los obligados a indemnizar, aun cuando no haya participación de sus órganos y autoridades, sino exclusivamente de los particulares. Pero también puede interpretarse que solo corresponde al Estado la indemnización cuando pueda atribuírsele el daño directa o indirectamente o cuando no pueda identificarse a los causantes.[[100]](#footnote-100)

# Los recursos hídricos

Entre los recursos naturales renovables, el agua ostenta la característica de ser componente fundamental de la biosfera que la convierte, además de su calidad de recurso indispensable, en materia de servicios públicos imprescindibles, como el suministro de agua potable y la disposición de aguas servidas, especialmente en las áreas urbanas, y del regadío en las áreas rurales. El agua es indispensable para la mayor parte de las actividades industriales y la capacidad energética del agua en la hidroelectricidad es una importante fuente de energía en el Ecuador. El vapor de agua también se utiliza en procesos físicos diversos. Los medios acuáticos y los humedales son hábitat de innumerables especies, fuente alimenticia del ser humano y algunos animales domésticos, como el ganado y las aves.

Adicionalmente, su consumo es intensivo en ciertas técnicas de la explotación minera y acompaña inevitablemente la extracción de crudo, las llamadas “aguas de formación”, sin perjuicio de ser éstas actividades inevitablemente contaminantes.

La Constitución otorga competencias exclusivas al “Estado central” sobre los recursos hídricos y forestales.[[101]](#footnote-101) Este manejo conforma uno de los objetivos del régimen de desarrollo.[[102]](#footnote-102) La importancia del agua es subrayada por el requisito de la aprobación previa de la Asamblea Nacional para la suscripción de tratados que comprometan “el patrimonio natural y en especial el agua, la biodiversidad y su patrimonio genético”.[[103]](#footnote-103) Para la vigencia de la “soberanía alimentaria” se atribuye a la responsabilidad del Estado la promoción de políticas redistributivas que permita el acceso del campesinado al agua.[[104]](#footnote-104) Así, la califica como “patrimonio nacional estratégico de uso público, dominio inalienable e imprescriptible del Estado” y prohíbe “toda forma de privatización”, pero autoriza la gestión comunitaria.[[105]](#footnote-105)

La utilización del agua para fines productivos requiere la autorización del Estado.[[106]](#footnote-106)

Sobre su “planificación y gestión” dispone la Ley Suprema:

“El Estado, a través de la autoridad única del agua, será el responsable directo de la planificación y gestión de los recursos hídricos que se destinarán a consumo humano, riego que garantice la soberanía alimentaria, caudal ecológico y actividades productivas, en este orden de prelación. Se requerirá autorización del Estado para el aprovechamiento del agua con fines productivos por parte de los sectores público, privado y de la economía popular y solidaria, de acuerdo con la ley.”[[107]](#footnote-107)

Su gestión es exclusivamente “pública o comunitaria”. El texto constitucional reitera la promoción estatal del “equilibrio ecológico de los ecosistemas” y “el derecho al agua”[[108]](#footnote-108) Su manejo contempla “la conservación, recuperación y manejo integral de los recursos hídricos, cuencas hidrográficas y caudales ecológicos asociados al ciclo hidrológico.” Dispone la regulación de actividades que puedan “afectar la calidad y cantidad de agua, y el equilibrio de los ecosistemas, en especial en las fuentes y zonas de recarga de agua.”[[109]](#footnote-109)

Previa la autorización para ejecutar las actividades mineras, el concesionario requiere autorizaciones previas de diferentes autoridades. La autoridad única del agua toma en consideración las disposiciones constitucionales para expedir el acto administrativo correspondiente[[110]](#footnote-110) para todas las etapas de la actividad minera, así como de las servidumbres de agua.[[111]](#footnote-111) La utilización del agua por parte de los titulares de derechos mineros y los mineros artesanales deben devolverla al cauce o fuente original, libres de contaminación.[[112]](#footnote-112)

# El aprovechamiento de los recursos naturales no renovables

La Constitución reitera la posibilidad de explotar los recursos naturales renovables y no renovables, pero siempre “en estricto cumplimiento de los principios ambientales establecidos” en la misma Ley Suprema. Enfatiza el requerimiento de que “la producción, consumo y uso de los recursos naturales y la energía preserven y recuperen los ciclos naturales y permitan condiciones de vida con dignidad.”[[113]](#footnote-113)

Como recursos naturales no renovables se encuentran los recursos “minerales” y los hidrocarburos. Son recursos renovables los hídricos, la biodiversidad y los forestales, aunque evidentemente, los recursos forestales son parte de la biodiversidad.

Los recursos energéticos pueden o no ser renovables. La energía solar resulta inagotable en el espacio de tiempo de nuestro sistema solar, es decir unos pocos miles de millones de años, así como la aeólica, la magnética y la atómica, para mencionar unas pocas; también se considera renovable la energía hidroeléctrica, mientras que existen fuentes de energía evidentemente no renovables, como por ejemplo el carbón mineral y el mismo petróleo.

El Mandato Constituyente N° 6, sobre Extinción, caducidad, moratoria y suspensión concesiones mineras[[114]](#footnote-114), declaró la extinción de concesiones mineras que se encontraban en situaciones irregulares descritas. Entre otras, declaró extinguidas “las concesiones mineras otorgadas al interior de áreas naturales protegidas, bosques protectores y zonas de amortiguamiento”.[[115]](#footnote-115) Incluso se ordenó que las concesiones mineras metálicas no comprendidas en las suspensiones y caducidades enumeradas, tengan que “renegociar sus títulos bajo las condiciones del nuevo marco legal”.[[116]](#footnote-116)

Este Mandato dispuso la creación de la Empresa Nacional Minera, establecida en el año 2010[[117]](#footnote-117), dentro de los lineamientos de la normativa sobre empresas públicas[[118]](#footnote-118), también definida en la nueva Ley Minera.[[119]](#footnote-119)

La Ley de Hidrocarburos también cataloga a los hidrocarburos como pertenecientes al patrimonio del Estado[[120]](#footnote-120) y dispone que las operaciones respectivas cumplan las leyes y reglamentos de protección del medio ambiente, que se respaldan en las garantías establecidas, con antecedente en los estudios de impacto y planes de manejo ambiental, sometidos a las auditorías socio ambientales.[[121]](#footnote-121)

# la capitalización pública de la Economía

## Introducción

En esta parte del artículo se hace principal referencia a los elementos de la doctrina del denominado “socialismo del siglo XXI”, en cuanto se manifiesta jurídicamente en la Constitución 2008. Cabe contrastar el esquema propuesto con el enfoque vigente con anterioridad, que se desarrolló en Ecuador, a partir de 1990, con los principios de la llamada “modernización y reforma del Estado”, en concordancia con la “Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada” y otra normativa aplicable, incluyendo la reforma y codificación constitucional de 1998 y otras normas jurídicas y administrativas ecuatorianas, así como a doctrina y legislación extranjera cuando esto proceda.

La denominada “modernización del Estado” refleja una etapa histórica de la actividad permanente dentro del Estado para alcanzar más adecuadamente las finalidades sociales, que se despliega en América Latina desde mediados de la década de los años ochenta.

En este mismo sentido, en otra etapa anterior, en la década de los años setenta, se usó en Ecuador el término "desarrollo administrativo" para significar los necesarios cambios orientados a mejorar la Administración Pública y adaptarla a las necesidades de su actividad y al cumplimiento de sus fines. En el Ecuador, esta denominación se manifestó en el nombre de la extinguida "Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo (SENDA)", dependencia de la Presidencia de la República, sucesora del Grupo de Coordinación de Desarrollo Administrativo, de los años setenta, funciones desempeñadas actualmente por la Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES).

El sustento ideológico político de tales planteamientos fue la agudizada desconfianza de que la Administración Pública pueda ser un instrumento eficaz para el desarrollo de todas las actividades necesarias para el desarrollo "creciente y sostenido" de un país, complementado con los graves problemas de la deuda pública externa de toda la región durante la misma década de los años ochenta.

En el presente se revierte la tendencia, con una profunda desconfianza de sectores de la población hacia las actividades de la empresa privada, especialmente por la calamidad bancaria de fines del siglo XX, que privó de sus ahorros y recursos a un amplio sector de la población ecuatoriana, al tiempo que la dolarización desvalorizó los ahorros y significó un notable retroceso del nivel de vida de la población. Estos conceptos de cristalizan en la Asamblea Constituyente de Montecristi desde fines de 2007 hasta la Constitución de octubre de 2008.

Sin embargo, también hay que anotar que, en los años siguientes, posteriores al año 2000, la dolarización de la economía aseguró las expectativas y los ingresos de las clases media y baja de la población, que alcanzaron una estabilización que ha significado la posibilidad de previsión en el endeudamiento de bienes de consumo, que antes se encontraban fuera de su alcance.

## Producción de bienes

Una parte creciente del desarrollo administrativo concebido tradicionalmente, que se reactiva en la Constitución vigente, de 2008, se relaciona con la actividad estatal de producción de bienes y servicios en las áreas estratégicas de la economía a través de empresas públicas, que actúan en competencia con las particulares o en forma monopólica. Tanto la Constitución como la legislación complementaria, evidencian una sustancial desconfianza del capital extranjero, pero establecen una considerable apertura para las asociaciones y consorcios así como inversiones de empresas estatales o paraestatales extranjeras.

Adicionalmente, la quiebra generalizada del sector bancario y la confiscación de las empresas vinculadas, ha significado para el Ejecutivo, la administración y manejo de sociedades mercantiles de derecho privado en todas las gamas de la actividad productiva, como: medios de prensa, empresas comercializadoras, plantas industriales de producción de azúcar, edificios, terrenos, haciendas, incluyendo actividades de exportación, en áreas que no se califican como estratégicas, como el cultivo y la exportación de banano.

Históricamente, Europa de la postguerra y en países grandes de la región sudamericana (México, Brasil, Argentina, Chile y Perú), desde el primer cuarto del siglo XX, el Estado expropió empresas específicas o con gran frecuencia nacionalizó o estatizó toda una rama de actividades o servicios: así en Ecuador, el texto constitucional de 1979, posteriormente reformado, estatizó, por lo menos a nivel constitucional, las "áreas de explotación económica *reservadas* al Estado".

La participación pública en actividades productivas es tan antigua como el mismo Estado, pero resultó característico de la tendencia del "Estado Productor" moderno el definirse como proveedor de bienes y servicios, con adicionales finalidades diversas que incluyen funciones de regulación y compensación, desarrollo y suministro industrial en áreas estratégicas, creación de puestos de trabajo y producción de excedentes a ser utilizados en el cumplimiento de las finalidades del Estado, que son enfoques que se retoman en las actuales políticas del Ejecutivo en el Ecuador.

El ejecutivo ha anunciado a través de voceros autorizados la próxima expedición de un “Código de la Producción, Comercio e Inversiones”, paralelamente a una “Ley de Economía Popular y Solidaria”.

Las negociaciones recientes del Ecuador con la Unión Europea encuentran dificultades en los artículos 313 y 315 de la nueva Carta Magna. La esencia de estos artículos es mantener las estructuras monopólicas y oligopólicas en el sector público, principalmente en las empresas del Estado. Ello restringiría el acceso de inversiones privadas a determinados sectores del Estado, se ha observado.

## Regulación y control

El nuevo modelo económico, con intervención acentuada del Estado en la economía, especialmente en los llamados sectores estratégicos, a través de empresas públicas, empresas de capital mixto con mayoría estatal y con excepcional participación de la empresa privada, disminuye la regulación y control del entidades con relativa autonomía de Derecho Público, mientras todas sus facultades y competencias se transfieren a unidades administrativas y ministerios, jerárquicamente dependientes del Ejecutivo.

La denominada “modernización del Estado” de las décadas de los años ochenta y noventa suponía una generalizada privatización de sectores determinados que se encontraban anteriormente en manos del Estado, según el esquema superado de la Constitución de 1979. Una economía de tal naturaleza requiere la regulación del manejo de los servicios públicos básicos prestados por las empresas privadas.

En el esquema vigente, el Estado asume el manejo directo y monopólico de la producción en áreas estratégicas y la prestación de servicios públicos. Esta nueva organización productiva, todavía requiere de un control y regulación relativamente autónomos, a través de entidades de Derecho Público. El desarrollo escogido por el régimen económico público ecuatoriano, decide prescindir de una regulación y control autónomos de los sectores económicos del Estado, y más bien refuerza el control político de las organizaciones gubernamentales a través de la nueva Función del Estado, denominada de Transparencia y Control Social.

La Constitución denomina genéricamente como “entidades” que forman parte de la Función de Transparencia y Control Social a determinadas entidades autónomas de control y regulación.

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social designa al Procurador General del Estado y a los superintendentes de ternas presentadas por la o el Presidente de la República. Como resultado de un proceso desempeñado por comisiones de selección eligen: Defensor del Pueblo, Defensor Público, Fiscal General del Estado, Contralor General del Estado y a los integrantes del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral y Consejo de la Judicatura. Estos últimos cuerpos colegiados se integran en el orden de calificación de sus postulantes. Todos ellos se posesionan ante la Asamblea Nacional**[[122]](#footnote-122)**.

Las comisiones de selección se integran en partes iguales por representantes de las funciones del Estado y “de la organizaciones sociales y la ciudadanía, escogidos en sorteo público de entre quienes se postulen y cumplan con los requisitos que determinen el Consejo y la ley. Las candidatas y candidatos serán sometidos a escrutinio público”[[123]](#footnote-123).

A diferencia de la esfera ampliada del control político a cargo de entidades autónomas englobadas en una nueva Función del Estado, por otra parte, en el área económica, el Ejecutivo refuerza su dirección y control de entidades de regulación que funcionaban con relativa autonomía. La más importante de estas absorciones es la del Banco Central, a través del establecimiento de un Directorio que excluye la participación del sector privado[[124]](#footnote-124) y concede una mayor discrecionalidad del Ejecutivo en las inversiones del sector público financiero y no financiero.[[125]](#footnote-125)

Las entidades relativamente autónomas de regulación y control de las telecomunicaciones y en general utilización del espectro radioeléctrico, se refunden en el Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información.[[126]](#footnote-126) El control sobre las relaciones laborales de los sectores público y privado se fusionan en el Ministerio de Relaciones Laborales.[[127]](#footnote-127)

La principal actividad sujeta a control en la Constitución 2008 es la prestación de servicios públicos, tanto de entidades públicas cuanto de personas jurídicas de Derecho Privado y particulares, principalmente desde el ángulo de los derechos de los consumidores. No solamente ejerce control sobre esta actividad el Defensor del Pueblo, sino también el “control social”[[128]](#footnote-128). Este control social también se ejerce, sobre los judiciales, notarios y servicios de salud y educación.

## Mercado

Los distintos esquemas político económicos actuales de los países se distinguen entre sí principalmente por su mayor o menor intervención en los mercados, sin perjuicio de que ninguno de los sistemas económicos vigentes en el mundo existe libertad absoluta para el desenvolvimiento y operación de los mercados, encontrándose más bien sometidos a regulaciones y controles más o menos restrictivos y orientadores. Se presta especial atención a la regulación de la *competencia* entre los actores del mercado, con énfasis en la prohibición de los monopolios y oligopolios privados, aunque esto se contradice inevitablemente con los esfuerzos de los países para reforzar sus industrias nacionales, que tienen que competir en un mercado internacional cada vez más globalizado y abierto. También en todas las economías de hoy, el Estado interviene con mayor o menor intensidad en la propiedad de infraestructura productiva y suministro de bienes y servicios, en competencia con el sector privado, lo cual es cierto incluso en las economías socialistas, como es el caso de China, por ejemplo.

La Constitución de 2008 establece una mayor intervención del Estado en los mercados, tanto con regulaciones y controles directos del Ejecutivo, cuanto en la producción de bienes y servicios, a veces en competencia con el sector privado y otras veces en forma monopólica a través de empresas públicas exclusivamente o en alianza, asociación y consorcio con empresas públicas extranjeras.

## Conclusión

Se concluye que el concepto delineado jurídicamente en la Constitución 2008 propende al desarrollo capitalista del Estado, manejado directamente por unidades administrativas y empresas públicas controladas directamente por el Ejecutivo, lo que implica: 1. Incremento de las competencias de la administración pública en la asignación y producción de recursos y en la creación de excedentes; 2. Mengua de la participación de los particulares en la ejecución de tales actividades; 3. Absorción del Ejecutivo de la potestad directiva y reguladora y, como consecuencia, sancionatoria del Estado en el control de ciertas actividades ejecutadas por el los particulares, que se encontraban a cargo de instituciones reguladoras de Derecho Público dotadas de autonomía administrativa.

# Las intervenciones en los mercados

La Constitución de 1998, contemplaba una “economía social de mercado”. Por economía de mercado se debe entender una economía donde el gran volumen de las asignaciones de bienes y servicios se hace a través del mercado, tomando en consideración las dimensiones sociales del desarrollo. La otra alternativa es la economía planificada, denominada economía de administración centralizada, donde las asignaciones se hacen a través de decisiones de organismos públicos. Este último esquema hoy por hoy se descarta en la mayor parte de los países socialistas, donde el sistema se aplicó durante buena parte del siglo XX.

Según la doctrina clásica, que nunca funcionó en la práctica, el instrumento del mercado es la competencia perfecta, donde ninguna de las partes puede influir decisivamente el funcionamiento de ese mercado. A través de la oferta y la demanda se estimula el suministro de las mercancías más necesarias al más bajo precio; los mejores y más útiles productos son mejor pagados, lo que motiva a los individuos a incrementar su volumen y mejorar su calidad.

Este mercado de competencia supuestamente perfecta se frustra con el crecimiento del capitalismo monopolista y las empresas transnacionales en el marco de la globalización, acentuado por el proceso de la concentración e internacionalización de los capitales. Es una característica del crecimiento económico de los países el desarrollo de monopolios y oligopolios. Estas situaciones no se consideran por el liberalismo clásico como suficientes para desvirtuar las bondades del sistema, sino que, en lenguaje económico, se consideran meras "disfunciones", que corresponde solucionar al Estado a través de controles y regulaciones apropiadas. Esta noción suministra uno de los principales argumentos para la creación de empresas públicas. Muchas de ellas fueron establecidas precisamente como intentos del Estado de desvincular actividades determinadas del juego del mercado.

*... Una parte importante de la satisfacción de las necesidades colectivas e individuales (reproducción) se efectúa mediante el mecanismo del mercado. También el Estado se sirve -al menos parcialmente-, para la satisfacción de sus necesidades, de mecanismos directos o indirectos de distribución de mercado. ... El mercado también tiene por función conseguir el crecimiento y desarrollo de una sociedad, creando los incentivos necesarios para el progreso de la técnica. ... (y) el reparto y la distribución de la renta. Por último,...del nivel de estabilidad de los precios o de la inflación.*

(Reich).

Por sus características, se puede hablar de más de un mercado. Sucintamente se pueden enumerar aspectos jurídicos de los mercados: laboral, financiero, de consumo. En esta temática ocupa un lugar importante la concentración de capitales.

## El mercado de trabajo

Para comenzar con el mercado laboral, cabe recordar que se mencionó líneas arriba que tempranamente, el siglo XIX, fue intervenido el mercado de trabajo. En todos los países capitalistas, el Estado interviene en este mercado para cumplir la política estatal de pleno empleo. A través de legislación laboral, el Estado encuadra y orienta la negociación colectiva, en forma que desdice la idea clásica liberal de la libertad de contratación, señalando salarios mínimos, influyendo sobre las condiciones del trabajo, estableciendo prohibiciones expresas para este tipo de contratos y en general limitando en ciertos aspectos la libertad de los propietarios de los medios de producción, en defensa de los derechos de los trabajadores.

El Estado-empleador participa en el Ecuador en este mercado transformando el esquema vigente anterior a la Constitución de 2008. La Asamblea Constituyente de Montecristi expidió normas que determinan una transformación del mercado de trabajo que se encontraba en marcha a la sazón y cuyos reajustes todavía impactan en la condición laboral del sector público de la economía. En efecto, determinada normativa de los llamados “mandatos constituyentes” está llamada a ser aplicada en el mercado laboral del sector privado, pero han tenido alta incidencia en el empleo público. Los mandatos correspondientes son: N° 2 “Remuneraciones del sector público”[[129]](#footnote-129), N° 4 “Fija límites por despido intempestivo instituciones públicas”, artículo 2 del Mandato 2[[130]](#footnote-130); N° 8 “Tercerización e intermediación laboral, contratación por horas".[[131]](#footnote-131) La eliminación de la tercerización y la intermediación ha llevado a contratar un alto número de personal a empresas públicas como PETROECUADOR y sus filiales, así como PETROAMAZONAS, transformadas ahora en una empresa pública. Las restricciones impuestas en la contratación colectiva del sector público produce una aguda restricción en los ingresos y beneficios de los trabajadores públicos, especialmente aquellos que gozaban de un régimen especial, como las compañías de derecho privado con capitales públicos y las llamadas entidades autónomas, incluyendo PETROECUADOR, sus filiales y PETROAMAZONAS[[132]](#footnote-132).

En el empleo del sector privado, la fijación de salarios básicos unificados del sector privado y de las escalas laborales del sector público se encontraban a cargo de instituciones diversas: El Ministerio de Trabajo para el sector privado y la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público (SENRES) para el sector público. Estas unidades se refunden en el Ministerio de Relaciones Laborales.[[133]](#footnote-133)

## El mercado financiero

Son múltiples las intervenciones del Estado ecuatoriano en el mercado financiero, con medidas cambiarias, financieras y monetarias, valiéndose de instrumentos tales como el encaje bancario, el crédito público interno, etc. Una de las más tradicionales finalidades en este campo es la defensa de los fondos de los ahorristas, depositantes e inversores.

Además de esas normas de encuadramiento para asegurar el buen manejo y la protección de los fondos del público, el Estado también satisface sus propios requerimientos en este mercado financiero. En el Ecuador esto se realiza principalmente a través de la llamada deuda pública interna, por emisión de bonos o papeles fiduciarios; que está reglada por el Capítulo 8, Sección 3 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (LOAFYC) y por los Arts. 53 y 63 de la Ley de Mercado de Valores.

Las empresas y demás entidades públicas ecuatorianas manejan sus presupuestos propios, pero todos ellos incluidos en la denominada Cuenta Única del Tesoro Nacional. Ellas con frecuencia cuentan con excedentes de dinero que están autorizadas a invertir temporalmente en el mercado, para lo cual se encuentran autorizadas por el Art. 192 de la LOAFYC. Estos fondos son con frecuencia cuantiosos. La Ley 79, que afecta varias normas jurídicas, en su Título II dispone: "Inversiones del Sector Público", reforma en cierta manera el citado Art. 192 de la LOAFYC puesto que establece el requisito de la autorización del Directorio del Banco Central para la colocación de fondos.

El Art. 141 de la LOAFYC norma la negociación de bonos, que deberá realizarse a través de la Bolsa de Valores, con ciertas excepciones. El Procurador General del Estado considera que la primera excepción del Art. 141 de la LOAFYC (que exonera de este requerimiento a la Corporación Financiera Nacional y al Banco Ecuatoriano de la Vivienda) ha sido derogada de manera tácita por su carácter especial y posterior por el Art. 63 de la Ley de Mercado de Valores.

La Ley de Mercado de Valores prescribe que las instituciones públicas deben colocar los valores que emitan o hayan adquirido “a través de los mecanismos centralizados de negociación o subasta que mantenga o lleve a cabo el Banco Central del Ecuador o en las Bolsas de Valores existentes en el país”. La colocación de valores en la Bolsa se realiza mediante funcionarios o empleados designados expresamente y calificados por la Bolsa de Valores, conforme el Art. 63 de la Ley de Mercado de Valores. El DE 3170 dispone que los certificados de tesorería sean colocados y negociados a través del mecanismo de subastas del Banco Central\*, lo cual, según el Procurador General del Estado, no excluye la aplicación de la indicada norma de la Ley de Mercado de Valores. El Banco del Estado realiza estas operaciones conforme las normas que fije su propio Directorio, previa aprobación del Directorio del Banco Central\*.

Se citaron líneas arriba las modificaciones de las regulaciones del Banco Central que autorizaron a la inversión de los fondos de la reserva internacional en actividades productivas del país.

Así, se puede afirmar adecuadamente que estos fondos públicos de empresas y demás entidades públicas están o son susceptibles de estar sometidos a un régimen de mercado. Los fondos de los afiliados del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) constituyeron una notable excepción de este principio, al estar congelados en el Banco Central, pero ante la inexistencia de algún impedimento legal para que tales fondos se coloquen también en el mercado, especialmente considerando la normativa constitucional que dispone:

Disposición transitoria “Vigesimotercera.-Dentro del plazo de ciento ochenta días a partir de la aprobación de esta Constitución, se creará la entidad financiera de propiedad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, responsable de la administración de sus fondos, bajo criterios de banca de inversión, y con el objetivo de generar empleo y valor agregado.”

En consecuencia, sin perjuicio de la capitalización del Banco del IESS, esta entidad invierte actualidad una parte importante de sus recursos en actividades de financiamiento de desarrollo social a cargo del Estado y sus instituciones, en asociación con entidades bancarias particulares.

## 

1. José Vicente Troya Jaramillo, *El modelo Económico, Financiero y Tributario de la Constitución de 2008*, en *La Nueva Constitución del Ecuador. Estado, derechos e instituciones,* editores: Santiago Andrade, Agustín Grijalva, Claudia Storini (Quito: Corporación Editora Nacional, 2009.), 316. [↑](#footnote-ref-1)
2. Troya, *ob. cit.,* 317. [↑](#footnote-ref-2)
3. *Ibid,* 326. [↑](#footnote-ref-3)
4. Art. 85, 2. y 3., Constitución. [↑](#footnote-ref-4)
5. Art. 11, 9., Constitución. [↑](#footnote-ref-5)
6. Art. 315, Constitución.| [↑](#footnote-ref-6)
7. Art. 318**,** Constitución: “…La gestión del agua será *exclusivamente* pública o comunitaria. El servicio público de saneamiento, el abastecimiento de agua potable y el riego serán prestados únicamente por personas jurídicas estatales o comunitarias.“

   (resaltado añadido). [↑](#footnote-ref-7)
8. Créase la Empresa Nacional Minera, ENAMI EP, DE 203, RO Nº 108, 14 de enero de 2010. [↑](#footnote-ref-8)
9. Ley Orgánica de Empresas Públicas, S RO Nº 48,16 de octubre de 2009. [↑](#footnote-ref-9)
10. Art. 152, Constitución: "No podrán ser ministras o ministros de Estado:

    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.”

    Art. 13, Constitución. [↑](#footnote-ref-10)
11. Art. 153, Constitución: “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.” [↑](#footnote-ref-11)
12. Art. 13, Constitución. [↑](#footnote-ref-12)
13. Art. 11, 7., Constitución. [↑](#footnote-ref-13)
14. Art. 54, Constitución. [↑](#footnote-ref-14)
15. Art. 88, Constitución. [↑](#footnote-ref-15)
16. Nicole Pérez Ruales, *Hacia un nuevo modelo de desarrollo*, en: Ramiro Ávila Santamaría Editor, *La Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis desde la doctrina y el derecho comparado*, (Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008), 208. [↑](#footnote-ref-16)
17. Pérez, *ob. cit.,* 209*.* [↑](#footnote-ref-17)
18. Pérez, *ob. cit.,* 211. [↑](#footnote-ref-18)
19. Declaración de Independencia, Estados Unidos, julio 4, 1776. Resaltado añadido. [↑](#footnote-ref-19)
20. John Rawls, *Teoría de la Justicia* (México: Fondo de Cultura Económica, 1997), 392 – 393. [↑](#footnote-ref-20)
21. Jürgen Habermas/John Rawls, *Debate sobre el liberalismo político* (Barcelona-Buenos Aires-México: Paidós, 1998), 177-178. [↑](#footnote-ref-21)
22. Amartya Sen, *Development as Freedom* (New York: Anchor books, 1999). [↑](#footnote-ref-22)
23. Josef Estermann, *Filosofía andina, estudio intercultural de la sabiduría autóctona andina (*Quito: Ediciones Abya Yala, 1998). [↑](#footnote-ref-23)
24. Silva, *ob. cit.,* 129 – 130. [↑](#footnote-ref-24)
25. Silva, *ob. cit.,* 114. [↑](#footnote-ref-25)
26. Carolina Silva Portero, ¿*Qué es el buen vivir en la Constitución*?, Ramiro Ávila Santamaría Editor, *La Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis desde la doctrina y el derecho comparado* (Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008), 131. [↑](#footnote-ref-26)
27. Art. 340, segundo inciso, Constitución. [↑](#footnote-ref-27)
28. Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, S RO Nº 395, 4 de agosto de 2008. [↑](#footnote-ref-28)
29. Art. 66, números 16. y 17. [↑](#footnote-ref-29)
30. Art. 307, Constitución. [↑](#footnote-ref-30)
31. Art. 113, 1., Constitución. [↑](#footnote-ref-31)
32. Art. 152, 2., Constitución. [↑](#footnote-ref-32)
33. Art. 115, Constitución. [↑](#footnote-ref-33)
34. Art. 153, Constitución. [↑](#footnote-ref-34)
35. Art. 312, Constitución. [↑](#footnote-ref-35)
36. Último inciso del Art. 422, Constitución. [↑](#footnote-ref-36)
37. Art. 315, Constitución. [↑](#footnote-ref-37)
38. Art. 318, Constitución. [↑](#footnote-ref-38)
39. Arts. 315 y 316, Constitución. [↑](#footnote-ref-39)
40. Disposición Transitoria Trigésima, Constitución. Sobre las empresas eléctricas y de telecomunicaciones dispone: “Los proyectos de inversión en los sectores eléctrico y de las telecomunicaciones que se encuentren aprobados y en ejecución conforme al Mandato Constituyente número nueve, pasarán a las empresas eléctricas y de telecomunicaciones que se creen en virtud de esta disposición transitoria, con los saldos de las respectivas asignaciones presupuestarias comprometidas para su culminación y liquidación.” [↑](#footnote-ref-40)
41. Disposición Transitoria Quinta, Constitución. [↑](#footnote-ref-41)
42. Art. 261, 12., Constitución. [↑](#footnote-ref-42)
43. Art. 299, Constitución. [↑](#footnote-ref-43)
44. Art. 127, 3., Constitución. [↑](#footnote-ref-44)
45. Art. 53, Constitución. [↑](#footnote-ref-45)
46. Art. 313, Constitución. [↑](#footnote-ref-46)
47. Título VII Régimen del buen vivir, Capítulo segundo Biodiversidad y recursos naturales, Sección cuarta Recursos Naturales [↑](#footnote-ref-47)
48. Art. 408, Constitución. [↑](#footnote-ref-48)
49. Art. 12, Constitución. [↑](#footnote-ref-49)
50. Arts. 317 y 408, Constitución. [↑](#footnote-ref-50)
51. Art. 408, Constitución. [↑](#footnote-ref-51)
52. Albán, María Amparo,”El Tema ambiental en el nuevo derecho constitucional ecuatoriano”, en *La Constitución ciudadana,* Taurus, Quito, 2009, p. 169 -Arts. 404 – 407, Constitución. [↑](#footnote-ref-52)
53. Art. 405, Constitución. [↑](#footnote-ref-53)
54. Art. 405, Constitución. [↑](#footnote-ref-54)
55. Art. 404, Constitución. [↑](#footnote-ref-55)
56. Art. 404, Constitución. [↑](#footnote-ref-56)
57. Art. 406, Constitución. [↑](#footnote-ref-57)
58. Art. 405, Constitución.  [↑](#footnote-ref-58)
59. Art. 60, Constitución [↑](#footnote-ref-59)
60. Art. 257, Constitución. [↑](#footnote-ref-60)
61. Art. 250, Constitución. [↑](#footnote-ref-61)
62. Viciano Pastor, Roberto, “Algunas consideraciones sobre la organización territorial del Estado en la Constitución ecuatoriana de 2008”, en: Santiago Andrade, Agustín Grijalva, Claudia Storini (Edits.), *La nueva Constitución del Ecuador,* Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador – Corporación Editora Nacional, Quito, 2009, pp. 116 – 117. [↑](#footnote-ref-62)
63. Art. 274, Constitución. [↑](#footnote-ref-63)
64. Art. 395, 3., Constitución. [↑](#footnote-ref-64)
65. Art. 74, Constitución. [↑](#footnote-ref-65)
66. Art. 57, 9. y 10., Constitución. [↑](#footnote-ref-66)
67. *Ibid.,* número 17. [↑](#footnote-ref-67)
68. Art. 57, 7., Constitución. [↑](#footnote-ref-68)
69. [www.tribunalconstitucional.gov.ec](http://www.tribunalconstitucional.gov.ec), 20 de marzo de 2010. [↑](#footnote-ref-69)
70. Art. 57, Constitución: Título II Derechos, Capítulo cuarto Derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades. [↑](#footnote-ref-70)
71. Art. 57, Constitución. [↑](#footnote-ref-71)
72. Art. 57, 4., Constitución. [↑](#footnote-ref-72)
73. *Ibid.,* número 5. [↑](#footnote-ref-73)
74. *Ibid.*, número 11. [↑](#footnote-ref-74)
75. *Ibid.*, número 12. [↑](#footnote-ref-75)
76. Art. 405, Constitución.  [↑](#footnote-ref-76)
77. Art. 395, 3., Constitución. [↑](#footnote-ref-77)
78. *Ibid.,* número 6. [↑](#footnote-ref-78)
79. *Ibid.,* número 12. [↑](#footnote-ref-79)
80. *Ibid.,* penúltimo inciso. [↑](#footnote-ref-80)
81. Baltazar Yucailla, Rosa Cecilia, “Derechos de la comunidades, pueblos y nacionalidades”, en: Andrade, Grijalva y Storini (Edits.), *ob. cit., p. 212.* [↑](#footnote-ref-81)
82. Art. 117, Ley de Minería. [↑](#footnote-ref-82)
83. Art. 5, Reglamento ambiental para operaciones hidrocarburíferas. [↑](#footnote-ref-83)
84. Art. 316, Constitución. [↑](#footnote-ref-84)
85. Art. 317, Constitución. [↑](#footnote-ref-85)
86. Art.261, 7. y 11., Constitución. [↑](#footnote-ref-86)
87. Art. 405, Constitución.  [↑](#footnote-ref-87)
88. Art. 407, Constitución. [↑](#footnote-ref-88)
89. Art. 25 De las áreas protegidas, Ley de Minería. [↑](#footnote-ref-89)
90. Art. 19, Reglamento ambiental para operaciones hidrocarburíferas. [↑](#footnote-ref-90)
91. Art. 395, 1., Constitución. [↑](#footnote-ref-91)
92. Art. 414, Constitución. [↑](#footnote-ref-92)
93. “Art. 280.- El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores.” [↑](#footnote-ref-93)
94. Art. 395, 2., Constitución. [↑](#footnote-ref-94)
95. Art. 71, Constitución. [↑](#footnote-ref-95)
96. Art. 395, 4., Constitución. [↑](#footnote-ref-96)
97. Art. 72, Constitución. [↑](#footnote-ref-97)
98. Art. 72, Constitución. [↑](#footnote-ref-98)
99. Art. 73, Constitución. [↑](#footnote-ref-99)
100. Art. 72, Constitución. [↑](#footnote-ref-100)
101. Art. 261, Constitución. [↑](#footnote-ref-101)
102. Art. 276, 4., Constitución. [↑](#footnote-ref-102)
103. Art. 419, Constitución. [↑](#footnote-ref-103)
104. Art. 281, Constitución. [↑](#footnote-ref-104)
105. Art.318, Constitución. [↑](#footnote-ref-105)
106. Art. 318, segundo inciso, Constitución. [↑](#footnote-ref-106)
107. Art. 318, último inciso, Constitución. [↑](#footnote-ref-107)
108. Art. 413, Constitución. [↑](#footnote-ref-108)
109. Art. 411, Constitución. [↑](#footnote-ref-109)
110. Art. 26, Ley de Minería. [↑](#footnote-ref-110)
111. Art. 60, Ley de Minería. [↑](#footnote-ref-111)
112. Art. 79, Ley de Minería. [↑](#footnote-ref-112)
113. Art. 408, Constitución. [↑](#footnote-ref-113)
114. Segundo Suplemento del Registro Oficial Nº 321, del 22 de abril de 2008. [↑](#footnote-ref-114)
115. Art. 3, Mandato N° 6. [↑](#footnote-ref-115)
116. Art. 8, segundo inciso, Mandato N° 6. [↑](#footnote-ref-116)
117. DE 03. *Créase la Empresa Nacional Minera*, ENAMI EP, como una sociedad de derecho público con personalidad jurídica, patrimonio propio, dotada de autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa y de gestión, con domicilio principal en el cantón Quito, provincia de Pichincha. RO Nº 108, 14 de enero de 2010. [↑](#footnote-ref-117)
118. *Ley Orgánica de Empresas Públicas*, Suplemento del Registro Oficial Nº 48, del16 de octubre de 2009. [↑](#footnote-ref-118)
119. Art. 12, Ley Minera. [↑](#footnote-ref-119)
120. Art. 1, Ley de Hidrocarburos. [↑](#footnote-ref-120)
121. Art. 32, t) y u), Ley de Hidrocarburos y Art. 20, Norma de aplicación de la L. 44-PCL, publicada en el

     Registro Oficial N° 326 del 29 de noviembre de1993. [↑](#footnote-ref-121)
122. Art. 208*,* Constitución. [↑](#footnote-ref-122)
123. Art. 209*,* Constitución. [↑](#footnote-ref-123)
124. S RO N° 40, 5 de octubre de 2009, Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado. [↑](#footnote-ref-124)
125. RO Nº 45, 13 de octubre de 2009, Regulación, Banco Central del Ecuador 200-2009, Modifícase la inversión doméstica del ahorro público e inversión en instrumentos financieros emitidos por residentes, que incluye en sus considerandos “que numeral 3 del artículo 302 de la Constitución de la República, dispone que entre los objetivos de las políticas monetaria, crediticia, cambiaria y financiera, se encuentra el orientar los excedentes de liquidez hacia la inversión requerida para el desarrollo del país”. [↑](#footnote-ref-125)
126. DE 8, RO Nº 10, 24 de agosto de 2009, Créase el Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información como órgano rector del desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación: “Artículo 1.- Créase el Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, como el órgano rector del desarrollo de las Tecnologías de la Información y Comunicación, que incluyen las telecomunicaciones y el espectro radioeléctrico, que tendrá como finalidad emitir políticas, planes generales y realizar el seguimiento y evaluación de su implementación, coordinar acciones de apoyo y asesoría para garantizar el acceso igualitario a los servicios y promover su uso efectivo, eficiente y eficaz, que asegure el avance hacia la Sociedad de la Información para el buen vivir de toda la población ecuatoriana. … Artículo 7.- En los artículos 22 y 23 del Reglamento General a la Ley Especial de Telecomunicaciones, Reformada, sustitúyase la palabra "CONATEL" por "Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información".… Artículo 13.- Fusiónese el Consejo Nacional de Radio y Televisión -CONARTEL- al Consejo Nacional de Telecomunicaciones-CONATEL. Artículo 14.- Las competencias, atribuciones, funciones, representaciones y delegaciones constantes en leyes, reglamentos y demás instrumentos normativos y atribuidas al CONARTEL serán desarrolladas, cumplidas y ejercidas por el CONATEL, en los mismos términos constantes en la Ley de Radiodifusión y Televisión y demás normas secundarias. Exclusivamente las funciones administrativas que ejercía el Presidente del CONARTEL, las realizará el Secretario Nacional de Telecomunicaciones, en los mismos términos constantes en la Ley de Radio y Televisión y demás normas secundarias.” [↑](#footnote-ref-126)
127. DE 10 Fusiónase la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público, SENRES y el Ministerio de Trabajo y Empleo y créase el Ministerio de Relaciones Laborales, RO Nº 10, 24 de agosto de 2009: “Art. 1.- Fusiónase la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público, SENRES, y el Ministerio de Trabajo y Empleo, y créase el Ministerio de Relaciones Laborales.

     El Ministerio de Relaciones Laborales, en el nivel operativo dispondrá de dos viceministerios técnicos. La actual SENRES pasará a ser el Viceministerio del Servicio Público, con las competencias establecidas en la LOSCCA; y, el Ministerio de Trabajo y Empleo será el Viceministerio de Trabajo, con las competencias determinadas en el Código del Trabajo. Cada Viceministerio tendrá como responsable a un Viceministro, los cuales serán designados y dependerán del Ministro.” [↑](#footnote-ref-127)
128. Arts. 96; 183 y 187*,* Constitución. [↑](#footnote-ref-128)
129. S RO Nº 261, 28 de enero de 2008. [↑](#footnote-ref-129)
130. RO Nº 273, 14 de febrero de 2008 [↑](#footnote-ref-130)
131. S RO Nº 330, 6 de mayo de 2008. [↑](#footnote-ref-131)
132. Decreto Ejecutivo1313. Refórmase el Reglamento de Aplicación del Mandato Constituyente Nº 8 que suprime la tercerización de servicios complementarios, la intermediación laboral y la contratación por horas, publicado en el S RO Nº 353 de 5 de junio del 2008. RO Nº 427, 17 de septiembre del 2008.

     Decreto Ejecutivo1396 Modifícase el inciso tercero de la Disposición Transitoria Tercera del Reglamento para la Aplicación del Mandato Constituyente número 8 que suprime la tercerización de servicios complementarios, la intermediación laboral y la contratación por horas, publicado en el Registro Oficial Suplemento número 353 del 5 de junio del 2008. Registro Oficial Nº 457, 30 de octubre de 2008.

     A 00155A. (Ministerio de Trabajo) Díctanse las normas de procedimiento para la revisión de los contratos colectivos de trabajo a los que se refiere la Disposición Transitoria Tercera del Mandato Constituyente Nº 8 de 30 de abril del 2008. RO Nº 445, 14 de octubre del 2008. [↑](#footnote-ref-132)
133. DE 10 Fusiónase la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público, SENRES y el Ministerio de Trabajo y Empleo y créase el Ministerio de Relaciones Laborales. “Art. 1.- Fusiónase la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público, SENRES, y el Ministerio de Trabajo y Empleo, y créase el Ministerio de Relaciones Laborales. RO Nº 10, 24 de agosto de 2009. [↑](#footnote-ref-133)