

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIA:

73-23-IN/26 En el Caso No. 73-23-IN Se desestima la
acción pública de inconstitucionalidad No. 73-23-
IN.....

2



Sentencia 73-23-IN/26
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

Quito, D.M., 24 de septiembre de 2026

CASO 73-23-IN

**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
 EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES,
 EMITE LA SIGUIENTE**

SENTENCIA 73-23-IN/26

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de inconstitucionalidad por la forma y por el fondo propuesta en contra de varias disposiciones normativas de la Ley Orgánica para Fomentar la Producción, Comercialización, Industrialización, Consumo y Fijación del Precio de la Leche y sus Derivados. Luego del análisis constitucional, esta Corte verifica que, (i) por la forma, las disposiciones demandadas no contravienen los números 3 y 10 del artículo 147 de la Constitución sobre las atribuciones del presidente de la República ni, en consecuencia, el artículo 226 de la Constitución. Tampoco (ii) por el fondo, las normas impugnadas no vulneran el derecho a desarrollar actividades económicas (art. 66.15 CRE) ni el derecho a la libertad de contratación (art. 66.16 CRE).

Índice

1. Antecedentes procesales.....	.....
2. Competencia .....	.....
3. Disposiciones cuya inconstitucionalidad se demanda .....	.....
4. Argumentos de los sujetos procesales.....	.....
4.1. De los accionantes .....	.....
4.1.1. Argumentos de inconstitucionalidad por la forma .....	.....
4.1.2. Argumentos de inconstitucionalidad por el fondo .....	.....
4.2. De la Presidencia de la República .....	.....
4.3. De la Asamblea Nacional del Ecuador.....	.....
4.3.1. Sobre la presunta inconstitucionalidad por la forma.....	.....
4.3.2. Sobre la presunta inconstitucionalidad por el fondo .....	.....
4.4. Del Ministerio de Agricultura y Ganadería .....	.....
5. Cuestión previa.....	.....
6. Planteamiento de los problemas jurídicos .....	.....
7. Resolución de los problemas jurídicos .....	.....
7.1. ¿Los artículos 23, 24, 25 y la disposición transitoria quinta de la LOFPCL son inconstitucionales por la forma al ser contrarios al artículo 226 de la Constitución (principio de competencia) porque la Asamblea Nacional habría invadido las atribuciones del presidente de la República previstas en el artículo 147 números 3 y 10 de la Constitución (definición de la política pública y política exterior)? .....	.....
7.2. ¿Los artículos 23 y 24 de la LOFPCL y los artículos 41, 42, 43, 44 del Reglamento transgreden el artículo 66 números 15 y 16 de la Constitución, ya que establecerían una regulación para la fijación del precio mínimo de sustentación del litro de leche cruda pagada en finca que restringiría sus derechos a desarrollar actividades económicas y a la libertad de contratación entre las partes?.....	.....
8. Decisión .....	.....

1. Antecedentes procesales

1. El 16 de agosto de 2023, Juan Diego Luna Jiménez y Gina Lucía Amores Armijos (“**accionantes**”) presentaron una acción pública de inconstitucionalidad por la forma en contra de la y por el fondo en contra de los artículos 23, 24, 25, 27, 46.4 y 47.7, y la disposición transitoria quinta de la LOFPCL publicada en el Registro Oficial Segundo Suplemento número 128 de 17 de agosto de 2022. En su demanda, los accionantes también solicitaron la suspensión provisional de las disposiciones normativas demandadas.
2. El 20 de septiembre de 2024, el Tercer Tribunal de Sala de Admisión de la Corte Constitucional¹ admitió a trámite la acción; negó el pedido de suspensión provisional de la Ley; y, dispuso a la Asamblea Nacional del Ecuador (“**Asamblea Nacional**”), a la Presidencia de la República (“**Presidencia**”) y a la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”) intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las normas impugnadas. Además, requirió a la Asamblea Nacional que remita el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a las normas impugnadas. Finalmente, puso 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 electrónico de esta Magistratura.
3. El 24 de octubre de 2024, la Presidencia remitió su informe en el que se pronunció sobre la constitucionalidad de las disposiciones normativas.
4. El 06 y 15 de noviembre de 2024, la Asamblea Nacional remitió su informe.
5. El 22 de noviembre de 2024, la PGE señaló casillero judicial para recibir notificaciones sobre el caso.
6. El 11 de julio de 2025, el juez constitucional Richard Ortiz Ortiz avocó conocimiento de la presente causa, convocó a audiencia pública y dispuso que tanto la Asamblea Nacional como la Presidencia remitan informes actualizados. Además, solicitó que el entonces Ministerio de Agricultura y Ganadería (“**MAG**”) explique detalladamente el proceso y los mecanismos utilizados para fijar el precio mínimo de sustentación del litro de leche cruda pagada en finca.
7. El 15 de julio de 2025, la Presidencia remitió su informe actualizado.
8. El 16 de julio de 2025, la Asamblea Nacional solicitó que se amplíe el término para presentar el informe solicitado. Además, solicitó el diferimiento de la audiencia.

¹ La Sala de Admisión se conformó por la ex jueza constitucional Carmen Corral Ponce, y los jueces constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz.

9. El 17 de julio de 2025, los accionantes solicitaron también el diferimiento de la audiencia pública.
10. El 18 de julio de 2025, el juez constitucional sustanciador reagendó y convocó a audiencia pública a las partes intervinientes para el 04 de agosto de 2025. Además, dispuso que la Asamblea Nacional presente su informe hasta el 04 de agosto de 2025.
11. El 18 de julio de 2025, el MAG remitió el informe solicitado.
12. El 31 de julio de 2025, Verónica Chávez Man Ging, directora ejecutiva del Centro de la Industria Láctea (“CIL”), Christian Wahli Hofstetter y Julio de la Calle Pasquel, presidente ejecutivo y director de proyectos e innovación de la Asociación Nacional de Fabricantes de Alimentos y Bebidas (“ANFAB”), Mauricio Pozo Crespo, Daniel Eduardo Legarda Touma, Emilio Esteban Suárez Salazar y Ricardo Augusto Freire Granja presentaron escritos en calidad de *amici curiae*.
13. El 01, 03 y 04 de agosto de 2025, Miguel Ángel González Guzmán, presidente de la Cámara de Comercio de Guayaquil; José Luis Vallejo Ayala, asambleísta por la provincia del Carchi y por sus propios derechos; María de la Paz Jervis, representante legal de la Cámara de Industrias y Producción; Bertha Betsabé Vélez Vélez, asambleísta por la provincia de Manabí y por sus propios derechos; Francis Xavier Abad López, coordinador nacional del colectivo Fe por la leche, productor pecuario y pequeño ganadero de leche cruda del Ecuador; Blasco Remigio Luna Arévalo, asambleísta por la provincia de Cañar y por sus propios derechos; y, Silvia Patricia Núñez Ramos, asambleísta por la provincia de Chimborazo y por sus propios derechos, presentaron escritos en calidad de *amici curiae*.
14. El 04 de agosto de 2025, la Asamblea Nacional remitió su informe actualizado en el que defendió la constitucionalidad de las normas impugnadas. En esta misma fecha, se llevó a cabo la audiencia pública en la presente causa.
15. El 08 de agosto de 2025, el MAG presentó un escrito con información adicional y Francis Xavier Abad López presentó un escrito en el que expuso sus alegatos en defensa de la constitucionalidad de la LOFPCL.
16. El 13 de agosto de 2025, José Antonio Hidalgo Molina, director ejecutivo de la Asociación de Exportadores de Banano del Ecuador (“AEBE”), presentó un escrito en calidad de *amicus curiae*.
17. El 14 de agosto de 2025, Juan Carlos Navarro Gómez, presidente y representante legal de la Cámara de Industrias de Guayaquil; Lorena Alexandra Martínez Haro, presidenta y representante legal de la Asociación de Procesadores Lácteos de Carchi

(“**PROLAC**”); Daniela Estefanía Santos Andrade; Alberto Brown Lavalle; y, Dunker Morales Vela presentaron escritos en calidad de *amici curiae*.

18. El 21 de agosto de 2025, Dina Maribel Farinango Quilumbaquin, asambleísta por Pichincha y por sus propios derechos, presentó un escrito en calidad de *amicus curiae*.
19. El 26 de mayo de 2026, el CIL presentó un alcance al escrito que presentó el 31 de julio de 2025 como *amicus curiae*.

2. Competencia

20. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, de conformidad con el artículo 436, número 2 de la Constitución de la República y el artículo 75, número 1 letra “c” de la LOGJCC.

3. Disposiciones cuya inconstitucionalidad se demanda

21. Los accionantes demandan la inconstitucionalidad **por la forma** de la LOFPCL.² Asimismo, impugnan la inconstitucionalidad **por el fondo** de los artículos 23, 24, 25, 27, 46 número 4 y 47 número 7, y la Disposición Transitoria Quinta de la LOFPCL (“**normas impugnadas**”), las cuales establecen:

Art. 23.- Fijación, del precio mínimo de sustentación del litro de leche cruda. - El ente rector de Agricultura y Ganadería, mediante la emisión de un informe que contendrá, costos de insumos de producción, antecedente histórico, metodología, resultados de la investigación del sector lechero, proceso y componente técnico, analizado con base a la normativa específica, se utilizará como fundamento para el pago del precio mínimo de sustentación del litro de leche cruda pagada en finca cuyo valor no podrá ser inferior al establecido en la presente Ley.

Las personas naturales o jurídicas en todo el territorio ecuatoriano deberán regirse al pago del precio mínimo de sustentación del litro de leche cruda, conforme al mecanismo establecido.

Art. 24.- Mecanismo de fijación. - El mecanismo para la fijación del precio mínimo de sustentación de litro de leche cruda pagada en finca, es el resultado de la aplicación de los siguientes parámetros:

1. El precio de sustentación al productor de leche cruda se indexa en un 52.4% al precio de venta al público (PVP) del litro (1,000 ml) del producto líder en el mercado lácteo interno que es la leche UHT en funda.
2. Adicional al precio fijado, se considerarán los componentes de calidad higiénica y calidad sanitaria, que deberán ser desarrollados en el Reglamento a la presente Ley para considerar su pago en finca, mismos que no podrán ser inferiores a los desarrollados en el antecedente histórico que ha venido regulando este sector.

² Debido a la extensión de las normas impugnadas, estas podrán ser consultadas en el siguiente link [LOFPCL](#).

Excepcionalmente los centros de acopio de leche cruda, podrán comercializar materia prima con las industrias lácteas, adicionando al precio mínimo de sustentación del litro de leche cruda, un porcentaje que deberá ser determinado en el Reglamento de esta Ley, con el fin de brindar sostenibilidad a este segmento de la cadena láctea.

El porcentaje establecido en el inciso precedente, no podrá ser cargado al productor primario de leche bajo ningún concepto y su incumplimiento será sancionado administrativamente sin perjuicio de lo establecido conforme con la legislación penal.

Art. 25.- Proporcionalidad de presentación comercial. - Las industrias lácteas y en general toda persona natural o jurídica que industrialicen, comercialicen y expendan leche para consumo humano, de diferente tipo y con un contenido distinto a los mil mililitros de leche UHT en funda u otra presentación comercial, su precio deberá ser directamente proporcional en garantía del consumidor final.

Lo dispuesto en el inciso precedente se aplicará conforme lo dispuesto en la Ley de la materia que promueve acciones para asegurar que los consumidores no sean inducidos a engaño, error o confusión respecto al consumo de leche que se comercializa en el mercado.

Art. 27.- Las personas naturales o jurídicas que administren centros de acopio de leche cruda, registrarán mensualmente en el Sistema de Información, proveedor, volumen adquirido y el pago efectuado por litro de leche cruda.

Adicionalmente y para el cumplimiento de lo dispuesto por esta Ley, se acatará lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 7 referente a las competencias del ente rector de Agricultura y Ganadería.

Sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, por incumplimiento del pago del precio mínimo de sustentación del litro de leche cruda, así como el incumplimiento de condiciones higiénicas, sanitarias y de trazabilidad a que haya lugar, deberán ser sancionadas conforme con la legislación penal vigente.

Art. 46.- Faltas graves. - Serán consideradas faltas graves las siguientes: [...]

4. Quien incumpla con las disposiciones de observar lo dispuesto sobre la proporcionalidad del precio si la venta de leche es en presentaciones distintas a los mil mililitros de leche UHT en funda, según lo dispuesto en el artículo 25. Será sancionado con multa de cinco, salarios básicos del trabajador en general por producto distribuido [sic].

Art. 47.- Faltas muy graves. - Serán consideradas faltas muy graves las siguientes: [...]

7. Quien incumpla con las disposiciones contenidas en esta Ley resultando el incumplimiento del pago mínimo de sustentación del litro de leche cruda e inobservar lo dispuesto en el mecanismo para la fijación del precio mínimo de sustentación de litro de leche cruda pagada en finca según lo dispuesto en el inciso segundo artículo 23 y el artículo 24 respectivamente. Será sancionado con multa de 10 salarios básicos del trabajador en general [sic].

Disposición Transitoria Quinta. - Prohíbase la importación de leche en polvo por los próximos diez años mientras se generan las condiciones para que el sector pueda competir en mejores condiciones.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. De los accionantes

4.1.1. Argumentos de inconstitucionalidad por la forma

12. Los accionantes alegan que la totalidad de la LOFPCL es inconstitucional por la forma, debido a que a su criterio es contraria al artículo 132 y 133 (**reserva de ley**), a los números 3 y 10 del artículo 147 (**atribuciones del presidente de la República**), al artículo 305 (**creación de aranceles**) y al artículo 335 (**intercambio y transacciones económicas**) de la Constitución. Al respecto, alegan:

22.1. El establecimiento de políticas de precios (arts. 23, 24 y 25 LOFPCL) y la imposición de barreras no arancelarias al comercio exterior (disposición transitoria quinta LOFPCL) “son competencias exclusivas del presidente de la República en su calidad de jefe de gobierno y máxima autoridad de la función ejecutiva del Estado”. Por ello, afirman que las normas impugnadas “son inconstitucionales por haber sido emitidas por una entidad sin competencia para regular [estos] asuntos”.³

22.2. Respecto del establecimiento de políticas de precios, los accionantes señalan que, conforme “el artículo 147 numeral 3 de la Constitución, el establecimiento de políticas de precios le corresponde al Presidente de la República a través de [...] reglamentos, acuerdos ministeriales, etc.”⁴ De esa forma, arguyen que, a pesar de que aquella competencia le corresponde exclusivamente al presidente de la República, la Asamblea Nacional “no solo estableció lineamientos o mecanismos abstractos para la definición de la política de precios, sino que estableció de manera arbitraria, antitécnica y extremadamente rígida que el precio de la leche cruda pagada en finca será equivalente al 52.4% del precio de venta al público (PVP) del litro de leche UHT en funda”.⁵ De esta forma, alegan que los artículos 23, 24 y 25 de la LOFPCL son inconstitucionales, “en tanto la Asamblea Nacional no tiene competencia para establecer políticas de precios, y al hacerlo invade inconstitucionalmente la esfera de atribuciones y competencias de la función ejecutiva”.⁶

22.3. En cuanto a las barreras no arancelarias al comercio exterior, los accionantes señalan que los números 3 y 10 del artículo 147 de la Constitución establecen

³ Acción de inconstitucionalidad, p. 25.

⁴ Acción de inconstitucionalidad, p. 26.

⁵ Acción de inconstitucionalidad, p. 26.

⁶ Acción de inconstitucionalidad, p. 26.

que “definir la política exterior y las políticas públicas es una atribución del Presidente y, el Art. 416, numeral 12, establece que uno de los objetivos de la política exterior es fomentar un sistema de comercio entre Estados basado en la justicia y la complementariedad”.⁷ En este sentido, arguyen que la Asamblea Nacional invadió “la esfera de atribuciones y competencias de la función ejecutiva”,⁸ puesto a su juicio el legislativo impuso la prohibición total de importación de leche en polvo por un plazo de 10 años con la disposición transitoria quinta de la LOFPCL.

23. Finalmente, insisten que “tanto el establecimiento de barreras no arancelarias como el establecimiento del mecanismo rígido para la fijación del precio de la leche, son intromisiones graves en la esfera de competencias de la función ejecutiva”.⁹ Por esta razón, señalan que la LOFPCL es inconstitucional por la forma.

4.1.2. Argumentos de inconstitucionalidad por el fondo

24. Los accionantes señalan que las normas impugnadas son incompatibles con el artículo 13 (derecho al **acceso a alimentos** sanos, suficientes y nutritivos); el artículo 32 (derecho a la **salud**); el artículo 45 (derecho a la **integridad física y psíquica** de los niños, niñas y adolescentes); el número 2 del artículo 66 (derecho a una **vida digna** en el elemento de alimentación y nutrición); los números 15 y 16 del artículo 66 (derecho a **desarrollar actividades económicas** y a la **libertad de contratación**); el artículo 133 (**reserva de ley**); el número 13 del artículo 281 (prevención y protección en el **consumo de alimentos**); el artículo 283 (**sistema económico**); el artículo 284 (objetivos de la **política económica**); el artículo 304 (objetivos de la **política comercial**); el artículo 319 (organización de la **producción en la economía**); el artículo 320 (**principios de la producción**); el artículo 335 (**intercambio y transacciones económicas**), y el artículo 336 (**comercio justo**) de la Constitución.

- 24.1. En cuanto al artículo 13 (derecho al **acceso a alimentos** sanos y suficientes), al artículo 32 (derecho a la **salud**), al artículo 45 (derecho a la **integridad física y psíquica** de los niños, niñas y adolescentes), al número 2 del artículo 66 (derecho a una **vida digna** en el elemento de alimentación y nutrición) y al número 13 del artículo 281 (prevención y protección en el **consumo de alimentos**) de la Constitución, los accionantes alegan específicamente que los artículos 23, 24 y 25 de la LOFPCL restringen a la población en general y a los niños, niñas y adolescentes (“NNA”) el derecho a acceder a la leche y sus derivados. En este sentido, señalan:

⁷ Acción de inconstitucionalidad, p. 26.

⁸ Acción de inconstitucionalidad, p. 28.

⁹ Acción de inconstitucionalidad, p. 28.

24.1.1. La fijación de un porcentaje rígido de indexación para determinar el precio de la leche cruda pagada en finca “no considera la estructura de costos de la cadena láctea, y no responde a ningún criterio técnico –sino solamente a valoraciones de naturaleza política–”.¹⁰ El hecho de haber incrementado el precio de la leche cruda pagada en finca, ocasionaría un incremento progresivo del precio de venta al público (“PVP”) de la leche líquida y sus derivados. Así, afirman que:

[E]l alto precio de la leche afecta de forma desproporcionada a los quintiles más desfavorecidos en términos socioeconómicos, que no alcanzan a cubrir el costo de la canasta básica y, como se verá se han visto obligados a reducir el consumo, o a consumir leche del sector informal –que opera sin ningún tipo de control en relación con la calidad, inocuidad e higiene de la leche–.¹¹

24.1.2. El aumento del precio de la leche cruda “redu[ce] la rentabilidad de las industrias que procesan y comercializan la leche cruda, al punto que para una importante cantidad de actores la comercialización de leche líquida ha dejado de ser un negocio rentable. [...] Esta situación, conducirá a la desinversión en el sector [y] destruirá capacidades productivas”.¹²

24.1.3. La fijación del precio de la leche cruda reduce la posibilidad de un importantísimo grupo de la población para acceder a productos lácteos, que son alimentos necesarios y nutritivos para la población. Además, al aumentar los costos asociados a la producción formal, “obliga a buena parte de la población a consumir productos lácteos producidos y comercializados en la informalidad; condición en la que no solo se respeta el precio mínimo de sustentación, sino que no se realiza ningún tipo de control respecto de la inocuidad, calidad e higiene del producto”.¹³

24.2. Sobre los números 15 y 16 del artículo 66 (derecho a **desarrollar actividades económicas** y a la **libertad de contratación**) de la Constitución, los accionantes arguyen que los artículos 23, 24 y 25 de la LOFPCL “suponen una clara intervención del Estado en intercambios y transacciones del mercado [...] al fijar el precio para la leche cruda vendida en finca”.¹⁴ Así, explican que las normas referidas, como resultado de la fijación del precio de la leche, “restringen el derecho a realizar actividades económicas y el derecho a la libertad de contratación; en tanto impiden a las personas comerciar libremente con la leche

¹⁰ Acción de inconstitucionalidad, p. 32.

¹¹ Acción de inconstitucionalidad, p. 33.

¹² Acción de inconstitucionalidad, p. 34.

¹³ Acción de inconstitucionalidad, p. 35.

¹⁴ Acción de inconstitucionalidad, p. 37.

cruda, fijando de mutuo acuerdo el precio de la leche en función de su calidad, costos, oferta y demanda”.¹⁵

24.3. También sobre los números 15 y 16 del artículo 66 (derecho a **desarrollar actividades económicas y a la libertad de contratación**) de la Constitución, los accionantes alegan que la disposición transitoria quinta al establecer la prohibición de importación de leche en polvo por diez años vulnera dichos preceptos constitucionales. Argumentan que, si bien la medida habría sido adoptada con la finalidad de proteger a los productores nacionales, esta no guardaría una relación adecuada con dicho fin y habría sido aprobada sin contar con suficiente respaldo o evidencia que justificara su necesidad. En particular, argumentan que la importación de leche en polvo no supone un riesgo para la sostenibilidad de la cadena productiva láctea, “sino que ha ocupado un espacio marginal con relación al consumo interno”. Ya que, “la poca leche en polvo que se importa al país es utilizada en procesos productivos encaminados a la producción de bienes exportables”. Así, menciona que dicha prohibición encarece los productos que requieren ese insumo para su producción y agrega que dicha prohibición al estar en una ley orgánica resulta aún más lesiva y en extremo inusual en “países democráticos”. Concluye que dicha prohibición es una medida extremadamente gravosa que pone en grave riesgo la cadena productiva y al igual que la fijación del precio de la leche atenta contra las obligaciones estatales previstas en los artículos: 283 (**sistema económico**), 284 (**objetivos de la política económica**), 304 (**objetivos de la política comercial**), 319 (**organización de la producción en la economía**), 320 (**principios de la producción**) y 336 (**comercio justo**).

24.4. En relación con el artículo 283 (**sistema económico**), el artículo 284 (**objetivos de la política económica**), el artículo 304 (**objetivos de la política comercial**), el artículo 319 (**organización de la producción en la economía**), el artículo 320 (**principios de la producción**), el artículo 335 (**intercambio y transacciones económicas**) y el artículo 336 (**comercio justo**) de la Carta Fundamental, los accionantes señalan que la fijación del precio de la leche cruda “no está orientada a proteger la producción nacional de conformidad con lo establecido en el Art. 335 de la CRE”.¹⁶ Además, arguyen que “el Estado tiene la obligación de promover mercados transparentes y eficientes, evitando prácticas que afecten el funcionamiento de los mercados, y promover la productividad, competitividad y estabilidad económica”.¹⁷

24.5. En relación con el artículo 133 de la Constitución (**reserva de ley**), los

¹⁵ Acción de inconstitucionalidad, p. 37.

¹⁶ Acción de inconstitucionalidad, p. 37.

¹⁷ Acción de inconstitucionalidad, p. 51.

accionantes sostienen de manera general que la LOFPCL “no incurre en ninguno de los supuestos previstos en dicha norma”.¹⁸ En este sentido, argumentan que la LOFPCL no regula instituciones creadas por la Constitución, no guarda vínculo con el funcionamiento de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y tampoco establece disposiciones que afecten el ejercicio de derechos o garantías constitucionales.

25. Finalmente, los accionantes solicitan que se declare la inconstitucionalidad “por la forma de la totalidad de la [LOFPCL] [y por] el fondo de las normas contenidas en los artículos 23, 24, 25, 27, 46 numeral 4, 47 numeral 7 y, la disposición transitoria quinta” del mismo cuerpo normativo.¹⁹

4.2. De la Presidencia de la República

26. La Presidencia manifestó que “los accionantes están obligados a sustentar y demostrar [...] las inconstitucionalidades que alegan, de tal forma que las presunciones de constitucionalidad e *in dubio pro legislatore* de la norma sean desvirtuadas”.²⁰

4.3. De la Asamblea Nacional del Ecuador

4.3.1. Sobre la presunta inconstitucionalidad por la forma

27. La Asamblea Nacional mencionó que el proyecto de LOFPCL cumple con el debido proceso legislativo, y con lo que dispone la Constitución y la Ley Orgánica de la Función Legislativa.
28. En esta línea, en la audiencia pública, la Asamblea señaló que “la LOFPCL al ser orgánica tiene el objeto de regular el ejercicio de los derechos de sus ciudadanos y con ello, el cuidado de la soberanía alimentaria para los mismos ciudadanos”.²¹

4.3.2. Sobre la presunta inconstitucionalidad por el fondo

29. La Asamblea Nacional expuso el análisis técnico de cada una de las normas impugnadas de la LOFPCL. Así, sobre el artículo 23 de la LOFPCL señaló que “[e]l proceso de fijación del precio mínimo de sustentación de la leche cruda, es competencia del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Es decir, del Ejecutivo”. En ese sentido, añadió que “[p]ara su fijación [de la leche] se convoca al Consejo

¹⁸ Acción de inconstitucionalidad, p. 29.

¹⁹ Acción de inconstitucionalidad, pp. 53 y 54.

²⁰ Informe Presidencia de la República, p. 2.

²¹ Audiencia pública celebrada el 04 de agosto de 2025, minuto 37:00.
<https://www.youtube.com/watch?v=yHTaqAj85M4>

Consultivo de la leche, para que discutan y analicen las diferentes circunstancias para establecer dicho precio”.²² Por otro lado, afirmó respecto del artículo 24 de la LOFPCL:

La indexación del precio de la leche es un mecanismo que utiliza el Estado a través del Ministerio de Agricultura y Ganadería para proteger al pequeño y mediano ganadero y al relacionarlo con el precio referencial de la leche se protege el costo de producción y una ganancia razonable para el agricultor. Ganancia que no puede estar por debajo del costo de producción ni del precio mínimo de sustentación.²³

30. Posteriormente, sobre los artículos 25, 46 y 47 de la LOFPCL señaló que esta “norma busca sincerar el valor de mercado de la leche, [...] en especial el precio de leche pagada en finca al productor [...]. [Es decir], en el campo al productor se le paga por litro de leche o su equivalente [a] mil litros”.²⁴ Luego, en referencia al artículo 27 de la Ley referida, la Asamblea Nacional mencionó que esta norma “busca que a lo largo de la cadena de leche se respete el precio definido por el [MAG] para el productor y no se preste a engaños [en] centros de acopio, proveedores u otro actor”.²⁵
31. Por último, sobre la disposición transitoria quinta de la LOFPCL afirmó que esta disposición está sustentada en “mandatos constitucionales vinculados a la soberanía alimentaria y al fomento de la producción nacional y por lo tanto, cumple un propósito legítimo y estratégico: proteger y promover la producción nacional frente a posibles prácticas que podrían afectar su sostenibilidad o competitividad”.²⁶ Además, sostuvo que “la prohibición de importar un producto vinculado a la soberanía alimentaria no constituye una política pública en los términos del artículo 85 de la Constitución, sino una medida legislativa orientada a garantizar derechos constitucionales”.²⁷ En esta línea, afirmó que esta disposición tampoco se “configura como una definición de política exterior, ya que corresponde al ejercicio de la soberanía del Estado regular sus importaciones, sin que ello contravenga tratados internacionales suscritos por el Ecuador”.²⁸
32. Bajo ese contexto, la Asamblea Nacional concluyó que la Constitución “establece que el Estado tiene la obligación de garantizar la soberanía alimentaria, promoviendo la producción nacional como eje estratégico para el desarrollo”. A su juicio, lo anterior “implica asegurar el acceso a alimentos sanos, nutritivos y culturalmente apropiados,

²² Informe Asamblea Nacional del Ecuador, p. 3.

²³ Informe Asamblea Nacional del Ecuador, p. 4.

²⁴ Informe Asamblea Nacional del Ecuador, p. 5.

²⁵ Informe Asamblea Nacional del Ecuador, p. 5.

²⁶ Informe presentado por la Asamblea Nacional del Ecuador el 04 de agosto de 2025, p. 7.

²⁷ Audiencia pública celebrada el 04 de agosto de 2025, minuto 37:58.

<https://www.youtube.com/watch?v=yHTaqAj85M4>

²⁸ Audiencia pública celebrada el 04 de agosto de 2025, minuto 38:30.

<https://www.youtube.com/watch?v=yHTaqAj85M4>

priorizando la producción local, respetando las tradiciones alimentarias de las comunidades y fortaleciendo el sector agropecuario mediante políticas intersectoriales”.²⁹

33. Por lo expuesto, la Asamblea Nacional asevera que las normas impugnadas no son inconstitucionales ni por la forma ni por el fondo. Por lo tanto, solicita que “se desestime la demanda de inconstitucionalidad propuesta”.³⁰

4.4. Del Ministerio de Agricultura y Ganadería

34. El MAG mencionó que el objeto del artículo 24 de la LOFPCL es “garantizar el cumplimiento de los derechos y un trato justo [a quienes] son parte de la producción y comercialización de la leche [...], considerando al pequeño y mediano productor ganadero como la parte más vulnerable dentro de esta cadena productiva”.³¹ En igual sentido, sobre los artículos 25 y 27 de la referida Ley señaló que lo que buscan ambas normas es pagar el precio justo y de acuerdo al volumen de leche producida al productor primario. Así, expresó que las normas pretenden que “se garantice que el producto que llega al consumidor final no cause daño a su salud”.³² Posteriormente, respecto de los artículos 46 y 47 de la LOFPCL, manifestó:

[D]e conformidad a lo determinado en los Art. 335 y 336 de la Constitución de la República, es potestad del Estado a través de sus instituciones en este caso el MAG el regular, controlar e intervenir en los intercambios comerciales, y en aplicación de esta potestad tiene la facultad de establecer o determinar sanciones a quienes incumplan con norma expresa; persiguiendo en este caso en particular que la relación comercial entre los productores lecheros primarios e industriales sea equitativa y justa, protegiendo de esta forma los intereses económicos de las partes involucradas; haciendo énfasis en la parte más vulnerable que en este caso es el productor primario.³³

35. Por último, en cuanto a la disposición transitoria quinta de la LOFPCL, el MAG informó en la audiencia que “si se está importando leche en polvo en virtud de que existen convenios internacionales suscritos con anterioridad a la entrada en vigencia de la LOFPCL”.³⁴ En este sentido, indicó que sólo se están emitiendo “licencias de importación de leche en polvo en cumplimiento de acuerdos comerciales [previos]” a la entrada en vigencia de la ley referida.³⁵ De esa manera, el MAG afirmó que ha aplicado la LOFPCL bajo la presunción de constitucionalidad.

²⁹ Informe presentado por la Asamblea Nacional del Ecuador el 04 de agosto de 2025, p. 7.

³⁰ Informe presentado por la Asamblea Nacional del Ecuador el 04 de agosto de 2025, p. 8.

³¹ Informe Ministerio de Agricultura y Ganadería, p. 6.

³² Informe Ministerio de Agricultura y Ganadería, p. 7.

³³ Informe Ministerio de Agricultura y Ganadería, p. 7.

³⁴ Audiencia pública celebrada el 04 de agosto de 2025, minuto 1:13:07.

<https://www.youtube.com/watch?v=yHTaqAj85M4>

³⁵ Informe Ministerio de Agricultura y Ganadería, p. 7.

5. Cuestión previa

36. El artículo 76 número 9 letra a de la LOGJCC establece que se presume la existencia de unidad normativa “[c]uando la disposición acusada o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos normativos no demandados”.³⁶ Esta facultad permite que el control abstracto de constitucionalidad comprenda aquellas disposiciones que, pese a no haber sido expresamente impugnadas, contienen la misma regulación cuya constitucionalidad debe resolver la Corte.
37. La presente acción pública de inconstitucionalidad fue planteada **por el fondo** en contra de los artículos 23, 24, 25, 27, 46.4 y 47.7, y la disposición transitoria quinta de la LOFPCL. Sin embargo, esta Corte observa que el 18 de marzo de 2024, se expidió el Reglamento General a la LOFPCL (“**Reglamento**”). En esta norma se incorporaron disposiciones que, en lo sustancial, reproducen el contenido normativo de las disposiciones impugnadas. En consecuencia, corresponde determinar si, respecto de dichas disposiciones reglamentarias, se configura alguno de los supuestos de unidad normativa previstos en el artículo 76, numeral 9, de la LOGJCC. Para ello, se reproducen a continuación el contenido de las disposiciones legales y reglamentarias relacionadas:

Tabla 1

LOFPCL	Reglamento
Art. 23.- Fijación del precio mínimo de sustentación del litro de leche cruda.- El ente rector de Agricultura y Ganadería, mediante la emisión de un informe que contendrá, costos de insumos de producción, antecedente histórico, metodología, resultados de la investigación del sector lechero, proceso y componente técnico, analizado con base a la normativa específica, se utilizará como fundamento para el pago del precio mínimo de sustentación del litro de leche cruda pagada en finca cuyo valor no podrá ser inferior al establecido en la presente Ley. Las personas naturales o jurídicas en todo el territorio ecuatoriano deberán regirse al pago del precio mínimo de sustentación del litro de leche cruda, conforme al mecanismo establecido (énfasis agregado).	Art. 41 .- Informe del ente rector de Agricultura y Ganadería.- La Autoridad Agraria Nacional emitirá un informe técnico de manera semestral, que contendrá, costos de insumos de producción, antecedente histórico, metodología, resultados de la investigación del sector lechero, proceso, componente técnico y otros parámetros que disponga el ente rector, que contribuyan como fundamento para el pago del precio mínimo de sustentación del litro de leche cruda pagada en finca; así mismo se analizará los datos que proporcione el Sistema de Información de los actores de la cadena láctea. La Autoridad Agraria Nacional, publicará en su página web de manera semestral la información estadística de todos los componentes que se detallan en este artículo y que son reportados por los actores de la cadena láctea (énfasis agregado).

³⁶ CCE, sentencia 8-22-IN/26, 26 de marzo de 2026, párr. 35.

Art. 24.- Mecanismo de fijación.- El mecanismo para la fijación del precio mínimo de sustentación de litro de leche cruda pagada en finca, es el resultado de la aplicación de los siguientes parámetros: 1. El precio de sustentación al productor de leche cruda se indexa en un 52.4% al precio de venta al público (PVP) del litro (1,000 ml) del producto líder en el mercado lácteo interno que es la leche UHT en funda. 2. Adicional al precio fijado, se considerarán los componentes de calidad higiénica y calidad sanitaria, que deberán ser desarrollados en el Reglamento a la presente Ley para considerar su pago en finca, mismos que no podrán ser inferiores a los desarrollados en el antecedente histórico que ha venido regulando este sector. Excepcionalmente los centros de acopio de leche cruda, podrán comercializar materia prima con las industrias lácteas, adicionando al precio mínimo de sustentación del litro de leche cruda, un porcentaje que deberá ser determinado en el Reglamento de esta Ley, con el fin de brindar sostenibilidad a este segmento de la cadena láctea. El porcentaje establecido en el inciso precedente, no podrá ser cargado al productor primario de leche bajo ningún concepto y su incumplimiento será sancionado administrativamente sin perjuicio de lo establecido conforme con la legislación penal (énfasis agregado).	Art. 42.- Mecanismo de fijación de indexación.- El INEC remitirá de manera mensual dentro de los cinco primeros días hábiles de cada mes a la Autoridad Agraria Nacional y a la Autoridad Nacional de la Producción, la información del PVP del dato estadístico anonimizado de la funda de la leche UHT de un litro (1.000 ml). Con esta información, la Autoridad Agraria Nacional, y la Autoridad Nacional de la Producción calcularán el Precio promedio ponderado; del cual se aplicará la indexación observando los siguientes parámetros: a. Listado de las industrias lácteas que se encuentren registradas y habilitadas en los entes rectores de la agricultura y ganadería y de la producción, con todas las marcas de la leche UHT de un litro (1.000 ml), que se encuentren habilitadas para su producción; b. Para el cálculo del precio referencial se considerará el valor del PVP marcado en la funda de la leche UHT de un litro (1.000 ml); y, c. El precio promedio ponderado considerará la participación de los volúmenes de venta en litros de las marcas producidas por las industrias, que se encuentran en el listado descrito en el literal a) del presente artículo, para su cálculo. La Autoridad Agraria Nacional, junto a la Autoridad Nacional de la Producción, determinará y publicará en la página web institucional, el valor del PVP promedio anual del producto líder en el mercado, que es la leche UHT de un litro (1.000 ml), sobre el cual, se realizará el cálculo de indexación del 52,4% establecido en la Ley (énfasis agregado).
	Art. 43.- Mecanismo de fijación de bonificación.- Las personas naturales o jurídicas, adicionalmente pagarán de manera obligatoria, por calidad higiénica (recuento de unidades formadoras de colonias UFC /ml); por calidad sanitaria (recuento de células somáticas células/ml); y, por composición (porcentaje de grasa y proteína). Los parámetros unidades

	formadoras de colonias (UFC/ml); recuento de células somáticas (células/ml); y la composición (porcentaje de grasa y proteína), serán considerados de manera independiente para pagos y bonificaciones. Estos parámetros establecidos serán utilizados para la aplicación de las tablas oficiales. El pago de bonificaciones se realizará a partir de los parámetros de la leche de referencia y no podrán ser menores al antecedente histórico: a. Calidad higiénica: se considera para leche que presente contajes hasta $1,58 \times 10^5$ (158 mil) UFC/ml o menores; b. Calidad sanitaria: se considera para leche que presente resultados hasta $2,5 \times 10^5$ (250 mil) células somáticas/ml o menores; c. Calidad composicional: se considera para leche que presente contenidos superiores al 3,0% de grasa y 2,9% de proteína; d. Predios libres de brucelosis y tuberculosis bovina. Se pagará USD \$0,01 por litro de leche cruda cuando esta provenga de predios certificados como libres de brucelosis y tuberculosis bovina; y, e. Buenas Prácticas Pecuarias: se pagará USD \$0,01 por litro de leche cruda cuando esta provenga de predios certificados con Buenas Prácticas Pecuarias. La leche con conteos superiores de calidad higiénica y sanitaria y/o con contenidos inferiores de grasa y proteína a los parámetros de referencia establecidos en el presente artículo, no será sujeta a pagos adicionales de calidad higiénica, sanitaria o composición, y podrá estar sujeta a bonificaciones y deducciones en forma individual para cada parámetro. En ninguno de los casos, las deducciones aplicadas podrán superar el precio base oficial del antecedente histórico, pagado por la leche cruda enfriada. Se entenderá por antecedente histórico a los valores en USD/litro, establecidos para el pago de leche cruda enfriada, y sus bonificaciones por calidad composicional e higiénica, en la regulación del pago del precio de la leche cruda enfriada en finca establecida a partir del año 2013, es decir, USD \$0,42. Los
--	---

	análisis de la calidad higiénica sanitaria y de componentes, se realizarán en laboratorios acreditados por el Servicio de Acreditación Ecuatoriano, los mismos que deben estar registrados en la Agencia de Regulación y Control Fito y Zoonosanitario. Los análisis deberán realizarse al menos quincenalmente y sus resultados serán entregados a cada uno de los proveedores junto a la liquidación del pago de la quincena analizada. Proveedor y comprador podrán acordar una mayor frecuencia cuando sea necesaria. Además, las muestras deberán ser tomadas conforme a los protocolos establecidos en las normas técnicas vigentes. Todas las industrias deberán adquirir leche cruda enfriada a ganaderos o Centros de acopio registrados en la Autoridad Agraria Nacional que cuenten con condiciones higiénicas y sanitarias que garanticen su inocuidad y trazabilidad. Finalmente, para todos los procesos de recepción y despacho de leche cruda enfriada, se deberán implementar contadores de masa o volumen, con calibración frente a patrones trazables al sistema internacional de unidades, a través de organismos acreditados ante la autoridad competente.
	Art. 44.- Excepcionalidad para el pago del porcentaje adicional al precio mínimo de sustentación del litro de leche cruda fría para los centros de acopio.- Adicional al precio mínimo de sustentación las personas naturales o jurídicas que adquieran leche cruda enfriada en centros de acopio, podrán pagar de manera excepcional y en un plazo acordado entre las partes, como base el 1,9% del precio de la leche cruda enfriada (sin bonificaciones), para cubrir los costos de funcionamiento del centro de acopio. Los acuerdos establecidos en el inciso precedente son de carácter excepcional; sin embargo, no será obligatorio llegar a un consenso (énfasis agregado).
Art. 25.- Proporcionalidad de presentación comercial.- Las industrias	Art. 45.- Proporcionalidad de presentación comercial.- La proporcionalidad de precio

lácteas y en general toda persona natural o jurídica que industrialicen, comercialicen y expendan leche para consumo humano, de diferente tipo y con un contenido distinto a los mil mililitros de leche UHT en funda u otra presentación comercial, su precio deberá ser directamente proporcional en garantía del consumidor final. Lo dispuesto en el inciso precedente se aplicará conforme lo dispuesto en la Ley de la materia que promueve acciones para asegurar que los consumidores no sean inducidos a engaño, error o confusión respecto al consumo de leche que se comercializa en el mercado.	por presentación comercial aplica para la comercialización de leche fluida UHT, en envases comparables, que difiera en su contenido hasta en un 20% menor al volumen de referencia de 1.000 ml. La proporcionalidad del precio no aplica para presentaciones con contenido mayor a 1.000 ml. ni con contenido menor a 800 ml.
Art. 27.- Las personas naturales o jurídicas que administren centros de acopio de leche cruda, registrarán mensualmente en el Sistema de Información, proveedor, volumen adquirido y el pago efectuado por litro de leche cruda. Adicionalmente y para el cumplimiento de lo dispuesto por esta Ley, se acatará lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 7 referente a las competencias del ente rector de Agricultura y Ganadería. Sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, por incumplimiento del pago del precio mínimo de sustentación del litro de leche cruda, así como el incumplimiento de condiciones higiénicas, sanitarias y de trazabilidad a que haya lugar, deberán ser sancionadas conforme con la legislación penal vigente (énfasis agregado).	Art. 37.- Registro de pago del precio de la leche cruda.- Los centros de acopio registrarán mensualmente en el Sistema de Información a cargo de la Autoridad Agraria Nacional, los datos correspondientes al pago por litro de leche cruda realizado al productor en finca y la nómina de proveedores. Los transportistas de leche cruda que comercialicen la leche a los centros de acopio o a los centros de procesamiento, también tendrán la obligación de reportar mensualmente, en el Sistema de Información a cargo de la Autoridad Agraria Nacional, el pago por litro de leche cruda realizado al productor en finca incluyendo la nómina de proveedores. En el caso de que un productor de leche cruda o transportista realice la venta directa de su producto a los centros de procesamiento, éstos últimos también deberán realizar el respectivo registro de información del pago en el Sistema de Información a cargo de la Autoridad Agraria Nacional. Para el registro del pago en el Sistema de Información se ingresará dentro de los primeros diez días de cada mes los datos de la factura y los resultados de los análisis de laboratorio realizado a la leche cruda adquirida, que incluirá, los valores de proteína, grasa, conteo de células somáticas y unidades formadoras de colonias (énfasis agregado).

Art. 46.- Faltas graves.- Serán consideradas faltas graves las siguientes: 4. Quien incumpla con las disposiciones de observar lo dispuesto sobre la proporcionalidad del precio si la venta de leche es en presentaciones distintas a los mil mililitros de leche UHT en funda, según lo dispuesto en el artículo 25. Será sancionado con multa de cinco salarios básicos del trabajador en general por producto distribuido	
Art. 47.- Faltas muy graves.- Serán consideradas faltas muy graves las siguientes: 7. Quien incumpla con las disposiciones contenidas en esta Ley resultando el incumplimiento del pago mínimo de sustentación del litro de leche cruda e inobservar lo dispuesto en el mecanismo para la fijación del precio mínimo de sustentación de litro de leche cruda pagada en finca según lo dispuesto en el inciso segundo artículo 23 y el artículo 24 respectivamente. Será sancionado con multa de 10 salarios básicos del trabajador en general.	
[Disposición transitoria] QUINTA.- Prohíbese la importación de leche en polvo por los próximos diez años mientras se generan las condiciones para que el sector pueda competir en mejores condiciones.	

Fuente: Tabla elaborada por la CCE.

38. De lo sintetizado en la tabla 1, esta Corte advierte que determinadas disposiciones del Reglamento reproducen o desarrollan, en lo sustancial, el contenido normativo de las disposiciones de la LOFPCL que fueron objeto de impugnación. En consecuencia, corresponde determinar, respecto de cada caso, si se configura el supuesto de unidad normativa previsto en el artículo 76, numeral 9, letra a, de la LOGJCC.

38.1. Respecto del artículo 23 de la LOFPCL, este coincide en su contenido con el artículo 41 del Reglamento. En particular, ambas disposiciones regulan la elaboración de un informe por parte de la autoridad agraria que sirve de fundamento para el pago del precio mínimo de sustentación del litro de leche cruda pagada en finca. Adicionalmente, ambas normas contemplan los mismos parámetros de contenido de dicho informe. Por tanto, se configura unidad

normativa entre ambas disposiciones.

- 38.2.** En lo que se refiere al artículo 24 de la LOFPCL, esta disposición establece los elementos centrales del mecanismo de fijación del precio mínimo de sustentación del litro de leche cruda pagada en finca. En concreto, dispone que dicho precio se indexará en un 52,4 % al precio de venta al público de la leche UHT en funda de un litro. Además, prevé que el precio fijado tomará en cuenta los componentes de calidad higiénica y calidad sanitaria, “que deberán ser desarrollados en el Reglamento”. Y, contempla, de manera excepcional, un porcentaje adicional asociado a la comercialización de leche cruda a través de centros de acopio. Estos contenidos se encuentran desarrollados en los artículos 42, 43 y 44 del Reglamento. El artículo 42 desarrolla el mecanismo de indexación y establece los parámetros para determinar el precio de venta al público que servirá de referencia para aplicar el porcentaje del 52,4 % previsto en la Ley. El artículo 43 desarrolla los componentes relativos a la calidad higiénica y sanitaria, y establece los parámetros y condiciones para el pago de las correspondientes bonificaciones. Y, el artículo 44 desarrolla la excepción relativa al porcentaje adicional aplicable a la leche cruda adquirida a través de centros de acopio y fija dicho porcentaje en el 1,9 %. En consecuencia, estas disposiciones reglamentarias desarrollan y precisan el contenido del artículo 24 de la LOFPCL. Por tanto, se configura entre ellas una unidad normativa.
- 38.3.** En lo que se refiere al artículo 25 de la LOFPCL, esta disposición establece la regla de proporcionalidad del precio de la leche según su presentación comercial, como garantía de los consumidores. Por su parte, el artículo 45 del Reglamento reproduce esta regla y establece los supuestos concretos en los que resulta aplicable, tomando como referencia la presentación de 1.000 ml. Por ende, se configura entre ellas una unidad normativa.
- 38.4.** Sobre el contenido del artículo 27 de la LOFPCL, esta norma establece la obligación de los centros de acopio de registrar mensualmente determinada información relacionada con los proveedores, el volumen adquirido y el pago efectuado por litro de leche cruda. En la misma línea, el artículo 37 del Reglamento regula el registro del pago del precio de la leche cruda y desarrolla la información que debe ser reportada al Sistema de Información, así como la periodicidad y los datos que deben incorporarse. De allí que, ambas normas, regulan en lo principal el registro de los centros de acopio y, por tanto, se configura unidad normativa.
- 38.5.** En cambio, respecto de los artículos 46 número 4 y 47 número 7 de la LOFPCL, así como de la disposición transitoria quinta, esta Corte no identifica en el Reglamento disposiciones que reproduzcan su contenido normativo. En

consecuencia, respecto de estas disposiciones no se configura el supuesto de unidad normativa previsto en el artículo 76 numeral 9 letra a de la LOGJCC.

39. De lo expuesto, esta Corte concluye que, para efectos del presente control abstracto de constitucionalidad, existe unidad normativa entre los artículos 23, 24, 25 y 27 de la LOFPCL y, respectivamente, los artículos 41, 42, 43, 44, 45 y 37 del Reglamento. Por ello, de conformidad con el artículo 76 número 9 letra a de la LOGJCC, corresponde, en lo pertinente, integrar dichas disposiciones al **examen de constitucionalidad de fondo**.

6. Planteamiento de los problemas jurídicos

40. En el marco del control abstracto de constitucionalidad, la Corte debe garantizar la supremacía de la Constitución, es decir, la conformidad formal (del procedimiento de expedición) y material (del contenido de las demás normas del ordenamiento jurídico) de las normas infraconstitucionales con la norma suprema. No obstante, en virtud del principio de **presunción de constitucionalidad**, previsto en el número 2 del artículo 76 de la LOGJCC, las disposiciones jurídicas se consideran válidas y compatibles con la Constitución mientras no se presenten argumentos que, de manera razonada y fundamentada, evidencien su contradicción con el texto constitucional. Esta presunción incluye el principio *in dubio pro legislatore*, que están reconocidos en los numerales 2 y 3 del artículo 76 de la LOGJCC. De manera que, para derrotar dicha presunción deben exponerse razones con suficiente peso como para concluir que la Constitución prohíbe o impone un determinado contenido constitucional.³⁷
41. Ahora bien, la LOGJCC exige que la acción pública de inconstitucionalidad contenga, entre otros requisitos: (i) las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas (art. 79.4 LOGJCC), con la especificación de su contenido y alcance (art. 79.5.a LOGJCC), y (ii) los argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes,³⁸ por los cuales se considera que existe una incompatibilidad normativa entre la Constitución y normas infraconstitucionales (art. 79.5.b LOGJCC). En tal virtud, el accionante debe hacer un esfuerzo importante para cumplir con tal carga argumentativa.³⁹

³⁷ CCE, sentencia 41-19-IN/25, 17 de julio de 2025, párr. 11.

³⁸ CCE, sentencia 88-22-IN/25, 18 de septiembre de 2025, párr. 38.3. La Corte precisó que un **argumento claro** implica exponer “las razones comprensibles que permitan entender por qué se llega a alegar la existencia de una incompatibilidad normativa entre la Constitución y las normas infraconstitucionales impugnadas”; un **argumento cierto** exige “que estas razones se refieran en específico a un contenido normativo razonable de los textos demandados”; un **argumento específico** requiere que “estas razones deben relacionarse concreta y directamente con la norma infraconstitucional que se impugna, sin que lleguen a ser razones vagas, indeterminadas o indirectas”; y, un **argumento pertinente** demanda que las razones “demuestre[n] que plantean un problema de constitucionalidad y no de simple conveniencia”.

³⁹ CCE, sentencia 105-21-IN/25, 14 de febrero de 2025, párr. 25.

42. Esta carga argumentativa es indispensable para que la Corte pueda emitir un pronunciamiento en el marco del control abstracto de constitucionalidad.⁴⁰ Por ello, este Organismo ha establecido que en aquellos casos en los que no existan argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes sobre una supuesta incompatibilidad en abstracto entre la norma infraconstitucional impugnada y la Constitución, no corresponde formular problemas jurídicos. Bajo este criterio, corresponde que esta Magistratura constate si los cargos formulados por los accionantes cumplen con la carga argumentativa expuesta en el párrafo *ut supra* y, de cumplir con dicha carga, entonces formulará los problemas jurídicos que correspondan.
43. Respecto del cargo **por la forma** sintetizado en el párrafo 22 *supra*, esta Corte observa que los accionantes, a pesar de haber alegado que las normas impugnadas son contrarias a los artículos 132, 133, 147 números 3 y 10, 305 y 335 de la Constitución, solo presentaron argumentos respecto del artículo constitucional 147 números 3 y 10 *ibidem*, conforme constan en los párrafos 22.1, 22.2 y 22.3 *supra* (argumento cierto). En particular, consideran que tanto el establecimiento de políticas de precios, como la imposición de barreras no arancelarias al comercio exterior previstas en los artículos 23, 24, 25 y la disposición transitoria quinta de la LOFPCL, son competencias exclusivas del presidente de la República y no de la Asamblea Nacional conforme el artículo 147 números 3 y 10 de la Constitución (argumento claro). Por consiguiente, estiman que las normas impugnadas que establecerían políticas de precios e imposición de barreras no arancelarias serían inconstitucionales, ya que la Asamblea Nacional, al haberlas emitido, se habría atribuido competencias que no le corresponden (argumento específico). De este modo, se evidencia que los accionantes plantean un cuestionamiento de naturaleza constitucional relacionado con la supuesta invasión de competencias por parte de la Asamblea Nacional hacia las atribuciones del presidente de la República determinadas en el artículo 147 numerales 3 y 10 de la Constitución (argumento pertinente). Al respecto, esta Corte ha analizado la presunta falta de competencia de un organismo estatal a la luz del artículo 226 de la Constitución.⁴¹ En consecuencia, para dar respuesta al cargo planteado por los accionantes, se formula el siguiente problema jurídico: **¿Los artículos 23, 24, 25 y la disposición transitoria quinta de la LOFPCL son inconstitucionales por la forma al ser contrarias al artículo 226 de la Constitución (principio de competencia) porque la Asamblea Nacional habría invadido las atribuciones del presidente de la República previstas en el artículo 147 números 3 y 10 de la Constitución (definición de la política pública y la política exterior)?**
44. En relación con el cargo **por el fondo** expuesto en los párrafos 24.1.1, 24.1.2 y 24.1.3

⁴⁰ CCE, sentencia 69-16-IN/21, 20 de octubre de 2021, párr. 35; y, sentencia 32-17-IN/21, 09 de junio de 2021, párr. 31.

⁴¹ CCE, sentencia 55-23-IN/26, 05 de marzo de 2026, párr. 39; sentencia, 56-11-IN/25, 15 de agosto de 2025. párr. 136.

supra, los accionantes afirman que la fijación de un porcentaje rígido de indexación para determinar el precio de la leche cruda establecido en los artículos 23, 24 y 25 de la LOFPCL no considera la estructura de costos de la cadena láctea, y no responden a ningún criterio técnico, sino solamente a valoraciones de naturaleza política. Además, señalan que estos artículos reducirían la posibilidad de que un grupo de la población acceda a productos lácteos o que consuma estos productos producidos y comercializados en la informalidad al no pasar por ningún tipo de control respecto de la inocuidad, calidad e higiene del producto. En este sentido, este Organismo observa que si bien los accionantes se refieren a las normas que consideran inconstitucionales (argumento cierto), no explican por qué las normas impugnadas serían incompatibles con los artículos constitucionales alegados (argumento claro), tampoco se observa que su argumento guarde relación directa y concreta con las normas que se impugnan (argumento específico) pues no explican cómo los supuestos efectos económicos que atribuyen a la fijación del precio -como una eventual afectación a la cadena de producción de leche, un incremento del precio final o una reducción en el acceso a productos lácteos- se derivarían necesariamente y de manera directa del contenido de los artículos 23, 24 y 25 de la LOFPCL. Por el contrario, los accionantes se limitan a formular apreciaciones de carácter hipotético sobre los presuntos efectos que tendrían los artículos 23, 24 y 25 de la LOFPCL, al sostener que la fijación de un porcentaje rígido de indexación no considera criterios técnicos y responde únicamente a valoraciones políticas y esto implicaría una limitación al consumo de leche. De este modo, también se evidencia que los accionantes no desarrollan un argumento que permita advertir que plantean un problema de constitucionalidad (argumento pertinente). Por lo señalado, esta Magistratura constata que los argumentos planteados no configuran un argumento claro, específico ni pertinente por los cuales se considere que exista una incompatibilidad en abstracto entre las normas impugnadas y la Constitución. En consecuencia, este Organismo se ve impedido de formular un problema jurídico.

45. Respecto del cargo identificado en el párrafo 24.2 *supra*, los accionantes alegan que los artículos 23, 24 y 25 de la LOPFL restringiría el derecho a realizar actividades económicas y el derecho a la libertad de contratación (argumento cierto) ya que, consideran que existe una “clara intervención del Estado en intercambios y transacciones del mercado al fijar el precio de la leche cruda [pagada] en finca” (argumento claro). En este sentido, especifican que el resultado de la fijación del precio de la leche impediría a las personas comercializar libremente y fijar de mutuo acuerdo el precio de la leche cruda en función de su calidad, costos, oferta y demanda (argumento específico). Finalmente, estiman que las normas impugnadas no perseguirían un fin constitucionalmente válido y carecerían de proporcionalidad, pues no estarían orientadas a proteger la producción nacional, y la afectación de derechos sería mayor que cualquier beneficio que dichas normas pudieran generar (argumento pertinente). Ahora bien, esta Corte observa que, si bien los accionantes incluyeron el

artículo 25 de la LOPFCL como parte de las disposiciones que sustentarían su cargo, los argumentos expuestos se dirigen exclusivamente a cuestionar la regulación relativa a la fijación del precio mínimo de sustentación del litro de leche cruda pagada en finca, materia que se encuentra regulada únicamente en los artículos 23 y 24 de la LOPFCL. En efecto, el artículo 25 de la LOPFCL no regula la fijación del precio mínimo de sustentación de la leche cruda pagada en finca. Esta disposición establece que, respecto de la leche destinada al consumo humano que se comercialice en diferentes tipos y presentaciones, su precio deberá guardar una relación directamente proporcional con la presentación comercial, en garantía del consumidor final. De este modo, los accionantes no presentan un argumento específico y autónomo respecto del artículo 25 de la LOPFCL, pues la premisa sobre la cual construyen su cargo -esto es, que dicha disposición establecería o determinaría el precio mínimo de sustentación de la leche cruda pagada en finca- no se desprende de su contenido. Por ello, esta Corte planteará el problema jurídico solamente respecto de los artículos 23 y 24 sobre los que sí se han planteado cargos claros, ciertos, específicos y pertinentes; y, por unidad normativa, solo de los artículos 41 al 44 del Reglamento. Por consiguiente, esta Magistratura analizará el cargo bajo el siguiente problema jurídico: **¿Los artículos 23 y 24 de la LOPFCL y los artículos 41, 42, 43, 44 del Reglamento transgreden el artículo 66 números 15 y 16 de la Constitución, ya que establecerían una regulación para la fijación del precio mínimo de sustentación del litro de leche cruda pagada en finca que restringiría sus derechos a desarrollar actividades económicas y a la libertad de contratación entre las partes?**

46. Respecto al cargo planteado en el párrafo 24.3 *ut supra*, esta Corte constata que los accionantes impugnan la disposición transitoria quinta que dispone la prohibición de importar leche en polvo durante diez años. Sobre ello, se verifica que el cargo no es específico en tanto los accionantes no esgrimen las razones directas por las que dicha disposición llegaría a ser incompatible con las disposiciones constitucionales referidas. Por el contrario, alegan que dicha prohibición llegaría a ser una medida gravosa, en extremo inusual y generaría graves distorsiones porque la leche en polvo se utiliza en la producción de otros productos, sin especificar cómo la norma impugnada transgrediría los preceptos constitucionales identificados. Al mismo tiempo, se verifica que el cargo tampoco resulta pertinente, en la medida en que los accionantes argumentan que dicha prohibición presuntamente encarecería otros productos que utilizan en su producción leche en polvo, es decir, el cargo se sustenta en las consecuencias concretas que los accionantes atribuyen a la aplicación de la disposición, antes que a su contenido normativo. En particular, los accionantes reprochan que presuntamente la norma fue aprobada “sin contar con suficiente respaldo o evidencia”, lo que demuestra su mera inconformidad con las normas, más que un problema de constitucionalidad. Finalmente, esta Corte también observa que el cargo no es autónomo pues los accionantes lo vinculan con las normas que fijan el precio mínimo de la leche, sin presentar argumentos individuales que permitan

identificar un argumento sobre la presunta inconstitucionalidad de la disposición transitoria quinta. En definitiva, esta Corte advierte que el argumento planteado cuestiona los efectos que presuntamente tendría la medida, sin demostrar un problema de constitucionalidad y además, no configura un cargo autónomo por sí mismo. Por lo tanto, este Organismo no puede plantear un problema jurídico.

47. En cuanto al cargo señalado en el párrafo 24.4 *supra*, esta Corte observa que los accionantes únicamente se refirieron a los artículos 283, 284, 304, 319, 320, 335 y 336 de la Constitución y señalaron de forma generalizada que la fijación del precio de la leche cruda no está orientada a proteger la producción nacional y que el Estado está en la obligación de promover la productividad, competitividad y estabilidad económica. De este modo, este Organismo evidencia que los accionantes, si bien se refieren a las normas que consideran inconstitucionales (argumento cierto), no explican por qué las normas impugnadas serían incompatibles con los artículos constitucionales alegados (argumento claro), tampoco se observa que su argumento guarde relación directa y concreta con las normas que se impugnan (argumento específico). Asimismo, se evidencia que los accionantes no esgrimieron un argumento que demuestre que plantean un problema de constitucionalidad (argumento pertinente). Por consiguiente, esta Magistratura no formulará un problema jurídico.
48. Sobre el cargo sintetizado en el párrafo 24.5 *supra*, esta Corte observa que los accionantes sostienen de manera general que la LOFPCL no incurre en ninguno de los supuestos previstos en el artículo 133 de la Constitución, ya que no regula instituciones creadas por la Constitución, no guarda vínculo con el funcionamiento de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y tampoco establece disposiciones que afecten el ejercicio de derechos o garantías constitucionales. Al respecto, este Organismo advierte que los accionantes no exponen las razones que permitan comprender por qué se llega a alegar la existencia de una incompatibilidad normativa con la Constitución (argumento claro). Además, no identifican ni desarrollan argumentos respecto del contenido de una norma específica de la ley impugnada (argumento cierto). Por el contrario, se evidencia que los accionantes formulan alegaciones de carácter general dirigidas a la totalidad del cuerpo normativo. En consecuencia, tampoco es posible verificar una relación directa y concreta entre sus argumentos y una disposición infraconstitucional determinada (argumento específico). Asimismo, no presentan razones que permitan evidenciar la existencia de un problema de constitucionalidad (argumento pertinente). En consecuencia, esta Corte no formulará un problema jurídico.
49. En cuanto a los artículos 27, 46.4 y 47.7 de la LOFPCL, este Organismo constata que los accionantes no formularon argumentos autónomos de inconstitucionalidad ni por la forma ni por el fondo sobre cada una de estas normas. Por tal razón, no se formulará un problema jurídico respecto de los artículos en mención, tampoco del artículo 37 del

Reglamento que reproduce el contenido del artículo 27 de la LOFPCL.

50. Finalmente, es necesario mencionar que, en caso de verificarse la inconstitucionalidad por la forma de las normas impugnadas, no será necesario desarrollar el problema jurídico relativo a la inconstitucionalidad por el fondo. Sobre ello, la Corte ha sostenido que, si se estableciera que las disposiciones impugnadas han sido expedidas mediante un procedimiento viciado, esto afectaría a su vigencia y, por tanto, devendría en superfluo examinar si es inconstitucional por los demás cuestionamientos de fondo.⁴² De esta manera, la Corte pasa a resolver los problemas jurídicos de forma planteados.

7. Resolución de los problemas jurídicos

7.1. ¿Los artículos 23, 24, 25 y la disposición transitoria quinta de la LOFPCL son inconstitucionales por la forma al ser contrarios al artículo 226 de la Constitución (principio de competencia) porque la Asamblea Nacional habría invadido las atribuciones del presidente de la República previstas en el artículo 147 números 3 y 10 de la Constitución (definición de la política pública y política exterior)?

51. Esta Magistratura ha señalado que el control constitucional por la forma tiene por objeto verificar que las disposiciones normativas hayan sido expedidas con observancia de los requisitos constitucionales para su formación y emisión.⁴³ En esta línea, el artículo 114 de la LOGJCC determina el alcance del control formal de constitucionalidad de disposiciones legales de origen parlamentario. Así, la referida norma dispone que el control formal debe efectuarse considerando “los principios y reglas previstos en la Constitución y la ley que regula la Función Legislativa [...]”. De este modo, el control formal no solo se circunscribe a verificar el cumplimiento de las distintas etapas del procedimiento legislativo, sino que comprende también el examen de los **requisitos de validez** que habilitan a la Asamblea Nacional para ejercer su potestad normativa. Así corresponde a esta Corte verificar, entre otros aspectos, que la ley haya sido tramitada y aprobada por el **órgano competente**, mediante el procedimiento constitucionalmente previsto y con respeto a los requisitos que garanticen la validez de la formación de la voluntad legislativa.
52. En este contexto, uno de los principios que integra el parámetro de control constitucional por la forma es el **principio de competencia**, previsto en el artículo 226 de la Constitución. Este principio establece un límite al ejercicio del poder público, al

⁴² CCE, sentencia 20-20-IN/25, 01 de mayo de 2025, párr. 105; y, sentencia 49-20-IN/25, 14 de febrero de 2025, párr. 122.

⁴³ CCE, sentencia 9-20-IA/20, 31 de agosto de 2020, párr. 67; sentencia 33-20-IN/21, 05 de mayo de 2021, párr. 57; y, sentencia 20-20-IN/25, 01 de mayo de 2025, párr. 106.

disponer que las instituciones del Estado únicamente pueden ejercer las competencias y facultades que les hayan sido atribuidas por la Constitución y la ley. Por lo que, el control formal de una ley no solo comprende la verificación del procedimiento constitucionalmente previsto para su formación, sino también la determinación de que la Asamblea Nacional, al ejercer su potestad normativa, haya actuado dentro del **ámbito de competencias** que la Constitución le reconoce y no haya ejercido una atribución constitucionalmente reservada a otro órgano del Estado. La referida disposición establece:

Art. 226.- Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras y 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 [...]**” (énfasis agregado).

53. De esta disposición se desprende que el principio de competencia exige que cada órgano del Estado ejerza únicamente las atribuciones que le han sido conferidas por la Constitución y la ley. Este principio resulta particularmente relevante cuando una actuación estatal puede incidir en un ámbito en el que también concurren atribuciones de otros órganos, pues permite delimitar la actuación que corresponde a cada uno y preservar la distribución del ejercicio del poder público. En este sentido, esta Corte ha señalado que el principio de competencia abarca las funciones, competencias y atribuciones que la Constitución confiere a los distintos órganos estatales, entre las cuales se encuentra la **potestad normativa**. Por lo tanto, cuando ejerzan esta potestad al crear normas deben mantenerse dentro del marco competencial que la propia Constitución les ha asignado.⁴⁴ Así, este principio permite **preservar la separación y el equilibrio** entre las distintas funciones del Estado, al impedir que un órgano ejerza potestades que el ordenamiento jurídico ha atribuido a otro. Desde esta perspectiva, la competencia constituye una condición de validez de la formación de la voluntad legislativa y, por tanto, un requisito relevante para determinar la constitucionalidad formal de las disposiciones normativas.
54. En atención a lo anterior, el examen del principio de competencia requiere verificar si la actuación cuestionada se encuentra comprendida dentro del ámbito competencial del órgano estatal. Así, esta Corte ha precisado que la determinación de la competencia supone identificar el órgano constitucional o legalmente habilitado para ejercer una potestad pública o expedir una regulación sobre una materia específica,⁴⁵ considerando para ello la naturaleza de las facultades atribuidas, entre ellas, las de rectoría, planificación, regulación, control o gestión.⁴⁶ Por ello, el control constitucional por la forma no se limita a constatar que la disposición haya sido emitida siguiendo el

⁴⁴ CCE, sentencia 17-18-IN/21, 15 de diciembre de 2021, párr. 39.

⁴⁵ *Ibid*, párr. 36.

⁴⁶ *Ibid*, párr. 43; sentencia 032-17-SIN-CC, 14 de noviembre de 2017, p. 19.

procedimiento legislativo correspondiente, sino que exige verificar que el órgano emisor se encontraba constitucionalmente habilitado para adoptar la regulación cuestionada. En consecuencia, cuando se alegue falta de competencia de un órgano constitucional para emitir una norma, corresponde establecer el alcance de las competencias de ambos órganos y contrastarlas con el contenido y efectos de las disposiciones impugnadas, a fin de determinar si existió una extralimitación competencial incompatible con el artículo 226 de la Constitución.

55. En el caso *in examine*, los accionantes alegan que los artículos 23, 24 y 25 de la LOFPCL son inconstitucionales porque, a su criterio, establecerían una política de precios al regular el mecanismo para la fijación del precio mínimo de sustentación del litro de leche cruda pagada en finca. Asimismo, sostienen que la disposición transitoria quinta de la LOFPCL sería inconstitucional al establecer una restricción temporal al comercio exterior, mediante la prohibición de importar leche en polvo por un periodo de diez años. En opinión de los accionantes, la regulación normativa de esta materia sería de competencia exclusiva del presidente de la República, conforme a las atribuciones previstas en el artículo 147 numerales 3 y 10 de la Constitución. En particular, sostienen que la facultad presidencial para definir y dirigir las políticas públicas de la Función Ejecutiva impediría que la Asamblea Nacional establezca, mediante ley, un “mecanismo de fijación del precio de la leche cruda”. Además, consideran que la prohibición temporal de importar leche en polvo constituiría una injerencia en la atribución presidencial de definir la política exterior, reconocida en el artículo 147 numeral 10 de la Constitución.
56. Por su parte, la Asamblea Nacional sostiene que las disposiciones legislativas cuestionadas no implican la definición de una política pública reservada al Ejecutivo, sino el establecimiento de un marco normativo general dentro del ámbito de sus competencias legislativas. En relación con los artículos 23, 24 y 25 de la LOFPCL, señala que “la indexación del precio de la leche cruda es un mecanismo que utiliza el Estado a través del Ministerio de Agricultura y Ganadería para proteger al pequeño y mediano ganadero, y al relacionarlo con el precio referencial de la leche se protege el costo de producción y una ganancia razonable para el agricultor”. Asimismo, respecto de la disposición transitoria quinta, afirma que la prohibición temporal de importar leche en polvo se justifica en la soberanía alimentaria y el fomento de la producción nacional, pues busca proteger la sostenibilidad y competitividad del sector lácteo. Además, señaló que dichas normas son disposiciones legislativas orientadas a garantizar “el ejercicio de los derechos de sus ciudadanos y con ello, el cuidado de la soberanía alimentaria para los mismos ciudadanos”.
57. A partir de lo expuesto, corresponde a esta Corte delimitar el alcance de las competencias constitucionalmente atribuidas a ambos órganos estatales, a fin de determinar si las disposiciones impugnadas se encuentran dentro del marco

competencial de la Asamblea Nacional o si, por el contrario, inciden en atribuciones reservadas solo al presidente de la República. Para ello, en primer lugar, se revisará el alcance de las atribuciones constitucionalmente atribuidas al presidente de la República en relación con la definición y dirección de las políticas públicas de la Función Ejecutiva y la definición de la política exterior del Estado (arts. 147.3 y 10 CRE). Posteriormente, se analizará el alcance de la potestad normativa de la Función Legislativa (arts. 120.6, 132 y 133 CRE). Este examen permitirá, en primer momento, establecer los ámbitos de actuación de cada órgano.

58. En lo que respecta a la **competencia del presidente de la República** en materia de políticas públicas, el artículo 141 de la Constitución establece que la Función Ejecutiva está integrada por la presidencia y vicepresidencia de la República, los ministerios de Estado y los demás organismos e instituciones necesarios para ejercer, dentro del ámbito de sus competencias, las atribuciones de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales y de los planes que se creen para ejecutarlas. Esta disposición establece el marco orgánico y funcional dentro del cual se desarrolla la actuación de la Función Ejecutiva en materia de políticas públicas. En particular, el número 3 del artículo 147 de la Constitución atribuye al presidente de la República la facultad de “definir y dirigir las políticas públicas de la Función Ejecutiva”. Esta atribución debe ser entendida como la facultad del presidente de la República para establecer las directrices que orientan la acción de la Función Ejecutiva y dirigir su actuación en la formulación e implementación de las políticas públicas nacionales, sin perjuicio de las competencias que la Constitución y la ley atribuyen a los distintos órganos que integran el Estado. Además, para la dirección y ejecución de las políticas públicas, el jefe de Estado se apoya en los ministros de Estado que ejercen “la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo” (art. 154.1 CRE) y en la administración central. En este contexto, las **políticas públicas** pueden entenderse como un conjunto articulado de decisiones, planes, programas y acciones estatales orientados a atender problemas públicos y materializar los fines y derechos reconocidos por la Constitución. En este sentido, esta Corte ha señalado que el principio de competencia atribuye al presidente de la República la potestad de dirigir la acción estatal en materia de políticas públicas nacionales mediante el ejercicio de facultades de rectoría, planificación, ejecución y evaluación, a través de los órganos y entidades que se encuentran bajo su dependencia.⁴⁷ Por tanto, la Constitución no solo reconoce a la Función Ejecutiva una intervención en la implementación de las políticas públicas nacionales, sino que asigna al presidente de la República una competencia específica para definirlas y dirigirlas.

59. El alcance de la atribución presidencial mencionada debe ser comprendida, además,

⁴⁷ CCE, sentencia 32-21-IN/21 y acumulado, 11 de agosto de 2021, párr. 81; y, sentencia 5-24-OP/24, 19 de diciembre de 2024, párr. 70.

en función de la naturaleza de las políticas públicas dentro del orden constitucional, y al ámbito de competencias que corresponde al presidente de la República. Esta Corte ha señalado que las políticas públicas constituyen una garantía para el ejercicio de los derechos, conforme el artículo 85 de la Constitución, y que, en términos generales, son formuladas, ejecutadas, evaluadas y controladas por la Función Ejecutiva.⁴⁸ Asimismo, ha sostenido que el contenido de los derechos se desarrolla progresivamente a través de normas, jurisprudencia y políticas públicas, por lo que estas últimas operan como instrumentos estatales orientados a materializar fines y derechos constitucionales (art. 11.8 CRE).⁴⁹ En este marco, la atribución prevista en el artículo 147 numeral 3 comprende la facultad del presidente de la República para establecer las directrices que orientan la acción de la Función Ejecutiva y dirigen su actuación en la formulación e implementación de las políticas públicas, sin perjuicio de las competencias que la Constitución y la ley atribuyen a los distintos órganos que integran el Estado. De este modo, la competencia presidencial no supone una exclusión de la potestad normativa de otros órganos estatales en materias relacionadas con políticas públicas. Más bien, su alcance radica en preservar en la Función Ejecutiva, y particularmente en la presidencia de la República, la dirección y definición de aquellas políticas públicas nacionales que corresponden a su ámbito constitucional de actuación, enmarcada en los lineamientos constitucionales y legales.

60. Una consideración semejante debe efectuarse respecto de la **política exterior**. El número 10 del artículo 147 de la Constitución atribuye al presidente de la República la facultad de “definir la política exterior”. Esta atribución supone la potestad de establecer los lineamientos y orientaciones que guían la actuación del Estado en el ámbito de sus relaciones internacionales con otros países en temas políticos, sociales, comerciales, entre otros. De este modo, la Constitución reconoce al presidente de la República una competencia específica también para determinar las directrices que orientan la actuación estatal en materia de política exterior, cuya ejecución les corresponde a otros órganos de la función ejecutiva.
61. De lo expuesto se desprende que la Constitución atribuye al presidente de la República competencias específicas de dirección en dos ámbitos relevantes para el presente análisis. Por una parte, el artículo 147 número 3⁵⁰ le confiere la facultad de definir y dirigir las políticas públicas de la Función Ejecutiva, lo que comprende las directrices, planes, programas y acciones estatales orientados a atender problemas públicos y materializar los fines y derechos reconocidos por la Constitución, dentro del ámbito de sus competencias. Por otra parte, el artículo 147 numeral 10⁵¹ le atribuye

⁴⁸ CCE, sentencia 3-19-JP/20 y acumulados, 05 de agosto de 2020, párr. 221.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Art. 147.- Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que determine la ley: 3. Definir y dirigir las políticas públicas de la Función Ejecutiva.

⁵¹ Art. 147.- Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que

expresamente la facultad de definir la política exterior, esto es, establecer los lineamientos y orientaciones que deben guiar la actuación del Estado en sus relaciones internacionales. En ambos casos, se trata de competencias constitucionalmente atribuidas al presidente de la República que determinan un ámbito propio de dirección y definición, en términos del artículo 147 números 3 y 10. Sin embargo, su reconocimiento no supone excluir la intervención de otros órganos y funciones del Estado en materias vinculadas con las políticas públicas o la política exterior. Por el contrario, el ejercicio de las atribuciones presidenciales de dirección y definición debe desarrollarse dentro del marco constitucional y legal y en coordinación con las competencias que, sobre las materias correspondientes, la Constitución y la ley atribuyen a otros órganos estatales.

62. Ahora bien, una vez delimitado el alcance de las competencias presidenciales, corresponde determinar el alcance de la potestad normativa de la **Asamblea Nacional**. El artículo 118 de la Constitución establece que la Asamblea Nacional ejerce la función legislativa, mediante la cual se desarrollan principalmente los contenidos constitucionales, las materias reservadas a la ley y el desarrollo de los derechos. Asimismo, el artículo 120 número 6 de la Constitución atribuye a la Asamblea Nacional la facultad de “expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio”. Esta potestad normativa encuentra su alcance material en el artículo 132⁵² de la Constitución, conforme al cual la Asamblea Nacional aprobará como leyes las **normas generales de interés común**. Además, la misma disposición determina aquellos ámbitos en los que se requiere la expedición de una ley, entre ellos, la regulación del ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, así como otras materias expresamente previstas por la Constitución. Por su parte, el artículo 133⁵³ distingue entre leyes orgánicas y ordinarias y establece las materias que deben ser reguladas mediante ley orgánica. De este conjunto de disposiciones se desprende que la Asamblea Nacional no ejerce únicamente una facultad formal de expedir leyes, sino una potestad normativa amplia constitucionalmente reconocida para desarrollar los contenidos constitucionales, establecer reglas generales de interés común y, además, regular las materias que la Constitución somete a reserva de ley.
63. En consecuencia, esta potestad normativa amplia le permite al legislador establecer el marco jurídico general aplicable a las distintas materias relacionadas con aspectos económicos, sociales, culturales, entre otros, que sean de interés general, incluso cuando estas guarden relación con atribuciones o ámbitos cuya dirección, rectoría, planificación o ejecución corresponde a otros órganos del Estado. De este modo, el

determine la ley: 10. Definir la política exterior, suscribir y ratificar los tratados internacionales, nombrar y remover a embajadores y jefes de misión.

⁵² Art. 132.- La Asamblea Nacional aprobará como leyes las normas generales de interés común.

⁵³ El artículo 133 contempla las materias que deben ser reguladas mediante ley orgánica.

ejercicio de esta potestad puede regular ámbitos en los que también interviene la Función Ejecutiva, incluidas materias relacionadas con la formulación e implementación de políticas públicas. Ello se debe a que la Constitución no establece una separación absoluta entre la facultad normativa de la Asamblea Nacional y la actividad administrativa del presidente de la República, sino, al contrario, esta actividad administrativa está sujeta al principio de legalidad. Así, mientras corresponde a la Asamblea Nacional establecer el marco regulatorio mediante leyes, corresponde a la Función Ejecutiva, dentro del ámbito de sus competencias, desarrollar y ejecutar las políticas públicas operativas y ejercer las demás atribuciones que la Constitución y la ley le confiere.

64. A partir de lo expuesto, esta Corte considera que, para determinar si las disposiciones impugnadas vulneran el principio de competencia previsto en el artículo 226 de la Constitución, corresponde establecer si la Asamblea Nacional se mantuvo dentro del ámbito de su potestad normativa o si, por el contrario, ejerció directamente una atribución constitucionalmente reservada al presidente de la República referente a la definición y ejecución de las políticas públicas y política exterior (art. 147.3 y 10 CRE). Para ello, este Organismo contrastará el contenido y alcance de las medidas impugnadas con las competencias presidenciales previstas en el artículo 147 números 3 y 10 de la Constitución. En primer lugar, se analizarán los artículos 23, 24 y 25 de la LOFPCL, respecto de los cuales los accionantes alegan una eventual invasión de la atribución presidencial de definir y dirigir las políticas públicas de la Función Ejecutiva, prevista en el artículo 147 número 3 de la Constitución. Posteriormente, se examinará la disposición transitoria quinta de la LOFPCL, cuya impugnación se sustenta en una presunta invasión de la atribución presidencial de definir la política exterior, reconocida en el artículo 147 número 10 de la Constitución.
65. En **primer lugar**, corresponde examinar el **artículo 23** de la LOFPCL, disposición que regula la fijación del precio mínimo de sustentación del litro de leche cruda. Para efectos del presente análisis, resulta pertinente reproducir su contenido:

Art. 23.- Fijación del precio mínimo de sustentación del litro de leche cruda. - El ente rector de Agricultura y Ganadería, mediante la emisión de un **informe** que contendrá, costos de insumos de producción, antecedente histórico, metodología, resultados de la investigación del sector lechero, proceso y componente técnico, analizado con base a la normativa específica, se utilizará como fundamento para el pago del precio mínimo de sustentación del litro de leche cruda pagada en finca cuyo valor no podrá ser inferior al establecido en la presente Ley [...] (énfasis añadido).

66. De la norma transcrita se desprende que el artículo 23 de la LOFPCL fija dos elementos esenciales: por una parte, determina que el precio debe sustentarse en un **informe técnico** elaborado por el ente rector de Agricultura y Ganadería, con base en determinados criterios relacionados con los costos de producción y las condiciones del

sector; y, por otra, establece que el valor resultante no podrá ser inferior al **precio mínimo** previsto en la propia Ley. Por tanto, la disposición impugnada no se limita a reconocer una facultad administrativa del ejecutivo para determinar el precio, sino que establece parámetros legales que condicionan el ejercicio de dicha atribución.

67. En **segundo lugar**, corresponde examinar el **artículo 24** de la LOFPCL, disposición que establece el mecanismo para la fijación del precio mínimo de sustentación del litro de leche cruda pagada en finca y determina los **parámetros** que deben aplicarse para su cálculo. Para efectos del presente análisis, resulta pertinente considerar lo que esta norma prescribe:

Art. 24.- Mecanismo de fijación. - El mecanismo para la fijación del precio mínimo de sustentación de litro de leche cruda pagada en finca, es el resultado de la aplicación de los siguientes parámetros:

1. El precio de sustentación al productor de leche cruda se indexa en un 52.4% al precio de venta al público (PVP) del litro (1,000 ml) del producto líder en el mercado lácteo interno que es la leche UHT en funda.
2. Adicional al precio fijado, se considerarán los componentes de calidad higiénica y calidad sanitaria, que deberán ser desarrollados en el Reglamento a la presente Ley para considerar su pago en finca, mismos que no podrán ser inferiores a los desarrollados en el antecedente histórico que ha venido regulando este sector.

68. De la disposición citada se advierte que el artículo 24 de la LOFPCL establece los parámetros legales que deben observarse para la determinación del precio mínimo de sustentación del litro de leche cruda pagada en finca. En particular, dispone, por una parte, que dicho precio se calculará mediante un mecanismo de **indexación** equivalente al 52,4 % del precio de venta al público del litro de leche UHT en funda, identificado como el producto líder del mercado lácteo interno. Y, por otra, prevé que al valor resultante se incorporen **componentes** relacionados con la calidad higiénica y sanitaria de la leche, cuyo contenido y forma de aplicación deberán desarrollarse en el reglamento a la ley. En consecuencia, se trata de una disposición que establece un marco regulatorio de precios en el sector lácteo, cuyos detalles se deben desarrollar reglamentariamente por el ejecutivo.

69. En **tercer lugar**, corresponde examinar el **artículo 25** de la LOFPCL, disposición que regula la proporcionalidad del precio de la leche destinada al consumo humano en función de su presentación comercial y establece una regla aplicable a los productos cuyo contenido difiera de los mil mililitros de leche UHT en funda. Para efectos del presente análisis, resulta necesario citar su contenido:

Art. 25.- Proporcionalidad de presentación comercial.- Las industrias lácteas y en general toda persona natural o jurídica que industrialicen, comercialicen y expendan leche para consumo humano, de diferente tipo y con un contenido distinto a los mil mililitros

de leche UHT en funda u otra presentación comercial, su precio deberá ser directamente proporcional en garantía del consumidor final [...].

70. De la disposición transcrita se advierte que el artículo 25 de la LOFPCL establece una regla general de proporcionalidad comercial aplicable a las distintas presentaciones de leche destinadas al consumo humano. En particular, dispone que cuando las industrias lácteas o cualquier persona natural o jurídica industrialicen, comercialicen o expendan leche en presentaciones distintas al litro de leche UHT en funda, el precio de venta deberá guardar una relación directamente proporcional con el contenido del producto. Con ello, la norma incorpora un criterio general de comercialización orientado a garantizar la transparencia en el mercado y la protección del consumidor frente a prácticas que puedan inducir a error o confusión respecto de la cantidad, el precio o la presentación del producto. En consecuencia, se trata de una disposición regulatoria que establece una regla aplicable a la comercialización de productos lácteos, orientada a garantizar una relación proporcional entre el contenido y precio de la leche comercializada en protección del consumidor.
71. Una vez identificado el contenido y alcance de los artículos 23, 24 y 25 de la LOFPCL, corresponde contrastarlos con la atribución conferida al presidente de la República por el artículo 147 número 3 de la Constitución. Como se señaló anteriormente, la facultad presidencial de definir y dirigir las políticas públicas comprende la determinación de las directrices que orientan la actuación gubernamental y su concreción mediante un conjunto articulado de decisiones, planes, programas y acciones estatales dirigidos a atender problemas públicos y materializar los fines y derechos reconocidos por la Constitución. En este contexto, corresponde determinar si las disposiciones impugnadas constituyen el ejercicio de dicha atribución presidencial o si, por el contrario, se limitan a establecer regulaciones en ejercicio de la potestad normativa de la Asamblea Nacional. Para efectuar esta distinción, es necesario considerar no solo la naturaleza de las atribuciones presidenciales, sino también el marco constitucional que regula la intervención del Estado en la economía y, particularmente, las competencias que la propia Constitución atribuye a la Asamblea Nacional para establecer, mediante ley, toda regulación para hacer efectivos los derechos y desarrollar los principios que rigen el sistema económico (art. 132.1 y 133.2 CRE).
72. Bajo este marco, los artículos 23, 24 y 25 de la LOFPCL contienen reglas de alcance general relacionadas con la producción, comercialización y determinación del precio de la leche cruda. En particular, el artículo 23 establece los elementos que deben considerarse para la fijación del precio mínimo de sustentación y dispone que esta se sustente en un informe elaborado por el ente rector de Agricultura y Ganadería; el artículo 24 determina el mecanismo de cálculo y establece parámetros para su aplicación; y el artículo 25 incorpora una regla de proporcionalidad entre el contenido y el precio de las distintas presentaciones de leche destinadas al consumo humano. De

este modo, las disposiciones impugnadas no adoptan una decisión administrativa concreta para ejecutar una política pública previamente definida, sino que establecen un marco regulatorio y parámetros que determinan las condiciones que deben observar los distintos actores que intervienen en la cadena productiva láctea. Ahora bien, el hecho de que estas disposiciones incidan en una materia que puede ser objeto de políticas públicas no determina, por sí mismo, que la Asamblea Nacional haya ejercido la atribución presidencial prevista en el artículo 147 numeral 3 de la Constitución. Así, el artículo 23 de la LOFPCL, mantiene la intervención del ente rector de Agricultura y Ganadería en la determinación del precio, al exigir que esta se sustente en un informe técnico que considere los costos de producción, antecedentes históricos, metodología y resultados de la investigación del sector. Asimismo, el artículo 24 de la LOFPCL remite al reglamento el desarrollo de los componentes relativos a la calidad higiénica y sanitaria de la leche. Esta remisión legal reconoce y habilita el ejercicio de la potestad reglamentaria del presidente de la República, en cuanto permite desarrollar y viabilizar la aplicación de las reglas establecidas por la ley dentro del ámbito de las competencias de la Función Ejecutiva, sin contravenir ni alterar el contenido legal (art. 147.13 CRE). En este sentido, las previsiones señaladas permiten advertir que tanto la aplicación como el desarrollo técnico de las reglas establecidas por la ley corresponden a la administración pública central, dentro del ámbito de sus respectivas competencias. De igual manera, el artículo 25 de la LOFPCL establece una regulación general para la comercialización de las distintas presentaciones de leche, al exigir que exista una relación proporcional entre su contenido y precio. Por su contenido, esta disposición regula las condiciones bajo las cuales los particulares pueden desarrollar una actividad de comercialización y se vincula con la protección del consumidor. En este sentido, aunque las reglas previstas en los artículos 23, 24 y 25 de la LOFPCL puedan influir en la determinación de ciertos objetivos de la política pública en el sector lácteo, ello no implica, por sí mismo, que la Asamblea Nacional haya asumido la definición o dirección de una política pública. Es más, es obligación del Ejecutivo atenerse en la formación de las políticas públicas a lo que dispone la Constitución y la ley, sobre todo para la realización de los derechos constitucionales.

73. A lo anterior se suma que la regulación establecida en los artículos 23, 24 y 25 de la LOFPCL guarda relación directa con los principios y objetivos que la propia Constitución establece para el régimen económico. En efecto, el artículo 283 dispone que el sistema económico es social y solidario, reconoce al ser humano como sujeto y fin y propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado. En concordancia con ello, el artículo 284 establece, entre los objetivos de la política económica, asegurar una adecuada distribución del ingreso y de la riqueza, incentivar la producción nacional y promover intercambios justos y complementarios. Asimismo, el artículo 334 número 1 dispone que corresponde al Estado promover el acceso equitativo a los factores de producción, evitando la concentración o acaparamiento y suprimiendo las desigualdades en su acceso. Por lo que, estas disposiciones permiten

advertir que la Constitución no concibe el funcionamiento del mercado como un ámbito ajeno a la regulación legislativa. Por el contrario, establece un modelo económico en el que el Estado, a través de la Asamblea Nacional, debe adoptar regulaciones legislativas dirigidas a preservar condiciones de equilibrio, evitar desigualdades y garantizar que los beneficios de la actividad económica se distribuyan de manera compatible con los fines constitucionales. En consecuencia, la regulación legislativa destinada a establecer garantías que permitan evitar situaciones de desequilibrio o asimetría dentro de una determinada cadena productiva encuentra fundamento en el marco constitucional y se encuentra comprendida en el ámbito de las competencias que la Constitución atribuye a la Asamblea Nacional, como órgano de la función legislativa encargado del desarrollo de los contenidos constitucionales.

74. Esta habilitación constitucional se encuentra aún más reforzada por los artículos 335 y 336 de la Constitución. El primero establece que el Estado regulará, controlará e intervendrá, cuando sea necesario, en los intercambios y transacciones económicas. De igual forma, dispone que se establecerá una política de precios orientada a proteger la producción nacional, así como mecanismos para evitar prácticas de monopolio, oligopolio, abuso de posición de dominio y otras prácticas de competencia desleal. En el mismo sentido, el artículo 336 dispone que el Estado impulsará y velará por el comercio justo como medio de acceso a bienes y servicios de calidad y promoverá la competencia en igualdad de condiciones y oportunidades. Desde esta perspectiva, los artículos 23, 24 y 25 de la LOFPCL son una regulación legislativa constitucionalmente habilitada, pues concretan, en el ámbito de la cadena productiva láctea, estos mandatos constitucionales de intervención y regulación económica. La fijación de un precio mínimo de sustentación del litro de leche, la determinación de parámetros legales para su cálculo y la exigencia de proporcionalidad entre el contenido y el precio de las distintas presentaciones de leche establecen condiciones generales destinadas a ordenar las relaciones económicas entre los distintos actores de la cadena. En particular, estas reglas pueden contribuir a evitar que las diferencias en el poder económico o en la capacidad de negociación se traduzcan en relaciones desproporcionadas que perjudiquen a los actores que se encuentran en una posición de mayor vulnerabilidad, como los pequeños y medianos productores. Así, la finalidad de establecer condiciones que permitan una relación más equilibrada entre los distintos participantes de la cadena productiva láctea resulta compatible con el modelo económico previsto en el artículo 283 y con lo dispuesto en los artículos 284, 334, 335 y 336 de la Constitución. La regulación legislativa de estas condiciones no supone que la Asamblea Nacional haya reemplazado al presidente de la República en su atribución constitucional de definir o dirigir una política pública del sector lácteo; supone, más bien, que ha ejercido una competencia normativa que la Constitución le reconoce para establecer el marco jurídico dentro del cual deben desarrollarse las relaciones económicas de este sector, en ejercicio de su potestad normativa (art. 132.1. y 133.2 CRE) y en atención a mandatos constitucionales que habilitan y orientan la

intervención estatal en la economía. Por otro lado, el jefe de Estado está obligado en la definición y diseño de las políticas públicas a seguir los mandatos establecidos en la Constitución y en la ley.

75. Por lo expuesto, los artículos 23, 24 y 25 de la LOFPCL se mantienen dentro del ámbito de la potestad normativa de la Asamblea Nacional, pues establecen regulaciones destinadas a desarrollar los derechos y principios constitucionales aplicables a la actividad económica y a establecer regulaciones que favorezcan relaciones equilibradas entre los distintos actores de la cadena productiva láctea. Por tanto, no se advierte que la Asamblea Nacional al expedir los artículos 23, 24 y 25 de la LOFPCL haya ejercido la atribución conferida al presidente de la República por el artículo 147 numeral 3 de la Constitución ni, en consecuencia, que haya vulnerado el principio de competencia previsto en el artículo 226 de la Constitución.
76. **Por último**, corresponde analizar la **disposición transitoria quinta** de la LOFPCL, también impugnada por los accionantes, mediante la cual se establece una **prohibición temporal** a la importación de leche en polvo por un período de diez años, durante el cual deberán generarse las condiciones necesarias para que el sector pueda competir en mejores condiciones. Para efectos del presente análisis, resulta pertinente atender al contenido de la disposición, que establece:

Disposición Transitoria Quinta.- Prohíbase la importación de leche en polvo por los próximos diez años mientras se generan las condiciones para que el sector pueda competir en mejores condiciones.

77. De su contenido se desprenden dos elementos. Por una parte, establece una prohibición general de importar leche en polvo durante un periodo determinado; y, por otra, vincula temporalmente dicha medida con el objetivo de generar condiciones que permitan al sector lácteo nacional competir en mejores condiciones. En consecuencia, la disposición regula una condición concreta bajo la cual puede desarrollarse el comercio exterior de este producto durante un tiempo determinado. En este contexto, el artículo 304 de la Constitución establece los objetivos de la política comercial, entre ellos, el de **fortalecer el aparato productivo y la producción nacionales**; contribuir a la soberanía alimentaria; y, regular, promover y ejecutar acciones destinadas a la inserción estratégica del país en la economía mundial. A su vez, el artículo 306 de la Constitución dispone que el Estado propiciará las **importaciones** necesarias para los objetivos del desarrollo y desincentivará aquellas que **afecten negativamente a la producción nacional**, a la población o a la naturaleza.
78. De estas disposiciones constitucionales se desprende que la regulación de las importaciones forma parte del ámbito de la política comercial y del comercio exterior. Sin embargo, esta delimitación competencial no implica que toda regulación

legislativa que incida en el comercio exterior constituya, por ese solo hecho, una definición de la política exterior reservada al presidente de la República. En efecto, la Constitución diferencia entre la política exterior concreta, cuya definición y formulación corresponde al jefe de Estado conforme al artículo 147 numeral 10, y la regulación normativa del comercio exterior, cuyos principios han sido establecidos constitucionalmente, y cuyo desarrollo le corresponde a la Asamblea Nacional como órgano de la función legislativa (art. 120.6 CRE). Por el contrario, se debe tomar siempre en cuenta que la definición y formulación de políticas públicas siempre deben ajustarse al marco constitucional y legal establecido.

79. En el caso concreto, la medida impugnada no atribuye a la Asamblea Nacional funciones de formulación, ejecución o administración del régimen de comercio exterior, sino que establece directamente una regulación transitoria aplicable a las importaciones de leche en polvo durante un periodo determinado. En este sentido, su contenido corresponde al establecimiento de una regulación legal sobre una actividad económica y comercial, materia respecto de la cual la Asamblea Nacional ejerce su potestad normativa mediante la expedición de leyes, en cumplimiento de su función originaria: crear normas de interés general que manden, prohíban o permitan (arts. 118, 120.6 y 132 CRE). Su contenido se circunscribe a establecer, con carácter temporal, una restricción a la importación de un determinado producto, con la finalidad expresa de generar condiciones favorables para la competitividad del sector lácteo nacional. Por tanto, la medida tiene un contenido predominantemente de incentivo a la producción nacional y de desincentivo a la importación de un producto que afecta negativamente a la producción nacional, según el criterio del legislador y en uso de su libertad de configuración. En consecuencia, la finalidad perseguida por la disposición impugnada se encuentra vinculada con la regulación del comercio exterior y con objetivos de política comercial, y no con la definición y formulación de una política exterior concreta en los términos del artículo 147 numeral 10 de la Constitución.
80. Por lo dicho, esta Corte no advierte que la Asamblea Nacional haya invadido la competencia del presidente de la República en la definición de la política exterior (art. 147.10 CRE). En consecuencia, la disposición transitoria de la LOFPCL no vulnera el principio de competencia previsto en el artículo 226 de la Constitución.
81. Por todo lo expuesto, esta Corte concluye que los artículos 23, 24 y 25 y la disposición transitoria quinta de la LOFPCL no son contrarios al artículo 226 de la Constitución.
82. En razón de que no se ha constatado vulneración alguna en el problema jurídico de forma, corresponde pasar al análisis de fondo de los argumentos planteados respecto de las normas impugnadas.

7.2. ¿Los artículos 23 y 24 de la LOFPCL y los artículos 41, 42, 43, 44 del Reglamento transgreden el artículo 66 números 15 y 16 de la Constitución,

ya que establecerían una regulación para la fijación del precio mínimo de sustentación del litro de leche cruda pagada en finca que restringiría sus derechos a desarrollar actividades económicas y a la libertad de contratación entre las partes?

83. El artículo 66 numeral 15 de la Constitución establece: “Se reconoce y garantizará a las personas: [...]15. El derecho a **desarrollar actividades económicas**, en forma individual o colectiva, conforme a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental (énfasis añadido)”. La Corte Constitucional ha definido a este derecho como el derecho de libertad que permite a la población efectuar actividades para generar ganancia en su beneficio, que finalmente le permitirá tener una vida digna, pero que contiene un límite a su ejercicio que se constituye en el cumplimiento de lo contemplado en la Constitución, la ley, y las decisiones legítimas de autoridad competente, debiendo relacionarse con los principios de **solidaridad, responsabilidad social y ambiental**.⁵⁴ Asimismo, ha entendido que este derecho se configura como “una forma de reconocimiento de la capacidad organizadora del ser humano de los diferentes insumos y factores de la economía, de su aptitud para disponer y emprender individual y colectivamente”.⁵⁵
84. De manera relacionada, el artículo 66 número 16 de la Constitución reconoce al derecho a la **libertad de contratación**. Sobre su contenido, la Corte ha mencionado que este derecho implica la decisión de celebrar contratos y determinar su contenido, así como de fijar las condiciones, limitaciones, modalidades, formalidades, plazos y demás particularidades, que estarán regidas por la autonomía de la voluntad de los contratantes, dentro del marco constitucional y legal vigente en el Ecuador.⁵⁶ En este sentido, esta Magistratura ha referido que los derechos a desarrollar actividades económicas y a la libertad de contratación **no son absolutos** y, en consecuencia, son susceptibles de límites o condiciones de configuración legislativa⁵⁷ que no resultan automáticamente inconstitucionales. Así, el derecho recogido en el artículo 66 número 16 de la Constitución encuentra sus contornos para su ejercicio en el cumplimiento de las regulaciones y limitaciones previstas en la Constitución, la ley, y las decisiones legítimas de autoridad competente.⁵⁸ Estas pueden estar fundadas en principios de índole social, ambiental y, particularmente de orden público. Por ejemplo, estas regulaciones y limitaciones pueden incluir provisiones respecto de campos que por su

⁵⁴ CCE, sentencia 001-18-SEP-CC, 03 de enero de 2018, p. 26.

⁵⁵ CCE, sentencia 47-15-IN/21, 10 de marzo de 2021, párr. 85.

⁵⁶ CCE, sentencia 171-14-SEP-CC, caso No. 0884-12-EP, p. 15.

⁵⁷ El principio de libre configuración legislativa habilita al legislador para que configure el andamiaje normativo de un derecho, teniendo como límite en la Constitución. Así, en materia de debido proceso judicial, el legislador tiene amplios márgenes de apreciación en la construcción de las regulaciones procesales para establecer la ritualidad o sustanciación de distintos asuntos, respetando, desde luego, límites mínimos para este ejercicio. Ver sentencia 2-14-IN/21 y acumulado, 24 de noviembre de 2021, párr. 70.

⁵⁸ CCE, sentencia 66-16-IN/25, 06 de febrero de 2025, párr. 30; sentencia 37-22-IN/24, 05 de diciembre de 2024, párr. 73; y, sentencia 001-18-SEP-CC, caso 0332-12-EP, 03 de enero de 2018, p. 26.

propia naturaleza requieren la intervención del Estado,⁵⁹ tal como podrían ser aquellos relacionados con los sectores estratégicos, la economía, el mercado, o relaciones laborales. Por tanto, de ser necesario, la libertad de contratación puede ser objeto de regulaciones y requisitos legales razonables, a fin de evitar abusos⁶⁰ en contra de trabajadores, consumidores, productores o la naturaleza.⁶¹

85. Ahora bien, en el caso *in examine*, los accionantes sostienen que la regulación para la fijación del precio mínimo de sustentación del litro de leche cruda pagada en finca, prevista en los artículos 23 y 24 de la LOPFL, no contribuiría a proteger la producción nacional de leche. Más bien, dicha medida restringiría los derechos a desarrollar actividades económicas y a la libertad de contratación, en tanto impediría a los particulares negociar libremente la leche cruda y determinar, de común acuerdo, su precio en función de factores como su calidad, los costos de producción, la oferta y la demanda. Asimismo, señalan que las normas impugnadas no persiguen un fin constitucionalmente válido y carecen de proporcionalidad.
86. En este contexto, le corresponde a esta Corte determinar si la regulación para la fijación del precio mínimo de sustentación del litro de leche cruda pagada en finca, prevista en los artículos 23 y 24 de la LOFPCL y, por unidad normativa, en los artículos 41 al 44 de su Reglamento, constituye una medida legítima para restringir el derecho a realizar actividades económicas (art. 66.15 CRE) y el derecho a la libertad de contratación (art. 66.16 CRE) alegado por los accionantes. Para el efecto, se aplicará el test de proporcionalidad previsto en el artículo 3 numeral 2 de la LOGJCC, a partir de sus cuatro elementos: **a)** fin constitucionalmente válido; **b)** idoneidad; **c)** necesidad; y **d)** proporcionalidad en estricto sentido.⁶²

a) Fin constitucionalmente válido

87. Esta Corte ha señalado que para que una medida persiga un fin constitucionalmente válido aquella debe tener como horizonte el cumplimiento de un objetivo o meta prevista en la Constitución, o debe buscar proteger derechos constitucionales.⁶³ Por ello, corresponde en primer lugar identificar el objetivo que persiguen las normas impugnadas y verificar si dicho fin encuentra sustento en la Constitución.

⁵⁹ CCE, sentencia 95-20-IN/24, 28 de noviembre de 2024, párr. 85.

⁶⁰ CCE, sentencia 37-22-IN/24, 05 de diciembre de 2024, párr. 74; y, sentencia 38-19-IN/21, 15 de diciembre de 2021, párr. 74.

⁶¹ CCE, sentencia 95-20-IN/24, 28 de noviembre de 2024, párr. 86; y, sentencia 47-15-IN/21, 10 de marzo de 2021, párr. 86.

⁶² LOGJCC, artículo 3 numeral 2: “Cuando existan contradicciones entre principios o normas, y no sea posible resolverlas a través de las reglas de solución de antinomias, se aplicará el principio de proporcionalidad. Para tal efecto, se verificará que la medida en cuestión proteja un fin constitucionalmente válido, que sea idónea, necesaria para garantizarlo, y que exista un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional”.

⁶³ CCE, sentencia 7-15-IN/21, 07 de abril de 2021, párr. 32.

88. En el presente caso, la medida cuestionada consiste en la regulación para la fijación del precio mínimo de sustentación del litro de leche cruda pagada en finca. Para determinar si esta medida persigue un fin constitucionalmente válido, resulta necesario considerar el marco constitucional que regula la intervención estatal en las relaciones económicas y, particularmente, en los mercados. Al respecto, los artículos 335 y 336 de la Constitución establecen:

Art. 335.- 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 de abuso de posición de dominio en el mercado y otras prácticas de competencia desleal (énfasis añadido).

Art. 336.- El Estado impulsará y velará por el **comercio justo** como medio de acceso a bienes y servicios de calidad, que **minimice las distorsiones de la intermediación** y promueva la sustentabilidad.

El Estado asegurará la transparencia y eficiencia en los mercados y fomentará la competencia en igualdad de condiciones y oportunidades, lo que se definirá mediante ley (énfasis añadido).

89. De estas disposiciones se desprende que la Constitución no concibe el funcionamiento del mercado como un ámbito ajeno a la intervención estatal. Por el contrario, reconoce expresamente la facultad y, en determinados supuestos, el deber del Estado de regular, controlar e intervenir en los intercambios y transacciones económicas. De manera específica, el artículo 335 establece que el Estado definirá una política de precios orientada a proteger la producción nacional, mientras que el artículo 336 le impone el deber de impulsar y velar por el comercio justo, minimizar las distorsiones de la intermediación, promover la sustentabilidad, asegurar la transparencia y eficiencia de los mercados y fomentar la competencia en igualdad de condiciones y oportunidades. Estos mandatos constitucionales adquieren particular relevancia en el presente caso, pues la medida cuestionada se inserta en una actividad económica que involucra una cadena de producción, transformación y comercialización de un producto de origen nacional –leche–. En este sentido, el artículo 1 de la LOFPCL establece que su objeto es establecer el régimen legal y administrativo destinado a “promover, regular, asegurar, garantizar y fortalecer la producción primaria de leche cruda”, así como afianzar los distintos procesos que integran la cadena láctea, desde la obtención de la materia prima hasta su comercialización y expendio. Asimismo, la propia ley establece obligaciones para los distintos sectores que integran dicha cadena, entre ellas aquellas relacionadas con las condiciones higiénicas y sanitarias que garanticen la inocuidad y trazabilidad de los productos.

90. Así, la finalidad perseguida por la medida cuestionada puede ser comprendida dentro del marco constitucional que habilita la intervención estatal en el mercado para proteger la producción nacional (art. 335 CRE) y promover condiciones de comercio justo (art. 336 CRE), en concordancia con el artículo 281, numeral 10, que establece la obligación del Estado de fortalecer el desarrollo de organizaciones y redes de productores y consumidores, y con el artículo 284, numeral 2, orientado a incentivar la producción nacional. En particular, la regulación para la fijación del precio mínimo de sustentación del litro de leche cruda pagada en finca se encuentra vinculada con la finalidad legislativa de fortalecer la producción primaria de leche cruda y con los mandatos constitucionales orientados a proteger la producción nacional, evitar distorsiones en los intercambios económicos y promover relaciones comerciales desarrolladas en condiciones de equidad dentro de la cadena láctea, en especial, con el pequeño y mediano productor.
91. Por lo tanto, este Organismo verifica que la medida persigue un fin constitucionalmente válido, pues busca proteger y fortalecer la producción nacional de leche cruda, así como promover condiciones de comercio justo dentro de la cadena láctea, conforme lo dispuesto en los artículos 335 y 336 de la Constitución.

b) Idoneidad

92. En cuanto al criterio de idoneidad, este Organismo ha señalado que una medida es idónea cuando resulta adecuada para contribuir a la consecución del fin constitucional que persigue. En este sentido, la restricción de un derecho debe constituir un medio que guarde una relación de contribución con la finalidad constitucionalmente válida identificada. Por consiguiente, una medida no será idónea cuando no contribuya de forma alguna a la consecución de dicha finalidad.⁶⁴
93. Como se determinó previamente, la regulación para la fijación del precio mínimo de sustentación del litro de leche cruda pagada en finca persigue, entre otras, la finalidad de proteger y fortalecer la producción nacional de leche cruda y promover condiciones de comercio justo dentro de la cadena láctea. En particular, la medida se encuentra dirigida a proteger al productor, especialmente al pequeño y mediano productor, frente a condiciones de negociación que podrían colocarlo en una posición de desventaja respecto de los demás actores que intervienen en dicha cadena. En este contexto, la fijación de un precio mínimo de sustentación del litro de leche pagado en finca constituye un mecanismo que contribuye a reducir los efectos que una posición de negociación desfavorable podría generar para los productores de leche cruda, particularmente cuando esta se traduce en condiciones de retribución inequitativas. En efecto, al establecer un mecanismo que determine un umbral mínimo para el precio

⁶⁴ CCE, sentencia 11-18-CN/19, 12 de junio de 2019, párr. 110; y, sentencia 61-18-IN/23, párr. 44.

pagado en finca, la medida limita la posibilidad de que el precio de adquisición de la materia prima sea determinado exclusivamente por el poder de negociación de los actores que se encuentran en etapas posteriores de la cadena productiva.

94. De este modo, la regulación establece una condición mínima de intercambio que debe ser observada en las transacciones de leche cruda y, con ello, puede contribuir a generar condiciones más equilibradas para la participación de los productores en el mercado. Esta relación de contribución resulta particularmente relevante en una actividad económica caracterizada por la intervención de distintos actores que participan en etapas sucesivas de la cadena láctea. En tales circunstancias, la protección del productor primario no se limita a asegurar su participación en el mercado, sino que también se vincula con la promoción de condiciones de comercio justo y de retribución equitativa, así como con la protección y el fortalecimiento de la producción nacional de leche cruda.
95. En consecuencia, esta Corte verifica que la medida cumple con el criterio de **idoneidad**, pues la fijación de un precio mínimo de sustentación para la leche cruda pagada en finca constituye un mecanismo que contribuye a corregir la relación estructuralmente asimétrica entre productores y comercializadores dentro de la cadena láctea y garantizar condiciones de retribución equitativas para los pequeños y medianos productores. Esta asimetría se explica, entre otros factores, por la distinta capacidad de negociación de los sujetos que intervienen en la cadena. Los productores, especialmente los pequeños y medianos, generalmente cuentan con menos capacidad para negociar el precio de la leche que los comercializadores, quienes por su posición pueden establecer de forma directa las condiciones de compra,⁶⁵ como lo señaló la Asamblea Nacional. Por tanto, al existir una relación de contribución entre la medida y el fin constitucionalmente válido previamente identificado, este Organismo concluye que la medida es idónea.

c) Necesidad

96. Para determinar la necesidad de una medida, esta Corte ha señalado que debe verificarse si, entre las alternativas disponibles para alcanzar el fin constitucionalmente válido, existe otra que sea igualmente idónea y que implique una menor afectación a los derechos involucrados. En este sentido, el examen de necesidad exige verificar si,

⁶⁵ La Asamblea Nacional señaló que la indexación del precio de la leche es un mecanismo que utiliza el Estado a través del Ministerio de Agricultura y Ganadería para proteger al pequeño y mediano ganadero y al relacionarlo con el precio referencial de la leche se protege el costo de producción y una ganancia razonable para el agricultor. Ganancia que no puede estar por debajo del costo de producción ni del precio mínimo de sustentación. Asimismo, el Colectivo “FE POR LA LECHE”, en su escrito *amicus curiae* señaló que la fijación de un precio mínimo de leche pagada en finca “ha permitido reducir las asimetrías e imposición de mercado de una parte de la industria láctea que con su actuar viene perjudicando la seguridad y soberanía alimentaria”.

prima facie, existe evidentemente otra medida idónea que afecte en menor grado, considerando la potestad de libre configuración que le asiste al legislador como órgano democráticamente electo.

97. En el presente caso, como se señaló, los artículos 23 y 24 de la LOFPCL y 41 al 44 del Reglamento, en lo principal, regulan un mecanismo para determinar el precio mínimo de sustentación de la leche cruda pagada en finca. Por una parte, el artículo 23 de la LOFPCL y 41 del Reglamento, establecen que la determinación del precio mínimo de sustentación de la leche cruda debe sustentarse en un informe técnico elaborado por el ente rector de Agricultura y Ganadería, con base en criterios relacionados con los costos de producción, los antecedentes históricos, las condiciones del sector y demás componentes técnicos, y dispone que el valor resultante no podrá ser inferior al mínimo previsto en la propia ley. Por otra parte, los artículos 24 de la LOFPCL y 42 al 44 del Reglamento establecen los parámetros legales para la determinación de dicho precio, entre ellos, un mecanismo de indexación equivalente al 52,4 % del precio de venta al público del litro de leche UHT en funda, así como la consideración de componentes relacionados con la calidad higiénica y sanitaria de la leche y la excepcionalidad del pago en los centros de acopio.
98. De este modo, los artículos impugnados no establecen una regulación que elimine la posibilidad de producir, comercializar o contratar respecto de la leche cruda, ni determinan de manera íntegra las condiciones de las relaciones comerciales. Su intervención se concreta en establecer parámetros mínimos y obligatorios respecto del precio de sustentación del litro de la leche. En particular, la determinación concreta del precio mínimo requiere la intervención técnica del ente rector y debe considerar las condiciones del sector, mientras que las partes mantienen la posibilidad de negociar las demás condiciones de sus relaciones comerciales dentro del marco establecido por la ley. Por ello, para evaluar la necesidad de la medida, corresponde determinar si existen alternativas igualmente idóneas para proteger al productor y promover condiciones de comercio justo que, sin establecer estos límites regulatorios, hubieran generado una menor afectación a los derechos alegados.
99. Así, una alternativa menos restrictiva para alcanzar el objetivo de proteger al pequeño y mediano productor podría consistir en dejar la determinación del precio exclusivamente a la negociación entre los actores de la cadena láctea, acompañada de mecanismos de información, supervisión o control de eventuales prácticas abusivas. Sin embargo, esta alternativa no ofrecería un nivel de protección equivalente al de la medida impugnada. Ello, debido a que la existencia de una relación asimétrica entre productores y comercializadores puede incidir en la capacidad efectiva de negociación del productor primario y generar condiciones en las que el precio acordado no permita cubrir adecuadamente los costos de producción o garantizar una retribución razonable. En tales circunstancias, la sola libertad de negociación no asegura, por sí misma, la

consecución del fin constitucional identificado. Otra alternativa podría consistir en establecer únicamente mecanismos de fomento, incentivos económicos o asistencia técnica dirigidos a los pequeños y medianos productores, sin recurrir a la fijación de un precio mínimo para la leche cruda pagada en finca.

- 100.** Si bien estas medidas podrían contribuir a proteger al pequeño y mediano productor, estas no resultarían igualmente de eficaces que la medida adoptada por el legislador, pues no garantizarían que los pequeños y medianos productores obtengan al menos un precio mínimo en la venta de leche en sus negociaciones con los demás actores de la cadena láctea. En efecto, aun cuando se implementarán mecanismos de apoyo económico o asistencia técnica, la libre negociación podría conducir a la fijación de precios inferiores al mínimo establecido, particularmente en contextos históricos caracterizados por una desigual capacidad de negociación entre productores y comercializadores. En consecuencia, no permitirían atender de manera directa la asimetría existente en el poder de negociación entre los distintos participantes de dicha cadena.
- 101.** Por ello, aunque tales mecanismos podrían complementar la medida examinada, no resultarían igualmente eficaces para asegurar que, particularmente, los pequeños y medianos productores reciban una retribución que no sea inferior al umbral mínimo establecido legalmente y, de este modo, contribuir a garantizar condiciones de comercio justo dentro de la cadena láctea. Frente a estas alternativas y otras similares, el mecanismo adoptado por el legislador permite alcanzar el fin constitucionalmente válido, sin que se constaten otras medidas con la misma eficacia y que restrinjan en menor medida los derechos a desarrollar actividades económicas y libertad de contratación. Por lo que, la medida cumple con el criterio de necesidad.

d) Proporcionalidad

- 102.** El parámetro de proporcionalidad en sentido estricto exige determinar si la limitación derivada de la medida impugnada resulta excesiva en comparación con la importancia y el grado de satisfacción del fin constitucional que dicha medida promueve. Por ello, corresponde valorar, de un lado, la intensidad de la intervención en los derechos afectados y, de otro, la importancia y el grado de satisfacción del principio o fin constitucional que la medida promueve.⁶⁶
- 103.** En el presente caso, los accionantes manifiestan que la fijación del precio mínimo de la leche cruda pagado en finca vulnera sus derechos a realizar actividades económicas y el derecho a la libertad de contratación (art. 66.15 y 16 CRE), por cuanto no les

⁶⁶ CCE, sentencia 89-21-IN/23, 25 de octubre de 2023, párr. 72; y, sentencia 56-22-IN/26, 23 de abril de 2026, párr. 61.

permitiría comercializar libremente el litro de leche cruda y tampoco les permitiría fijar el precio de mutuo acuerdo, en función de su calidad, costos de producción, oferta y demanda. Frente a ello, la Asamblea Nacional afirma que la indexación del precio de la leche es un mecanismo que utiliza el Estado a través del Ministerio de Agricultura y Ganadería para proteger al pequeño y mediano ganadero y, al relacionarlo con el precio referencial de la leche, se protege el costo de producción y una ganancia razonable para el agricultor. Ganancia que no puede estar por debajo del costo de producción ni del precio mínimo de sustentación.⁶⁷ En similar sentido, durante el debate legislativo se identificaron dificultades relacionadas con la remuneración que recibían los pequeños productores por la leche cruda, al señalarse que “el trabajo de los pequeños productores no ha sido compensado [debido a que], el precio de la leche no se ha respetado ni tampoco ha existido control por parte de las entidades correspondientes”.⁶⁸ Asimismo, se destacó que la regulación incorporaba “mecanismos de apoyo y negociación directa entre productores y consumidores, micro, pequeños y medianos empresarios y productores de alimentos, para protegerlos [frente a] condiciones favorables en la comercialización de sus productos”.⁶⁹ Por su parte, el MAG señala que el objetivo del artículo 24 de la LOFPCL es “garantizar el cumplimiento de los derechos y un trato justo [a quienes] son parte de la producción y comercialización de la leche [...], considerando al pequeño y mediano productor ganadero como la parte más vulnerable dentro de esta cadena productiva”.⁷⁰

- 104.** A efectos de determinar la intensidad de esta medida, esta Corte observa que los artículos 23 de la LOFPCL y 41 del Reglamento no establece directamente un precio único e invariable para la leche cruda, sino que determina que su fijación debe sustentarse en un informe técnico elaborado por el ente rector de Agricultura y Ganadería, con base en criterios relacionados con los costos de producción, antecedentes históricos, metodología, resultados de la investigación del sector y demás componentes técnicos. A su vez, establece que el valor resultante no podrá ser inferior al mínimo previsto en la propia ley. De manera complementaria, los artículos 24 de la ley y 42 al 44 del Reglamento establecen los parámetros legales que deben observarse para determinar dicho precio mínimo, entre ellos, la indexación del 52,4 % al precio de venta al público del litro de leche UHT en funda, así como la consideración de componentes relacionados con la calidad higiénica y sanitaria. En conjunto, los artículos 23 y 24 de la LOFPCL introducen una limitación a la libertad de contratación, en la medida en que impiden que las partes acuerden un precio inferior al mínimo de sustentación del litro de leche cruda determinado conforme al mecanismo legal. Sin embargo, la intervención no alcanza una intensidad considerable, pues las disposiciones no eliminan la posibilidad de celebrar contratos, participar en el mercado

⁶⁷ Informe Asamblea Nacional del Ecuador, p. 4.

⁶⁸ Acta 773-B, Asamblea Nacional, p. 32.

⁶⁹ Acta 762, Asamblea Nacional, p. 102.

⁷⁰ Informe Ministerio de Agricultura y Ganadería, p. 6.

o acordar libremente las demás condiciones de la relación comercial. Tampoco establecen que el precio mínimo constituya necesariamente el precio final de toda transacción en la compra y venta del litro de leche cruda, sino que fijan un piso legal que debe ser respetado en las relaciones de comercialización de leche cruda. Además, la determinación concreta del precio se articula con criterios técnicos y variables relacionadas con las condiciones del sector y la calidad del producto, y toma como base solamente el precio de venta de la leche al público UHT en funda, es decir, el producto de consumo popular más económico.

- 105.** De este modo, una vez identificada la incidencia específica de cada disposición, esta Corte advierte que, si bien los artículos 23 y 24 de la LOFPCL y 41 al 44 del Reglamento introducen condiciones al ejercicio de actividades económicas y a la autonomía contractual, la intensidad de esta intervención es reducida. Los artículos 23 y 24 y 41 al 44 del Reglamento establecen un límite mínimo en la determinación del precio de la leche cruda pagada en finca. Sin embargo, ninguna de estas disposiciones elimina la posibilidad de desarrollar actividades económicas dentro de la cadena láctea, ni suprime la facultad de los particulares para contratar, producir, comercializar o industrializar leche. En particular, subsiste un ámbito de autonomía para determinar las condiciones contractuales y comerciales que no se encuentren expresamente reguladas por estas disposiciones. Por lo dicho, la afectación a los derechos alegados es baja.
- 106.** Establecida la intensidad de la intervención, corresponde examinar la importancia del fin constitucional perseguido y el grado en que las medidas contribuyen a su satisfacción. Como se señaló anteriormente, los artículos 335 y 336 de la Constitución imponen al Estado obligaciones de regulación e intervención en los intercambios económicos, de protección de la producción nacional, promoción del comercio justo y garantía de transparencia y eficiencia en los mercados. Estas finalidades adquieren especial relevancia en la cadena láctea, en la que participan pequeños y medianos productores, industrias y comercializadores con capacidades económicas y de negociación diferenciadas. En este contexto, los artículos 23 de LOFPCL y 41 del Reglamento contribuye a este objetivo al exigir que la determinación del precio mínimo de sustentación del litro de leche cruda se sustente en criterios técnicos relacionados con los costos de producción y las condiciones del sector, y al establecer un límite por debajo del cual no puede fijarse la retribución al productor. A su vez, los artículos 24 de la LOFPCL y 42 al 44 del Reglamento, proporcionan un mecanismo objetivo para determinar dicho precio y permite incorporar elementos vinculados con la calidad higiénica y sanitaria de la leche. Ambas disposiciones, consideradas conjuntamente, buscan evitar que el precio de la materia prima quede determinado exclusivamente por la capacidad de negociación de las partes y establecen un piso de protección para el productor primario, especialmente al pequeño y mediano productor. Por lo que, la fijación mínima del precio de la leche cruda pagada en finca constituye un mecanismo efectivo para garantizar la protección al pequeño y mediano productor

nacional y un comercio justo. En consecuencia, los beneficios alcanzados por las medidas dispuestas por el legislador alcanzan un alto grado de satisfacción.

- 107.** En suma, al contrastar la intensidad de la intervención con el grado de satisfacción del fin constitucionalmente válido, esta Corte considera que la afectación a la libertad de contratación y al derecho a desarrollar actividades económicas es baja. En efecto, las disposiciones impugnadas no excluyen a los actores del mercado ni impiden la comercialización de la leche cruda, sino que establecen condiciones específicas para la determinación del precio mínimo de la materia prima. Frente a ello, el beneficio constitucional que se obtiene es mayor, pues la medida permite promover el comercio justo, proteger la producción nacional, equilibrar relaciones comerciales asimétricas, establecer condiciones de transparencia en el mercado y garantizar una retribución mínima al pequeño y mediano productor, especialmente. Por tanto, las medidas previstas en los artículos 23 y 24 de la LOFPCL y 41 al 44 del Reglamento, son proporcionales.
- 108.** Por lo expuesto, esta Corte concluye que la medida examinada no sacrifica de manera desmedida los derechos a desarrollar actividades económicas y a la libertad de contratación (art. 66.15 y 16 CRE), sino que introduce una regulación mínima orientada a proteger al pequeño y mediano productor nacional, y a asegurar condiciones más justas en la comercialización de la leche cruda. En tal virtud, los artículos 23 y 24 de la LOFPCL y 41 al 44 del Reglamento superan el examen de proporcionalidad en sentido estricto.
- 109.** Por todo lo dicho, los artículos 23 y 24 de la LOFPCL y 41 y 44 del Reglamento no transgreden el artículo 66 números 15 y 16 de la Constitución, ya que la regulación para la fijación del precio mínimo de sustentación del litro de leche cruda pagada en finca persigue fines constitucionalmente válidos, es idónea, necesaria y proporcional, y, en consecuencia, no son contrarias a la Constitución.

8. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

- 1. Desestimar** la acción pública de inconstitucionalidad **73-23-IN**.
- Notifíquese y archívese.



Validar únicamente en FirmaEC.
Firmado electrónicamente por:
**JOEL MARLIN
ESCUDERO SOLIZ**

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: La sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo (voto concurrente), Jorge Benavides Ordóñez, Sandra Cordero Gárate, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 24 de septiembre de 2026. Sin contar con la presencia de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes por licencia de vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

Voto concurrente
Jueza: Karla Andrade Quevedo

SENTENCIA 73-23-IN/26**VOTO CONCURRENTE****Jueza constitucional Karla Andrade Quevedo**

1. Conforme al artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de esta Corte, si bien concuerdo con la decisión de desestimar la acción de inconstitucionalidad propuesta en contra de varias disposiciones normativas de la Ley Orgánica para Fomentar la Producción, Comercialización, Industrialización, Consumo y Fijación del Precio de la Leche y sus Derivados (“LOFPCL”), publicada el 17 de agosto de 2022, considero necesario emitir el presente voto concurrente en los siguientes términos:
2. Tal como lo reconoce la sentencia de mayoría (párrafos 24.2 y 24.3 *ut supra*), en la demanda se alegó la inconstitucionalidad por el fondo de la disposición transitoria quinta de la LOFPCL¹ -prohibición por 10 años de importar leche en polvo-, por considerarla contraria al derecho a desarrollar actividades económicas y a la libertad de contratación previstos en los numerales 15 y 16 del artículo 66 de la Constitución.²
3. A pesar de ello, la sentencia de mayoría (párrafo 46 *ut supra*), al realizar el planteamiento de problemas jurídicos a resolver en la causa, concluyó que el cargo respecto de la disposición transitoria quinta de la LOFPCL, no era específico, pertinente ni autónomo, por lo que no formuló un problema jurídico al respecto.
4. Sin embargo, esta Corte ha determinado que, según los numerales 4 y 5 del artículo 79 de la LOGJCC, un argumento es *claro* cuando establece razones comprensibles por las cuales existiría una incompatibilidad normativa entre las normas impugnadas y la Constitución; es *cierto* si estas razones se refieren en concreto a un contenido normativo razonablemente desprendible de las disposiciones demandadas; es *específico* si dichas razones se relacionan directa e inmediatamente con la norma impugnada, sin que se compongan como razones vagas, indeterminadas, o indirectas; y, es *pertinente* si el cuestionamiento es efectivamente jurídico y de constitucionalidad, y no basado en una supuesta inconveniencia normativa o presuntas incompatibilidades, conflictos, o antinomias relativas exclusivamente a normas infraconstitucionales.³
5. En tal virtud, a mi parecer el cargo vertido en contra de la disposición transitoria quinta

¹ LOFPCL, “Disposición Transitoria Quinta. - Prohíbese la importación de leche en polvo por los próximos diez años mientras se generan las condiciones para que el sector pueda competir en mejores condiciones”.

² Los accionantes argumentaron que la medida resultaba extremadamente gravosa, y que no guardaba relación con el fin constitucional de proteger los productores nacionales, reduciendo su competitividad en el mercado, para lo cual realizaron su propuesta de test de proporcionalidad.

³ CCE, sentencia 107-21-IN/25, 17 de julio de 2025, párr. 29.

de la LOFPCL, cumplía con los requisitos para ser abordado por la Corte Constitucional. Por un lado, evidencio que se explicó las razones por las que la prohibición de importación por 10 años de la leche en polvo afecta la libertad de contratación y el derecho a desarrollar actividades económicas, previstos en los numerales 15 y 16 del artículo 66 de la Constitución (*claro y cierto*). Además, los accionantes señalaron que la medida resulta gravosa pues que no cumpliría con el fin constitucional de resguardar la producción nacional de dicho mercado (*específico y pertinente*); por tanto, estimo que sí existía una argumentación autónoma al resto de disposiciones normativas impugnadas, sin basarse en la inconveniencia de la prohibición de exportación.

6. En consecuencia, considero que correspondía formular un problema jurídico al respecto para analizar y determinar si la disposición referida contravenía o no la libertad de contratación y el derecho a desarrollar actividades económicas, dando así respuesta integral a los argumentos presentados por los accionantes en la demanda de inconstitucionalidad de la causa.

KARLA ELIZABETH
ANDRADE QUEVEDO

Firmado digitalmente por
KARLA ELIZABETH
ANDRADE QUEVEDO

Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que, el voto concurrente de la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, anunciado en la sentencia de la causa 73-23-IN, fue presentado mediante correo electrónico el 02 de octubre de 2026, a las 11:07; y, procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL



Firmado electrónicamente por:
**CRISTIAN RAUL
CAIZA
ASITIMBAY**

7323IN-96e1b

**Caso 73-23-IN**

Razón: El texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves ocho de octubre de dos mil veintiséis por el presidente de la Corte Constitucional, Jhoel Escudero Soliz. El voto concurrente de la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo el día martes trece de octubre de dos mil veintiséis. Luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL



Firmado electrónicamente por:

**CRISTIAN RAUL
CAIZA
ASITIMBAY**



Mgs. Jaqueline Vargas Camacho
DIRECTORA (E)

Quito:
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto
Atención ciudadana
Telf.: 3941-800
Ext.: 3134

www.registroficial.gob.ec

JL/PC

El Pleno de la Corte Constitucional mediante Resolución Administrativa No. 010-AD-CC-2019, resolvió la gratuidad de la publicación virtual del Registro Oficial y sus productos, así como la eliminación de su publicación en sustrato papel, como un derecho de acceso gratuito de la información a la ciudadanía ecuatoriana.

"Al servicio del país desde el 1º de julio de 1895"

El Registro Oficial no se responsabiliza por los errores ortográficos, gramaticales, de fondo y/o de forma que contengan los documentos publicados, dichos documentos remitidos por las diferentes instituciones para su publicación, son transcritos fielmente a sus originales, los mismos que se encuentran archivados y son nuestro respaldo.