

Quito, D.M. 14 de febrero de 2025

CASO 62-22-IN

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

SENTENCIA 62-22-IN/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de inconstitucionalidad propuesta en contra de los artículos 4 y 7 de la Ley para Estimular y Controlar la Producción y Comercialización del Banano, Plátano (Barraganete) y otras Musáceas Afines, destinadas a la Exportación. Esta Corte encuentra que los artículos 4 y 7 de esta ley son constitucionales al no contravenir el principio de proporcionalidad contenido en el artículo 76 numeral 6 de la CRE.

1. Antecedentes

1. El 21 de julio de 2022, Richard Willians Salazar Veloz, por sus propios y personales derechos y por los derechos que representa de la Asociación de Comercialización y Exportación de Banano “ACORBANEC” en calidad de administrador y representante legal (“**accionante**”), presentó una demanda de acción pública de inconstitucionalidad en contra de los artículos 4 y 7 de la Ley para Estimular y Controlar la Producción y Comercialización del Banano, Plátano (Barraganete) y otras Musáceas Afines, destinadas a la Exportación, publicada en el Registro Oficial Suplemento 315 de 16 de abril de 2004 (“**ley impugnada**”).
2. El 13 de septiembre de 2022, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió¹ a trámite la causa y dispuso notificar con la providencia a la Asamblea Nacional del Ecuador; así como a la Procuraduría General del Estado, para que, en el término de 15 días, dichas instituciones intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las normas demandadas; y, en el caso de la Asamblea, remita el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a las normas impugnadas. El extracto de la demanda fue publicado en el Registro Oficial.²
3. El 19 de octubre de 2022, la Asamblea Nacional presentó escritos defendiendo la constitucionalidad de las normas impugnadas, solicitando que la acción de inconstitucionalidad sea declarada improcedente y se ordene el archivo.

¹ El Tribunal de la Sala de Admisión estuvo compuesto por las juezas constitucionales Carmen Corral Ponce, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín.

² Publicado en el Registro Oficial edición Constitucional 99 de 07 de octubre de 2022.

4. El 20 de octubre de 2022, la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”) presentó un escrito defendiendo la constitucionalidad de las normas impugnadas y solicitando que la demanda sea rechazada por improcedente.
5. El 10 de enero de 2025, en atención al orden cronológico de sustanciación, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la presente causa.
6. El 24 de enero de 2025, mediante auto, se corrió traslado a la Presidencia de la República del Ecuador (“**Presidencia**”) con la demanda y el auto de admisión dentro de la presente causa, para que, en el término de cinco días, intervenga defendiendo o impugnando la constitucionalidad de los artículos demandados. De igual manera, se convocó a audiencia pública,³ tanto a los sujetos procesales, como a terceros interesados,⁴ para el día 5 de febrero de 2025 a las 10h00.⁵
7. El 3 de febrero de 2025, la Presidencia presentó un escrito defendiendo la constitucionalidad de las normas impugnadas y solicitando que la demanda sea desechada de plano.
8. El 7 de febrero de 2025, el Ministerio de Agricultura y Ganadería (“**MAG**”), presentó el Informe sobre la Aplicación de la Ley del Banano en Ecuador, expedida por la Dirección de Posicionamiento Estratégico de Musáceas.⁶ De igual manera, la Federación Nacional de Productores Bananeros del Ecuador, FENABE (“**FENABE**”),

³ En el auto de 24 de enero de 2025 se convocó a audiencia para el día 31 de enero de 2025 a las 10h00, sin embargo, por pedido de la Presidencia de la República y del Ministerio de Agricultura y Ganadería, de fecha 30 de enero de 2025 respectivamente, se difirió la misma para el día 5 de febrero de 2025.

⁴ En calidad de terceros interesados se convocó al Ministerio de Agricultura y Ganadería y a las siguientes asociaciones: (i) Federación Nacional de Productores de Plátano del Ecuador, FENAPROPE; (ii) Asociación de Exportadores de Banano del Ecuador, AEBE; (iii) Corporación Regional de Bananeros Ecuatorianos, AGROBAN; (iv) Federación Nacional de Productores Bananeros del Ecuador, FENABE; y, (v) Asociación de Exportadores de Plátano del Ecuador,

⁵ Conforme la razón sentada de fecha 6 de febrero de 2025, a la audiencia pública comparecieron las siguientes personas: Richard Salazar; Álvaro Diego Contreras; José Xavier Solines Zea; Sebastián Andrés Vintimilla Flores y Tito Quintero Rodríguez en representación de Asociación de Comercialización y Exportación de Banano “ACORBANEC”; Rodrigo Durango en representación de la Procuraduría General del Estado; Ariana Nicolh Acosta Gómez en representación de la Presidencia de la República; Franklin Humberto Torres Chávez en representación de Corporación FENABE, Federación Nacional de Productores Bananeros del Ecuador; Leonidas Estrada Vásquez en representación de AGROBAN; Carlos Aníbal Zevallos Delgadillo en representación de Asociación de Exportadores de Banano AEBE; Manuel Jiménez en representación de Ministerio de Agricultura y Ganadería; Eduardo Manrique en representación de Asociación Exportadores de Plátano ASOEXPLA; Nelson Alfonso Villamarín Ramírez en representación de Federación Nacional de Productores del Plátano del Ecuador FENAPROPE; y, Francis Xavier Abad López y José Sánchez en representación de Centro Agrícola de El Guabo.

⁶ En cumplimiento de la información solicitada por la jueza sustanciadora y por el juez constitucional Enrique Herrerra Bonnet en la audiencia efectuada el 5 de febrero de 2025.

en calidad de tercero interesado, presentó un escrito solicitando que se rechace la demanda.

2. Competencia

9. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, de conformidad con los numerales 2 y 3 del artículo 436 de la Constitución de la República (“CRE”), en concordancia con el artículo 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

3. Contenido de las normas impugnadas

10. El accionante demanda la inconstitucionalidad de los artículos 4 y 7 de la Ley para Estimular y Controlar la Producción y Comercialización del Banano, Plátano (Barraganete) y otras Musáceas Afines, destinadas a la Exportación. El texto original de estas disposiciones de la ley impugnada corresponde al publicado en el Registro Oficial Suplemento 315 de 16 de abril de 2004.⁷ El artículo 4 fue reformado por el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (“COPCI”) publicado en el Suplemento del Registro Oficial Suplemento 351 de 29 de abril de 2010.⁸ Por lo que, el texto vigente de la normativa impugnada es el siguiente:

⁷Art. 4.- En caso de establecerse que la persona natural o jurídica inspeccionada hubiere evadido o incumplido el pago del precio mínimo de sustentación, el Subsecretario correspondiente, con el informe de inspección respectivo y después de oír verbal y sumariamente a la parte interesada, aplicará una multa equivalente de veinticinco a cincuenta veces el monto de la evasión o incumplimiento y dispondrá en todos los casos la reliquidación y pago en devolución a los productores, del monto de lo no pagado.

En caso de reincidencia, el Subsecretario correspondiente podrá disponer la suspensión de exportar por quince días.

En evento de que se incurriese por tercera ocasión en la prohibición prescrita en el artículo 2 de la presente Ley, el Subsecretario correspondiente ordenará la prohibición de exportar banano ecuatoriano, plátano (barraganete) y otras musáceas afines, destinadas a la exportación, bajo la marca o marcas utilizadas por el incumplido, por el plazo de sesenta días.

Si se reiterase en dicha prohibición, se aplicarán todas las sanciones establecidas en el presente artículo.

Art. 7. – Prohibiciones especiales. – Prohíbese y se tendrá por no escrita cualquier forma de renuncia que pudiera estipularse entre productores y exportadoras de banano, plátano (barraganete) y otras musáceas afines, destinadas a la exportación, y que originándose en una causa ilícita signifique, de cualquier manera, una disminución efectiva del derecho del productor a recibir cuando menos el precio mínimo de sustentación por caja de banano, plátano (barraganete) y otras musáceas afines, destinadas a la exportación.

Prohíbese que en las liquidaciones de pago de las cajas de banano para exportación consten descuentos no autorizados por el productor. El exportador que violare esta disposición será sancionado por el Subsecretario correspondiente, con la multa equivalente al quinientos por ciento (500%) de los valores indebidamente descontados, de la cual se devolverá al productor el valor correspondiente.

⁸ En la disposición reformativa del COPCI consta:

“[...] 10.6 Reemplazar el inciso primero del artículo 4 por el siguiente texto:

‘Art. 4. – Sanciones por Incumplimiento y Reincidencias. – El Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca, por intermedio de la autoridad administrativa correspondiente, de oficio o mediante

Art. 4.- Sanciones por Incumplimiento y Reincidencias. - (Reformado por la Disposición Reformativa Décima, numos. 10.6, 10.7 y 10.8, de la Ley s/n, R.O. 351-S, 29-XII-2010). - El Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, por intermedio de la autoridad administrativa correspondiente, de oficio o mediante denuncia escrita, verificará que los exportadores y/o comercializadores paguen a los productores, por las cajas de banano, plátano (barraganete) y otras musáceas, el precio mínimo de sustentación establecido.

De llegar a determinarse el incumplimiento, la autoridad administrativa que conoce el proceso, una vez que cuente con el informe técnico y oídas las partes interesadas verbal y sumariamente, aplicará una multa equivalente de veinte y cinco a cincuenta veces el monto de evasión o incumplimiento, dispondrá la reliquidación y devolución a los productores por el monto evadido o no pagado; y, ordenará la suspensión de exportar por quince días, sin perjuicio de las acciones civiles y penales a que hubiere lugar.

En caso de reincidencia, la suspensión de exportar será de treinta días. De no pagársele al productor el precio mínimo de sustentación por una tercera ocasión, la sanción al exportador será la suspensión de exportación por sesenta días; y, en caso de continuar el incumplimiento por una cuarta ocasión se ordenará la suspensión definitiva del exportador.

Las reincidencias serán los incumplimientos dentro de un periodo de doce meses.

En caso de reincidencia, el Subsecretario correspondiente podrá disponer la suspensión de exportar por quince días. En evento de que se incurriese por tercera ocasión en la prohibición prescrita en el artículo 2 de la presente Ley, el Subsecretario correspondiente ordenará la prohibición de exportar banano ecuatoriano, plátano (barraganete) y otras musáceas afines, destinadas a la exportación, bajo la marca o marcas utilizadas por el incumplido, por el plazo de sesenta días.

denuncia escrita, verificará que los exportadores y/o comercializadores paguen a los productores, por las cajas de banano, plátano (barraganete) y otras musáceas, el precio mínimo de sustentación establecido.

De llegar a determinarse el incumplimiento, la autoridad administrativa que conoce el proceso, una vez que cuente con el informe técnico y oídas las partes interesadas verbal y sumariamente, aplicará una multa equivalente de veinte y cinco a cincuenta veces el monto de evasión o incumplimiento, dispondrá la reliquidación y devolución a los productores por el monto evadido o no pagado; y, ordenará la suspensión de exportar por quince días, sin perjuicio de las acciones civiles y penales a que hubiere lugar.

En caso de reincidencia, la suspensión de exportar será de treinta días. De no pagársele al productor el precio mínimo de sustentación por una tercera ocasión, la sanción al exportador será la suspensión de exportación por sesenta días; y, en caso de continuar el incumplimiento por una cuarta ocasión se ordenará la suspensión definitiva del exportador.’

Las reincidencias serán los incumplimientos dentro de un periodo de doce meses.

10.7 Añádase luego del tercer inciso del artículo 4 el siguiente texto:

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

10.8. Elimínese el cuarto inciso del artículo 4. [...]’.

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

Art. 7.- Prohibiciones especiales. – Prohíbese y se tendrá por no escrita cualquier forma de renuncia que pudiera estipularse entre productores y exportadoras de banano, plátano (barraganete) y otras musáceas afines, destinadas a la exportación, y que originándose en una causa ilícita signifique, de cualquier manera, una disminución efectiva del derecho del productor a recibir cuando menos el precio mínimo de sustentación por caja de banano, plátano (barraganete) y otras musáceas afines, destinadas a la exportación.

Prohíbese que en las liquidaciones de pago de las cajas de banano para exportación consten descuentos no autorizados por el productor. El exportador que violare esta disposición será sancionado por el Subsecretario correspondiente, con la multa equivalente al quinientos por ciento (500%) de los valores indebidamente descontados, de la cual se devolverá al productor el valor correspondiente.

4. Contenido de las argumentaciones de las partes

4.1. Del accionante respecto de la violación de principio de proporcionalidad en materia sancionatoria contemplado en el artículo 76 número 6 de la CRE.

- 11.** El accionante aduce que el artículo 4 viola el principio de proporcionalidad, así hace referencia a los parámetros que componen un test de proporcionalidad; y, menciona que la multa y la suspensión de exportar si bien cumplen el parámetro de idoneidad, no lo hacen con el de necesidad, pues:

[...] las sanciones en el ámbito administrativo resultan ser menos lesivas a la vez que aseguran un cumplimiento eficaz del pago del precio mínimo de sustentación requerido, sin embargo, establecer como castigo, dos sanciones administrativas, siendo estas la multa pecuniaria y la suspensión de exportación, eleva innecesariamente la severidad de la sanción administrativa, puesto que basta con imponer una sola sanción para asegurar la protección del bien jurídico respectivo, sin necesidad de provocar, como en efecto ocurre, un daño mayor al exportador que vulnera este principio constitucional.

- 12.** En lo que respecta al parámetro de proporcionalidad en sentido estricto, expresa que:

[...] la comparación entre la utilidad que le genera al exportador y/o comercializador la actividad comercial de la compra/venta del banano y las excesivas multas pecuniarias que se aplican como sanción en caso de incumplir con el pago del precio mínimo de sustentación por cada caja de banano comprada, produce una desproporcionalidad entre la protección que persigue y el daño que la sanción provoca, dado que quienes incurran

en la infracción, además de la sanción de suspensión de exportar y la posible responsabilidad civil y penal, tendrían que pagar una multa exorbitante en comparación a la ganancia que conlleva esta actividad económica [...].

13. Así, adiciona que:

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

14. De igual manera, acerca del mecanismo de pago previsto en el artículo 4, señala que la imposición de la multa es idónea, sin embargo, considera que resulta innecesaria, ya que:

[...] en la práctica la autoridad pública sanciona la misma conducta dos veces, en referencia al incumplimiento de pago del precio mínimo de sustentación por la compra de cajas de banano, plátano (barraganete) y otras musáceas que realizan los exportadores y/o comercializadores a los productores. En efecto, si un exportador o comercializador que utiliza el Sistema de Pagos Interbancarios (SPI) en el Banco Central como plataforma de pago no cumple con la totalidad del monto del pago mínimo de sustentación, tiene que pagar la multa expuesta en el primer escenario sancionatorio y, además, pagar el valor que evadió proveniente también del precio mínimo de sustentación [...] resulta innecesario crear una nueva multa que, si bien sanciona un hecho distinto, no utilizar Sistema de Pagos Interbancarios (SPI) en el Banco Central, este hecho se tipificó por el legislador con la finalidad de verificar el pago del precio mínimo de sustentación al productor bananero [...].

15. En definitiva, indica que el artículo 4 contiene una sanción desproporcionada por cuanto:

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

16. Acerca del artículo 7 y la presunta incompatibilidad con el principio de proporcionalidad en materia sancionatoria, el accionante señala que la multa determinada es idónea, sin embargo, no cumple con el parámetro de necesidad, ya que:

[...] es equivalente al quinientos por ciento (500%) de los valores indebidamente descontados, de la cual se devolverá al productor ÚNICAMENTE EL VALOR CORRESPONDIENTE [...] nos encontramos con un hecho en el cual la sanción administrativa no es necesariamente la menos lesiva, debido al monto del porcentaje utilizado para el cálculo de la multa, en consideración que ésta pudo ser inferior para evitar un desequilibrio entre la infracción y la sanción, y con la única finalidad de compensar al productor perjudicado (mayúsculas en el original).

17. Y agrega que:

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

4.2. Del accionante sobre la vulneración de la seguridad jurídica, en relación con el derecho a la propiedad y el principio de no confiscatoriedad, establecidos en los artículos 82; y, 66 numeral 26, 321 y 323 de la CRE, respectivamente.

18. En relación al artículo 4 y la presunta incompatibilidad con el principio de seguridad jurídica, el accionante menciona:

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

19. Finalmente, en referencia a las normas impugnadas y su presunta incompatibilidad con la seguridad jurídica en relación al derecho a la propiedad, el accionante indica que:

[...] el derecho a la seguridad jurídica, previamente analizado, se relaciona con el derecho a la propiedad, en la medida que las dos normas jurídicas acusadas como inconstitucionales tienen el mismo efecto negativo que recae sobre los patrimonios de los exportadores y/o comercializadores infractores al contener multas desproporcionadas, lesivas, arbitrarias y excesivas, que configuran un escenario de falta de certidumbre que vulnera el derecho a la propiedad privada. Los valores establecidos como multas ocasionan que las sanciones sobrepasen la capacidad económica del infractor, en cuyo caso, el desprendimiento patrimonial que se produciría se convierte en confiscatorio, es

decir, limita y restringe la propiedad de los infractores con lo cual se evidencia que la protección constitucional que persiguen estas medidas sancionatorias [...] es menor al daño que ésta pueda provocar.

- 20.** En función de lo reseñado, el accionante solicita que se admita a trámite la demanda presentada, se declare la inconstitucionalidad de las normas impugnadas; y, que se ordene a la Asamblea Nacional que, a partir de la notificación de la sentencia, expida normativa en sustitución de las normas que impugna, la que debe encontrarse ajustada al principio de proporcionalidad.

4.3. De la Presidencia de la República

- 21.** La Presidencia, en relación a la presunta inconstitucionalidad del artículo 4 de la ley impugnada manifiesta:

Es menester precisar que, la función legislativa y la administración pública, en uso de su facultad sancionadora, introdujeron dicha sanción en la Disposición Reformatoria Décima del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, publicada en Registro Oficial Suplemento No. 351 de 29 de Diciembre del 2010; debido a que los productores de banano, plátano (barraganete) y otras musáceas se veían perjudicados por los intermediarios o los exportadores quienes pagaban menos del valor establecido por autoridad competente, así como realizaban descuentos por cualquier índole, lo cual terminaba por afectar a la parte más débil en la cadena de producción del banano y sus similares.

- 22.** Y añade:

[...] la administración pública, previo a emitir cualquier sanción, está obligada a aplicar las reglas del debido proceso y formación de la voluntad administrativa a través de informes de responsabilidad, debidamente motivados se enmarquen (sic) en un procedimiento amparado en la ley y en los reglamentos para no caer en nulidad absoluta del acto administrativo sancionador. Es decir, si se presume el cometimiento de una posible falta por parte del administrado, este último, tiene derecho a presentar sus pruebas de descargo ante la administración pública, así como su garantía a un proceso legal y constitucional previo a una posible sanción; evitando la arbitrariedad, al encontrarse de manera reglada el procedimiento sancionatorio que realiza el ente rector.

- 23.** Con respecto a la presunta incompatibilidad del artículo 7, la Presidencia arguye que:

[...] el artículo impugnado tiene como finalidad únicamente la prevención general positiva y la protección de las expectativas institucionalizadas en normas; así como, a través de las facultades de regulación y control, evitar el abuso y/o posible perjuicio a los derechos económicos de los productores de banano, plátano (barraganete) y otras musáceas.

24. Consecuentemente, solicita que se deseche la demanda de plano al no haberse desvirtuado la presunción de constitucionalidad de las normas bajo análisis y, se declare la constitucionalidad de tales artículos.

4.4. De la Asamblea Nacional

25. En cuanto a la aducida violación del principio de proporcionalidad, indica lo siguiente:

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

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

26. Acerca de la alegada vulneración a la seguridad jurídica, manifiesta que:

[...] la norma impugnada no presenta falencias o peor aún vacíos procedimentales administrativos, considerando que el objetivo de la misma es precautelar que se cumpla en derecho que las personas, grupos, asociaciones y demás colectivos que se encuentran en la producción del banano y tengan una expectativa razonable de que los valores que correspondan se pagarán conforme establece el ordenamiento jurídico.

27. Con respecto al derecho a la propiedad, señala:

El principio de no confiscatoriedad no es aplicable en la presente norma que tiene un régimen sancionatorio, y no puede ser tenida como un principio absoluto o regla inmutable a seguir por parte del Estado; es decir, el régimen sancionatorio que contiene la Ley impugnada es manifestación del ius puniendi estatal, en el que discurre la sanción como la consecuencia de la realización de un supuesto hecho calificado jurídicamente como infracción, de allí la pertinencia del análisis de esta figura que devela su naturaleza, ya que para el caso en concreto que menciona el accionante se pretende dar la figura de confiscatorio el hecho de que el Estado a través de sus organismos competentes regule y sancione el NO CUMPLIMIENTO de la obligación que tienen los EXPORTADORES de pagar al PRODUCTOR el valor mínimo establecido para la compra de la caja de banano y sus derivados.

28. La Asamblea Nacional pide que se deseche la demanda, se declare su improcedencia y se ordene su archivo.

4.5. De la Procuraduría General del Estado

29. En cuanto a la presunta incompatibilidad con la seguridad jurídica, manifiesta:

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

30. Asimismo, con respecto al principio de proporcionalidad menciona que el accionante “demanda la inconstitucionalidad de la Ley [...] vigente desde su publicación [...] pero no señala que la misma fue reformada por [...] Disposición General Décima de Ley [...] publicada en el Registro Oficial Suplemento 351 de 29 de diciembre [sic] de 2010 en la cual reemplaza el artículo 4 [...]”; y, añadió:

[...] en esa transición de la norma se cambió a que los exportadores que incumplan con el pago del mínimo sobre el valor de la caja de banano y otras musáceas como primera sanción se le imponga la multa equivalente de veinte y cinco a cincuenta veces el monto de evasión o incumplimiento, dispondrá la reliquidación y devolución a los productores por el monto evadido o no pagado; y, ordenará la suspensión de exportar por quince días, sin perjuicio de las acciones civiles y penales a que hubiere lugar, esto debido a que los productores de las musáceas se veían perjudicados por los intermediarios o los exportadores quienes pagaban menos del valor establecido así como realizaban descuentos por cualquier índole afectando la parte más débil en la cadena de producción del banano y sus similares, pero también esta reforma señala que de existir reincidencias las mismas se aplicarán siempre y cuando se hayan perpetrado dentro de un periodo de doce [sic] meses.

31. Agrega que: “la norma vigente [...] cumple con la función estricta de la Ley que es no sancionar por sancionar si no en su lugar prevenir que se cometa una infracción en la cual se vea perjudicado el productor ya que el camino que debe seguir el intermediario o exportador es cumplir con el pago mínimo sobre el valor de la caja de banano [...]”.

32. En relación a la presunta afectación al derecho a la propiedad, indica:

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

33. La PGE solicita a esta Corte que la demanda sea desechada por improcedente.

5. Cuestión previa

34. Conforme lo alegado por la PGE y previo al planteamiento de los problemas jurídicos es indispensable conocer si las normas impugnadas han tenido reformas desde su expedición.
35. La Ley para Estimular y Controlar la Producción y Comercialización del Banano, Plátano (Barraganete) y otras Musáceas Afines, destinadas a la Exportación, fue publicada en el Registro Oficial Suplemento 315 de 16 de abril de 2004. Mediante el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, publicado en el Suplemento del Registro Oficial Suplemento 351 de 29 de abril de 2010, se reformó el artículo 4, cuyo cuadro comparativo es el siguiente:

Tabla 1: Reformas al artículo 4 de la ley impugnada

<p>Ley para Estimular y Controlar la Producción y Comercialización del Banano, Plátano (Barraganete) y otras Musáceas Afines, destinadas a la Exportación, fue publicada en el Registro Oficial Suplemento 315, el 16 de abril de 2004.</p>	<p>Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, publicado en el Suplemento del Registro Oficial Suplemento 351, de 29 de abril de 2010, se reformó el artículo 4.</p>
<p>Art. 4.- En caso de establecerse que la persona natural o jurídica inspeccionada hubiere evadido o incumplido el pago del precio mínimo de sustentación, el Subsecretario correspondiente, con el informe de inspección respectivo y después de oír verbal y sumariamente a la parte interesada, aplicará una multa equivalente de veinticinco a cincuenta veces el monto de la evasión o incumplimiento y dispondrá en todos los casos la reliquidación y pago en devolución a los productores, del monto de lo no pagado.</p> <p>En caso de reincidencia, el Subsecretario correspondiente podrá disponer la suspensión de exportar por quince días.</p> <p>En evento de que se incurriese por tercera ocasión en la prohibición prescrita en el artículo 2 de la presente Ley, el Subsecretario correspondiente ordenará la prohibición de exportar banano ecuatoriano, plátano (barraganete) y otras musáceas afines, destinadas a la</p>	<p>Disposición Reformativa Décima</p> <p>[...] 10.6 Reemplazar el inciso primero del artículo 4 por el siguiente texto:</p> <p>“Art. 4. - El Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, por intermedio de la autoridad administrativa correspondiente, de oficio o mediante denuncia escrita, verificará que los exportadores y/o comercializadores paguen a los productores, por las cajas de banano, plátano (barraganete) y otras musáceas, el precio mínimo de sustentación establecido.</p> <p>De llegar a determinarse el incumplimiento, la autoridad administrativa que conoce el proceso, una vez que cuente con el informe técnico y oídas las partes interesadas verbal y sumariamente, aplicará una multa equivalente de veinte y cinco a cincuenta veces el monto de evasión o incumplimiento, dispondrá la reliquidación y devolución a los productores por el monto evadido o no pagado; y, ordenará la suspensión de exportar por quince días, sin perjuicio de las acciones civiles y penales a que hubiere lugar.</p>

<p>exportación, bajo la marca o marcas utilizadas por el incumplido, por el plazo de sesenta días.</p> <p>Si se reiterase en dicha prohibición, se aplicarán todas las sanciones establecidas en el presente artículo.</p>	<p>En caso de reincidencia, la suspensión de exportar será de treinta días. De no pagársele al productor el precio mínimo de sustentación por una tercera ocasión, la sanción al exportador será la suspensión de exportación por sesenta días; y, en caso de continuar el incumplimiento por una cuarta ocasión se ordenará la suspensión definitiva del exportador.</p> <p>Las reincidencias serán los incumplimientos dentro de un periodo de doce meses.”</p> <p>[Nota. - No se reforma el inciso segundo, ni el inciso tercero del artículo 4 por lo tanto, se mantiene]</p> <p>“En caso de reincidencia, el Subsecretario correspondiente podrá disponer la suspensión de exportar por quince días.</p> <p>En evento de que se incurriese por tercera ocasión en la prohibición prescrita en el artículo 2 de la presente Ley, el Subsecretario correspondiente ordenará la prohibición de exportar banano ecuatoriano, plátano (barraganete) y otras musáceas afines, destinadas a la exportación, bajo la marca o marcas utilizadas por el incumplido, por el plazo de sesenta días.”</p> <p>10.7. Añádase luego del tercer inciso del artículo 4 el siguiente texto:</p> <p>“El exportador pagará obligatoriamente por la compra de las cajas de banano, plátano (barraganete) y otras musáceas, en sus diferentes tipos, en el plazo de ocho días calendario contados a partir de la realización del embarque definitivo, mediante transferencias de fondos a través del Sistema de Pagos Interbancarios (SPI) en el Banco Central del Ecuador, desde la cuenta corriente y/o de ahorros del exportador hacia la cuenta bancaria del productor y/o comercializador. El no pago a través del Sistema de Pagos Interbancarios (SPI) conllevará que la autoridad administrativa competente aplique multa equivalente al valor evadido o no pagado a través del (SPI).”</p> <p>10.8. Elimínese el cuarto inciso del artículo 4.</p>
--	---

Fuente: Cuadro elaborado por la Corte Constitucional

- 36.** Este Organismo observa que mediante el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones únicamente se reformó el artículo 4. En lo referente al artículo 7, se

verifica que no ha sufrido ninguna alteración desde su aprobación. Ahora bien, de la revisión de la demanda se desprende que el accionante demanda el control abstracto de inconstitucionalidad de varias partes del artículo 4 reformado. En este sentido, este Organismo considera necesario analizar el artículo 4 en su totalidad.

37. Por lo que, al verificar que, los artículos 4 y 7 impugnados se encuentran vigentes, esta Corte analizará los cargos determinados por el accionante, tanto a la luz de la norma aprobada en el año 2004 con respecto del artículo 7, como a la reforma del 2010 en relación al artículo 4.

6. Planteamiento de los problemas jurídicos

38. La LOGJCC⁹ exige que la acción pública de inconstitucionalidad contenga (i) las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance, y (ii) los argumentos claros, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que existe una incompatibilidad normativa.
39. En tal virtud, el accionante debe cumplir con una carga argumentativa suficiente y pertinente que permita a este Organismo hacer un pronunciamiento en el marco del control abstracto de constitucionalidad.¹⁰
40. De la revisión de la demanda, el accionante alega una supuesta inconstitucionalidad de las normas impugnadas, al ser incompatibles con el principio de proporcionalidad, la seguridad jurídica, y el derecho a la propiedad privada en su relación con el principio de no confiscatoriedad, contemplados en los artículos 76 numeral 6, 82, 66 numeral 26, 321 y 323 de la CRE.
41. Este Organismo no verifica argumento completo en lo que respecta a una presunta incompatibilidad entre el artículo 4 y el derecho a la seguridad jurídica, según lo plasmado en el párrafo 18 *supra*, ya que, el accionante reconoce que existe un procedimiento dispuesto en la ley, pero señala que las sanciones son excesivas y que no cumplen con su finalidad; por lo que, únicamente denota su inconformidad con lo dispuesto en la normativa. En tal razón, este Organismo no formulará un problema jurídico al respecto.
42. En lo que respecta a lo citado en los párrafos 11 al 17 *supra*, el accionante alega que las normas impugnadas son incompatibles con el principio de proporcionalidad. Esto debido a que luego de efectuar un test de proporcionalidad se indica que: (i) tanto las sanciones administrativas, como el mecanismo de pago dispuesto en el artículo 4 son

⁹ LOGJCC, artículo 79 (5).

¹⁰ CCE, sentencia 13-14-IN/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 46.

medidas innecesarias y desproporcionadas, en virtud de que se establecerían dos sanciones administrativas de manera simultánea, siendo éstas la sanción pecuniaria y la suspensión del permiso de exportación; y, al establecer la obligatoriedad del Sistema de Pagos Interbancarias (SPI) se impone, igualmente, una doble sanción, la primera por la falta de pago del precio mínimo de sustentación¹¹ por la compra de las cajas de banano y otros, y la segunda por la falta de utilización del mencionado sistema, valor que será equivalente al rubro evadido o no pagado. Y, (ii) la sanción equivalente al quinientos por ciento de los valores indebidamente descontados, dispuesta en el artículo 7, no sería la medida menos lesiva, además que perjudicaría directamente a los comercializadores y exportadores de los productos, por lo que no cumpliría con su finalidad, ya que, a su parecer, resulta irrazonable.

43. Asimismo, conforme el párrafo 19 *supra*, el accionante ha indicado que las normas impugnadas son incompatibles con el derecho a la seguridad jurídica en relación con el derecho a la propiedad privada y el principio de no confiscatoriedad. Para lo cual, argumenta que los dos artículos generan un efecto negativo que recae sobre los patrimonios de los exportadores y/o comercializadores al contener multas desproporcionadas, lesivas, arbitrarias y excesivas, lo que genera que sobrepase la capacidad económica del infractor.
44. Por lo que, al centrarse los cargos expuestos por el accionante en una aparente incompatibilidad entre las sanciones dispuestas en las normas impugnadas con el principio de proporcionalidad al indicar que estas son excesivas y desproporcionadas, lo que afectaría su derecho a la propiedad y al principio de no confiscación, este Organismo formula los siguientes problemas jurídicos:

44.1. ¿El artículo 4 de la ley impugnada es contrario al principio de proporcionalidad en materia sancionatoria, al ordenar sanciones, inclusive simultáneas, al exportador y/o comercializador de cajas de banano, plátano (barraganete) y otras musáceas?

44.2. ¿El artículo 7 de la ley impugnada es contrario al principio de proporcionalidad en materia sancionatoria al establecer una multa equivalente al quinientos por

¹¹ Para el año 2023, el Ministerio de Agricultura y Ganadería determinó como precio mínimo de sustentación el valor de USD \$ 6.50 dólares americanos. Véase en: <https://www.agricultura.gob.ec/685-dolares-es-el-nuevo-precio-minimo-de-sustentacion-de-la-caja-de-banano/>

Para el año 2024, el Ministerio de Agricultura y Ganadería estableció como precio mínimo de sustentación el valor de USD \$ 6.85 dólares americanos. Véase en: <https://www.agricultura.gob.ec/685-dolares-es-el-nuevo-precio-minimo-de-sustentacion-de-la-caja-de-banano/>.

En lo referente al año 2025, el Ministerio de Agricultura y Ganadería determinó como precio mínimo de sustentación el valor de USD \$ 7.25 dólares americanos. Véase en: <https://www.swissinfo.ch/spa/ecuador-fija-precio-m%C3%ADnimo-de-caja-de-banano-en-7%2C25-d%C3%B3lares-para-2025%2C-5%2C8-%25-m%C3%A1s-que-2024/87878760>.

ciento de los valores indebidamente descontados, al exportador de cajas de banano, plátano (barraganete) y otras musáceas?

7. Resolución de problemas jurídicos

45. El accionante alega que los artículos 4 y 7 de la ley impugnada son incompatibles con el artículo 76 numeral 6 de la CRE porque inobserva el principio de proporcionalidad entre las infracciones dispuestas en estos y sus sanciones.
46. Al respecto, el principio de proporcionalidad en la aplicación de sanciones se encuentra reconocido en el artículo 76 numeral 6 de la Constitución de la siguiente forma: “[e]n todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: [...] 6. La ley establecerá la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas o de otra naturaleza”.
47. De manera que, el principio de proporcionalidad constituye una de las garantías del debido proceso que actúa como límite al poder punitivo al momento de configuración normativa de las distintas infracciones y sanciones administrativas.¹²
48. La proporcionalidad exige que entre la sanción administrativa y la conducta reprochada exista una adecuada correspondencia, para que esta no sea excesiva atendiendo a la gravedad de la infracción o que sea necesaria para la consecución de la finalidad de interés general perseguida por la regulación sectorial.¹³
49. Esta Corte ha señalado que el principio de proporcionalidad permite la existencia de una relación adecuada entre los medios de la potestad sancionatoria y las finalidades perseguidas por el Estado, logrando un equilibrio entre los beneficios que su implementación representa y los perjuicios que podría producir.¹⁴
50. Al respecto, este Organismo ha señalado que: “las autoridades públicas competentes deben realizar una cuidadosa tipificación de las conductas ilícitas y la medición razonable de sus consecuencias, a través de una gradación adecuada de las reacciones punitivas frente a los bienes jurídicos afectados y las lesiones causadas”.¹⁵

¹² CCE, sentencia 93-20-IN/23, 1 de marzo de 2023, párr. 63.

¹³ CCE, sentencia 93-20-IN/23, 1 de marzo de 2023, párr. 63; sentencia 10-18-IN/21, 29 de septiembre de 2021, párr. 37.

¹⁴ CCE, sentencia 025-16-SIN-CC, caso 0047-14-IN, 6 de abril de 2016, pág. 10, sentencia 10-18-IN/21, 29 de septiembre de 2021, párr. 38.

¹⁵ *Ibíd.*, pág. 9, sentencia 21-18-IN/24, 11 de julio de 2024, párr. 101.

51. En este sentido, le corresponde a esta Corte verificar si las sanciones dispuestas en los artículos 4 y 7 de la ley impugnada son proporcionales a los hechos constitutivos de las infracciones que se sanciona.

7.1.¿El artículo 4 de la ley impugnada es contrario al principio de proporcionalidad en materia sancionatoria, al ordenar sanciones, inclusive simultáneas, al exportador y/o comercializador de cajas de banano, plátano (barraganete) y otras musáceas?

52. El artículo 4 determina que se sancionará a los exportadores y/o comercializadores que: (i) no paguen el precio mínimo de sustentación a los productores y (ii) no efectúen dicho pago, en el plazo de 8 días desde el embarque definitivo, a través del Sistema de Pagos Interbancarios en el Banco Central del Ecuador.
53. Si se llegara a determinar el incumplimiento de la primera conducta descrita en el párrafo *ut supra*, se “aplicará una multa equivalente de veinte y cinco a cincuenta veces el monto de evasión o incumplimiento, la reliquidación y devolución a los productores por el monto evadido o no pagado y ordenará la suspensión de exportar por quince días, sin perjuicio de las acciones civiles y penales a que hubiere lugar”. En caso de reincidencia “la suspensión de exportar será de treinta días”, si se cometiera la infracción por una tercera ocasión “la sanción será la suspensión de exportación por sesenta días”; y, si se efectuaría por una cuarta ocasión “se ordenará la suspensión definitiva del exportador”. La norma igualmente establece que “[l]as reincidencias serán los incumplimientos dentro de un periodo de doce meses”. En relación con la segunda conducta referida *supra*, el artículo indica que se sancionará al exportador con “una multa equivalente al valor evadido o no pagado a través del (SPI)”.
54. Bajo las consideraciones antes expuestas, le corresponde a esta Corte determinar si las sanciones dispuestas en el artículo 4 son proporcionales y por lo mismo, no vulneran el derecho a la propiedad y el principio de no confiscación alegado por el accionante. Para el efecto, se procederá a examinar estas a partir del test de proporcionalidad en sus cuatro elementos señalados en el artículo 3 numeral 2 de la LOGJCC: a) fin constitucionalmente válido; b) idoneidad; c) necesidad; y d) proporcionalidad en estricto sentido.¹⁶

a) Fin constitucionalmente válido

¹⁶ 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.”

55. 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 que busque proteger derechos constitucionales.¹⁷
56. En el presente caso, esta Corte observa que la Constitución ha previsto en los artículos 335 y 336, los principios de intercambio económico y comercio justo de la siguiente forma:

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.

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).

57. La Constitución prevé que el Estado, a través de las instituciones correspondientes, regule, controle, e intervenga en los intercambios comerciales, y sancione, en caso de que se incurra en ciertas prácticas que impliquen cualquier forma de perjuicio a los derechos económicos o de abuso de posición en el mercado; así como también, se ha determinado que el Estado impulse y vele por el comercio justo en igualdad de condiciones y oportunidades.
58. En este sentido, el establecimiento de sanciones en general constituye una potestad del Estado con el fin de que los intercambios comerciales se ejerzan de la forma más equitativa posible y conforme a lo establecido en los artículos 335 y 336 de la CRE. Así, las sanciones pecuniarias (dispuestas tanto por el no pago del precio mínimo, como por el no pago dentro del tiempo previsto y sin la utilización del Sistema de Pagos Interbancarios) y la suspensión de la licencia de exportación, buscan proteger al productor de banano, plátano (barraganete) y otras musáceas afines, y constituye una forma, mediante la cual, el Estado asegura que la comercialización entre productores, comercializadores y exportadores se efectúe de la forma más justa posible. Inclusive el accionante en su demanda señala que “la medida resulta ser idónea para alcanzar el fin propuesto, debido a que las sanciones, tanto de la multa, como de la suspensión de exportar [...] son medidas conducentes a garantizar que se cumpla con el pago del

¹⁷ CCE, sentencia 7-15-IN/21, 7 de abril de 2021, párr. 32.

precio mínimo de sustentación [...], por lo que en este caso ambas sanciones cumplen con garantizar el equivalente al costo promedio nacional.”

59. En esta línea, este Organismo verifica que la medida cumple con un fin constitucionalmente válido, ya que, busca proteger los principios de intercambio económico y comercio justo establecidos en los artículos 335 y 336 de la CRE, así como proteger los intereses dentro de las relaciones entre productores, con los exportadores y/o comercializadores.

b) Idoneidad

60. En cuanto al criterio de idoneidad, este Organismo ha señalado que este “implica que la medida tomada sea adecuada para cumplir el fin constitucional. La restricción de un derecho debe ser un medio que contribuya a alcanzar el fin constitucional. En consecuencia, una medida no es idónea si es que no contribuye de forma alguna al fin constitucional”.¹⁸
61. Conforme los párrafos precedentes, el Estado debe promover el intercambio comercial y comercio justo; bajo este contexto “[...] 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”. Así también, “[...] 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 [...]”.
62. De tal forma, en la medida en que la ley impugnada regula la producción y comercialización de banano, plátano (barraganete) y otras musáceas afines, destinadas a la exportación; y, establece como obligación por parte de los exportadores y comercializadores, el pago del precio mínimo de sustentación a los productores, cobra sentido que, se establezcan sanciones para asegurar el cumplimiento del fin constitucional determinado en el apartado anterior.
63. La falta de cumplimiento del precio mínimo de sustentación afecta de sobremanera la calidad de vida de alrededor de seis mil doscientos setenta y tres productores (6273)¹⁹

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

¹⁹ Dato obtenido en el listado de productores de banano registrados ante el Ministerio de Agricultura y Ganadería en el año 2020. Véase en:
https://www.agrocalidad.gob.ec/wp-content/uploads/2020/06/listado_productores_ban-or_jun2020.pdf.

y de aproximadamente doscientos cincuenta mil (250.000) empleos directos.²⁰ Por lo que, se verifica el elemento de la idoneidad en función de que la norma impugnada busca proteger a los productores en la relación asimétrica con comercializadores y exportadores en el ámbito comercial y económico.

64. De ahí que, por cuanto las sanciones establecidas en el artículo 4 contribuyen a proteger el fin constitucionalmente válido, siendo este, el intercambio comercial y comercio justo entre productores, comercializadores y exportadores, y sobre todo proteger al sujeto que se encuentra dentro de una relación asimétrica, siendo estos los productores, este Organismo encuentra que cumplen con el requisito de idoneidad.

c) Necesidad

65. Para determinar la necesidad de la medida, esta Corte ha referido que:

[...] la medida escogida tiene que ser, entre todas las posibles a tomar, la menos gravosa para el ejercicio de derechos, la que provoque el menor daño posible para lograr el fin constitucional, la mejor alternativa entre las disponibles. La necesidad obliga a enumerar las medidas existentes para cumplir el fin y compararlas; de este modo, hay medidas que siendo idóneas pueden no ser necesarias.²¹

66. El accionante manifiesta que “establecer como castigo, dos sanciones administrativas, siendo estas la multa pecuniaria y la suspensión de exportación, eleva innecesariamente la severidad de la sanción [...] basta con imponer una sola sanción para asegurar la protección del bien jurídico respectivo, sin necesidad de provocar, como en efecto ocurre, un daño mayor al exportador [...]” A más de “las acciones civiles y penales a que hubiere lugar”.
67. De la revisión del artículo 4 se desprenden dos puntos relevantes: (i) la norma prevé la progresividad de las sanciones en virtud de las reincidencias del infractor, es así que se determina la sanción pecuniaria en una escala del 25 a 50 veces del monto de evasión o incumplimiento,²² y en lo que respecta a la suspensión de la exportación,

²⁰ Dato otorgado por Leonidas Estrada Vásquez representante de AGROBAN, en la audiencia llevada a cabo ante este Organismo el 5 de febrero de 2025.

²¹ CCE, sentencia 11-18-CN/19, 12 de junio de 2019, párr. 112.

²² Conforme el informe presentado por el MAG, en el establecimiento de la sanción pecuniaria de entre 25 a 50 veces el valor evadido o no pagado se “aplica el valor mínimo de la multa establecida en la norma mencionada, considerando los principios contenidos en los Arts. 14 y 18 del Código Orgánico Administrativo, ‘...Art. 14.- Principio de juridicidad. La actuación administrativa se somete a la Constitución, a los instrumentos internacionales, a la ley, a los principios, a la jurisprudencia aplicable y al presente Código (...) Art. 18.- Principio de interdicción de la arbitrariedad. Los organismos que conforman el sector público, deberán emitir sus actos conforme a los principios de juridicidad e igualdad y no podrán realizar interpretaciones arbitrarias...’”. Adicionalmente, señalan que aplican “[...] los Arts. 2 y 3 del Reglamento Para el Control de la Discrecionalidad en los Actos de la Administración Pública [sic]. ‘...Art. 2.- De los actos discrecionales.- La potestad discrecional de la administración en la producción de actos

esta puede ir desde 15 días (primera ocasión), 30 días (reincidencia), 60 (reincidencia por tercera vez) y manera definitiva (reincidencia por cuarta vez). Y, (ii), la norma establece que serán reincidencias aquellas ocurridas en el periodo de un año, por lo que—la norma considera, tanto el espacio temporal, como la gradualidad de las infracciones y la reiteración de la conducta.

68. Con respecto a la sanción dispuesta por la falta de pago a los productores por medio del Sistema de Pagos Interbancarios se observa que la misma contempla únicamente una sanción de índole pecuniaria, sin que se establezcan valores adicionales por reincidencia. Estas sanciones son establecidas por la Dirección de Posicionamiento Estratégico de Musáceas del Ministerio de Agricultura y Ganadería,²³ una vez que se conoce la denuncia y conforme el trámite establecido en el propio artículo 4. Cumplido el proceso, el denunciado podrá interponer recurso de apelación y recurso extraordinario de revisión ante la máxima autoridad de la institución.²⁴

administrativos se justifica en la presunción de racionalidad con que aquella se ha utilizado en relación con los hechos, medios técnicos y la multiplicidad de aspectos a tener en cuenta en su decisión, a fin de que la potestad discrecional no sea arbitraria, ni sea utilizada para producir una desviación de poder sino, antes al contrario, ha de fundarse en una situación fáctica probada, valorada a través de previos informes que la norma jurídica de aplicación determine e interpretados y valorados dentro de la racionalidad del fin que aquella persigue. La discrecionalidad respaldada por el derecho implica la elección de una entre varias opciones igualmente válidas, dentro de los límites de la potestad y de la competencia del órgano. Todo acto administrativo dictado en ejercicio de la potestad discrecional reglada es impugnabile en vía administrativa o judicial. Art. 3.- Del control de los hechos determinantes. - De forma previa a la expedición de los actos administrativos, los funcionarios cuidarán que exista una adecuada y correcta apreciación de los presupuestos de hecho determinantes, y una acertada valoración que conduzca a que la toma de decisión se ajuste plenamente a los hechos que determinan la expedición del acto’.”

²³ Ministerio de Agricultura y Ganadería, Acuerdo Ministerial No. 175, 28 de diciembre de 2018, artículo 1 literal v: “Conocer y resolver, en primera instancia, los reclamos, recursos y denuncias que se presenten por transacciones efectuadas al amparo de lo previsto en la Ley que Regula la Producción y Comercio del Banano y su reglamento; y de ser el caso aplicar las sanciones establecidas en esa misma normativa”. Véase en: <http://servicios.agricultura.gob.ec/mag01/pdfs/aministerial/2018/2018-175.pdf>.

²⁴ Código Orgánico Administrativo, art. 219. - Se prevén los siguientes recursos: apelación y extraordinario de revisión. Le corresponde el conocimiento y resolución de los recursos a la máxima autoridad administrativa de la administración pública en la que se haya expedido el acto impugnado y se interpone ante el mismo órgano que expidió el acto administrativo. El acto expedido por la máxima autoridad administrativa, solo puede ser impugnado en vía judicial. Art. 224.- Oportunidad. El término para la interposición del recurso de apelación es de diez días contados a partir de la notificación del acto administrativo, objeto de la apelación. Art. 232.- Causales. La persona interesada puede interponer un recurso extraordinario de revisión del acto administrativo que ha causado estado, cuando se verifique alguna de las siguientes circunstancias: [...] El recurso extraordinario de revisión se interpondrá, cuando se trate de la causa 1, dentro del plazo de un año siguiente a la fecha de la notificación de la resolución impugnada. En los demás casos, el término es de veinte días contados desde la fecha en que se tiene conocimiento de los documentos de valor esencial o desde la fecha en que se ha ejecutoriado o quedado firme la declaración de nulidad o falsedad. La persona interesada conservará su derecho a solicitar la rectificación de evidentes errores materiales, de hecho o aritméticos que se desprendan del mismo acto administrativo, independientemente de que la administración pública la realice de oficio. No procede el recurso extraordinario de revisión cuando el asunto ha sido resuelto en vía judicial, sin perjuicio de la responsabilidad que corresponda a los servidores públicos intervinientes en el ámbito administrativo.

69. Adicionalmente, del informe presentado por el MAG se desprende que desde el año 2017 al 2024 se han identificado las siguientes cifras de exportadores sancionados, y el estado de cada proceso:

Año	Exportadores sancionados	Expedientes con recursos de apelación
2017	1	0
2018	0	0
2019	0	3
2020	1	0
2021	1	0
2022	2	1
2023	0	1
2024	0	1

Fuente: Ministerio de Agricultura y Ganadería. Informe sobre la Aplicación de la Ley del Banano en Ecuador.

70. Siendo que, entre 2017 y 2024, es decir, en un periodo de siete años, se han sancionado únicamente a cinco (5) exportadores en la aplicación de la ley impugnada, y se presentaron recursos de apelación en seis procesos administrativos en el mismo rango de tiempo. En lo que respecta a aquellos exportadores sancionados con la suspensión definitiva de la licencia de exportación, por una cuarta reincidencia en la infracción, desde el año 2017, se ha amonestado a “1 exportador sancionado con suspensión definitiva”.²⁵
71. Por lo expuesto, este Organismo verifica que las medidas dispuestas son las que menor gravamen producen para el ejercicio de los derechos, pues se establecen de forma gradual (15, 30, y 60 días de suspensión de la licencia de exportación en virtud del número de reincidencias), respecto de rangos preestablecidos (25 a 50 veces el monto de evasión o incumplimiento), de carácter disuasivo, por lo que, la secuencia sancionatoria no es “excesiva”, sino que responde a la protección dentro de las relaciones entre productores y comercializadores y/exportadores, la que se da dentro de un periodo de tiempo establecido (doce meses). En tal razón, el legislador ha considerado que no basta una sola sanción cuando no se pague el precio mínimo de sustentación, sino que es necesaria dicha progresividad de sanciones, que no son aplicadas en el mismo momento sino de forma gradual. Además, las sanciones se establecen luego de que la entidad competente lleva a cabo el respectivo procedimiento administrativo, y las mismas pueden ser objeto de apelación y revisión. Así, los exportadores y comercializadores, si bien en caso de incurrir en las sanciones las deberían pagar, también contarían con la posibilidad de proyectar esta eventual incurrencia, para asumir el pago cuando ocurra; no obstante, los sujetos protegidos

²⁵ Referente a este punto, el MAG ha manifestado que “tras un análisis detallado de la información disponible, no se registran otras sanciones de esta naturaleza en años posteriores dentro de los archivos de esta Dirección.”

dentro de esta relación asimétrica, como son los productores, no contarían con otra opción, que no sea la de aplique la sanción al comercializador y exportador para que cumpla con el precio mínimo de sustentación y no se repita el impago, por ello la Corte encuentra que en esta dinámica es la de menor gravamen y cumple con el parámetro de necesidad.

d) Proporcionalidad estricta

72. Ahora bien, esta Corte ha señalado que por proporcionalidad propiamente dicha se entiende cuando:

[...] se aprecia los derechos de unos titulares con otros titulares, cuyo ejercicio entra en colisión, tensión o podría provocar una restricción. Para que una restricción de derechos sea legítima, la realización de otros derechos debe ser mayor o al menos equivalente. Se trata de una comparación entre la realización de un derecho con la afectación de otro derecho”.²⁶

73. Al respecto, se observa que las medidas dispuestas en el artículo 4 de la ley impugnada, representan un grado de satisfacción alto del fin constitucional dispuesto en el párrafo 59 *supra*. Ahora bien, se advierte que, en virtud de estas (medidas) existe un detrimento para los comercializadores y exportadores, a quienes al establecerles sanciones de índole pecuniaria y un sistema gradual de infracciones, las que dependen del número de reincidencias y del tiempo (periodo de 12 meses), y fueron dispuestas en el marco de la libre configuración legislativa que tiene la Asamblea Nacional, pueden afectar el derecho a la propiedad alegado por el accionante.

74. Sin embargo, frente al detrimento que ocasiona la sanción para los exportadores y comercializadores, se observa que el beneficio que aquella medida genera para los productores de banano, plátano (barraganete) y otras musáceas es superior,²⁷ cabe señalar que en su conjunto no implicaría una cuestión inmanejable para los comercializadores y exportadores, que no estarían en la imposibilidad de asumir el eventual pago de la sanción, que se configura siempre que no se cumpla con el pago del precio mínimo de sustentación y de las posibles reincidencias, con la prosecución

²⁶ CCE, sentencia 11-18-CN/19, 12 de junio de 2019, párr. 118

²⁷ En la audiencia llevada a cabo ante este Organismo, el 5 de febrero de 2025, Nelson Alfonso Villamarín Ramírez en representación de Federación Nacional de Productores del Plátano del Ecuador FENAPROPE, manifestó que la ley impugnada “[...] es una ley luchada por los productores [...]”, en virtud de, “más de 30 años en que no se pagaba el precio justo [...]”, considerando que la mayoría de productores “[...] no tiene un contrato firmado, sino que vende a intermediarios”, de esta forma, a su decir, los exportadores evitan las sanciones. De acuerdo con Francis Xavier Abad López y José Sánchez en representación de Centro Agrícola de El Guabo, antes de la entrada en vigencia de la ley impugnada “se pagaba de \$1 a \$2 dólares la caja” de producto, por eso se requirió la presencia del Estado. Esto en concordancia con el informe del MAG, en el cual, advierten que se encuentran registrados 362 contratos en el periodo de 2020 a 2024, entre productores y exportadores.

de un trámite administrativo a seguir (tanto ante la Dirección de Posicionamiento Estratégico de Musáceas del Ministerio de Agricultura y Ganadería, como ante la máxima autoridad de la entidad), para la imposición de las sanciones de acuerdo a lo señalado en el párrafo 68 *supra*.

75. Este Organismo considera que existe proporcionalidad en cuanto a las sanciones establecidas a los exportadores y comercializadores por la falta de pago del precio mínimo de sustentación a los productores de banano, plátano (barraganete) y otras musáceas. De esta manera, se concluye que el artículo 4 de la ley impugnada no es contrario al artículo 76 numeral 6 de la CRE.

7.2.¿El artículo 7 de la ley impugnada es contrario al principio de proporcionalidad en materia sancionatoria al establecer una multa equivalente al quinientos por ciento de los valores indebidamente descontados, al exportador de cajas de banano, plátano (barraganete) y otras musáceas?

76. El artículo 7 establece como prohibiciones especiales los siguientes: (i) cualquier forma de renuncia estipulada entre productores y exportadores que implique una disminución efectiva del derecho del productor a recibir cuando menos el precio mínimo de sustentación de los productos destinados a exportación; y, (ii) que en las liquidaciones de pago de las cajas de productos consten descuentos no autorizados por el productor. En caso de que el exportador no cumpliera con esta “será sancionado por el Subsecretario correspondiente, con la multa equivalente al quinientos por ciento (500%) de los valores indebidamente descontados, de la cual se devolverá al productor el valor correspondiente”. Bajo estas premisas, este Organismo procede a efectuar el test de proporcionalidad.

a) Fin constitucionalmente válido

77. En el presente caso, esta Corte observa que la sanción pecuniaria equivalente al quinientos por ciento (500%) de los valores indebidamente descontados, busca proteger al productor de banano, plátano (barraganete) y otras musáceas afines y su derecho a recibir por la comercialización de sus productos al menos, el precio mínimo de sustentación por parte de los exportadores y/o comercializadores, sin que medie estipulación alguna que implique la cancelación de un valor menor a éste, ni se efectúe alguna clase de deducción no autorizada por el productor.²⁸

²⁸ Reglamento a la Ley para Estimular y Controlar la Producción y Comercialización del Banano, Plátano (barraganete) y otras musáceas afines destinadas a la exportación. Art. 18.- Liquidaciones, descuentos autorizados y pagos. – [...] Los descuentos autorizados por el productor a los que hace referencia el artículo 7 de la ley comprenderán única y exclusivamente al cartón, a los materiales del empaque no devueltos al exportador, anticipos tributarios y el costo del trámite de la transferencia de fondos. Tales descuentos

78. De la revisión, tanto de la demanda, como la norma impugnada este Organismo concluye que, se busca proteger los principios de intercambio económico y comercio justo dispuestos en los artículos 335 y 336 de la CRE, así como la protección dentro de las relaciones entre productores, con los exportadores y/o comercializadores.
79. Por lo que, se verifica que la medida cumple con un fin constitucionalmente válido.

b) Idoneidad

80. En cuanto al análisis de idoneidad, conforme lo establecido en los artículos 335 y 336 de la CRE, el Estado sancionará toda forma de perjuicio a los derechos económicos, en este caso, de los productores, así como, velará porque el comercio se efectúe de la forma más justa posible fomentando la competencia en igualdad de condiciones.
81. El establecer una sanción de índole pecuniaria a los exportadores que hayan realizado deducciones sin la autorización de los productores tiene sentido, en virtud de asegurar que el intercambio comercial entre estos sea justo. Por lo que, este Organismo encuentra que en efecto la sanción pecuniaria (500%) establecida es idónea pues resulta eficaz para cumplir con el fin constitucionalmente válido, el cuál es la protección de los productores frente en la relación asimétrica con los comercializadores y exportadores.

c) Necesidad

82. El accionante arguye que la sanción del 500% de lo indebidamente descontado no cumple con el criterio de necesidad, en virtud de que, “pudo ser inferior para evitar un desequilibrio entre la infracción y la sanción, y con la única finalidad de compensar al productor perjudicado [...]”.
83. Al respecto, el artículo 7 impugnado establece dos prohibiciones: la primera (i) cualquier tipo de renuncia que pudiera estipularse entre productores y exportadores que originándose en una causa ilícita signifique, una disminución del derecho del productor a recibir un valor menor al precio mínimo de sustentación por caja de banano, plátano (barraganete), u otras musáceas afines. Y, la segunda (ii) que en las liquidaciones de pago de las cajas producto para exportación, consten descuentos no

deberán estar debidamente justificados por escrito por parte del productor y deberán remitirse periódicamente una copia de la comunicación al Ministerio, a fin de justificar la diferencia que se reflejaría entre el monto a depositarse y el que corresponde al precio mínimo de sustentación en su totalidad, y en el evento de existir diferencias en el monto, esta debe estar respaldada por el respectivo justificativo que consiste en el descuento autorizado y reconocido por el productor. Si el productor es una persona jurídica, la carta autorizando el descuento deberá ser firmada por el representante legal.

autorizados por el productor. Siendo la consecuencia de esta última, una multa equivalente al quinientos por ciento (500%) de los valores indebidamente descontados, de la cual se devolverá al productor el valor correspondiente.

84. Al respecto, se observa que la medida (sanción del 500% de los valores indebidamente descontados) es la menos gravosa para cumplir con el fin perseguido. En este sentido, el artículo dispone una sanción pecuniaria, la que se establece de manera posterior al cumplimiento de un procedimiento administrativo,²⁹ y la que se calcula en razón del rubro resultante de descuentos no autorizados, no de la totalidad del valor dispuesto en la liquidación de pago efectuado por el exportador al productor. Así también, se considera que la medida goza de carácter persuasivo, y de esta forma busca evitar que el exportador realice descuentos no autorizados por el productor y que incluso, en caso de que se efectuaran estos, se devuelvan al productor el valor correspondiente.

85. En tal razón, este Organismo encuentra que la medida dispuesta es la que menor gravamen produce para el ejercicio de los derechos considerando la forma en que se calcula esta multa, esto es, sobre la base de los descuentos no autorizados; y que, constituye una medida de carácter persuasivo a fin evitar que los comercializadores/exportadores incurran en las prohibiciones establecidas en la norma.

d) Proporcionalidad en sentido estricto

86. Al respecto se observa que la medida dispuesta en el artículo 7 representa un grado de satisfacción alto del fin constitucional establecido en el párrafo 78 *supra*. Así, se dispone una medida que prevé una sanción pecuniaria del quinientos por ciento, siendo que se refiere únicamente a los valores indebidamente descontados por la ocurrencia de la segunda conducta descrita en el párrafo 76 *supra*, posterior al cumplimiento de un procedimiento administrativo conforme el párrafo 84 *supra*. Este Organismo advierte que el porcentaje establecido se encuentra dentro del marco de la libre configuración legislativa que tiene la Asamblea Nacional.

87. Por lo expuesto, frente al detrimento que ocasiona la sanción para los exportadores, se observa que el beneficio³⁰ que aquella medida genera para los productores de banano,

²⁹ Art. 11 de la ley impugnada: “Todas las sanciones pecuniarias establecidas en esta Ley, seguirán el trámite contemplado en el artículo 4. Los fondos recaudados por las sanciones contempladas en esta Ley, serán destinados única y exclusivamente al desarrollo de la industria bananera del país. La resolución en su fase administrativa que dicte el respectivo Subsecretario del Ministerio de Agricultura y Ganadería, causará ejecutoria. [...]. A más del recurso de apelación (art. 219 COA) y recurso extraordinario de revisión (art. 232 COA).

³⁰ El representante de AGROBAN en la efectuada ante este Organismo el 5 de febrero de 2025, estableció que la producción del banano representa alrededor de doscientos mil empleos directos.

plátano (barraganete) y otras musáceas es superior.³¹ Por lo tanto, se evidencia que existe un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional.

88. Consecuentemente, esta Corte considera que existe proporcionalidad de la sanción impuesta a los exportadores por efectuar en las liquidaciones de pago deducciones no autorizadas por los productores. De esta manera, se concluye que el artículo 7 de la ley impugnada no es contrario al artículo 76 numeral 6 de la CRE.

9. 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 constitucionalidad **62-22-IN**.
2. Notifíquese y publíquese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los jueces constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz; y, tres votos salvados de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Enrique Herrería Bonnet y Daniela Salazar Marín, el viernes 14 de febrero de 2025, en la continuación de la sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 13 de febrero de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

³¹ En la audiencia llevada a cabo ante este Organismo, el 5 de febrero de 2025, la Federación Nacional de Productores del Plátano del Ecuador FENAPROPE y el Centro Agrícola de El Guabo manifestaron que la ley impugnada protege a los productores por los “años de lucha” de no recibir el precio justo.

SENTENCIA 62-22-IN/25

VOTO SALVADO

Jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo y Enrique Herrería Bonnet

1. Antecedentes

1. El 13 de febrero de 2025, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la sentencia 62-22-IN/25 (“**sentencia de mayoría**”). En esta, se resolvió la acción pública de inconstitucionalidad presentada por Richard Willians Salazar Veloz, por sus propios y personales derechos y por los derechos que representa de la Asociación de Comercialización y Exportación de Banano “ACORBANEC” en calidad de administrador y representante legal (“**accionante**”). En su demanda se impugna la constitucionalidad de los artículos 4 y 7 de la Ley para Estimular y Controlar la Producción y Comercialización del Banano, Plátano (Barraganete) y otras Musáceas Afines, destinadas a la Exportación, publicada en el Registro Oficial Suplemento 315 de 16 de abril de 2004 (“**ley impugnada**”).
2. En la sentencia de mayoría se resolvió desestimar la acción de inconstitucionalidad presentada, por considerar que los artículos impugnados no eran inconstitucionales.
3. Respetando los criterios expuestos en la sentencia de mayoría, procederemos a exponer las razones por las cuales disentimos de ellos.

2. Análisis

4. Conforme se recogió en la sentencia de mayoría, la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa se planteó en contra de los artículos 4 y 7 de la ley impugnada, en los que se contemplan sanciones por incumplimiento del pago mínimo de sustentación a los productores por las cajas de banano, plátano y otras musáceas cuando tal pago fuere inobservado por los exportadores. Asimismo, prohíben cualquier estipulación en contrario al pago de este precio mínimo. Respecto de las sanciones, el artículo 4 establece que en caso de un primer incumplimiento se impondría: **(i)** una multa equivalente de veinte y cinco a cincuenta veces el monto de evasión o incumplimiento, la reliquidación y devolución a los productores del monto no pagado, y la suspensión de exportar por quince días. En caso de reincidencia, **(ii)** la multa se mantiene, con un aumento de la suspensión de exportar a treinta días. Si se reincidiese por tercera vez, se sanciona **(iii)** con la multa y la suspensión aumenta a sesenta días; y, finalmente, si

la reincidencia se repite por cuarta ocasión, (iv) se ordenará la suspensión definitiva y se impone la referida multa.

5. En la sentencia de mayoría se asegura que las sanciones persiguen un fin constitucionalmente válido, “ya que busca proteger los principios de intercambio económico y comercio justo establecidos en los artículos 335 y 336 de la CRE, así como proteger los intereses dentro de las relaciones entre productores, con los exportadores y/o comercializadores”. Más adelante, respecto de la idoneidad de las medidas, se concluye que éstas contribuyen a proteger el fin constitucionalmente válido, por lo que se verifica dicho elemento.
6. Asimismo, respecto de la necesidad de las sanciones, en la sentencia de mayoría se concluye que representan la opción menos gravosa para el ejercicio de los derechos, ya que se aplican de manera gradual y dentro de rangos previamente establecidos; con el objetivo de cumplir con un fin disuasivo que no resulta excesivo. Así, se incluye un cuadro comparativo respecto de las sanciones impuestas desde los años 2017 hasta 2024.
7. Finalmente, respecto de la proporcionalidad de las sanciones, se establece que:

[N]o implicaría una cuestión inmanejable para los comercializadores y exportadores, que no estarían en la imposibilidad de asumir el eventual pago de la sanción que se configura siempre que no se cumpla con el pago del precio mínimo de sustentación y de las posibles reincidencias, con la prosecución de un trámite administrativo a seguir (tanto ante la Dirección de Posicionamiento Estratégico de Musáceas del Ministerio de Agricultura y Ganadería, como ante la máxima autoridad de la entidad), para la imposición de las sanciones de acuerdo a lo señalado en el párrafo 67 *supra* [...] Este Organismo considera que existe proporcionalidad en cuanto a las sanciones establecidas a los exportadores y comercializadores por la falta de pago del precio mínimo de sustentación a los productores de banano, plátano (barraganete) y otras musáceas. De esta manera, se concluye que el artículo 4 de la ley impugnada no es contrario al artículo 76 numeral 6 de la CRE.
8. Ahora bien, a nuestro criterio, la sentencia de mayoría no da una respuesta sustentable respecto de la proporcionalidad de las sanciones contenidas en los artículos 4 y 7 de la ley impugnada. Así, en la decisión se concluye —en suma— que la medida es proporcional por cuanto: (i) los exportadores tienen la capacidad de asumir las sanciones pecuniarias por el incumplimiento del pago del precio mínimo; (ii) porque previo a la imposición de la multa, debe seguirse un trámite administrativo.
9. La jurisprudencia de este Organismo ha sostenido que “las autoridades públicas competentes deben realizar una cuidadosa tipificación de las conductas ilícitas y la

medición razonable de sus consecuencias, a través de una gradación adecuada de las reacciones punitivas frente a los bienes jurídicos afectados y las lesiones causadas”.¹

10. Ahora, si bien en la sentencia de mayoría se reconoce una satisfacción alta del fin constitucionalmente válido, únicamente se desvirtúa el detrimento de ésta en función de la capacidad económica de los exportadores, y la existencia de procesos administrativos y mecanismos de impugnación de estas medidas. A nuestro juicio, el hecho de que los exportadores tengan la capacidad económica de afrontar sanciones pecuniarias —conclusión a la cual se llega empíricamente, y sin que necesariamente sea cierto en *todos* los casos— no es suficiente para sostener cómo las sanciones impuestas no son arbitrarias o proporcionales.
11. La capacidad económica de los exportadores son cuestiones individuales que —a nuestro criterio— no son suficientes para sostener que una norma, *in abstracto*, sea constitucional. Tampoco lo es, por ejemplo, el hecho de que existan procedimientos administrativos previos a la imposición de la multa. Concluir lo anterior llevaría a la interpretación de que la existencia de medios de impugnación sobre determinadas sanciones —cuestión que, al menos en principio, siempre debería existir— avalaría la constitucionalidad de una norma, por arbitraria que ésta sea.
12. De ahí que, a nuestro criterio, en la sentencia de mayoría no existen argumentos suficientes para sostener *cómo* las normas —*per se*— son constitucionales. Existen apreciaciones respecto de la capacidad económica individual de los sujetos a los que potencialmente podrían aplicar estas sanciones, así como la existencia de los procedimientos previos a la imposición de dicha sanción; no obstante, aquello resulta insuficiente para sostener que la norma impugnada cumple con los parámetros de proporcionalidad antes referidos.
13. Asimismo, conforme se estableció anteriormente, en la sentencia de mayoría se hace alusión a cómo las sanciones se han aplicado únicamente a “cinco (5) exportadores en la aplicación de la ley impugnada, y se presentaron recursos de apelación en seis procesos administrativos en el mismo rango de tiempo”. También se concluyó que: “[e]n lo que respecta a aquellos exportadores sancionados con la suspensión definitiva de la licencia de exportación, por una cuarta reincidencia en la infracción, desde el año 2017, se ha amonestado a ‘1 exportador sancionado con suspensión definitiva’”. De ahí que en la decisión de mayoría se concluye que aquello resultaría en cómo estas medidas producen menor gravamen para el ejercicio de derechos.

¹ CCE, sentencia 025-16-SIN-CC, caso 0047-14-IN, 6 de abril de 2016, pág. 9.

14. A nuestro juicio, la aplicabilidad de determinada norma no presenta una correlación exacta con su constitucionalidad. El hecho de que las sanciones establecidas en la norma impugnada se hayan aplicado en cierto número de ocasiones no se relaciona con cómo estas son constitucionales o no. Nuevamente, acoger la anterior interpretación nos llevaría a concluir que una norma que presuntamente no se utiliza, pero es altamente arbitraria y desproporcional, sería constitucional por el mero hecho de su falta de aplicación. De ahí que, consideramos que la aplicación de la norma no es conducente a demostrar cómo esta sanción es proporcional.
15. Finalmente, cabe recalcar que uno de los cargos presentados en contra del artículo 4 por parte del accionante es cómo —en este— se prevé una doble sanción para los exportadores, una pecuniaria y una suspensión de actividades. Este cargo, si bien se recoge dentro del párrafo 42 de la sentencia, no se responde dentro de la resolución de problemas jurídicos. Como se estableció en el párrafo 6 *supra*, la sentencia de mayoría determina que estas sanciones “se establecen de forma gradual [...] respecto de rangos preestablecidos”, estos argumentos no responden de qué manera la presunta doble sanción es proporcional, por lo que el cargo esgrimido no cuenta con respuesta.
16. En virtud de lo anterior, consideramos que el análisis que debió hacerse en la sentencia de mayoría debía contar con un examen integral de los cargos expuestos, y con respuestas conducentes a probar cómo dichas sanciones serían proporcionales y —finalmente— en cómo las normas mantienen su presunción de constitucionalidad. A nuestro criterio, la suspensión permanente de las funciones de los exportadores efectivamente es desproporcional, por lo que la acción debió aceptarse parcialmente.
17. Al considerar que la decisión de mayoría no cumple con este análisis, emitimos respetuosamente el presente voto salvado.

Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo y Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 62-22-IN fue presentado en Secretaría General el 24 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 11:08; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 62-22-IN/25

VOTO SALVADO

Jueza constitucional Daniela Salazar Marín

1. Con fundamento en el artículo 92 de la LOGJCC formulo mi voto salvado respecto de la sentencia 62-22-IN/25 (“**sentencia**”) emitida el 14 de febrero de 2025.
2. La sentencia debía analizar si existe proporcionalidad, conforme el artículo 76.6 de la Constitución, en varias sanciones a exportadores, contempladas en los artículos 4 y 7 de la Ley para Estimular y Controlar la Producción y Comercialización del Banano, Plátano (Barraganete) y otras Musáceas Afines (“**Ley para Estimular el Banano**”).
3. El artículo 4 de la Ley impugnada determina que se sancionará a los exportadores de banano y musáceas afines que (i) no paguen el precio mínimo de sustentación a los productores y que (ii) no efectúen dicho pago a través del Sistema de Pagos Interbancarios en el Banco Central del Ecuador. Las sanciones frente a la conducta (i) consisten en una multa de 25 a 50 veces el monto de evasión; la devolución a los productores por el monto evadido; y, la suspensión de exportar desde 15 a 60 días hasta la suspensión definitiva, dependiendo de la reincidencia, sin perjuicio de las acciones civiles y penales a que hubiere lugar. Las reincidencias se miden dentro de un periodo de doce meses. La conducta (ii) se sanciona con una multa equivalente al valor evadido.
4. Por su parte, el artículo 7 de la Ley impugnada sanciona la conducta de la parte exportadora de realizar descuentos no autorizados por la parte productora. La sanción consiste en una multa del 500% de los valores indebidamente descontados.
5. La sentencia 62-22-IN/25 desestima la demanda con argumentos que, a mi criterio, no responden al control abstracto de constitucionalidad y evidencian inconsistencias al momento de realizar el test de proporcionalidad. A continuación, detallaré por qué encuentro que tales argumentos no son pertinentes, coherentes ni conducentes a sostener la decisión a la que arriba la sentencia.

Sobre la “escasa” aplicación de las sanciones como fundamento para determinar su constitucionalidad

6. La sentencia sostiene que desde 2017 al 2024 únicamente se ha sancionado a 5 exportadores y solo 1 exportador ha sido sancionado con suspensión definitiva. A su vez, la sentencia 62-22-IN/25 sostiene, con fundamento en una afirmación del

funcionario representante del Ministerio de Agricultura, que, de las posibilidades de la norma, se aplica la menor sanción, a saber, entre 25 a 50 veces el monto de la evasión.

7. Este análisis es ajeno al que debe realizar una Corte Constitucional en el marco del control abstracto de constitucionalidad. Frente a una demanda que sostiene que las sanciones, en abstracto, no cumplen el principio de proporcionalidad, resulta impertinente razonar con fundamento en si las sanciones supuestamente desproporcionadas han sido aplicadas o no en la práctica. El porcentaje de aplicación de una determinada sanción en la práctica escapa del control abstracto de constitucionalidad. No es posible que la Corte Constitucional utilice argumentos de esta índole porque además de no responder a si la norma es proporcional, el razonamiento se acerca más a uno sobre la conveniencia o no de la disposición normativa.
8. Esta misma Corte Constitucional ha reiterado que en el marco del control abstracto de constitucionalidad está impedida de pronunciarse sobre la conveniencia de una norma y que no le corresponde analizar la forma de aplicación de una determinada disposición jurídica o si esta es correcta o incorrecta.¹ Pese a ello, en esta sentencia sus fundamentos se centran en la manera en que se está aplicando la norma. El que la sanción que una norma contiene se haya aplicado mucho, poco o nunca, es irrelevante para determinar si esa sanción es o no compatible con la proporcionalidad que debe existir entre las conductas y las sanciones. El cargo principal de la demanda implicaba que la Corte responda si las sanciones de la Ley para la Estimulación del Banano eran idóneas, necesarias y proporcionales al fin que buscan alcanzar. Lejos de realizar el análisis que le corresponde, la Corte responde indicando que las sanciones no se han aplicado de forma masiva pues hasta la fecha solo han existido 6 personas sancionadas.
9. A la Corte Constitucional no debería interesarle si una sanción se aplica de manera frecuente o si es poco aplicada en la práctica. El análisis que le corresponde realizar a la Corte Constitucional debería confrontar la Constitución con la norma impugnada, en este caso una sanción, abstrayéndola de su aplicación. El control abstracto de constitucionalidad tiene como finalidad garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la eliminación de las incompatibilidades normativas con la Constitución. El análisis que esta sentencia ha incluido como fundamento de su decisión envía el mensaje de que, si la norma o sanción no se ha aplicado de forma reiterada, no es desproporcional. No obstante, de lo uno no se sigue lo otro.
10. En definitiva, la Corte debía analizar si las sanciones contenidas en la norma son proporcionales en abstracto, pero optó por realizar un análisis basado en la frecuencia

¹ Por ejemplo, entre otras: CCE, sentencias 3-18-IN/21, 13 de octubre de 2021, párrs. 35 y 36 y 76-20-IN/24, 13 de junio de 2024, párr. 49.

de su aplicación en la práctica. A mi juicio, un análisis de esta naturaleza es completamente ajeno al control abstracto de constitucionalidad que debe realizar la Corte Constitucional, y como tal no puede sostener la decisión a la que arriba la sentencia 62-22-IN/25.

Sobre la conveniencia y posible justicia detrás de las sanciones como fundamento para determinar su constitucionalidad

11. La sentencia sostiene que las sanciones son persuasivas para garantizar el comercio justo, la calidad de vida de alrededor “6273” productores y aproximadamente “250.000” empleos directos. En esa línea, la sentencia sugiere que las sanciones han sido una lucha de años por parte de los productores del banano y que los exportadores sí pueden pagar sanciones.
12. No pretendo entrar en la discusión respecto de si la Ley para Estimular el Banano, en general, y, particularmente, las sanciones contenidas en los artículos impugnados, son o no una forma de alcanzar justicia para los productores de banano y afines a quienes, tras años de lucha, se les estaría pagando el precio mínimo de sustentación del producto. Tampoco me parece pertinente discutir si los exportadores están o no en la capacidad económica de prever en su planificación financiera el pago de sanciones. En mi calidad de jueza, mi opinión sobre estos temas es irrelevante. A quien le corresponde tomar en cuenta estos aspectos es a la Asamblea y a la Presidencia, en sus calidades de legislador y colegislador. En el proceso de elaboración de las leyes son pertinentes los argumentos relativos al impacto económico y social de una norma, su impacto en el empleo, el desarrollo social o la lucha social para alcanzar determinados beneficios. Nosotros somos jueces, no legisladores, y por lo tanto estos elementos no pueden ser el fundamento que guíe el control abstracto de constitucional que está llamada a ejercer la Corte Constitucional.
13. A mi criterio, en el marco del control abstracto de constitucionalidad, los argumentos relativos a la conveniencia o inconveniencia de las medidas legislativas no deberían ser el fundamento ni incidir de manera alguna en el análisis sobre la compatibilidad de la norma con los derechos constitucionales.
14. Dado que en la sentencia se realizan consideraciones de ese tipo, me parece evidente que esta se aleja de un control abstracto de constitucionalidad y fundamenta su decisión en la conveniencia de las sanciones, cuando lo que se impugnó es la supuesta falta de proporcionalidad de tales sanciones. No estoy necesariamente en desacuerdo con apreciaciones como las siguientes: que las sanciones y la ley que las contiene fueron una lucha de años de los productores; que las sanciones protegen 200.000 empleos; o que los exportadores sí pueden prever el pago de sanciones. Pero sí estoy

en desacuerdo con que tales apreciaciones sean utilizadas por la Corte como fundamento para su decisión en el marco de un control abstracto de constitucionalidad. Ni a mí ni a la Corte le corresponde tomar un bando en los desacuerdos entre productores o exportadores. No somos legisladores. Lo que la Corte debía desvirtuar en esta sentencia son los argumentos relativos a la falta de proporcionalidad de las sanciones, y para este análisis argumentos como los que he citado de la sentencia son absolutamente impertinentes.

15. Nuevamente, la Corte debía analizar si las sanciones contenidas en la norma son proporcionales en abstracto, pero optó por realizar un análisis basado en la conveniencia o no de las normas. A mi juicio, un análisis de esta naturaleza es completamente ajeno al control abstracto de constitucionalidad que debe realizar la Corte Constitucional, y como tal no puede sostener la decisión a la que arriba la sentencia 62-22-IN/25.

Sobre la potestad del Estado para establecer sanciones como fundamento para determinar su constitucionalidad

16. La sentencia se fundamenta también en que las sanciones son proporcionales porque el establecimiento de sanciones “en general” es una potestad del Estado.
17. En efecto, el Estado puede imponer sanciones de diversas índoles. Sin embargo, este argumento no determina si una sanción específica es o no proporcional. Me preocupa el argumento planteado por la sentencia 62-22-IN/25 porque sugiere que la sola competencia del Estado para dictar sanciones haga que las mismas sean proporcionales. Si la sola facultad del Estado sería un argumento pertinente para responder a una demanda relativa al establecimiento de determinada sanción, jamás se podría cuestionar la constitucionalidad de las sanciones.
18. La Corte debía analizar si las sanciones contenidas en la norma son proporcionales en abstracto, pero optó por responder que las sanciones corresponden al ejercicio de la potestad estatal. A mi juicio, un análisis de esta naturaleza es peligroso, pues envía el mensaje de que el Estado tiene una facultad de sancionar tan amplia, que no corresponde cuestionarla a través del control abstracto de constitucionalidad. Dado que la demanda no está cuestionando la potestad estatal de establecer sanciones sino algo muy distinto, como es su proporcionalidad, el argumento sobre la potestad del Estado para sancionar no puede ser fundamento para la decisión a la que arriba la sentencia 62-22-IN/25.

Sobre las inconsistencias en el test de proporcionalidad que se utiliza como fundamento para determinar la constitucionalidad de las normas impugnadas

19. Si excluimos los argumentos anteriores, que como he señalado son impertinentes en el marco de un control abstracto de constitucionalidad sobre la proporcionalidad de una sanción, nos quedamos con el test de proporcionalidad que realiza la sentencia. La manera en que se realiza el análisis de proporcionalidad refleja inconsistencias en el análisis de la Corte que nuevamente me impiden coincidir con la decisión.
20. Así, la sentencia intenta utilizar como estándar de proporcionalidad de las sanciones a “una gradación adecuada de las reacciones punitivas frente a los bienes jurídicos afectados y las lesiones causadas”. Lo anterior para la sentencia implica “la progresividad de las sanciones en virtud de las reincidencias del infractor”. La propia sentencia se impone este estándar, pero luego no es coherente con él, al punto que las conclusiones a las que llega no son concordantes con este criterio.
21. En el artículo 4 de la Ley para la Estimulación del Banano existe la sanción respecto del pago de 25 a 50 veces el monto de la evasión. La norma no determina bajo qué criterios se aplica el monto de 25 o 50 o un intermedio. Sin embargo, la sentencia señala que la sanción es proporcional porque el representante del Ministerio de Agricultura afirma que aplican la menor sanción. Esto no permite concluir que la sanción supera el test de proporcionalidad pues no hay la gradualidad y reincidencia de la sanción al que se ha referido la propia sentencia. Tampoco la afirmación de un funcionario administrativo según el cual se aplicaría el monto mínimo de la sanción, puede cambiar la redacción de la norma, por lo que ni esta afirmación ni la manera en que se aplica la norma permite concluir que esta es necesaria e idónea y proporcional, o que existe “una gradación adecuada de las reacciones punitivas frente a los bienes jurídicos afectados y las lesiones causadas”.
22. Luego, lo que es más graves, la sentencia 62-22-IN/25, por una parte, considera que la sanción por no pagar el precio mínimo de sustentación es constitucional porque hay gradualidad y reincidencias, pero sobre la sanción pecuniaria por no usar el Sistema de Pagos señala que es constitucional porque no hay reincidencias. Esto evidencia que el estándar planteado se aplica de manera inconsistente y discrecional pues, en el contexto de un mismo caso, para la primera sanción la Corte concluye que sí es necesaria una gradualidad y reincidencias, pero para otra no. Es decir, la propia sentencia estaría advirtiendo que habría una medida con menos gravamen.
23. En similar sentido, respecto de la sanción de pagar el 500% del monto de lo indebidamente descontado, en el artículo 7, se afirma que cumple con la proporcionalidad aun cuando no existe tal gradualidad. Nuevamente evidencio una inconsistencia pues si se realiza una comparación entre el análisis de la sanción del artículo y aquel de la sanción del artículo 4, en la cual sí hay reincidencias y

gradualidades, resulta extraño concluir que de todas formas es proporcional la sanción respecto de la conducta a la que se refiere el artículo 7.

24. Si es que la sentencia consideraba que debía aplicarse un estándar distinto en cada sanción debía exponer cuál sería ese estándar y las razones para aplicar distintos parámetros respecto de sanciones que tienen conductas relacionadas y que se encuentran todas en la misma Ley para la Estimulación del Banano.
25. Tampoco encuentro que la sentencia 62-22-IN/25 analice si las normas, al establecer sanciones simultáneas, son proporcionales. En mi opinión, este aspecto era relevante porque existe una sanción que en términos generales resulta severa: la suspensión definitiva del exportador. Al respecto, la parte accionante manifestaba que el artículo 4 de la Ley impugnada establece sanciones pecuniarias, devoluciones de dinero, suspensiones de exportación y además se remite a las posibles consecuencias que la conducta que sancionan sea perseguible en las vías civiles y penales. A la luz de todas esas sanciones y consecuencias, la Corte debía responder si la sanción de suspensión definitiva es en realidad la medida menos gravosa y si resulta proporcional en sentido estricto. Este planteamiento no encuentra respuesta en la sentencia 62-22-IN/25.
26. En suma, la manera inconsistente en que el test de proporcionalidad se aplica en la sentencia respecto de las distintas sanciones cuya constitucionalidad se impugna, no es capaz de sostener la decisión a la que arriba la sentencia 62-22-IN/25.

Conclusión

27. En mi opinión, un tema tan importante para Ecuador, que incide en la estimulación y control de la producción y comercialización del banano, plátano barraganete y otras musáceas afines, siendo estos uno de los principales motores económicos del país, merecía un análisis profundo por parte de esta Corte. La audiencia pública, fue un paso importante para conocer de cerca el impacto de las normas en el ordenamiento jurídico. No obstante, la Corte no puede desviar sus competencias y obviar que su análisis debe estar estrictamente relacionado con el objeto del control abstracto de constitucionalidad.
28. Como he expuesto en este voto, los argumentos en los que se basa el razonamiento de la sentencia 62-22-IN/25 escapan del objeto de la acción pública de inconstitucionalidad, se fundamentan en la aplicación en la práctica de las normas, razonan sobre la base de la supuesta conveniencia de su permanencia en el ordenamiento jurídico y evidencian inconsistencias con el estándar que la misma sentencia utiliza. Dado que los argumentos en los que se fundamenta la decisión de la sentencia 62-22-IN/25 son ajenos al análisis que está llamada a hacer la Corte

Constitucional, y no responden a las dudas que sobre la constitucionalidad de la norma se plantearon en la demanda, no puedo estar de acuerdo con la decisión a la que arriba la sentencia emitida por la Corte Constitucional.

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 62-22-IN, fue presentado en Secretaría General el 24 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 15:01; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL