

Caso N° 62-22-IN

Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL- Quito D.M.- 13 de septiembre de 2022.

VISTOS.- El Tribunal de la Sala de Admisión conformado por las juezas constitucionales Carmen Corral Ponce, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; en virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 24 de agosto de 2022, AVOCA conocimiento de la causa N° 62-22-IN, **acción de inconstitucionalidad de norma**, y al respecto realiza las siguientes consideraciones:

I

Legitimación activa

1. El 21 de julio de 2022, Richard Willians Salazar Veloz, por sus propios y personales derechos y por los derechos que representa de la Asociación de Comercialización y Exportación de Banano “ACORBANEC” en calidad de administrador y representante legal (“**el accionante**”), presentó una demanda de acción pública de inconstitucionalidad en contra de la Ley para Estimular y Controlar la Producción y Comercialización del Banano, Plátano (Barraganete) y otras Musáceas Afines, destinadas a la Exportación, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 315, el 16 de abril de 2004 (“**ley impugnada**”).

II

Oportunidad

2. La presente acción pública de inconstitucionalidad se plantea por razones de fondo. En este sentido, considerando que la ley impugnada se publicó en el Registro Oficial Suplemento No. 315, el 16 de abril de 2004 y que la demanda fue presentada el 21 de julio de 2022, se observa que se ha presentado dentro del plazo establecido en el artículo 78 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”)¹.

III

Disposiciones acusadas como inconstitucionales

3. El accionante impugna la constitucionalidad de los artículos 4 y 7 de la ley impugnada, que disponen:

“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.”

¹ “El plazo para interponer las acciones de inconstitucionalidad se regirá por las siguientes reglas: 1. Por razones de contenido, las acciones pueden ser interpuestas en cualquier momento”.

*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 (SPS) en el Banco Central del Ecuador, desde la cuenta corriente y/o de ahorros del exportador hacia la cuenta bancada 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).

Art. 7.- Prohibiciones especiales.- 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**” (énfasis en la demanda).*

IV

Fundamento de la pretensión

a) Disposiciones constitucionales presuntamente infringidas

4. El accionante alega que los artículos que se acusan como inconstitucionales transgreden 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 (“CRE”), respectivamente.

b) Argumentación jurídica

Sobre el artículo 4 y la alegada vulneración del principio de proporcionalidad

5. El accionante, haciendo referencia a los parámetros que componen un test de proporcionalidad, menciona que la multa y la suspensión de exportar que se aplica a los exportadores constituyen medidas idóneas para alcanzar el fin propuesto; no obstante, 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”*.

6. En cuanto al parámetro de proporcionalidad en sentido estricto expresa que: *“(...) la comparación entre la utilidad que le genera al exportador y/o comercializador la actividad comercial de la compra/venta del banano y las excesivas multas pecuniarias que se aplican como sanción en caso de incumplir con el pago del precio mínimo de sustentación por cada caja de banano comprada, produce una desproporcionalidad entre la protección que persigue y el daño que la sanción provoca, dado que quienes incurran en la infracción, además de la sanción de suspensión de exportar y la posible responsabilidad civil y penal, tendrían que pagar una multa exorbitante en comparación a la ganancia que conlleva esta actividad económica (...)”*.

7. Agrega que *“(...) el artículo 4 establece que la conducta sancionada también puede llegar a generar responsabilidad civil y penal para el infractor; por lo que existe de esta forma, solo en este primer escenario sancionatorio cuatro diferentes posibles castigos, sin que se establezcan parámetros definidos que delimiten la gravedad de las conductas y, por ende, la sanción respectiva”*. Sostiene entonces que *“(...) al no existir una relación adecuada entre los medios de la potestad sancionadora y las finalidades perseguidas por el Estado ante la falta de una gradación de las reacciones punitivas respecto de los bienes jurídicos afectados, se vulnera el principio de proporcionalidad de las sanciones, contemplado en el artículo 76 numeral 6 del texto constitucional”*.

8. Más adelante, sobre el mecanismo de pago previsto en la norma impugnada, señala que la imposición de la multa es idónea; no obstante, considera que resulta innecesaria pues *“(...) en la práctica la autoridad pública sanciona la misma conducta dos veces, en referencia al incumplimiento de pago del precio mínimo de sustentación por la compra de cajas de banano, plátano (barraganete) y otras musáceas que realizan los exportadores y/o comercializadores a los productores. En efecto, si un exportador o comercializador que utiliza el Sistema de Pagos Interbancarios (SPI) en el Banco Central como plataforma de pago no cumple con la totalidad del monto del pago mínimo de sustentación, tiene que pagar la multa expuesta en el primer escenario sancionatorio y, además, pagar el valor que evadió proveniente también del precio mínimo de sustentación (...) resulta innecesario crear una nueva multa que, si bien sanciona un hecho distinto,*

“no utilizar Sistema de Pagos Interbancarios (SPI) en el Banco Central, este hecho se tipificó por el legislador con la finalidad de verificar el pago del precio mínimo de sustentación al productor bananero (...)”.

9. En cuanto a la proporcionalidad, menciona que: *“(...) si es que se cumplió con pagar el valor total por otro medio y se puede demostrar, que se obligue a que el infractor cumpla nuevamente con el pago total de la compra, a través de la imposición de una multa se origina más lesividad en detrimento del exportador y/o comercializador que la propia infracción (...) crear OTRA MULTA QUE PERSIGUE EL MISMO FIN, RESULTA EXCESIVO Y DESPROPORCIONADO CON RESPECTO A LOS DERECHOS QUE SE PRETENDEN PROTEGER FRENTE A LOS QUE SE ESTÁN VULNERANDO ACTUALMENTE, por lo que no se cumple con este parámetro”* (mayúsculas en el original).

Sobre el artículo 7 y la alegada vulneración del principio de proporcionalidad

10. Menciona que la multa determinada es idónea; no obstante asegura que no cumple con el parámetro de necesidad: *“(...) 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).

11. Agrega que *“(...) cuando la Administración Pública a través de las sanciones que impone perjudica excesivamente y de manera directa a los exportadores y/o comercializadores, también perjudica de forma indirecta a los productores y, consecuentemente, a toda la industria bananera del país, de manera que los fondos recaudados por la multa excesiva que está destinada al ‘desarrollo de la industria bananera del país’ no cumple con su finalidad, por tanto, esta sanción resulta irrazonable y desproporcionada”.*

Sobre el artículo 4 y la presunta afectación a la seguridad jurídica

12. 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”.*

Sobre los artículos 4 y 7 y la presunta vulneración de la seguridad jurídica en relación con el derecho a la propiedad privada

13. Menciona que “(...) *el derecho a la seguridad jurídica, previamente analizado, se relaciona con el derecho a la propiedad, en la medida que las dos normas jurídicas acusadas como inconstitucionales tienen el mismo efecto negativo que recae sobre los patrimonios de los exportadores y/o comercializadores infractores al contener multas desproporcionadas, lesivas, arbitrarias y excesivas, que configuran un escenario de falta de certidumbre que vulnera el derecho a la propiedad privada. Los valores establecidos como multas ocasionan que las sanciones sobrepasen la capacidad económica del infractor, en cuyo caso, el desprendimiento patrimonial que se produciría se convierte en confiscatorio, es decir, limita y restringe la propiedad de los infractores con lo cual se evidencia que la protección constitucional que persiguen estas medidas sancionatorias (...) es menor al daño que ésta pueda provocar*”.

14. En función de lo reseñado, el accionante solicita a este Organismo que se admita a trámite la demanda presentada y se declare la inconstitucionalidad de las normas cuya inconstitucionalidad se alega; y, que se ordene a la Asamblea Nacional que a partir de la notificación de la sentencia, expida normativa en sustitución de las normas que impugna.

V Admisibilidad

15. De la revisión de la demanda, se verifica que los argumentos y fundamentos de la pretensión cumplen con los requisitos de presentación de una acción pública de inconstitucionalidad de norma, los cuales se encuentran previstos en el artículo 79 de la LOGJCC; toda vez que, la demanda contiene la designación de la autoridad ante quien se propone, así como, el nombre completo del accionante y la calidad en la que comparece. Además, se ha consignado en la demanda el correo electrónico para recibir futuras notificaciones y consta su firma en calidad accionante y la de sus abogados designados como patrocinadores².

16. La demanda incluye la denominación del órgano emisor de las disposiciones impugnadas, que en este caso es la Asamblea Nacional del Ecuador; se precisan las disposiciones acusadas como inconstitucionales; y, se realiza una exposición de la incompatibilidad que, a criterio del accionante, se genera entre los artículos impugnados y la CRE; exponiendo para el efecto, argumentos claros y específicos, los mismos que han sido reproducidos en el acápite anterior.

VI Solicitud de suspensión de las normas

17. El accionante solicita la suspensión provisional de los artículos 4 y 7 de la ley impugnada; para justificarlo expone: “*1) (...) se configuran los requisitos de inminencia y gravedad*

² El accionante autoriza a los abogados Tito Quintero Rodríguez, Alvaro Diego Contreras y José Xavier Solines Zea para que de manera individual o conjunta presenten los escritos necesarios en la presente acción.

(irreversibilidad del daño) en todos los supuestos en los cuales se aplican actualmente sanciones y multas desproporcionadas que lesionan gravemente los derechos constitucionales de los exportadores y/o comercializadores del sector bananero, lo cual, de forma transversal, afecta también a los productores; 2) (...) las sanciones y multas desproporcionadas ponen en riesgo inminente el desarrollo productivo de la industria bananera del país; 3) (...) las sanciones administrativas que forman parte de esta ley, que entró en vigencia hace más de 18 años, además de no cumplir con una gradación adecuada de las reacciones punitivas frente a los bienes jurídicos afectados por ser excesivas, lesivas y arbitrarias, tampoco se ajustan con la realidad social que vivimos actualmente en estos tiempos de pandemia y, además, con un conflicto bélico entre dos de los principales países consumidores de nuestra fruta en el mundo (Rusia y Ucrania); y, 4) (...) no existe ninguna acción o recurso previsto en la jurisdicción ordinaria u otra garantía jurisdiccional consagrada en la justicia constitucional que pueda suspender o dejar sin efecto estos actos normativos (...)”.

18. Al respecto, cabe señalar que el artículo 79.6 de la LOGJCC, prescribe que la demanda de inconstitucionalidad contendrá, entre otros requisitos: *“La solicitud de suspensión provisional de la disposición demandada debidamente sustentada, cuando a ello hubiere lugar; sin perjuicio de la adopción de otras medidas cautelares conforme la Constitución y esta Ley”*. Por su parte, el artículo 27 de la referida ley, establece que las medidas cautelares son procedentes cuando se amenace de modo grave e inminente con violar un derecho o viole un derecho.

19. En tal virtud, este Tribunal sobre la base del principio de presunción de constitucionalidad³, considera que el accionante no ha fundamentado la inminencia y gravedad para suspender las disposiciones impugnadas; así, más allá de afirmar que se configuran estos requisitos y que las sanciones no se ajustan con la realidad social, no otorga argumentos suficientes que justifiquen la supuesta inminencia y gravedad de la aplicación de las normas. Este Tribunal advierte que las normas impugnadas cuentan con más de 18 años de vigencia; y, por lo tanto, durante el transcurso de este tiempo han regido, sin que el accionante haya acreditado la inminencia por la cual la aplicación de las mencionadas disposiciones deban suspenderse; por lo que se niega la medida cautelar.

VII Decisión

20. En tal virtud, este Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, resuelve **ADMITIR** a trámite la acción de inconstitucionalidad de norma N° **62-22-IN** y **NEGAR** la solicitud de suspensión de normas.

21. Córrase traslado con el contenido de este auto al órgano emisor de la norma impugnada, esto es, a la Asamblea Nacional del Ecuador; así como a la Procuraduría General del Estado, a fin de que dichas instituciones intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de los artículos demandados, en el término de quince días, debiendo señalar casilla constitucional y correo electrónico para recibir notificaciones.

³ Art. 76.2 de la LOGJCC.

22. Requierase a la Asamblea Nacional del Ecuador que, en el término de quince días, remita a esta Corte Constitucional el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a la resolución impugnada.
23. Póngase en conocimiento de la ciudadanía en general la existencia del proceso a través de la publicación de un resumen completo y fidedigno de la demanda en el Registro Oficial y en el portal web de la Corte Constitucional.
24. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 de la Resolución N° 007-CCE-PLE-2020, se solicita a las partes procesales que utilicen el módulo de “SERVICIOS EN LÍNEA” en su página web institucional <https://www.corteconstitucional.gob.ec/> para el ingreso de escritos y demandas, al cual podrán ingresar a través del link <http://sacc.corteconstitucional.gob.ec/app>; la herramienta tecnológica SACC (Sistema Automatizado de la Corte Constitucional) será la única vía digital para la recepción de los informes de descargo y la documentación que crean conveniente para la resolución de la causa en cuestión. Igualmente se recibirán escritos presencialmente en la oficina de Atención Ciudadana de la Corte Constitucional, ubicada en el Edificio Matriz José Tamayo E10 25 y Lizardo García, o en la Oficina Regional de la ciudad de Guayaquil, ubicada en la Calle Pichincha y Avenida 9 de octubre, Edificio Banco Pichincha, de lunes a viernes desde las 08h00 a 16h30.
25. Téngase en cuenta el correo electrónico del accionante para futuras notificaciones.
26. En consecuencia, se dispone notificar este auto.

Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

RAZÓN.- Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por unanimidad, en sesión del Tercer Tribunal de Sala de Admisión, de 13 de septiembre de 2022.- **LO CERTIFICO.-**

Documento firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN

Página 7 de 7