

# Marco económico constitucional ecuatoriano

Gilberto Gutiérrez P

El fenómeno de la intervención económica es y será uno de los roles fundamentales en los estados democráticos actuales, en lo que atañe a la planificación, organización, estructuración y dirección política, económica y social de una República<sup>1</sup>.

Es efectiva la intervención de un estado en su economía? No cabe duda que la concepción de un Estado "*Laissez Faire, lassier passer, le monde va de soi meme*"<sup>2</sup> hoy día, es absolutamente incoherente, debido a las múltiples imperfecciones que tiene el mercado. Imperfecciones en rubros o sectores sociales que no atañen al mercado, por lo cual aceptamos la intervención del Estado en la Economía y su planificación, como herramienta que equilibre el correcto desarrollo económico y el mejoramiento en la calidad de vida de la población.

El Quid del asunto no es si asentimos o no la intervención, si procuramos un Estado neutro o interventor, el punto neurálgico es determinar cuáles serían los parámetros y límites hasta donde debería intervenir, sin que ello afecte la estabilidad y el orden socio-económico de sus regulados.<sup>3</sup>

La estructura o pilares fundamentales del régimen constitucional económico ecuatoriano, en virtud de la aprobación de la carta magna en septiembre de 2008, lo podemos definir en base a tres principios organizativos: Principio capitalista, Principio intervencionista o de económica dirigida y un tercer Principio de producción solidaria<sup>4</sup>.

## Principios capitalistas

Han sido representados históricamente por la libre empresa, propiedad privada y libre competencia. Hoy día es inexistente una economía nacional que se rija exclusivamente por ellos, razón por la cual dentro de la planificación estatal, existen innumerables limitaciones tanto subjetivas como objetivas.

El nuevo régimen constitucional económico, mantiene en principio limitaciones objetivas tradicionales en cuanto a los principios liberales, a demás de amparar los pres existentes en el ordenamiento jurídico nacional tales como las prohibiciones por materia ambiental, o aéreas estratégicas para el estado<sup>5</sup>. Sin embargo es fundamental destacar la nueva disposición de planificación económica del Estado en su articulado<sup>6</sup> en virtud del cual amplía su intervención como proveedor de bienes y servicios, a demás de competidor con el sector privado en las nuevas áreas o sectores estratégicos del Estado. Es en razón de lo cual tenemos un Estado Benefactor, Gendarme y Empresario.

Aunado a esta nueva perspectiva extensa de Estado empresario, vemos con alarma el incremento en cuanto a las limitaciones subjetivas de los principios liberales, tales como: función social, utilidad pública, bien común, buen vivir o sumak Kawsay<sup>7</sup> que estos deben desarrollar. Elementos que son eminentemente filosóficos, de ahí sus secuelas negativas en la propia economía (alto grado de inseguridad e incertidumbre).

Junto a esta nueva perspectiva constitucional ecuatoriana en el marco económico, tenemos una nueva concepción del Estado, en virtud de la cual son y serán los intereses generales o del colectivo social<sup>8</sup> quienes primaran por sobre los intereses o derechos del individuo. Concepción que consideramos violatoria de los sagrados principios contemplados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y demás convenciones internacionales de derechos económicos y sociales, a los cuales Ecuador ha suscrito y ratificado. Rompiendo así con el principio de integridad de protección de los derechos y al mismo tiempo constituye un retroceso en cuanto a la doctrina ampliamente aceptada, que niega la supremacía de los derechos.

El Ecuador cuenta con aproximadamente 286 990 lineamientos jurídicos ordenatorios del colectivo social, no desconocemos el deber que tiene el Estado como ente

regulador y promovedor de igualdad de condiciones de acceso a oportunidades (a sabiendas de que estas son escasas) por medio de normas jurídicas, sin embargo está probado que sociedades o económicas con menos saturación legislativa, producen beneficios económicos más favorables tanto para el ente privado como para el Estado (en la recepción de impuestos)

A pesar del extenso ordenamiento jurídico nacional, la Constitución Política del Ecuador consagra con rango constitucional la no aceptabilidad a los monopolios u oligopolios<sup>9</sup> perse, aun cuando en el mismo ordenamiento supremo consagra como excepción a la regla el monopolio estatal, en virtud de la solidaridad colectiva.

Es importante resaltar que los monopolios naturales o patentes industriales bien sean bajo la administración privada o pública, son la respuesta más eficiente a una política económica racional. Siendo fundamental el destacar que según disposición constitucional expresa, solo será el Ejecutivo Nacional quien podrá fungir como titular de monopolios.

Consideramos que las disposiciones constitucionales no han debido ser dirigidas al monopolio u oligopolio como figuras económicas, sino más bien encaminadas a tutelar el abuso de poder de mercado, el cual disminuye la posibilidad de que el Estado Ecuatoriano garantice la igualdad de acceso a oportunidades.

Citamos como ejemplo el artículo 333 de la constitución colombiana que reza: *El Estado por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o restrinja la libertad económica y evitara o controlara cualquier abuso que personas o empresas que hagan de su posición dominante en el mercado nacional.*<sup>10</sup>

Analizando finalmente el principio liberal fundamental de la propiedad privada, encontramos por medio de un análisis orgánico constitucional, que el Estado Ecuatoriano ha encuadrado tal principio dentro de un marco social de producción, asignando así roles o deberes a la propiedad. Vale la pena citar a **Carlos Lozano Lozano jurista colombiano quien una vez dijo “la propiedad no es una función social, sino que tiene una función social. Pero no podemos olvidar que también tiene un fin de utilidad individual para el propietario, cuyo derecho no puede verse desmejorado”**.

Es gracias al artículo 66 numeral 26 y 321 de la recién aprobada carta magna, por el cual no podemos encuadrar la figura de la propiedad privada, como en las demás constituciones políticas latinoamericanas dentro de los principios liberales.<sup>11</sup>

Tampoco pudiésemos encuadrarlo dentro de los principios socialistas como son los casos de la extinta URSS en sus artículos 4, 5 y 9 o de los artículos 6, 7 y 12 de la Constitución de la República Popular China.

Podríamos aseverar que una concepción de propiedad privada dentro de un marco o guía de producción social, como el que promueve la constitución política del Ecuador recién aprobada, fomenta el acceso a la propiedad a través de una mayor democratización y por lo tanto disminuir la concentración en pocas manos. Este sería el mecanismo ideal a través del cual el Estado Ecuatoriano promoverá el igual acceso a los recursos, esto es la visión

del constituyente del 2008. Es la estrategia jurídica más eficiente? Los efectos de tal decisión serán palpables en el futuro, luego de analizar los resultados productivos de la propiedad colectiva frente a la propiedad individual.

La función social de la propiedad privada es una socialización de la propiedad? Valdría la pena remontarnos a Juan Jacobo Rousseau, Augusto Comte y León Duguit quienes filosóficamente fueron los padres de tal creación jurídica.<sup>12</sup>

### Principios de intervención o económica controlada<sup>13</sup>

Desde el código de Hamuraba en su regulación de salarios de los artesanos, pasando por la ley de las XII tablas en Roma prohibiendo el pago de los intereses, la China de Confucio y la pura filosofía griega hasta los recientes acontecimientos de las bolsas de valores del mundo, coinciden en la necesidad de intervención de los Estados con el fin de racionalizar los desajustes económicos.

Es así como se concibe y desarrolla en Inglaterra la filosofía del intervencionismo estatal, en virtud del cual será el Estado quien vigile las actuaciones económicas a través de procesos regulatorios, pero siempre reconociendo que es y será el modelo de propiedad privada, el que más se ha acoplado al desarrollo del hombre. Filosofía que fuera recogida por la Constitución de Weimar<sup>14</sup> y Latinoamérica en su totalidad.

En materia económica la constitución política del Ecuador recientemente aprobada, no se aparta de su concepción intervencionista tradicional<sup>15</sup>, sin embargo el sustento legal de tal intervención lo encontramos en el Título VI Régimen de Desarrollo<sup>16</sup>, en virtud del cual apelamos a un Estado promotor del buen vivir, sustento social suficiente para injerirse en la promoción, dirección, coordinación y correcto desarrollo del sistema económico nacional<sup>17</sup>.

El constituyente ecuatoriano del 2008 al parecer inquirió un Estado activo en los temas económicos, sin embargo es imprescindible el declarar una situación sui generis con relación a la mayoría de las constituciones políticas latinoamericanas, el principio de legalidad.

En su mayoría las legislaciones constitucionales latinoamericanas, disponen la consagración del principio de legalidad, en virtud del cual será el Congreso o Asamblea Nacional quien a través de sus facultades innatas para crear las leyes, son quienes dicten los lineamientos pertinentes al sistema económico, solo excepcionalmente el Ejecutivo nacional podrá en los casos permitidos por la propia constitución dictar normativa vinculante<sup>18</sup>.

En el caso Ecuatoriano será el Consejo Nacional de Planificación a través de un sistema descentralizado y con participación ciudadana quienes le corresponderá dictar los lineamientos y políticas orientadoras al sistema, a demás de ser la misma institución quien apruebe su propio lineamiento, destacando un aspecto relevante, y es que el Presidente del Ejecutivo Nacional será quien dirija este Consejo<sup>19</sup>.

Es imperativo dejar claro que el plan nacional será vinculante a todo el sector económico público, tanto en

inversión, proyectos, asignación de recursos y presupuestos del Estado Ecuatoriano, con lo cual se confirma la condición *sui generis* del sistema de planificación económica del Ecuador, frente a sus vecinos de la región<sup>20</sup> carente del principio de la legalidad y su ente generador natural, la Asamblea Nacional o Congreso<sup>21</sup>. Paradójicamente tal forma de intervención no es contraria a la seguridad jurídica, pues ésta será respetada y por ende no violada, siempre que se acate el artículo 82 de la recién aprobada carta magna, visión del Constituyente Ecuatoriano del 2008.

Será el futuro legislativo encabezado por el Consejo Nacional de Planificación quien deberá aplicar e interpretar la carta magna, en virtud de esto generar las respectivas intervenciones estatales en sectores como el financiero, fiscal, alimentario, endeudamiento público, comercial, crediticio, producción, propiedad y sectores estratégicos<sup>22</sup>. Nos preguntamos si podrá la Asamblea Nacional dictar leyes relativas al tema económico<sup>23</sup>? De ser así, cual norma prevalecerá jerárquicamente?

Supremamente reconocemos la legalidad de la intervención estatal en los rubros o sectores previamente definidos, más aún en la perspectiva latinoamericana es un anhelo de la región, sin embargo debemos dejar claro que la intervención excesiva no es efectiva, más aún cuando se desvirtúan los principios básicos mundiales de control interno en la intervención económica estatal, a través de nuevas y poco conocidas instituciones como el consejo nacional de planificación. Creando claras contradicciones entre los entes tradicionales como lo son el Banco Central de Ecuador y el Congreso o Asamblea Nacional como entes rectores, creadores o diseñadores de lineamientos generales de desarrollo político, económico y social<sup>24</sup>.

Frente a éste contra sentido institucional, vale la pena citar el caso colombiano, el cual manteniendo un régimen constitucional democrático de origen similar al ecuatoriano, consagra en sus artículos 114 y 150 de la Constitución política de Colombia, al Congreso de la República como ente primario en materia económica. Ente creador de las primeras directrices en caminadoras de la política económica del Estado Colombiano.

Subsecuentemente será el Ejecutivo<sup>25</sup> como ente aplicador del principio de la legalidad quien ejecutara los planes o programas que determino la ley previamente. En última instancia encontramos al Banco Central Colombiano quien manejara la parte monetaria y de reservas<sup>26</sup>.

Finalmente la intervención estatal en la económica ecuatoriana tendrá un amplio espectro, que sintetizaremos con fines académicos así:

1. Organización de la estructura económica del país.
2. Ordenación de los procesos económicos.
3. Resguardo a la calidad de vida de la población.
4. Trazado Económico.
5. Control de la Economía.

Todo ello satisficiera el interés del constituyente ecuatoriano del 2008, al tener un Estado altamente activo en la economía, bien sea como proveedor de servicios y bienes, director del sistema normativo rector y/o garante de

una justa redistribución de los dividendos del mismo sistema, entre otros.

### Principio de producción solidaria<sup>27</sup>

*“Todo individuo tiene la obligación de cumplir en la sociedad, una cierta función en razón directa del lugar que en ella ocupe. Ahora bien el poseedor de la riqueza, por lo mismo que posee la riqueza, puede realizar un trabajo que solo él puede realizar. Solo él puede aumentar la riqueza social haciendo valer el capital que posee. Esta pues obligado socialmente a realizar esta tarea, y no será protegido socialmente más que si la cumple y en la medida en que la cumpla. La propiedad no es, pues, el derecho subjetivo del propietario, es la función social del tenedor de la riqueza”<sup>28</sup>*

Es la filosofía de León Duguit el espíritu del constituyente ecuatoriano del 2008?

Son los derechos de tercera generación que propugnan un respeto a la naturaleza<sup>29</sup>, medio ambiente, recursos culturales o arqueológicos,<sup>30</sup> producción asociativa y solidaria, sistémica, sostenible, con un alto grado de eficiencia social, los entes propulsores de la socialización de la producción en Ecuador, tan anhelada por Comte y Duguit?

Valdría la pena comenzar por concretar y delimitar lo que es la socialización de la producción o Economía solidaria, efectivamente no encontramos dentro de la Constitución, así como tampoco en las discusiones de la Asamblea Constituyente del 2008, un alcance definitorio del mismo, sin embargo podemos citar algunas propuestas constitucionales con el fin de alcanzar un contenido que no es definido:

- *Propiedad Colectiva y producción colectiva. Amparado en el artículo 57 numerales 4 y 6.*
- *Producción económica colectiva. Artículo 66 numeral 15.*
- *Bien común y solidaridad Artículo 83 numerales 7 y 9.*
- *Políticas públicas y servicios públicos. Principio de solidaridad. Artículo 85 numeral 1.*
- *Desarrollo sustentable y biodiversidad. Artículo 259.*
- *Finalmente el régimen de desarrollo artículos 275 y siguientes.*

En el mismo sentido el encuentro de economía solidaria celebrado en nuestro país, exponen su criterio de economía solidaria o socialización de la producción, como “las que se fundamentan en principios éticos y que privilegian la solidaridad y el trabajo por encima de las del lucro y la especulación; promueven el intercambio solidario, la redistribución comunitaria de obligaciones y beneficios, la toma de conciencia del impacto ambiental que genera toda acción económica, reconocen la necesidad de reinvertir las utilidades resultantes de los procesos económicos en proyectos sociales que procuren el mejoramiento integral de la vida comunitaria. Estas iniciativas procuran de esa manera, desarrollar una producción más limpia y equitativa, un comercio más justo, un consumo crítico y responsable, el acceso a créditos equitativos y sin distinciones, así como también fomentan relaciones

innovadoras con el mercado y la aplicación de mecanismos de redistribución de beneficios con visión de equidad social”.

No discutimos la importancia de un replanteamiento de los factores y sus medios de producción a nivel mundial, mayoritariamente ideologizados por el sistema capitalista de producción eficiente y producción a escala. Tema que ha sido recientemente puesto a discusión por los países Latinoamericanos mayoritariamente.

Es esencial reconocer la importancia de una mejor redistribución de la riqueza en países con grandes e importantes desigualdades socioeconómicas, sin embargo por ser un tema reciente, tendremos que analizar en el futuro los rendimientos económicos de bienes inmuebles y factores de producción dirigidos a través de propiedades colectivas, frente a sus pares individuales o privados y su real impacto en el buen vivir tan promovido en la Constitución Política del Ecuador.

### Conclusión

La constitucionalización de la Economía, es un fenómeno jurídico de larga data, ejemplo de ello lo reflejan las constituciones de Weimar de 1919, Querétaro de 1917 y España 1931. Siendo la intervención económica de los Estados un denominador común necesario y racional en ellos.

Es imprescindible en todo sistema político económico, la preservación y equilibrio entre los principios de libertad económica versus los principios de intervención o regulación estatal, pues ha sido la historia evolutiva de las sociedades, quienes han reflejado claramente cuáles han sido sus etapas insignes al buen vivir y bien común de sus pueblos y cuáles no.

Es fundamental expresar el desacuerdo académico, instituido por Constitución Ecuatoriana aprobada el 20 de

octubre de 2008, en relación al proceso de estructuración y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo, el cual es elaborado y presentado por el Ejecutivo Nacional, con el fin de ser aprobado por una Institución gubernamental recientemente creada CNP, la cual está dirigida por el mismo entre proponente, violando así, el más básico principio de auto regulación de los poderes del Estado, instituido por montesquieu.

En el mismo sentido, se entenderá como causal de disolución de la Asamblea Nacional ente legislativo supremo, cuando obstaculizare el desarrollo del Plan Nacional de Desarrollo, con lo cual se elimina toda posibilidad de intervención económica por parte de la Asamblea Nacional, ente constituido en su totalidad por representantes del colectivo social Ecuatoriano. Estamos frente a un sistema representativo y participativo?

Finalmente el marco Constitucional Económico Ecuatoriano aprobado el 20 de octubre de 2008, fomenta un sistema altamente intervencionista operado a través de un Estado Gendarme, Empresario y Benefactor, todo ello amparado en legitimidad social y la promesa de un Sumak Kawsay.

Frente a ello, me permito culminar con una cita al Doctor Ottmar Buhler, profesor de la Universidad de Münster Alemania, quien en su obra La Constitución Alemana<sup>31</sup> expreso “el motivo mas profundo que explica por qué la constitución Alemana, no prosiguió la realización del socialismo, esta en que ya en 1919 se vio que su ejecución haría necesaria la implantación de regulaciones minuciosas de carácter coactivo en todos los sectores, de modo permanente, dando al mismo tiempo una preponderancia a la Burocracia y al centralismo... Esta es la enseñanza constitucional, que ha sacado Alemania del ejemplo de Rusia y de las experiencias realizadas en la misma Alemania con el socialismo en Estado de la economía de la guerra y postguerra...”<sup>32</sup>

### Notas

- 1 Título VI Régimen de desarrollo Capítulo Primero principios generales art. 275. Constitución Política del Ecuador 2008. Artículo 3 numerales 5 y 6.
- 2 Vicente Gurmey en el siglo XXVIII
- 3 Artículo 85 numeral 3 de la Constitución Política del Ecuador 2008.
- 4 Artículo 85 numeral 1 y 283 de la Constitución Política del Ecuador 2008.
- 5 Artículo 73, 83 numeral 6 y 7 de la Constitución Política del Ecuador 2008
- 6 Artículo 313, 314 y 316 de la Constitución Política del Ecuador 2008
- 7 Artículos 275 de la Constitución Política del Ecuador 2008
- 8 Artículo 83 numeral 7 y artículo 85 numeral 2
- 9 Artículo 304 numeral 6 de la Constitución Política del Ecuador 2008
- 10 Artículo 333 Constitución política de la República de Colombia
- 11 Artículo 58 de la Constitución Política de Colombia. Artículo 19 numeral 24 Constitución Política de Chile. Artículo 112 y 115 de la Constitución Política de Venezuela. Artículo 14 y 17 de la Constitución Política de Argentina, Artículo 70 de la Constitución Política del Perú.
- 12 Claude Albert Colliard en su obra Libertés Publiques dijo: *el derecho de propiedad es proclamado absoluto, pero su absolutismo es tan frágil que un simple reglamento puede destruirlo. En relación al Código Civil Francés.*
- 13 Principio de intervención estatal en la Economía. Artículo 335
- 14 Austria. Constitución política implementada inmediatamente después de la primera Guerra mundial.
- 15 Artículo 261 numerales 1 al 12.

**Notas**

- 16 Artículo 275... El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente...
- Art. 276.- El régimen de desarrollo tendrá los siguientes objetivos:
2. Construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable.
- Art. 277.-Para la consecución del buen vivir, serán deberes generales del Estado:
2. Dirigir, planificar y regular el proceso de desarrollo.
  3. Generar y ejecutar las políticas públicas, y controlar y sancionar su incumplimiento.
  4. Producir bienes, crear y mantener infraestructura y proveer servicios públicos.
  5. Impulsar el desarrollo de las actividades económicas mediante un orden jurídico e instituciones políticas que las promuevan, fomenten y defiendan mediante el cumplimiento de la Constitución y la ley.
- 17 Artículo 319 de la Constitución política. ...*El estado promoverá las formas de producción que aseguren el buen vivir de la población y desincentivara aquellas que atenten contra sus derechos o los de la naturaleza...*
- 18 Artículo 150 numeral 19, 21 y 22 de la Constitución Política de Colombia
- 19 Artículo 279 de la Constitución Política del Ecuador 2008
- 20 Artículo 280 de la Constitución Política del Ecuador 2008
- 21 Es imprescindible destacar la incapacidad de la Asamblea para dictar normas o directrices económicas según el artículo 132 de la Constitución política vigente. A demás de considerar que solo será el Consejo Nacional de Planificación quien tiene esas atribuciones constitucionales, aun mas importante es alertar que será el Presidente o Presidenta de la República quien dentro de sus atribuciones previstas en el artículo 147 de la Constitución, deberá presentar de manera exclusiva y excluyente el Plan Nacional de Desarrollo para ser conocido por el Consejo Nacional de Planificación.
- 22 Título VI Régimen de Desarrollo
- 23 Artículo 120 numeral 6 y 7 de la Constitución Política del Ecuador 2008
- 24 Alarmante situación es la que contempla el artículo 148 de la Constitución, en virtud del cual podrá el Presidente de la República disolver la Asamblea Nacional si esta llegara a obstruir reiteradamente su plan nacional de desarrollo. Con lo cual se elimina todo tipo de control interinstitucional ideado por Montesquieu.
- 25 Artículo 115 de la Constitución Política de Colombia
- 26 Artículo 317 de la Constitución Política de Colombia
- 27 Artículo 85 numerales 1, 2,3 de la Constitución Política del Ecuador.
- 28 León Duguit, citado por William Leguizamón Acosta en su obra Derecho Constitucional Económico. 2000
- 29 Derechos de la Naturaleza, artículos 71 y siguientes de la Constitución política del Ecuador. Art 83 #6.
- 30 Capítulo Segundo derechos del buen vivir. Sección segunda y cuarta.
- 31 Hacienda alusión a la Constitución de Weimar de 1919, Alemania.
- 32 Ottmar Buhler. Editorial Labor, S.A. Madrid, Barcelona y Buenos Aires. Traducción de la Tercera edición por Jose Rovira Armengol.