



RECOMENDACIÓN No. SCPM-DS-2021-04

Danilo Sylva Pazmiño
SUPERINTENDENTE DE CONTROL DEL PODER DE MERCADO

CONSIDERANDO:

Que la Constitución de la República del Ecuador garantiza un conjunto de derechos que están comprendidos dentro de la categoría de “Derechos del Buen Vivir”, entre los cuales consta el derecho a la alimentación que implica el acceso de las personas y colectividades a alimentos sanos y nutritivos, con preferencia a la producción local. Además, contempla como un deber del Estado, el generar sistemas justos y solidarios de producción, distribución y comercialización de alimentos, impedir prácticas monopólicas y especulación con productos alimenticios, aplicando los principios constitucionales de equidad, eficiencia, transparencia y fomento a la competencia de los mercados, principios que son a la vez los pilares del Derecho de Competencia ecuatoriano;

Que el artículo 213 de la Constitución de la República del Ecuador, prevé: *“Las superintendencias son organismos técnicos de vigilancia, auditoría, intervención y control de las actividades económicas, sociales y ambientales, y de los servicios que prestan las entidades públicas y privadas, con el propósito de que estas actividades y servicios se sujeten al ordenamiento jurídico y atiendan al interés general. Las superintendencias actuarán de oficio o por requerimiento ciudadano. Las facultades específicas de las superintendencias y las áreas que requieran del control, auditoría y vigilancia de cada una de ellas se determinarán de acuerdo con la ley. (...)”*;

Que el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador, determina: *“Las Instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce de los derechos reconocidos en la Constitución”*;

Que el artículo 227 de la Constitución de la República del Ecuador, prescribe: *“La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación”*;

Que la Constitución de la República del Ecuador en su artículo 284 establece como objetivos de la política económica del Estado: *“1. Asegurar una adecuada distribución del ingreso y de la riqueza nacional. 2. Incentivar la producción nacional, la productividad y competitividad sistémicas, la acumulación del conocimiento científico y tecnológico, la inserción estratégica en la economía mundial y las actividades productivas complementarias en la integración regional. 3. Asegurar la soberanía alimentaria y energética. 4. Promocionar la incorporación del valor agregado con máxima eficiencia, dentro de los límites biofísicos de la naturaleza y el respeto a la vida y a las culturas. 5. Lograr un desarrollo equilibrado del territorio nacional, la integración entre regiones, en el campo, entre el campo y la ciudad, en lo económico, social y cultural. 6. Impulsar el pleno empleo y valorar todas las formas de trabajo, con respeto a los derechos laborales. 7. Mantener la estabilidad económica, entendida como el máximo nivel de producción y empleo sostenibles en el*

tiempo. 8. Propiciar el intercambio justo y complementario de bienes y servicios en mercados transparentes y eficientes. 9. Impulsar un consumo social y ambientalmente responsable.”;

Que el Estado, tiene entre los objetivos de su política económica, incentivar la producción nacional, la productividad y competitividad sistémica, el intercambio justo y complementario de bienes y servicios en mercados transparentes y eficientes, para ello, tiene la obligación de adoptar políticas fiscales, tributarias y arancelarias que protejan al sector agroalimentario para evitar la dependencia de importaciones de alimentos. Uno de los instrumentos para lograr aquello es el manejo de la política comercial, la cual tiene entre sus fines, el fortalecer el aparato productivo nacional y contribuir a que se garantice la soberanía alimentaria. Con base en ello, se determina la posibilidad de establecer aranceles (competencia exclusiva de la Función Ejecutiva), así como la de propiciar las importaciones necesarias para los objetivos del desarrollo y desincentivar las que afecten negativamente a la producción nacional, a la población y a la naturaleza;

Que la Constitución de la República del Ecuador en los números 1 y 4 de su artículo 334 determina que le corresponde al Estado: “(...) 1. Evitar la concentración o acaparamiento de factores y recursos productivos, promover su redistribución y eliminar privilegios o desigualdades en el acceso a ellos; (...) 4. Desarrollar políticas de fomento a la producción nacional en todos los sectores, en especial para garantizar la soberanía alimentaria (...);

Que el artículo 335 de la Constitución de la República del Ecuador, establece: “El Estado regulará, controlará e intervendrá, cuando sea necesario, en los intercambios y transacciones económicas; y sancionará la explotación, usura, acaparamiento, simulación, intermediación especulativa de los bienes y servicios, así como toda forma de perjuicio a los derechos económicos y a los bienes públicos y colectivos. El Estado definirá una política de precios orientada a proteger la producción nacional, establecerá los mecanismos de sanción para evitar cualquier práctica de monopolio y oligopolio privados, o abuso de posición de dominio en el mercado y otras prácticas de competencia desleal.”;

Que el artículo 336 de la Constitución de la República del Ecuador, señala: “(...) El Estado asegurará la transparencia y eficacia en los mercados y fomentará la competencia en igualdad de condiciones y oportunidades, lo que se definirá mediante ley.”;

Que la Superintendencia de Control del Poder de Mercado fue creada mediante la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado, publicada en el Registro Oficial Suplemento N° 555 de 13 de octubre de 2011, como un organismo técnico de control, con capacidad sancionatoria, de administración desconcentrada, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, presupuestaria y organizativa;

Que el 06 de noviembre de 2018, la Asamblea Nacional de conformidad con lo dispuesto en la Constitución de la República del Ecuador y de acuerdo a la Resolución del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social N° PLE-CPCCS-T-O-163-23-10-2018, de 23 de octubre de 2018, según fe de erratas de 05 de noviembre de 2018, posesionó al doctor Danilo Sylva Pazmiño como Superintendente de Control del Poder de Mercado;

Que la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado, tiene entre sus objetivos el evitar, prevenir, corregir, eliminar y sancionar el abuso de operadores económicos con poder de mercado; la prevención de otras prácticas restrictivas, y otros aspectos de control;

Que la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado, en cuanto a las políticas de precios, en su artículo 32 dispone: *“Corresponde a la Función Ejecutiva, de modo excepcional y temporal, mediante Decreto Ejecutivo, la definición de políticas de precios necesarias para beneficio del consumo popular, así como para la protección de la producción nacional y la sostenibilidad de la misma. En el sector agroalimentario se podrá establecer mecanismos para la determinación de precios referenciales. La Superintendencia de Control del Poder de Mercado examinará los efectos de las políticas de precios autorizada bajo este artículo. De determinar que se ha aplicado de manera abusiva o que el efecto es pernicioso en términos agregados, procederá de conformidad con el inciso segundo del artículo 31 de esta Ley”;*

Que el artículo 37 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado, establece: *“Corresponde a la Superintendencia de Control del Poder de Mercado asegurar la transparencia y eficiencia en los mercados y fomentar la competencia; la prevención, investigación, conocimiento, corrección, sanción y eliminación del abuso de poder de mercado, de los acuerdos y prácticas restrictivas, de las conductas desleales contrarias al régimen previsto en esta Ley; y el control, la autorización, y de ser el caso la sanción de la concentración económica (...)”;*

Que los números 1 y 11 del artículo 38 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado, determinan como atribuciones de la Superintendencia de Control del Poder de Mercado, que se ejerce a través de sus órganos el: *“1. Realizar los estudios e investigaciones de mercado que considere pertinentes. Para ello podrá requerir a los particulares y autoridades públicas la documentación y colaboración que considere necesarias (...) 11 Emitir recomendaciones de carácter general o sectorial respecto a las modalidades de la competencia en los mercados.”;*

Que de acuerdo con lo previsto en la Disposición General Cuarta de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado, tanto en el diseño, como en la implementación y control de la política de precios que se llegare a establecer, las entidades reguladoras deberán observar y aplicar los preceptos y principios establecidos en la referida norma, y coadyuvar en el fomento, promoción y preservación de las condiciones de competencia en el mercado regulado;

Que el artículo 49 del Reglamento para la Aplicación a la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado, determina que la regulación económica de los sectores regulados, corresponderá al órgano regulador competente de conformidad con la Ley;

Que el Reglamento para la Aplicación a la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado en sus artículos 50 y 51, ubica a las medidas para establecer tarifas o precios regulados dentro del ámbito de la regulación económica, y señala que los órganos competentes para emitir regulación sectorial trabajarán en colaboración con la Junta de Regulación a la LORCPM, velando por la compatibilidad de sus políticas;

Que la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria (LORSA) establece principios generales del fomento de la producción, dirigidos, principalmente, a pequeños y medianos productores, con observancia de principios de inclusión económica, social y territorial. En este

sentido, establece mecanismos de apoyo y negociación directa entre productores y consumidores, micro, pequeños y medianos empresarios y productores de alimentos, para protegerlos de la imposición de condiciones desfavorables en la comercialización de sus productos;

Que el Ministerio de Agricultura y Ganadería - MAG, ejerce la rectoría para formular políticas y regulaciones en materia del sector agropecuario, conforme lo establece su Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por procesos;

Que el Ministerio de Agricultura y Ganadería de conformidad con lo previsto en los artículos 2, 3 y 4 del Decreto Ejecutivo 3609, tiene la facultad de conformar Consejos Consultivos, los mismos que se constituyen: “(...) en un ámbito de concertación entre el sector público y privado, para identificar y alcanzar los fines estratégicos de las cadenas agroproductivas”, cuyo objetivo, entre otros, es: “(...) alcanzar acuerdos internos que viabilicen y eleven la eficiencia de las relaciones entre los diversos actores de la cadena agroproductiva”;

Que el Ministerio de Agricultura y Ganadería (antes MAGAP), mediante los Acuerdos Ministeriales respectivos, estableció la fijación de precios mínimos de sustentación de la caña de azúcar, durante el período comprendido entre los años 2013 al 2018;

Que mediante Decreto Ejecutivo Nro. 372, publicado en el Suplemento del Registro Oficial 234 de 04 de mayo de 2018, reformado vía Decreto Ejecutivo Nro. 743 publicado en el Suplemento del Registro Oficial 505 de 10 de junio de 2019; en su artículo 14 indica que, previo a la remisión de una propuesta de un anteproyecto normativo, la entidad proponente deberá remitir un análisis de impacto regulatorio conforme la normativa que emita la Secretaria General de la Presidencia de la República y la Secretaria Técnica Planifica Ecuador;

Que en atención a la disposición dada por la Intendencia General Técnica, la Intendencia Nacional de Abogacía de la Competencia a través de su Dirección Nacional de Estudios de Mercado (DNEM), procedió con la apertura del expediente Nro. SCPM-IGT-INAC-003-2019, para desarrollar un estudio de mercado al Sector del Azúcar, y que, al amparo de los artículos 38, 48, 49 y 50 de la LORCPM, que confieren las facultades de investigación a la SCPM, contiene la información requerida a las entidades reguladoras y a los operadores económicos relacionados con el sector primario (cultivo de la caña de azúcar) e industrial (azúcar) durante el periodo 2013-2018; así como el respaldo de las reuniones de trabajo efectuadas, para examinar la estructura y funcionamiento del sector azucarero en el Ecuador, su producción y transformación, efectos derivados del establecimiento del precio mínimo de sustentación, así como la determinación de la existencia de posibles distorsiones que incentiven prácticas anticompetitivas entre los actores del sector; y,

Que la Intendencia Nacional de Abogacía de la Competencia a través de la Dirección Nacional de Estudios de Mercado, presentó los resultados y conclusiones del estudio de mercado al Sector del Azúcar a la Intendencia General Técnica; mismas que luego fueron puestas en consideración de la máxima autoridad institucional.

Sobre la base de las consideraciones expuestas y en ejercicio de las atribuciones conferidas en el número 11 del artículo 38 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado,

Recomienda al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), como Autoridad Agraria Nacional y regulador competente del sector agropecuario:

Revisar, de manera integral, la política de establecimiento de precio mínimo de sustentación para la caña de azúcar con el objeto de que la misma, en caso de mantenerse, cumpla con el ordenamiento jurídico ecuatoriano, responda a criterios de necesidad, debida motivación, legalidad, proporcionalidad, sea eficaz para conseguir los objetivos propuestos, beneficie a los actores correspondientes, y no imponga una carga innecesaria a los consumidores sin la contraprestación de un beneficio social real. Para aquello se deberá considerar:

- Lo dispuesto en el artículo 335 de la Constitución de la República del Ecuador, que permite al Estado regular, controlar e intervenir en los intercambios y transacciones económicas cuando sea necesario. Es decir que establece un criterio de necesidad que debe ser satisfecho a través de un diagnóstico del sector con el objeto de verificar la existencia de fallos de mercado, problemas de eficiencia, riesgo de afectación a los derechos ciudadanos o intereses generales legítimos, razones de interés público o problemas redistributivos.
- Dicho diagnóstico a más de ser minucioso, debe incluir a todos los actores, y los hallazgos sustentados con datos. En el referido Estudio se ha detectado falencias en los datos de los que dispone la Autoridad Agraria Nacional – MAG, como el no contar con un catastro de los productores de caña a nivel nacional. El regulador deberá observar y corregir esta situación.
- En caso de que el diagnóstico previamente requerido determine la necesidad de la intervención del Estado a través de regulación económica, esta debe ser formulada por la Autoridad Agraria Nacional, tal cual lo prevé el artículo 49 del RLORCPM.
- También se debe tomar en cuenta que, el Decreto Ejecutivo Nro. 372, publicado en el Suplemento del Registro Oficial 234 de 04 de mayo de 2018, reformado vía Decreto Ejecutivo Nro. 743 publicado en el Suplemento del Registro Oficial 505 de 10 de junio de 2019, en su artículo 14 establece que, previo a la remisión de una propuesta de un anteproyecto normativo, la entidad proponente deberá remitir un análisis de impacto regulatorio de conformidad a la normativa que emita la Secretaria General de la Presidencia de la República y la Secretaria Técnica Planifica Ecuador.
- Si es que la regulación económica a formularse por parte de la Autoridad Agraria Nacional - MAG, implica la regulación de precios, esta deberá expedirse a través de un Decreto Ejecutivo, por mandato del artículo 32 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado. Esta regulación solo podrá hacerse de modo excepcional y temporal y, únicamente para beneficio del consumo popular y/o para la protección de la producción nacional y su sostenibilidad. Esta Superintendencia examinará los efectos de dicha política de precios y podrá recomendar su supresión o modificación en caso de determinar una aplicación abusiva o un efecto pernicioso en términos agregados.

DISPOSICIONES GENERALES:

PRIMERA.- Se dispone a la Intendencia Nacional de Abogacía de la Competencia realizar el seguimiento de las recomendaciones planteadas en el presente instrumento.



**Superintendencia
de Control del
Poder de Mercado**

SEGUNDA.- Encárguese la Secretaría General en coordinación con la Intendencia Nacional de Abogacía de la Competencia de la notificación de la presente recomendación al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG).

TERCERA.- Encárguese la Secretaría General la publicación de la presente Recomendación en la intranet y en la página web institucional.

CÚMPLASE Y PUBLÍQUESE.-

Dada en Quito, Distrito Metropolitano, el 13 de abril de 2021.

Danilo Sylva Pazmiño
SUPERINTENDENTE DE CONTROL DEL PODER DE MERCADO