

Quito, 2 de septiembre de 2011
DE-522-2011

Señor
FRANCISCO VELASCO
Presidente de la Comisión de Régimen Económico y
Tributario y de Regulación y Control
Asamblea Nacional
Quito

**Ref.: Proyecto de Ley Orgánica de Regulación
y Control del Poder de Mercado**

De mi consideración:

La Asociación de Bancos Privados del Ecuador ha conocido el Proyecto de Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado presentado en la Asamblea Nacional por el señor Presidente de la República, con el carácter de "urgente en materia económica", respecto del cual nos permitimos manifestar lo siguiente:

A. ARGUMENTOS DE TIPO CONSTITUCIONAL

1. Proyectos de ley deberán referirse a una sola materia

La Constitución de la República del Ecuador en su artículo 136 que transcribo a continuación, establece como requisito indispensable para el trámite de todo proyecto de ley, entre otros, que el mismo se refiera a una sola materia, así:

*"Art. 136.- Los **proyectos de ley deberán referirse a una sola materia** y serán presentados a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional con la suficiente exposición de motivos, el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que con la nueva ley se derogarían o se reformarían. Si el proyecto no reúne estos requisitos no se tramitará"* (la negrilla y subrayado son de la Asociación)(Constitución de la República del Ecuador)

El Proyecto de Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado, presentado con el carácter de económico urgente por el economista Rafael Correa, Presidente Constitucional de la República, viola esta norma constitucional al incluir reformas a la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero que no tienen relación alguna con la materia y alcance del proyecto de Ley que es regular y controlar el mercado en general.

La creación, organización y funcionamiento de las entidades financieras, normado por la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, Junta Bancaria y Superintendente de Bancos, requieren de una legislación específica que de ninguna manera debe confundirse con su participación en el mercado financiero confundiendo

su especialización con prácticas monopólicas u oligopólicas que el proyecto de Ley de Regulación y Control del Mercado, entre otras, busca evitar.

En este sentido, transcribo los comentarios de dos magistrados del Tribunal Constitucional, en el caso No. 021-2000-TC, cuyos votos salvados se fundamentaron en el artículo 148 de la

Constitución Política de 1998, cuyo contenido tiene igual alcance y redacción que el artículo 136 de la Constitución vigente de 2008:

“Al contener la Ley para la Transformación Económica del Ecuador la reforma directa a diversas materias desarrolladas en más de catorce cuerpos normativos, la vicia de inconstitucionalidad respecto de la forma, pues la reforma a todos y cada uno de dichos cuerpos legales debió ser iniciada en proyectos de ley reformativa separadas y no obtener su trámite en conjunto, razón por la cual se ha violentado el artículo 148 de la Constitución.” (voto salvado de los doctores Marco Morales Tobar y Hernán Rivadeneira Játiva)

“Que una sola Ley se refiera a diversas materias, aunque la finalidad sea reestructurar económicamente al Estado, viola la norma del Art. 148 de la Constitución que ordena “Los proyectos de ley deberán referirse a una sola materia”(…). Las materias son varias y diferentes, incluso lo es el fin perseguido. En un Estado democrático de Derecho lo prudente es reformar esta norma constitucional, si se quiere proceder del modo en que se ha actuado.” (Voto Salvado del Doctor Hernán Salgado Pesántes)

PETICIÓN:

Por lo expuesto, me permito solicitar que se elimine, por contravenir al artículo 136 de la Constitución de la República, las disposiciones reformativas y derogatorias décimo primera y vigésimo quinta del Proyecto de Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado presentado con el carácter de económico urgente, las mismas estarían viciando con inconstitucionalidad de forma de manera manifiesta el referido Proyecto de Ley.

2. Orden Jerárquico de aplicación de las normas:

La disposición vigésimo quinta del Proyecto de Ley, elimina de la definición de “grupo financiero” contenida en la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, a las compañías de seguros y reaseguros y a las instituciones previstas en la Ley de Mercado de Valores (casas de valores, administradoras de fondos y fideicomisos) desconociendo Acuerdos Internacionales como el de la OMC y la Decisión 439 de la Comunidad Andina que establecen el marco general de principios y normas para la liberalización del comercio de servicios en la Comunidad Andina.

Desde el año 1996 Ecuador es miembro de la OMC, entidad que se rige por Acuerdos Internacionales negociados y suscritos por los Estados miembros, por lo que sus

normas son de carácter superior a las leyes internas, debido al principio de supremacía de la Constitución y al de jerarquía de las normas.

La OMC, en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), cataloga como servicios financieros:

“5. Definiciones:

Por servicio financiero se entiende todo servicio de carácter financiero ofrecido por un proveedor de servicios financieros de un Miembro. Los servicios financieros comprenden todos los servicios de seguros y relacionados con seguros y todos los servicios bancarios y demás servicios financieros (excluidos los seguros). Los servicios financieros incluyen las siguientes actividades:

Servicios de seguros y relacionados con seguros

Servicios bancarios y demás servicios financieros (excluidos los seguros) (...)

- *xi) Participación en emisiones de toda clase de valores, con inclusión de la suscripción y colocación como agentes (pública o privadamente) y el suministro de servicios relacionados con esas emisiones.*

- *xiii) Administración de activos; por ejemplo, administración de fondos en efectivo o de carteras de valores, gestión de inversiones colectivas en todas sus formas, administración de fondos de pensiones, servicios de depósito y custodia, y **servicios fiduciarios**.*

*xiv) **Servicios de pago y compensación respecto de activos financieros, con inclusión de valores, productos derivados y otros instrumentos negociables.***”

De lo que cabe concluir que las casas de valores, las administradoras de fondos y fideicomisos y las aseguradoras, son entidades que prestan servicios financieros y forman parte de un grupo financiero.

El Proyecto de Ley ignora un acuerdo internacional del cual el Ecuador es signatario, y contraviene la norma constitucional que establece el orden jerárquico de aplicación de las normas, que claramente coloca a los tratados y convenios internacionales por encima de las leyes orgánica, contenida en el artículo 425 de dicho cuerpo legal que transcribo a continuación:

*“Art. 425.- El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: **La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas;** las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos. (...)” (la negrilla y subrayado son de la Asociación)*

PETICIÓN:

Por lo manifestado en este punto y en el anterior, se debe eliminar del Proyecto de Ley la disposición Reformatoria y Derogatoria vigésimo quinta, la misma que contraviene el artículo 425 de la Constitución de la República al desconocer convenios internacionales como los de la Organización Mundial de Comercio -OMC- de la cual el Ecuador forma parte.

B. EFECTOS DE LA APROBACIÓN DEL TEXTO INTEGRO DEL PROYECTO DE LEY

Es enteramente conocido que la normativa regional reconoce la existencia de Grupos Financieros como consecuencia del entendimiento de que existen instituciones que dentro de su giro de negocio prestan servicios financieros, no obstante no realizar intermediación financiera.

En ese sentido, en el Ecuador la Banca ha sido muy activa en el impulso de actividades financieras diversas a la intermediación propiamente dicha. En la presente fecha en el mercado de fondos se administra USD 601.589.066 con un total de 354.055 partícipes de los cuales USD 554.725.508 son administrados por entidades parte de grupos financieros, es decir el 92.21% del mercado de administración de fondos corresponde a Grupos Financieros. Esto

es muestra palpable y medible del impulso que la Banca ha dado a ese mercado que es otro de los mecanismos de ahorro interno.

De darse la reforma a la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, que de forma inconstitucional como queda anotado plantea el Proyecto de Ley de la referencia, un porcentaje no despreciable de ese ahorro se perderá, pues el ahorrista buscará otras opciones al advertir que su ahorro no cuenta con el respaldo y la solidez de una entidad conocida, solvente y líquida, esto es de un Banco en el que confíe. Al respecto, basta revisar las estadísticas que muestran que las entidades administradoras de fondos de grupos financieros reflejan la misma presencia de mercado que los Bancos en el Sistema Bancario.

La Asociación considera que, un porcentaje de dichos fondos migrarán posiblemente hacia los depósitos a plazos en los Bancos, otro porcentaje saldrá del país y el saldo beneficiará al resto de entidades que queden en el mercado, lo cual producirá, como efecto colateral no deseado la tendencia una oligopolización del mercado, esto es un resultado contrario al aquel que se quiere alcanzar con el mencionado Proyecto de Ley.

Similar situación se podrá producir en el mercado de valores, en donde las casas de valores, que son parte de Grupos Financieros, tienen una participación aproximada al 72%¹ de ese mercado en la Bolsa de Valores de Quito, muestra evidente también de que ha sido la Banca privada uno de los mayores interesados en el desarrollo de ese mercado, ajeno a lo que aparentemente se supone al obligar a la Banca ha desinvertir

en casas de valores. El mercado ecuatoriano es fundamentalmente de renta fija², como lo muestran las estadísticas, de allí que al igual que en el caso anterior, si se debilita la presencia del Sistema Bancario en el mercado de valores es de suponerse que un gran porcentaje de sus clientes preferirán seleccionar directamente productos bancarios³.

La salida de un importante actor del mercado solo traerá consigo el debilitamiento del mismo, al tiempo que no logrará sino cierta oligopolización del mercado de administración de fondos, de valores y compañías de seguros. El mercado de valores y capitales no se desarrolla eliminando actores sino fomentando la mayor participación. Según cifras de Análisis Semanal (edición de 29 de julio de 2011) en el año 2010 la BVQ y la BVG disminuyeron su nivel general de operaciones en 1.5 millardos (23.1%). Esta caída indudablemente podría ser mayor de aprobarse el Proyecto de Ley sin los cambios solicitados.

Por otra parte se podría producir una afectación al patrimonio contable de las entidades bancarias al desintegrar los grupos financieros eliminando de ellos a aseguradoras, casas de valores, administradoras de fondos, que deberán ser vendidas, muy probablemente, por debajo de su valor, debido a la gran oferta que se producirá. La pérdida contable y real tendrá que conjugarse con el patrimonio de las entidades bancarias, lo que provocaría una reducción de la base patrimonial del Sistema.

¹ Según cifras de la BVQ a julio de 2011, considerando el monto efectivo negociado en el sector privado.

² La mayor parte de las transacciones en 2010, 97.3% se realizaron con papeles de renta fija; Fuente Análisis Semanal, 29 de julio de 2011, Pág. 11.

³ Las casas de valores más activas al 2010 fueron: Picaval 8.9%, Multivalores BG 6.8%, Produvalores 6.5% y Valpacífico 5.1%, del total. Fuente: Análisis Semanal, 29 de julio de 2011, Pág. 12.

Esto que acabo de mencionar desacelerará la expansión crediticia del sistema bancario ecuatoriano afectando a la creación del nivel de empleo que tanto necesita el país y reduciendo la expansión económica del Ecuador.

Por todo lo expuesto en la presente comunicación me permito solicitarle, señor Presidente, que se eliminen del Proyecto de Ley todas las normas que reformen a la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero por su manifiesta inconstitucionalidad.

Hago propicia la oportunidad para reiterarle mis sentimientos de consideración y estima y suscribo.

Atentamente,

ECON. CÉSAR ROBALINO GONZAGA
Director Ejecutivo

Copias: - Sres. Miembros de la Comisión de Régimen Económico y Tributario y de
Regulación y Control
Sres. Presidentes Ejecutivos y Gerentes Generales de los Bancos Asociados