

## SEÑORA JUEZA SUSTANCIADORA DRA. CARMEN FAVIOLA CORRAL PONCE, CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

**Ab. Eduardo Andrade Jaramillo**, Director Nacional de Patrocinio, delegado del Procurador General del Estado, de conformidad con los artículos 2 y 6 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado y de su respectivo Reglamento Orgánico Funcional, en relación a la **Acción Pública de Inconstitucionalidad de Actos Normativos No. 62-22-IN**, propuesto por Richard Willians Salazar Veloz, representante de la Asociación De Comercialización Y Exportación De Banano “Acorbanec” por razones de fondo, en contra de los artículos 4 y 7 de la Ley para Estimular y Controlar la Protección y Comercialización del banano, Plátano (Barraganete) y otras Musáceas Afines, destinadas a la Exportación, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 315, de 16 de abril de 2004, ante usted comparezco y manifiesto:

### 1. ACTO IMPUGNADO

La demanda de inconstitucionalidad de norma por razones de fondo ha sido propuesta en contra de los de los artículos 4 y 7 de la Ley para Estimular y Controlar la Protección y Comercialización del banano, Plátano (Barraganete) y otras Musáceas Afines, destinadas a la Exportación, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 315 de 16 de abril de 2004.

### 2. INCONSTITUCIONALIDAD ALEGADA

Las disposiciones acusadas como inconstitucionales son: los artículos 4 y 7 de la Ley para Estimular y Controlar la Protección y Comercialización del banano, Plátano (Barraganete) y otras Musáceas Afines, destinadas a la Exportación<sup>1</sup>, los accionantes

---

<sup>1</sup> Art. 4.- Art. 4.- Sanciones por Incumplimiento y Reincidencias. -El Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, por intermedio de la autoridad administrativa correspondiente, de oficio o mediante denuncia escrita, verificará que los exportadores y/o comercializadores paguen a los productores, por las cajas de banano, plátano (barraganete) y otras musáceas, el precio mínimo de sustentación establecido. De llegar a determinarse el incumplimiento, la autoridad administrativa que conoce el proceso, una vez que cuente con el informe técnico y oídas las partes interesadas verbal y sumariamente, aplicará una multa equivalente de veinte y cinco a cincuenta veces el monto de evasión o incumplimiento, dispondrá la reliquidación y devolución a los productores por el monto evadido o no pagado; y, ordenará la suspensión de exportar por quince días, sin perjuicio de las acciones civiles y penales a que hubiere lugar.

*En caso de reincidencia, la suspensión de exportar será de treinta días. De no pagársele al productor el precio mínimo de sustentación por una tercera ocasión, la sanción al exportador será la suspensión de exportación por sesenta días; y, en caso de continuar el incumplimiento por una cuarta ocasión se ordenará la suspensión definitiva del exportador. Las reincidencias serán los incumplimientos dentro de un periodo de doce meses.*

*En caso de reincidencia, el Subsecretario correspondiente podrá disponer la suspensión de exportar por quince días. El exportador pagará obligatoriamente por la compra de las cajas de banano, plátano (barraganete) y otras musáceas, en sus diferentes tipos, en el plazo de ocho días calendario contados a partir de la realización del embarque definitivo, mediante transferencias de fondos a través del Sistema de Pagos Interbancarios (SPI) en el Banco Central del Ecuador, desde la cuenta corriente y/o de ahorros del exportador hacia la cuenta bancaria del productor y/o comercializador. El no pago a través del Sistema de Pagos Interbancarios (SPI) conllevará que la autoridad administrativa competente aplique multa equivalente al valor evadido o no pagado a través del (SPI).*

señalan que la norma impugnada vulnera el principio de proporcionalidad, la seguridad jurídica, el derecho a la propiedad privada y el principio de no confiscatoriedad, contemplados en los artículos 76 numeral 6, 82, 66 numeral 26, 321 y 323 de la Constitución de la República del Ecuador.

### 3. ALCANCE DE LA ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD

La acción pública de inconstitucionalidad tiene como objeto que el máximo intérprete Constitucional del Ecuador revise, verifique y compruebe que las normas y actos del sistema jurídico estén en armonía con los preceptos constitucionales, con la finalidad de conciliar los principios de legalidad, *in dubio pro legislatore* y de permanencia de los preceptos y actos en el ordenamiento jurídico, siendo la declaratoria de inconstitucionalidad el último recurso.

De conformidad con lo que determina el artículo 75 número 1, letra d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, es competencia de la Corte Constitucional ejercer el control abstracto de constitucionalidad de actos normativos y administrativos con efectos generales para garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones y actos que integran el sistema Jurídico.

En el caso concreto del control abstracto de constitucionalidad de actos normativos y administrativos con efectos generales, la finalidad es verificar que estos guarden armonía con el ordenamiento constitucional, es decir, lo que se persigue es preservar la supremacía constitucional; por lo tanto, los efectos y las características de una sentencia de inconstitucionalidad generan como consecuencia la validez o invalidez del acto.

### 4. ANÁLISIS JURÍDICO

El control abstracto de constitucionalidad tiene como finalidad garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y eliminación de las incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico. Así pues, equivale a la tarea de la Corte Constitucional, mediante la cual vela por la armonía del ordenamiento jurídico, garantizando que los preceptos de las normas infraconstitucionales, se adecuen a lo dispuesto en la Norma Suprema.

---

(...) Artículo 7.- Prohíbese y se tendrá por no escrita cualquier forma de renuncia que pudiera estipularse entre productores y exportadoras de banano, plátano (barraganete) y otras musáceas afines, destinadas a la exportación, y que originándose en una causa ilícita signifique, de cualquier manera, una disminución efectiva del derecho del productor a recibir cuando menos el precio mínimo de sustentación por caja de banano, plátano (barraganete) y otras musáceas afines, destinadas a la exportación. Prohíbese que en las liquidaciones de pago de las cajas de banano para exportación consten descuentos no autorizados por el productor. El exportador que violare esta disposición será sancionado por el Subsecretario correspondiente, con la multa equivalente al quinientos por ciento (500%) de los valores indebidamente descontados, de la cual se devolverá al productor el valor correspondiente.

#### 4.1. SOBRE LA SEGURIDAD JURÍDICA

El accionante señala que a pesar de que existe un procedimiento administrativo para verificar la infracción y ordenar las respectivas reparaciones y sanciones, no existe un articulado en esta ley o en el Reglamento a la Ley para Estimular y Controlar la Producción y Comercialización del Banano, Plátano (Barraganete) y otras Musáceas Afines, destinadas a la Exportación, que explique de qué forma la autoridad administrativa va a determinar la imposición de la sanción que puede variar de veinticinco a cincuenta veces el monto de evasión o incumplimiento ni cuáles son los parámetros de conducta en los que se debe incurrir para que se aplique un valor u otro. Esta situación, además de generar inseguridad, imposibilita que los exportadores y/o comercializadores determinen razonablemente el alcance de la norma con miras a adecuar su conducta, lo cual afecta los elementos de certeza y previsibilidad del derecho a la seguridad jurídica.

Lo cual en base a lo antes mencionado en el artículo 4 de Ley para Estimular y Controlar el la Producción y Comercialización del Banano, Plátano (Barraganete) y otras Musáceas Afines, destinadas a la Exportación, estipula en el mismo artículo mencionado en sus cuatro primeras líneas lo cual da respuesta a la pretensión que asumen el accionante sobre la forma que la autoridad administrativa va a determinar el incumplimiento es en base al artículo 3 de la misma ley que estipula que “mediante el ministerios de agricultura y ganadería, por medio de la subsecretaria del litoral norte o subsecretarías del litoral sur y Galápagos, efectuara una inspección periódica a las personas naturales o jurídicas que adquieran y/o comercialicen cajas de banano, plátano (barraganete) y otras musáceas afines, destinadas a la exportación”.

En este sentido, la norma impugnada no la causante de un perjuicio y mucho menos generando inseguridad, sabiendo que el objetivo de esta es garantizar el cumplimiento de los derechos de las personas que se encuentran inmiscuidas en la comercialización del banano y producción, además el alcance de la norma en cuanto a lo específico, se refiere al pago correcto del precio de la caja de banano, plátano (barraganete) en base a lo que establece la ley.

El máximo órgano de justicia constitucional en varias ocasiones ya se ha pronunciado respecto de la seguridad jurídica resaltando que *esta es un elemento esencial de eficacia del ordenamiento jurídico, garantiza la certidumbre del derecho y la interdicción de la arbitrariedad*<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 529- 14-EP/20 de 8 de julio de 2020 mencionó: “La seguridad jurídica, como elemento esencial de eficacia del ordenamiento jurídico, garantiza la certidumbre del derecho y la interdicción de la arbitrariedad. La certeza y confianza que brinda el ordenamiento

#### 4.2. PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD. -

El accionante, haciendo referencia a los parámetros que componen en principio de proporcionalidad, menciona que y la suspensión de exportar que se aplica a los exportadores, alega que no se cumple con el parámetro de necesidad, para lo cual manifiesta que: "(...) las sanciones en el ámbito administrativo resultan ser menos lesivas a la vez que aseguran un cumplimiento eficaz del pago del precio mínimo de sustentación requerido, sin embargo, establecer como castigo, dos sanciones administrativas, siendo estas la multa pecuniaria y la suspensión de exportación, eleva innecesariamente la severidad de la sanción administrativa, puesto que basta con imponer una sola sanción para asegurar la protección del bien jurídico respectivo, sin necesidad de provocar, como en efecto ocurre, un daño mayor al exportador que vulnera este principio constitucional".

Antes de analizar la supuesta falta de proporcionalidad de la sanción en el Art. 4 de la Ley impugnada, debemos aclarar que el accionante demanda la inconstitucionalidad de la Ley para Estimular y Controlar la Protección y Comercialización del banano, Plátano (Barraganete) y otras Musáceas Afines, destinadas a la Exportación, vigente desde su publicación en el Registro Oficial Suplemento No. 315, el 16 de abril de 2004, pero no señala que la misma fue reformada por la por Disposición General Décima de Ley No. 00, publicada en Registro Oficial Suplemento 351 de 29 de Diciembre del 2010 en la cual reemplaza el artículo 4 que antes tenía como sanción de forma individual la multa de veinte y cinco a cincuenta por ciento con la facultad de suspender al infractor con la suspensión de exportar por quince días.

Por lo que en esa transición de la norma se cambió a que los exportadores que incumplan con el pago del mínimo sobre el valor de la caja de banano y otras musáceas como primera sanción se le imponga la multa equivalente de veinte y cinco a cincuenta veces el monto de evasión o incumplimiento, dispondrá la reliquidación y devolución a los productores por el monto evadido o no pagado; y, ordenará la suspensión de exportar por quince días, sin perjuicio de las acciones civiles y penales a que hubiere lugar, esto debido a que los productores de las musáceas se veían

---

*jurídico se constituye en garantía de todos los derechos consagrados por la Norma Suprema. En este sentido, la Corte ha señalado que el administrado debe contar con regias claras, previas, preexistentes, estables y coherentes que le permitan tener una noción razonable del marco jurídico en que se desarrolla su accionar".*

*Nº 755-12- EP/20 de 11 de marzo de 2020 expresó que "se reconoce en la seguridad jurídica, además de un derecho para las personas, una norma de acción para los órganos estatales, que le impone a los mismos, la obligatoriedad de ejercer las potestades públicas, de conformidad con las normas preestablecidas y conocidas por sus destinatarios". Por tal motivo, la transgresión del derecho a la seguridad jurídica implica no solo el irrespeto a nuestro texto constitucional, sino la afectación a la legitimidad de nuestro sistema constitucional, por lo cual se da cabida a diversos escenarios que generarían vulneración de otros derechos y principios constitucionales.*

perjudicados por los intermediarios o los exportadores quienes pagaban menos del valor establecido así como realizaban descuentos por cualquier indoles afectando la parte más débil en la cadena de producción del banano y sus similares, pero también esta reforma señala que de existir reincidencias las mismas se aplicaran siempre y cuando se hayan perpetrado dentro de un periodo de doce meses.

El principio de proporcionalidad cumple la función de estructura el procedimiento interpretativo para la determinación del contenido de los derechos fundamentales que resulta vinculante para el Legislador y para la fundamentación de dicho contenido en las que decide el control de constitucionalidad de las leyes. De este modo, este principio opera como un criterio metodológico, mediante el cual se pretende establecer qué deberes jurídicos imponen al Legislador las disposiciones de los derechos fundamentales tipificadas en la Constitución, el significado de esta función sólo puede comprenderse cabalmente sobre la base del entendimiento previo de la estructura de los derechos fundamentales y de la estructura del control de constitucionalidad de las leyes, tal como observaremos a continuación.

Es decir, el legislador bajo la lógica de proteger la parte más débil (productores) en la cadena de producción y exportación del banano y otras musáceas estableció sanciones coherentes y proporcionales que bajo ningún contexto vulnera derecho alguno de los exportadores, como pretende señalar el accionante.

En cuanto al artículo 7 y la pretensión sobre el principio de proporcionalidad que tiene el accionante, alega que multa que se encuentra determinada, no cumple con un objetivo de necesidad, lo cual dice que es equivalente al quinientos por ciento (500%) de los valores indebidamente descontados, de la cual se devolverá al productor únicamente el valor correspondiente (...) nos encontramos con un hecho en el cual la sanción administrativa no es necesariamente la menos lesiva, debido al monto del porcentaje utilizado para el cálculo de la multa, en consideración que ésta pudo ser inferior para evitar un desequilibrio entre la infracción y la sanción, y con la única finalidad de compensar al productor perjudicado" (mayúsculas en el original).

La norma vigente y la interpretación que le da el legislador cumple con la función estricta de la Ley que es no sancionar por sancionar si no en su lugar prevenir que se cometa una infracción en la cual se vea perjudicado el productor ya que el camino que debe seguir el intermediario o exportador es cumplir con el pago mínimo sobre el valor de la caja de banano y de hacerlo así no tiene por qué verse afectado o sancionado con lo señalado en la Ley para Estimular y Controlar la Producción y Comercialización del Banano, Plátano (Barraganete) y otras Musáceas Afines, destinadas a la Exportación.

#### 4.3. DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA. -

Si bien el accionante señala como una de sus pretensiones la presunta vulneración sobre el derecho a la propiedad privada bajo el “principio de no confiscatoriedad” señalados en la Constitución en los artículos 321 y 323 los cuales no tienen ninguna injerencia en razón a los artículos 4 y 7 de la Ley impugnada y peor aún a su reclamación de que la norma citada se encuentre contraria al ordenamiento jurídico vigente, esto por las siguientes razones:

Hablar sobre *no confiscatoriedad* no es necesariamente la regla estricta a seguir por parte del Estado, es decir, el régimen sancionatorio que contiene la Ley impugnada es manifestación del ius puniendi estatal, en el que discurre la sanción como la consecuencia de la realización de un supuesto hecho calificado jurídicamente como infracción, de allí la pertinencia del análisis de esta figura que debe su naturaleza, ya que para el caso en concreto que menciona el accionante se pretende dar la figura de confiscatorio el hecho de que el Estado a través de sus organismos competentes regule y sancione el no cumplimiento de la obligación que tienen los exportadores de pagar al productor el valor mínimo sobre la caja de banano y sus derivados.

Con lo señalado en el párrafo anterior es evidente que no existe un acto confiscatorio por parte del Estado por cuanto lo que busca la Ley es evitar que el productor por pretexto del exportador pague menos que el valor señalado o se realice descuentos no autorizados que afecten de forma directa al productor, desencadenando una cadena de perjuicios que afectaría la producción de banano y otras musáceas.

#### 5. PETICIÓN

En virtud de los fundamentos jurídico-constitucionales expuestos, se puede evidenciar que la acción de inconstitucionalidad propuesta por el accionante carece de fundamentos facticos y legales, ya que lo que pretende esta Ley en los artículos 4 y 7 es garantizar los derechos y exportaciones desde la comercialización de los productos y que los mismos tengan un trato justo en todo momento, precisamente para mejorar las actividades de las empresas bananeras dedicadas a la exportación.

En ejercicio de los derechos constitucionales y al amparo de lo previsto en los artículos 89 al 91 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, solicito que el Pleno de la Corte Constitucional emita sentencia rechazando la acción pública de inconstitucionalidad propuesta, por improcedente.

Notificaciones que me correspondan las recibiré en la casilla constitucional No.18 y en la dirección de correo electrónico institucional: [notificaciones-constitucional@pge.gob.ec](mailto:notificaciones-constitucional@pge.gob.ec).

Adjunto el documento que acredita la calidad con la que comparezco.

Ab. Eduardo Andrade Jaramillo  
**DIRECTOR NACIONAL DE PATROCINIO,  
DELEGADO DEL PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO  
MAT. 17-2009-13 FORO DE ABOGADOS**