

**SUGERENCIAS PRESENTADAS AL CONESUP, EN
TORNO A LA REFORMA INSTITUCIONAL,
EN EL MARCO DE LA PRÓXIMA
ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE DE 2007**

Cámara de Industrias de Guayaquil

Presentación ante la Comisión del CONESUP de sugerencias de la Cámara de Industrias de Guayaquil en torno a la reforma institucional de la Constitución Política del Ecuador, particularmente en los aspectos que atañen a la actividad empresarial.

ANTECEDENTES.-

Para la Cámara de Industrias de Guayaquil ha constituido motivo de especial preocupación y atención el proceso que está viviendo el Ecuador encaminado a una reforma política profunda. Como aspecto previo muy importante, es necesario proclamar, de manera clara y contundente, que los industriales, al igual que casi toda la ciudadanía, ven con muy buenos ojos el proceso de cambio de las ciertamente ineficaces estructuras políticas que existen en el país. La Cámara está de acuerdo, plenamente de acuerdo, en la necesidad de llevar adelante ese cambio. Es más, lo considera indispensable para que el Ecuador pueda mirar su futuro con optimismo y con reales esperanzas de un tan anhelado desarrollo económico y social.

Sin perjuicio de lo anterior, la Cámara considera necesario que este proceso de cambio se lleve a cabo bajo la inspiración de los principios de libertad y justicia, sin los cuales, estamos convencidos, el Ecuador no podrá salir adelante con bien. Nos preocupa mucho, por ello, que, al amparo de ese cambio, se pretenda instaurar en el Ecuador un sistema totalitario, que limite las libertades ciudadanas y los derechos fundamentales de las personas. Nos preocupa que ciertas posiciones extremas

que reivindican conceptos ya superados como el de la lucha de clases, en lugar de llevarnos a un necesario avance y desarrollo de la estructura institucional del país, más bien nos hagan retroceder décadas en cuanto a la concepción de nuestra economía, sustentándose en la escasa cultura política de la población y en una coyuntural simpatía popular. Esta Cámara considera que aquellos anhelos tan importantes de la ciudadanía como son el combate a la corrupción, la eliminación de privilegios, la redistribución de la riqueza, el énfasis en lo social, el amplio acceso a la educación y a la salud gratuitas y de calidad, no podrán conseguirse a través de un sistema económico restrictivo, centralmente planificado, que desestime o incluso satanice la inversión privada y coarte la iniciativa privada.

Se nos ha pedido presentar nuestras ideas en torno a la reforma política. No eludimos esa responsabilidad; pero, al mismo tiempo, debemos dejar constancia que, en nuestra opinión, la Constitución de la República actualmente en vigencia, sobre todo en su parte dogmática, es bastante adecuada y, además, muy avanzada. Consideramos -y es esa nuestra primera recomendación- que la Comisión debe preservar, -en realidad es su obligación- los lineamientos de esa parte de la Constitución; procurando incorporar normas tendentes a hacer más eficientes los sistemas jurídicos necesarios para que los ciudadanos puedan, con facilidad, hacer valer sus derechos esenciales de manera activa y eficaz.

Afirmamos lo anterior, pues existe un mandato popular de respetar los derechos y garantías fundamentales actualmente consagrados en la Constitución, (conocidos en la Doctrina como "Derechos Fundamentales"), y desarrollarlos de manera progresiva; pues el artículo 1 del Estatuto a través del cual se convocó a Asamblea, dispone su respeto y es más exige su desarrollo en posteriores normas de rango constitucional. Es decir el Estatuto toma como referente y punto de partida el actual catálogo de derechos plasmados en la Carta Constitucional, entre los cuales, no debemos olvidar, están los conocidos como derechos económicos, sociales y culturales, y de entre los primeros, sólo para citar algunos, el respeto a la propiedad privada, la libertad de contratación, etc.

SUGERENCIAS PRESENTADAS AL CONESUP, EN TORNO A LA REFORMA INSTITUCIONAL..

La Cámara se permitirá únicamente formular algunas sugerencias en torno a la reforma institucional, sobre todo en los aspectos que atañen a la actividad empresarial; sin que ello signifique que le resulten indiferentes los demás aspectos constitucionales, cuyo tratamiento deja al mejor saber y entender de instituciones más especializadas.

Así las cosas, ponemos a consideración de ustedes un primer esquema de lo que podría ser nuestra propuesta:

1. PRINCIPIO BÁSICO

Creemos en el cambio. Nuestra concepción del mismo se inspira en la necesidad de modernizar la estructura institucional del Ecuador; profundizar y desarrollar en todo lo que quepa el énfasis social de la economía pero sin abandonar el principio de la economía social de mercado. Nuestra concepción de la reforma política se concibe en torno al Principio de **CAMBIO PROFUNDO CON LIBERTAD Y JUSTICIA**.

2. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

Consideramos muy importante que se mantenga el principio de que el Ecuador es un **estado social de derecho**. Pensamos que en el Art. 1 de la Constitución, en el que suelen incorporarse las definiciones relativas a la Forma de Estado y Gobierno, debería agregarse un párrafo que consagre constitucionalmente el concepto de las autonomías regionales, en los términos siguientes:

“Sin perjuicio del carácter unitario del Estado, el Ecuador reconoce y garantiza el derecho que tienen sus diversas circunscripciones territoriales, representadas por las entidades del Régimen Seccional Autónomo (Consejos Provinciales y Municipalidades), a coaligarse y conformar Autonomías Regionales, cuya creación, funcionamiento y gobierno se regirá por las leyes pertinentes y por el Estatuto Autonómico que, al efecto, deberá dictarse y aprobarse en cada caso.”

3. DEBERES FUNDAMENTALES DEL ESTADO

Estimamos muy importante incorporar entre los deberes fundamentales del Estado, el de **preservar la seguridad jurídica**. Al ser el Ecuador un Estado de Derecho, nuestro ordenamiento normativo debe, como lo hace hoy en día, reconocer y garantizar el principio básico de la seguridad jurídica, con el que guardan íntima relación los del debido proceso y de la tutela judicial efectiva. El dotar a la institución de la seguridad jurídica de una protección de rango constitucional fue una verdadera innovación sustancial que merece ser preservada y desarrollada, reconociendo la trascendencia de tal derecho para el normal desenvolvimiento de las actividades de una sociedad. Con todo, como ni nuestra ley fundamental ni otras normas conexas desarrollan dicho concepto o definen sus elementos esenciales, de alguna manera se ha diluido la noción de dicha figura, desnaturalizando su sentido, características y efectos.

Por eso, pensamos, bien vale la pena aprovechar esta inmejorable oportunidad para incluir en el nuevo texto constitucional, una redacción en la que claramente se señale que *“constituye política permanente e inexcusable del Estado ecuatoriano el fortalecimiento, plena vigencia y el estricto cumplimiento de la garantía constitucional de la seguridad jurídica”*.

En el acápite siguiente, presentaremos algunas ideas tendentes a desarrollar aún más este importantísimo concepto, a fin de evitar su “trivialización”.

4. DERECHOS GARANTÍAS Y DEBERES

El inciso final del actual artículo 18 de la Constitución establece con claridad que “las leyes no podrán restringir el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales”. A este respecto, una de las preocupaciones que tenemos es que la nueva Constitución, aún manteniendo los derechos y garantías que la Constitución actualmente prevé a favor de los ciudadanos ecuatorianos, incluya normas que, de alguna forma, den paso a que, a través de leyes secundarias, pueda limitarse el ejercicio y sobre todo el goce de esos derechos. Por ejemplo, en el caso del derecho a la Propiedad, que la Constitución expresamente garantiza, estableciendo que se prohíbe cualquier forma de confiscación y permitiendo única-

mente la posibilidad de la expropiación, mediando para el efecto una justa indemnización, nos preocupa que la nueva Constitución pudiese admitir casos en lo que sí es posible confiscar la propiedad privada, por ejemplo, para el caso de personas que se hubieren enriquecido ilícitamente. Esto último, como concepto, no está mal. Sin embargo, resulta a nuestro entender altamente riesgoso, pues deja abierta la posibilidad de que se produzcan interpretaciones subjetivas y hasta de que se abuse de la autoridad. Por ello, pensamos que debe mantenerse la norma de que la ley no puede restringir el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, pero ampliándola y aclarándola con un texto que podría ser el siguiente:

“Las leyes podrán establecer métodos y procedimientos tendentes únicamente a garantizar la más efectiva vigencia y ejercicio de los derechos y garantías constitucionales. No podrán, por consiguiente, ni limitar, ni restringir, en modo alguno, el ejercicio y goce de tales derechos y garantías”.

Dentro de este acápite, consideramos muy importante insistir en que se mantengan, sin ningún tipo de restricción, los derechos y garantías que en la actualidad prevé la Constitución; y, de manera particular, el derecho a la libertad; el derecho a la honra, a la buena reputación y a la intimidad personal y familiar; el derecho a la libertad de opinión y de expresión del pensamiento; el derecho a la comunicación y a fundar medios de comunicación social; el derecho de petición; la libertad de empresa; la libertad de trabajo; la libertad de contratación; la libertad de asociación; el derecho a la propiedad; el derecho a la seguridad jurídica.

Con respecto a este último, es decir, la seguridad jurídica, pensamos que la Constitución, con el fin de dar real vigencia a este concepto, y dada la evidente dificultad que existe para definirlo, al menos debería incorporar con claridad aquellos elementos o principios que le dan vida en la práctica. Por ello, planteamos que, al referirse a la seguridad jurídica como garantía constitucional, se incluya un párrafo que podría decir lo siguiente:

“En los procedimientos y actuaciones administrativas y, en general, en sus relaciones con los particulares, el Estado y las instituciones que

conforman el Sector Público deberán, en todo momento, respetar y hacer respetar la garantía constitucional de seguridad jurídica. Para tales efectos, los órganos administrativos deberán regirse por los principios de Certeza y legalidad; Jerarquía y publicidad normativa; Imparcialidad e igualdad jurídica en el trato y juzgamiento a los particulares; Irretroactividad de lo que no sea favorable a los administrados; Prohibición de la arbitrariedad; Limitación de la discrecionalidad, sobre la base del principio de legalidad; Eficacia, celeridad, descentralización y desconcentración; Estabilidad jurídica a favor de los particulares, en los términos contemplados en la Ley; Responsabilidad patrimonial directa del Estado y derecho de repetición contra el funcionario infractor”.

5. DE LA GARANTIA PARA EL DESARROLLO DE LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL Y LA INVERSIÓN

La Cámara de Industrias de Guayaquil sostiene que, para que el Ecuador pueda desarrollarse y proyectarse hacia el futuro, autosustentado en sus propias virtualidades y recursos e, inclusive, para que pueda concretar en términos reales, el anhelo de un mayor énfasis social en las políticas gubernamentales, resulta indispensable promover, en todo lo que sea razonablemente posible, la inversión nacional y extranjera, pública y privada, bajo un esquema de estímulos, de seguridad jurídica y de cooperación. Sobre esa base, consideramos que la posibilidad de redactar una nueva Constitución constituye una invalorable oportunidad de elevar a rango constitucional, determinados principios que, en nuestro criterio, deberían regir la actividad empresarial y, especialmente, la relación del Estado con los inversionistas. Para ello, sugerimos incorporar dentro de lo que sería el equivalente al actual Capítulo VII (DE LA INVERSIÓN) del Título XII de la Constitución (DEL SISTEMA ECONÓMICO), un capítulo denominado “DE LAS GARANTÍAS PARA EL DESARROLLO DE LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL”, para el cual sugerimos el siguiente desarrollo, a continuación de los textos constitucionales actualmente existentes (Art. 271) que deben ser preservados:

Art. ...- Se entenderá que los contratos que el Estado y las instituciones del Sector Público celebren con los particulares deben ejecutarse e interpretarse de buena fe por ambas partes. En consecuencia,

el Estado, las instituciones del sector público y los funcionarios, dignatarios y empleados públicos están obligados al irrestricto cumplimiento de las obligaciones y demás estipulaciones emanadas de los contratos celebrados con los particulares. No podrá invocarse el interés o conveniencia públicos ni cualquier otra circunstancia para, en forma unilateral, modificar las condiciones contractuales o no ejecutar o retardar las expresamente pactadas.

Art. ...- PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD.- Cuando en el desarrollo de un contrato las condiciones bajo las cuales se pactaron las obligaciones que deben cumplir las partes, cambien de manera tal que, de continuarse con su ejecución en los mismos términos, devendría en una relación de inequidad para con el particular contratante, el Estado estará obligado a renegociar los términos contractuales, de conformidad con la Ley que para el efecto se promulgue.

Art. ...- En las relaciones contractuales que se formen con los particulares, no se reconocerán privilegios ni prerrogativas a favor del Estado o de las instituciones del sector público, adicionales a los que, en las relaciones de Derecho Público, sean inherentes a la Administración Pública y vinculadas necesariamente a la naturaleza del contrato. En todos los casos se observarán las reglas siguientes:

- a) Ni el Estado ni las instituciones del sector público podrán alegar en su favor la nulidad de los contratos que hubieren celebrado o ejecutado, ni aún por causa de un interés superior, utilidad pública o conveniencia general; a menos que la causa de la nulidad se origine en objeto ilícito o en un hecho o circunstancia atribuible exclusivamente al particular con el que dicho contrato se ha celebrado.*
- b) Ni el Estado ni las instituciones del sector público podrán contradecir en procedimientos administrativos o en actuaciones judiciales sus propios actos y decisiones anteriores, deliberados, jurídicamente relevantes y plenamente eficaces. Serán, por tanto, inadmisibles y, por consiguiente, deberán ser desechadas sin más trámite, las pretensiones o alegaciones que pongan a un órgano administrativo o a un funcionario o institución pública en contradicción con sus comportamientos anteriores jurídicamente relevantes. En todos los casos de revocatoria de actos administrativos por*

razones de oportunidad, se deberá indemnizar a los particulares afectados en forma completa, expedita, justa y eficaz.

- c) Ni el Estado ni las instituciones del sector público podrán impugnar, cuestionar, rechazar o desconocer la validez de actos, contratos o procedimientos administrativos celebrados o relacionados con particulares, por causa de errores u omisiones cometidos por el propio Estado o las entidades del sector público.*
- d) El Estado o las instituciones del Sector Público podrán ser condenados en costas cuando hayan litigado de mala fe o con evidente intención de retardar el cumplimiento de sus obligaciones.*

Art. ...- En todos los casos en que los órganos jurisdiccionales competentes o tribunales arbitrales dicten sentencias, fallos o laudos que obliguen al Estado al reconocimiento o pago de indemnizaciones a favor de particulares por los perjuicios irrogados como consecuencia de la prestación deficiente de servicios públicos, o de los actos u omisiones de los funcionarios y empleados públicos en el desempeño de sus cargos, o de error judicial, se notificará obligatoriamente a la Procuraduría General del Estado y al Ministerio Público, de ser el caso, para que procedan a iniciar los juicios civiles y penales respectivos, que establezcan la responsabilidad del funcionario o empleado público y la repetición a favor del Estado.

Art. ...- Los derechos adquiridos por personas naturales o jurídicas de acuerdo con leyes, reglamentos, concesiones, autorizaciones ministeriales, actos o resoluciones administrativas o contratos legalmente celebrados no podrán ser afectados por reformas legales o reglamentarias posteriores.

Art. ...- Salvo las leyes, decretos y acuerdos que deban publicarse en el Registro Oficial Reservado de las Fuerzas Armadas, en el Registro Oficial se publicarán obligatoriamente, a más de las leyes y actos expedidos por el Congreso Nacional y las decisiones y resoluciones de la Función Judicial que por ley deben publicarse, todos los instrumentos, convenios y tratados internacionales que hubieren sido ratificados por el Congreso Nacional, así como todos los actos normativos expedidos por las Funciones del Estado y por las instituciones del Sector Público,

incluyendo los respectivos reglamentos orgánicos funcionales o aquellos actos que sin tener calidad reglamentaria, afecten las actividades o los bienes de un sector o de la totalidad de los administrados o deban ser generalmente conocidos en virtud de su importancia o por mandato expreso de una ley. En ningún caso se entenderá cumplida esta obligación con la simple publicación de la aprobación o ratificación del instrumento internacional o del acto administrativo por el cual se aprueba el texto del reglamento, acuerdo, resolución, instructivo o acto que fuera, sino que siempre se publicará el texto completo de los instrumentos internacionales y de los actos normativos, incluyendo anexos, listados, formularios, modelos o flujogramas, que permitan a los particulares tener conocimiento completo de los tratados o convenios y de lo resuelto por la Administración Pública.

Art. ...- La comisión respectiva del Congreso Nacional, de manera previa a la presentación del informe para el primer debate, deberá escuchar y evaluar las posiciones, opiniones y sugerencias que les sean presentadas, así como conceder audiencias públicas o privadas a quienes deseen formular sugerencias u observaciones referidas a los proyectos de ley que se encuentren en trámite en el Congreso Nacional. A este efecto, la Comisión respectiva estará obligada a escuchar las sugerencias y pedidos de audiencia que se presentaren ante la Secretaría del Congreso Nacional, dentro del plazo de veinte días a contarse desde la fecha de la publicación del extracto del correspondiente proyecto de ley en el Registro Oficial.

La expedición de reglamentos y otros actos normativos de carácter general que estén relacionados o incidan en las relaciones entre el Estado o las instituciones y empresas del sector público y los particulares o que establezcan procedimientos, requisitos o mecanismos para la aplicación de los derechos y garantías contemplados en la Constitución y en la ley en favor de los inversionistas, deberá estar obligatoriamente precedida de un aviso al respecto en el Registro Oficial; con el fin de que los sectores interesados que acrediten motivadamente su interés, soliciten ser escuchados a los efectos de presentar sus sugerencias u observaciones. El órgano administrativo del que vaya a emanar el acto normativo respectivo deberá obligatoriamente escuchar los planteamientos de quienes presenten la correspondiente solicitud motivada dentro del plazo de 5 días a contarse desde la publicación; debiendo poner en conoci-

miento de los solicitantes, de manera inmediata, el proyecto de reglamento u acto normativo de carácter general de que se trate,

Art. ...- El Estado garantizará que los particulares nacionales y extranjeros puedan emprender en cualquier actividad productiva que no esté expresamente prohibida por la ley.

A más de la obligación que tiene el Estado y las instituciones del Sector Público de prestar todas las facilidades a las actividades empresariales y de ninguna manera embarazarlas o dificultarlas con requisitos, trabas o prácticas no contempladas expresamente en la Ley, se presumirá que todas las personas y empresas no contravienen el ordenamiento normativo mientras no se haya demostrado fehacientemente lo contrario.

Art. ...- Toda afectación a bienes, negocios e inversiones de particulares por parte del Estado o entidades del sector público que no sea consecuencia de la aplicación directa de una facultad expresamente prevista por la Constitución, dará lugar al resarcimiento de los daños y perjuicios que se ocasionen.

Los bienes, derechos e inversiones de cualquier clase cuyo dominio o titularidad corresponda a personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras, no podrán ser expropiados, nacionalizados o sometidos a cualquier otra medida administrativa que en sus efectos equivalga a expropiación, sino únicamente por motivos de interés general o de utilidad pública; y, en todos los casos la persona titular del derecho, bien o inversión deberá ser indemnizada en forma completa, expedita, oportuna, justa y eficaz.

Modificar el último inciso del artículo 271

Art. 271.-

...

El Estado, en contratos celebrados con inversionistas, nacionales o extranjeros, podrá establecer garantías y seguridades especiales, a fin de que los convenios no sean modificados por leyes u otras disposiciones de cualquier clase que afecten sus cláusulas.

SUGERENCIAS PRESENTADAS AL CONESUP, EN TORNO A LA REFORMA INSTITUCIONAL..

Es obvio, por lo demás, que las reformas que sugerimos en esta materia deben ir necesariamente acompañadas con las consiguientes reformas legislativas que las desarrollen y, además, de la preservación de las normas actuales de los Arts. 249 y 271 de la Constitución vigente que establecen, en definitiva, que el Estado Ecuatoriano, por una parte, no puede modificar unilateralmente mediante leyes u otras disposiciones, las condiciones contractuales acordadas con quienes, por delegación estatal, presten servicios públicos; y, por otra, que en contratos que celebre con inversionistas, puede establecer garantías y seguridades especiales a fin de que las estipulaciones de tales convenios no sean modificadas por leyes u otras disposiciones. Es más, sugeriríamos ampliar con claridad el concepto de la estabilidad jurídica, de modo que no quede en modo alguno restringida a aspectos tributarios, sino que se extienda a la certeza que debe tener el inversionista de que el régimen vigente a la fecha de celebrar el contrato de inversión permanezca inalterado en todo aspecto, incluyendo el ámbito tributario fiscal, municipal y provincial, laboral, de comercio exterior y aduanero; y, muy especialmente, de protección y garantía a la inversión.

6. LA PROCURADURÍA DE INVERSIONES

La Cámara considera que sería altamente beneficioso para los fines anotados en el acápite anterior, contar con una instancia técnica cuyo propósito sea velar por la vigencia efectiva de las garantías y derechos establecidos por la Constitución y la ley, en beneficio de las inversiones. Para tal fin, proponemos la creación de la PROCURADURÍA NACIONAL DE INVERSIONES, a cuyo efecto sugerimos la inclusión de un Capítulo en la Constitución, bajo los siguientes conceptos:

CAPÍTULO...- DE LA PROCURADURÍA NACIONAL DE INVERSIONES

Art. ...- Con el fin de establecer una instancia técnica e idónea para hacer efectivas las garantías y derechos establecidos por la Constitución y la Ley en beneficio de las inversiones, el Presidente de la República nombrará un Procurador Nacional de Inversiones, de entre los

candidatos que le presente el COMEXI. Durará seis años en el ejercicio de sus funciones y podrá ser reelegido hasta por un período adicional

Para ser designado Procurador Nacional de Inversiones se requiere:

- a) Ser ecuatoriano;*
- b) Ser abogado en ejercicio privado con experiencia en el patrocinio profesional de inversionistas;*
- c) Tener al menos 35 años de edad;*
- d) No tener, personalmente, litigio pendiente con el Estado;*
- e) No ser contratista incumplido del Estado.*

Art. ...- El Procurador Nacional de Inversiones atenderá desde las dependencias de la Procuraduría General del Estado. Su remuneración, que será la misma que perciba el Procurador General del Estado, así como los gastos que demande su actividad, provendrán del presupuesto de la Procuraduría General del Estado. La gestión presupuestaria de la oficina del Procurador Nacional de Inversiones será, no obstante, autónoma y en consecuencia, independiente de la de la Procuraduría General del Estado.

La Oficina del Procurador Nacional de Inversiones mantendrá delegaciones en las principales ciudades del país, las cuales serán atendidas por delegados designados por el propio Procurador, quienes actuarán con autonomía funcional, salvo en cuanto se refiere al ejercicio de la facultad prevista en la letra j) del artículo siguiente, la cual corresponderá de manera privativa al Procurador.

Art. ...- Son deberes y atribuciones del Procurador Nacional de Inversiones, además de los establecidas en la Ley, los siguientes:

- a) Velar, con pleno acceso a la información relevante, por la aplicación efectiva de los derechos y garantías consignados en la Constitución y la Ley en beneficio de la inversión privada, del fomento de las exportaciones y vigencia de la seguridad jurídica;*
- b) Llevar un registro de las inversiones nacionales y extranjeras que estén amparadas por contratos de inversión;*
- c) Preparar y publicar, por vía de Resolución, el o los modelos de contratos de inversión;*

SUGERENCIAS PRESENTADAS AL CONESUP, EN TORNO A LA REFORMA INSTITUCIONAL..

- d) *Promover e impulsar la adecuada y oportuna solución de las quejas y reclamos de inversionistas nacionales y extranjeros frente a acciones u omisiones de funcionarios o entes del sector público;*
- e) *Promover la solución transaccional, antes o durante un proceso judicial o arbitral, de los diferendos y controversias entre titulares de inversiones y entes o empresas del sector público;*
- f) *Velar porque las acciones u omisiones de los funcionarios públicos que constituyan infracciones o que irroguen daños o perjuicios a inversionistas sean legal y debidamente sancionadas;*
- g) *Velar porque las paralizaciones de actividades que realicen los sectores públicos que afecten directa o indirectamente las actividades productivas del país sean legal y debidamente sancionadas;*
- h) *Velar por la irrestricta vigencia de las garantías de estabilidad jurídica y tributaria a favor de los inversionistas;*
- i) *Comparecer y actuar ante todas las funciones del estado en salvaguarda de los derechos y garantías establecidas en favor de los inversionistas;*
- j) *Pronunciarse sobre las situaciones discriminatorias, anómalas o ilegales que sean denunciadas a él por los inversionistas y ordenar el inmediato y efectivo reconocimiento o la suspensión de cualquier acto administrativo o medida dictada en perjuicio o desconocimiento de un derecho garantizado por la Constitución o la Ley en beneficio de los inversionistas. Este pronunciamiento será de obligatorio e inmediato cumplimiento por parte del Estado y los entes del sector público. Los pronunciamientos del Procurador Nacional de Inversiones podrán impugnarse, dentro de los 3 días siguientes a la fecha en que hubieren sido oficialmente notificados a la entidad pública respectiva, ante el Procurador General del Estado quien contará con 30 días corridos para reformarlos o dejarlos sin efecto mediante dictamen motivado; de no hacerlo, el pronunciamiento del Procurador Nacional de Inversiones quedará firme y será de obligatorio e inexcusable cumplimiento. La resolución del Procurador General del Estado no admitirá recurso alguno en la vía administrativa;*
- k) *Velar por el cumplimiento de las obligaciones asumidas por el Estado Ecuatoriano emanadas de los Convenios Internacionales*

para evitar la Doble Tributación, legalmente celebrados. En esta materia, el Procurador Nacional de Inversiones gozará de la facultad prevista en el acápite anterior, incluso respecto de las decisiones del Servicio de Rentas Internas;

- l) Proponer reformas a la normativa vigente con el propósito de promover y salvaguardar un adecuado clima o ambiente de negocios en el país;*
- m) Denunciar ante los órganos competentes las situaciones irregulares que llegaren a su conocimiento, en especial, aquellas que constituyan actos de corrupción; y,*
- n) Actuar como acusador particular en los procesos penales que se iniciaren por delitos que afecten gravemente el clima o ambiente de negocios del país o los derechos y garantías de las inversiones previstos en la Constitución y la ley.*

7. DEL RÉGIMEN MONETARIO Y CAMBIARIO

Es evidente que, en la nueva Constitución, habrá que incorporar una clara definición en cuanto a la moneda. El texto actual, que establece el sucre como moneda, carece de vigencia en la práctica y constituye una permanente amenaza al régimen de dolarización que actualmente existe y que ha dado estabilidad y seguridad al país. Por consiguiente, la Cámara propone un texto constitucional que, sin desconocer la existencia del sucre como moneda nacional, reafirme la dolarización como sistema monetario vigente en el país. A continuación el texto que se propondría:

“DEL REGIMEN MONETARIO Y CAMBIARIO

- 1. La denominación de la moneda nacional es el sucre. Su paridad es igual a un dólar de los Estados Unidos de América. El Banco Central del Ecuador solo emitirá especies monetarias en moneda metálica de un sucre o centavos, contra la entrega de dólares o divisas internacionales.¹***

Existe la libre circulación de divisas internacionales y su transferencia al exterior El dólar de los Estados Unidos de

¹ De acuerdo a la paridad existente entre éstas al momento del registro.

SUGERENCIAS PRESENTADAS AL CONESUP, EN TORNO A LA REFORMA INSTITUCIONAL..

América constituye el numerario para todas las transacciones, registros contables, y valoración de los activos y pasivos.

2. *El Banco Central no concederá créditos a las instituciones del Estado, ni adquirirá bonos u otros instrumentos financieros emitidos por ellas.*
3. *El Banco Central no podrá otorgar garantías ni créditos a instituciones del sistema financiero. Podrá actuar como fiduciario en la constitución de los mecanismos que fueren requeridos para salvaguardar situaciones temporales de iliquidez*

DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL

4. *El gasto real del sector público no financiero consolidado no podrá crecer a una tasa superior al 3.5 % por año, y se deberá reducir el déficit no-petrolero a una tasa no menor al 0.2 % por año hasta su total eliminación. El Presupuesto General del Estado de cada ejercicio deberá observar la regla de equilibrio entre ingresos y gastos, conducente a mantener una economía sana caracterizada por la estabilidad de los precios, el crecimiento sostenido, y la priorización del desarrollo humano y el empleo productivo. La Ley normará la observancia de estos principios.*

El Ministro de Economía y Crédito Público será personal, civil y penalmente, responsable de la estricta observancia de estos principios."

8. RÉGIMEN DE PROPIEDAD PRIVADA Y RÉGIMEN TRIBUTARIO

En esta materia, la Cámara de Industrias de Guayaquil se pronuncia de manera categórica en el mantenimiento de las normas constitucionales actuales que garantizan el derecho real de propiedad. Consideramos que las disposiciones de la Sección 1a del Capítulo IV del Título III de la actual Constitución están bien concebidas en todo aspecto; puesto que, incluso, definen con claridad lo que debe entenderse por el cumplimiento del fin social de la propiedad privada, imperativo previo necesario para

el cumplimiento de la garantía que al efecto ofrece el Estado a sus ciudadanos. Por consiguiente, aquella norma que prohíbe toda confiscación, debe ser mantenida a toda costa, pues cualquier modificación en esa materia podría ser utilizada por gobiernos autoritarios para cometer abusos terribles capaces de generar un clima de verdadero pánico e inestabilidad en el país.

En lo relacionado con el régimen tributario y como desarrollo de la idea anterior, estimamos que, en lo que equivalga al actual Art. 256 de la Constitución, el mismo que establece los principios básicos del referido régimen, además de los ya conocidos de IGUALDAD, PROPORCIONALIDAD y GENERALIDAD, debería incorporarse otro según el cual se establezca que los tributos no podrán, en ningún caso, tener el carácter de confiscatorios.

9. REFORMAS A LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL ESTADO

En esta materia, la Cámara de Industrias de Guayaquil considera que la Comisión tiene una tarea verdaderamente fundamental. Pensamos que no somos nosotros, dada nuestra naturaleza de entidad gremial de uno de los más importantes sectores de la producción, los llamados a sugerir las reformas que deben aplicarse. Por ello, nos limitamos a expresar ideas generales de adhesión a otras iniciativas ya existentes.

En primer término y luego de analizar el tema con la debida profundidad, expresamos nuestra adhesión a los conceptos que ha venido defendiendo el señor doctor Iván Castro Patiño, con relación a la necesidad de instaurar en el país el principio de la **inconstitucionalidad por omisión**. Pensamos, pues, que los textos propuestos por el citado jurista en su obra del mismo nombre, deberían merecer la acogida de la Comisión y ojalá de la Asamblea Constituyente próxima a instalarse en el Ecuador.

En otro orden, hemos venido analizando también, con detenimiento, el importante proyecto de reformas constitucionales que fue presentado al Congreso Nacional del Ecuador el 21 de agosto del año 2001, por el entonces Presidente Constitucional de la República, doctor Gustavo Noboa Bejarano. Nos adherimos plenamente a los conceptos contenidos en ese proyecto. Consideramos que allí queda debidamente plasmada

SUGERENCIAS PRESENTADAS AL CONESUP, EN TORNO A LA REFORMA INSTITUCIONAL..

una reforma política profunda que bien podría constituirse en el amanecer de un nuevo día de paz, seguridad y disciplina jurídica e institucional en el Ecuador. De manera particular, nos adherimos a los conceptos contenidos en ese proyecto relativos a los siguientes temas:

- a) La eliminación de la obligatoriedad del voto. Que pase éste a ser facultativo, salvo el caso de las consultas populares que tengan que ver con reformas constitucionales;
- b) La Bicameralidad. Pensamos que conviene al país contar con dos cámaras legislativas: La Cámara del Senado y la Cámara de Diputados, con la distribución de atribuciones previstas en el referido proyecto. De manera especial, nos adherimos al concepto de incorporar como una de los requisitos para ser Senador, el de poseer un título universitario.
- c) La organización de las elecciones a través de distritos electorales; eliminándose el denominado voto en plancha y garantizando, con ello, una plena representatividad del representante distrital, con respecto a sus electores.
- d) La elección de los representantes al Congreso Nacional (Senadores y Diputados) en la Segunda Vuelta Electoral.
- e) La posibilidad de que el Presidente de la República presente al Congreso proyectos de ley calificados como urgentes no solo en materia económica, sino en cualquier otra materia.
- f) La posibilidad de que el Presidente de la República pueda disolver el Congreso Nacional por una sola vez, durante su mandato, convocando de inmediato, a elecciones para el nuevo Congreso y adquiriendo, durante el tiempo que demande la instalación de los nuevos congresistas elegidos, la facultad de expedir Decretos-Leyes, salvo en materia penal y electoral.
- g) La posibilidad de que el Vicepresidente de la República ejerza la Presidencia de la Cámara del Senado y del Congreso en pleno.

Además, respecto de la parte orgánica de la Constitución que contiene las disposiciones sobre la organización del Estado, las funciones encargadas de su conducción, la composición y atribuciones de cada una de ellas; la forma de elección o designación de sus miembros; el régimen seccional de gobierno, es nuestro criterio que la Comisión debería dedicar mucho esfuerzo a encontrar alternativas eficaces de organiza-

ción institucional del país, sobre todo en aspectos puntuales como los siguientes:

- a) Reforma al estatuto de los Partidos políticos, con miras a asegurar su organización democrática.
- b) Limitar la reelección indefinida de dignatarios (Art. 98)
- c) Extender la revocatoria del mandato a todos los dignatarios (Art. 109).
- d) Incluir la posibilidad de creación de regímenes autonómicos.
- e) Respecto de la atribuciones del H. Congreso Nacional (Art. 131) modificar el procedimiento de elección de Contralor.
- f) Modificar el procedimiento de elección de la Presidencia del H. Congreso Nacional (Art. 126).
- g) Limitar el período de funciones del Congreso (Art. 132).
- h) Estipular que, ante la falta definitiva del Presidente de la República se deba convocar a elecciones.

Sobre estos temas, la Cámara prefiere abstenerse de plantear reformas específicas y, más bien, considera que es su deber llamar la atención en cuanto a la necesidad de estructurar reformas adecuadas en torno a esos temas de tanta trascendencia para el funcionamiento institucional de la República.

10. REFORMAS AL RÉGIMEN LABORAL

El Régimen laboral ecuatoriano requiere de imperiosas reformas. Más de cincuenta años han pasados desde que se puso en vigencia el actual Código del Trabajo. Nuestras Constituciones sucesivamente han ido incorporando principios que, ciertamente orientados a la protección del trabajador bajo el concepto de que el Derecho Laboral tiene un carácter necesariamente tutelar, han traídos sin embargo como consecuencia una realidad de permanente desestímulo a la generación de empleo. Con la idea de proteger a quien se supone es la parte más débil de la relación laboral de dependencia, se ha ido alimentando la legislación del trabajo con una serie de incontables beneficios teóricos para el trabajador, sin que jamás, lamentablemente, tales beneficios hayan sido ligados al incremento de la productividad del trabajador o de la empresa, pasando por ello a convertirse en meras prebendas que se reciben

SUGERENCIAS PRESENTADAS AL CONESUP, EN TORNO A LA REFORMA INSTITUCIONAL..

gratuitamente, sin generar el más mínimo afán de superación en el trabajador y restándole su legítimo afán de progreso sobre la base de sus propias virtualidades. El trabajador ecuatoriano es, por ello, en una gran mayoría de los casos, un hombre que se conforma, que carece de iniciativa, que no ve más allá de los límites de una remuneración que le permita una subsistencia limitada y justa; y que no aspira a más, pues se le ha quitado el derecho a soñar con un futuro mejor. Por otra parte, ideales como el del pleno empleo están muy lejos de alcanzarse en el Ecuador y han pasado a convertirse casi en mitos inalcanzables. Instituciones como la de la intangibilidad de los derechos de los trabajadores, si bien explicable dentro de un ambiente en el que se presume injustamente que el empleador buscará siempre abusar de la fuerza laboral y explotarla para obtener mejores réditos de su inversión, en la práctica han impedido que trabajadores y empresarios se coaliguen, en un ambiente de solidaridad y justicia, para mejorar radicalmente la productividad de las empresas y obtener de ello justas mejoras para todos.

La Cámara de Industrias de Guayaquil defiende el derecho de trabajadores y empresarios a ser regidos por una legislación justa, moderna, que ciertamente otorgue al trabajo el papel esencial que tiene en la producción, pero que no se convierta en un limitante para el crecimiento, el desarrollo y la satisfacción de las necesidades que la dinámica del mundo actual impone.

El Ecuador requiere una legislación laboral solidaria, que privilegie el entendimiento y evite el enfrentamiento y la agresión. Dentro de ese esquema, no caben, por ejemplo, disposiciones legales que admitan la ocupación de las instalaciones productivas del empleador a pretexto de una huelga. Esa clase de disposiciones constituyen fuentes de una presión ilegítima, que vicia el consentimiento en la relación laboral y en la contratación colectiva, creando elementos de amenaza a la propiedad privada y a la integridad de las instalaciones que precisamente sirven para que el trabajador desarrolle en ellas sus capacidades y su esfuerzo. No cabe amenazar la continuidad de una actividad productiva generadora de trabajo, de riqueza y de bienestar, en el afán de debilitar la voluntad del patrono.

Sostenemos, por tanto, que la Comisión tiene, en esta parte, una responsabilidad enorme. Resulta mandatario que se revisen seria y profundamente los principios que rigen nuestra legislación laboral. Debe precisarse, por ejemplo, a través de una adecuada demarcación, cuáles son los principios que se consideran intangibles; evitando una absurda generalización tan proclive a los abusos. Debe revisarse (tal como el propio señor Presidente de la República lo ha expresado) el concepto del reparto de utilidades a los trabajadores, para ser substituido por un concepto que beneficie al trabajador, sí, pero ligando esos beneficios al incremento de la productividad de la empresa. Es conocido que este beneficio, en la práctica, lo disfruta solo un pequeño porcentaje del universo laboral. Por qué no pensar, entonces, en un concepto moderno, que alcance a todos y que evite convertirse en una carga para la empresa, para pasar a ser un elemento de estímulo a la producción, a la calidad, a la productividad, a la inversión y, por supuesto, al mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

Sostenemos pues, como principio y sin pretender orientar la labor de la Comisión con textos específicos que bien podrían generar malas interpretaciones, que esta área merece especialísima atención. En el Ecuador, la legislación laboral resulta ser una de la más gravosas para la empresa, lo cual desestimula la inversión. Pero, lamentablemente, pese a esa incontrastable realidad, en la práctica el trabajador ecuatoriano no está entre los que mejor niveles de vida disfruta, ni mucho menos. He ahí una evidente distorsión que prueba que no es a través de nuevas prebendas o beneficios que puede mejorarse al trabajador. La legislación laboral moderna tiene que ser lo suficientemente protectora como para evitar abusos eventuales (que son, en todo caso, la excepción); pero, a la vez, debe ser lo suficientemente flexible y justa como para convertirse en un elemento de estímulo a las actividades productivas. La Cámara de Industrias de Guayaquil considera que el trabajador tiene derecho a no solamente recibir una justa remuneración por su trabajo. Pensamos que tiene derecho también a aspirar a recibir mucho más, como resultado de su esfuerzo extraordinario, de su creatividad, de su disciplina, de su progreso profesional.

Nuestra intención es avanzar. Desde nuestra perspectiva, los conservadores y reaccionarios serán, en esta materia, aquellos que se aferren a conceptos cuya ineficacia ha quedado más que demostrada a lo largo de la historia.

11. DE LA SEGURIDAD SOCIAL

El texto vigente consagra el sistema monopólico en manos del IESS (lo cual contradice el espíritu de las reformas que pretende impulsar el actual gobierno, entre otras, la eliminación de monopolios indeficientes), si bien es cierto que reconoce la presencia de seguros privados, les confiere carácter complementario, con lo cual las aportaciones obligatorias de empleadores y trabajadores corresponden exclusivamente al IESS.

Esta situación solo puede ser superada mediante una reforma constitucional que elimine el monopolio, obligue al IESS a competir, autorice el sistema mixto de pensiones y las cuentas individuales.

Es necesario sustituir casi en su integridad esta sección de la Carta Política.