

Quito, D.M., 10 de julio de 2025

CASO 5-25-OP

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

DICTAMEN 5-25-OP/25

Resumen: La Corte Constitucional resuelve la objeción parcial por inconstitucionalidad presentada por el presidente de la República en contra de los artículos 54, 56 y 58 del “Proyecto de Ley Orgánica de Regulación contra la Competencia Desleal”. Luego del análisis, la Corte determina que las objeciones presentadas sobre los artículos 54 y 56 no contravienen los artículos 76.7 (debido proceso en la garantía de proporcionalidad entre infracción y sanción), y 11.2 (igualdad y no discriminación) de la Constitución, por lo que declara su improcedencia. Por otra parte, la Corte declara procedente la objeción con respecto al artículo 58 del proyecto de ley, por considerar que inobserva el artículo 298 de la Constitución, al establecer una preasignación presupuestaria para la promoción de prácticas leales en el mercado.

1. Antecedentes procesales

1. El 07 de mayo de 2025, la Asamblea Nacional notificó a la Presidencia de la República¹ el proyecto de “Ley Orgánica de Regulación contra la Competencia Desleal” (“**proyecto de ley**”) aprobado en segundo debate para su correspondiente sanción u objeción presidencial.
2. El 6 de junio de 2025, el presidente de la República Daniel Noboa Azín² remitió al presidente de la Asamblea Nacional, Niels Olsen Peet, i) la objeción parcial por inconstitucionalidad de los artículos 54, 56 y 58, y ii) la objeción parcial por inconveniencia de los artículos 2, 3, 4, 6, 7 y 19 del proyecto de ley.
3. El 12 de junio de 2025, la Asamblea Nacional remitió a la Corte Constitucional la objeción parcial por inconstitucionalidad presentada por el presidente de la República.³ Luego del sorteo electrónico correspondiente, la sustanciación de la causa le

¹ Oficio AN-RVVR-2025-0019-O.

² Oficio T.105-SGJ-25-13.

³ La Asamblea Nacional remitió: 1) Oficio AN-SG-2025-0379-O, 2) Proyecto de Ley, 2.1) Oficio AN-RVVR-2025-0019O, 2.2) Certificación de aprobación del Proyecto de Ley de Regulación contra la Competencia Desleal, 2.3) Proyecto de Ley de Regulación contra la Competencia Desleal, 3) Objeción Presidencial, 3.1) Oficio T.105-SGJ-2513, 4) Escrito en el que se exponen las razones por las cuales se considera infundada la objeción presidencial por parte de la Comisión Especializada Permanente de Desarrollo Económico, Productivo y de la Microempresa; 4.1) Memorando AN-CDEP-2025-0139-M.

correspondió al juez constitucional Jorge Benavides Ordóñez, quien avocó conocimiento el 23 de junio de 2025.⁴

4. El 24 de junio de 2025, Juan Carlos Navarro Gómez, en su condición de presidente y representante legal del Comité Empresarial Ecuatoriano (“CEE”), presentó escrito de *amicus curiae*.

2. Competencia

5. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la objeción parcial por razones de inconstitucionalidad del proyecto de ley, planteada por el presidente de la República, en virtud de los artículos 139 y 438 numeral 3 de la Constitución, y los artículos 75 numeral 2 y 131 de la LOGJCC. Esta competencia de la Corte trata exclusivamente las objeciones por inconstitucionalidad, mas no las relativas a inconveniencia.⁵

3. Oportunidad

6. El 07 de mayo de 2025, la Asamblea Nacional remitió el proyecto de ley al presidente de la República. El proyecto de ley fue objetado por razones de inconstitucionalidad e inconveniencia, el 06 de junio de 2025. Por tanto, se verifica que la objeción presidencial se presentó oportunamente, es decir, dentro del plazo de 30 días, de conformidad con el artículo 137 de la Constitución.

4. Normas objetadas por inconstitucionalidad

7. El presidente de la República ha objetado parcialmente por razones de inconstitucionalidad los artículos 54, 56 y 58 del proyecto de ley. Los textos objetados establecen:

Artículo 54.- Sanciones por el cometimiento de conductas de competencia desleal agravada.- La realización de actos de competencia desleal constituye una infracción a las disposiciones de la presente Ley y serán sancionados con una multa de hasta el doce (12%) de los ingresos brutos percibidos por el infractor, relativos a todas sus actividades económicas correspondientes al ejercicio inmediato anterior al de la expedición de la resolución.

⁴ El juez ponente dispuso notificar el contenido del auto a la Asamblea Nacional, a la Presidencia de la República y a la Procuraduría General del Estado. Asimismo, poner en conocimiento de la ciudadanía la existencia del presente proceso, a través de la publicación de un resumen completo y fidedigno de la objeción presidencial en el Registro oficial y en el portal electrónico de la Corte Constitucional.

⁵ CCE, dictamen 2-23-OP/23, 30 de marzo de 2023, párr. 8; y, dictamen 3-23-OP/24, 5 de enero de 2024, párr. 8.

El porcentaje sobre los ingresos brutos percibidos por el infractor, relativo a todas sus actividades económicas correspondientes al ejercicio inmediato anterior al de la resolución, no será considerado como parámetro para determinar la imposición de la multa en los casos en que el infractor:

- a. No haya acreditado el monto de ingresos brutos percibidos relativos a todas sus actividades económicas, correspondientes a dicho ejercicio; o
- b. Se encuentre en situación de reincidencia, lo que constituirá circunstancia agravante.

Artículo 56.- Sanciones por no colaboración o incumplimiento.- Será sancionado con una multa de hasta el diez por ciento (10%) de los ingresos brutos percibidos por el infractor, relativos a todas sus actividades económicas, correspondientes al ejercicio inmediato anterior al de la expedición de la resolución, quien:

- 1. Suministrare a la autoridad administrativa información falsa;
- 2. No haya cumplido total o parcialmente con las medidas correctivas dispuestas conforme lo previsto en la presente Ley y en los términos establecidos por la Superintendencia de Competencia Económica;
- 3. Incumpla o contravenga lo establecido en una resolución emitida por la Superintendencia de Competencia Económica;
- 4. No se someta u obstruya una inspección ordenada de acuerdo con lo establecido en esta Ley; y,
- 5. No cumpla con los compromisos adquiridos de conformidad con esta Ley. La Superintendencia de Competencia Económica establecerá los criterios específicos y la metodología para cada una de las infracciones señaladas, atendiendo a la naturaleza de las mismas.

Será sancionado con una multa de hasta el uno por ciento (1%) de los ingresos brutos percibidos por el infractor, relativos a todas sus actividades económicas, correspondientes al ejercicio inmediato anterior al de la expedición de la resolución, quien:

No suministrarle a la autoridad administrativa la información requerida por esta o hubiere suministrado información incompleta o incorrecta o hubiere entregado información fuera del término establecido impidiendo así su labor; (sic)

La Superintendencia de Competencia Económica establecerá los criterios específicos y la metodología, para cada una de las infracciones señaladas, atendiendo a la naturaleza de las mismas.

Artículo 58.- Recaudación y destino de las multas administrativas.- Las multas que se impongan por las infracciones contempladas en esta Ley, serán recaudadas por la Superintendencia de Competencia Económica y se depositarán en la Cuenta Única del Tesoro Nacional. Estas recaudaciones serán utilizadas para promover y fomentar campañas por la promoción de las prácticas leales llevadas a cabo por la Superintendencia de Competencia Económica. (Los textos resaltados corresponden al contenido original del proyecto de ley)

5. Argumentos de la Presidencia de la República y la Asamblea Nacional

5.1. Argumentos de la Presidencia de la República

8. El presidente de la República solicitó que se dictamine la inconstitucionalidad de los artículos 54, 56 y 58 del proyecto de ley porque a su criterio contravienen los artículos 76 numeral 6, 82, 11 numeral 2 y 298 de la Constitución. Para sustentar esta pretensión, formula los siguientes argumentos:

5.1.1. Sobre el artículo 54

9. Sobre el artículo 54 del proyecto de ley, el presidente de la República considera que se trata de una disposición contraria al principio de proporcionalidad, de seguridad jurídica y al derecho a la igualdad. Afirma que el ordenamiento jurídico ecuatoriano protege los derechos fundamentales de las personas, incluyendo aquellos que corresponden a quienes participan en la actividad económica. Con base en esta idea, señala que la imposición de sanciones de carácter económico en una ley destinada a combatir la competencia desleal se vuelve inconstitucional cuando estas medidas son desproporcionadas, más allá de que constituyan un instrumento legítimo para disuadir y corregir conductas anticompetitivas.
10. Señala que la desproporción de una sanción económica contraviene el derecho al debido proceso, reconocido en el artículo 76, numeral 6, de la Constitución, según el cual la ley debe establecer la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas o de otra naturaleza.
11. Asimismo, el presidente de la República sostiene que también se vulnera el derecho a la seguridad jurídica, reconocido en el artículo 82 de la Constitución, en la medida en que la sanción económica genera imprevisibilidad y arbitrariedad, con la consiguiente afectación para las empresas y los actores involucrados en el mercado, que deben conocer de antemano las posibles consecuencias de sus actos para planificar y operar de manera segura. A su criterio: “Si la magnitud de la sanción excede con creces la gravedad de la falta o el beneficio ilícito obtenido, se pierde la previsibilidad y la razonabilidad que sustentan la seguridad jurídica”.
12. Agrega, por otra parte, que la sanción económica puede vulnerar el principio de igualdad ante la ley, consagrado en el artículo 11, numeral 2, de la Constitución, que prohíbe toda discriminación. Esto porque, aun cuando las sanciones pueden variar en función de la capacidad económica de las empresas o el grado de afectación al mercado, la desproporción puede dar lugar a un trato discriminatorio. Así, a manera de ejemplo, indica que: “Una sanción que, por su magnitud, sea inasumible para

pequeñas y medianas empresas, pero tolerable para grandes corporaciones, podría generar un efecto distorsionador y desigual en el mercado, afectando la libre competencia que la propia ley busca proteger.”

13. Sostiene que, en la materia objeto de análisis, el propósito de la sanción es corregir y disuadir, mas no eliminar la capacidad de operación de un actor económico por la comisión de una infracción cuya sanción no se encuentre justificada en debida forma.
14. Finalmente, el jefe de Estado concluye que la efectividad de una ley no se mide por la severidad excesiva de sus sanciones, sino por la justicia, coherencia y aplicación previsible con que éstas sean diseñadas, respetando los derechos fundamentales de todos los actores del mercado.

5.1.2. Sobre el artículo 56

15. En cuanto al artículo 56 del proyecto de ley, la Presidencia de la República señala que el texto contraviene el principio de proporcionalidad y razonabilidad, por cuanto la sanción del 10% de los ingresos brutos por no entregar o entregar insuficiente la información requerida por la Superintendencia de Competencia Económica es excesiva.

5.1.3. Sobre el artículo 58

16. Por último, sobre el artículo 58 del proyecto de ley, la Presidencia de la República señala que, al no referirse a alguno de los grupos de preasignación presupuestaria, la disposición contraviene el artículo 298 de la Constitución que determina:

Se establecen preasignaciones presupuestarias destinadas a los gobiernos autónomos descentralizados, al sector salud, al sector educación, a la educación superior; y a la investigación, ciencia, tecnología e innovación en los términos previstos en la ley. Las transferencias correspondientes a preasignaciones serán predecibles y automáticas. Se prohíbe crear otras preasignaciones presupuestarias.

5.2. Argumentos de la Asamblea Nacional

17. La Asamblea Nacional⁶ presenta los siguientes argumentos ratificando la constitucionalidad de los artículos 54, 56 y 58 del proyecto de ley.

⁶ Informe posición mesa legislativa a objeción por inconstitucionalidad del proyecto de Ley Orgánica de Regulación contra la Competencia Desleal, contenido en el Memorando AN-CDEP-2025-0139-M, de 12 de junio de 2025, suscrito por la Secretaria Relatora de la Comisión Especializada Permanente de Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa de la Asamblea Nacional.

5.2.1. Sobre los artículos 54 y 56

- 18.** La Asamblea Nacional señala que la normativa vigente, esto es, la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder del Mercado (“**LORCPM**”), otorga a la Superintendencia de Competencia Económica una amplia facultad para ejercer su competencia sancionadora, que actualmente se encuentra regulada por el Reglamento de aplicación de esta ley y la normativa secundaria. Indica que el proyecto de ley incluye varias conductas específicas relacionadas con la competencia desleal y que, en esa línea, los artículos 54 y 56 materia de la objeción presidencial incorporan, principalmente, los techos porcentuales para la imposición de multas por la comisión de conductas de competencia desleal agravada y por no colaboración o incumplimiento de deberes con la autoridad.
- 19.** Especifica, por un lado, que el artículo 54 establece que la realización de actos de competencia desleal constituye una infracción sancionada con una multa de “hasta” el 12% de los ingresos brutos percibidos por el infractor, relativo a todas sus actividades económicas, correspondientes al ejercicio inmediato anterior al de la resolución. Y, por otro lado, que el artículo 56 sanciona con una multa de “hasta” el 10% de los ingresos brutos percibidos por el infractor, igualmente relativo a todas sus actividades económicas correspondientes al ejercicio inmediato anterior al de la resolución, cuando éste haya suministrado información falsa, incumplido medidas correctivas o desobedecido resoluciones emitidas por la Superintendencia de Competencia Económica, entre otras conductas; y que, asimismo, determina una multa de “hasta” el 1% para quien no suministre información requerida, entregue información incompleta o incorrecta o la proporcione fuera del plazo establecido.
- 20.** La legislatura considera que el proyecto de ley no se contrapone, ni resulta menos favorable que la normativa vigente en materia de sanciones por conductas de competencia desleal e incumplimientos administrativos, debido a varias razones vinculadas con el concepto económico utilizado para el cálculo de las multas, los techos porcentuales máximos de las multas y las sanciones.
- 21.** Con respecto al primero de estos tres elementos, la Asamblea considera que ambos cuerpos normativos utilizan un concepto económico análogo como base para calcular las multas. Así, mientras el proyecto propone el cálculo sobre los ingresos brutos obtenidos en el ejercicio anterior, la norma vigente emplea el volumen de negocios, definido como la cuantía resultante de las ventas y servicios realizados durante el último ejercicio, antes de descontar el IVA y otros impuestos indirectos. Es decir, en ambos casos los ingresos brutos constituyen la base económica para calcular las multas.

22. En relación con los techos porcentuales máximos de multa, indica que el proyecto establece un tope del doce por ciento (12%) de los ingresos brutos, que coincide con el porcentaje máximo que contempla la norma vigente. Explica que el proyecto de ley establece sanciones diferenciadas y específicas para distintos tipos de conductas, incluyendo multas de hasta el diez por ciento (10%) y hasta el uno por ciento (1%) de los ingresos brutos para casos de incumplimiento o falta de colaboración, respectivamente. A decir de la Asamblea Nacional, “estas sanciones son más proporcionales y adecuadas que las contempladas en la normativa vigente, ya que permiten ajustar la multa según la gravedad de la infracción, evitando penalizaciones excesivas para faltas menos graves”.
23. Y, con referencia a las sanciones, la Asamblea Nacional sostiene que el proyecto de ley adapta las sanciones a tipos específicos de conductas, tales como la competencia desleal agravada y la falta de colaboración o incumplimiento, y que esto guarda coherencia con la distinción que hace la norma vigente entre infracciones leves, graves y muy graves; es decir, el proyecto adecua la sanción a la naturaleza y gravedad del comportamiento infractor. Indica, además, que el proyecto contempla situaciones específicas para ajustar la multa, como cuando el infractor no acredita sus ingresos o cuando existe reincidencia, permitiendo una aplicación más justa y proporcionada de las sanciones.
24. Por otra parte, la legislatura analiza la proporcionalidad de los artículos 54 y 56 del proyecto de ley, en el marco del artículo 3 numeral 2 de la LOGJCC. Así, sobre el fin constitucionalmente válido, considera que se ven involucrados los derechos de los consumidores establecidos en el artículo 52 de la Constitución, pues la competencia desleal no solo afecta a los operadores económicos que actúan conforme a la ley, sino que también vulnera los derechos de los consumidores. Manifiesta que la publicidad engañosa, la imitación fraudulenta, entre otras prácticas, generan confusión en el mercado y dificultan el proceso de toma de decisiones informadas de los consumidores, lo que afecta su derecho a recibir información veraz, clara y suficiente e, incluso, puede derivar en la oferta de productos de baja calidad o inseguros.
25. Sobre el mismo tema, también señala que, de conformidad con el artículo 335 de la Constitución, el Estado tiene la facultad de intervenir, regular y sancionar prácticas que afecten el buen funcionamiento del mercado y los derechos económicos, lo cual incluye de manera específica la competencia desleal. En su opinión,

Este mandato constitucional justifica plenamente la creación de un régimen sancionador en esta materia, en tanto persigue un fin constitucionalmente válido: proteger la transparencia del mercado, garantizar condiciones equitativas entre operadores económicos y prevenir conductas que perjudiquen tanto a los competidores como a los consumidores.

26. Sobre la idoneidad, la Asamblea Nacional considera que la medida propuesta en el proyecto de ley es idónea, ya que provee un marco normativo que permite a la autoridad administrativa competente ejercer su facultad sancionadora y, además, asegurar el cumplimiento de los fines constitucionales: garantizar a los consumidores el derecho de acceder a bienes y servicios de calidad, elegir con libertad informada y no ser víctimas de prácticas engañosas, confusas o abusivas. De igual forma, su propósito es limitar y desincentivar el uso de prácticas empresariales reñidas con la ética, que den lugar a ventajas competitivas injustas y distorsionen el funcionamiento transparente del mercado.
27. En cuanto a la necesidad, la legislatura sostiene que los artículos 54 y 56 del proyecto de ley establecen multas proporcionales a los ingresos brutos del infractor, lo cual asegura que las sanciones se adapten a su capacidad económica, evitando de esta forma imposiciones arbitrarias o desproporcionadas que puedan afectar desmedidamente su derecho al patrimonio. Explica que: “la existencia de una graduación en los porcentajes (hasta 12%, 10% y 1% según la gravedad y naturaleza de la infracción) demuestra que la ley ha considerado distintas alternativas y ha optado por aplicar sanciones calibradas al nivel de la conducta reprochada, lo que implica un uso racional y progresivo de la potestad sancionadora.” Indica que el proyecto también incluye excepciones para casos específicos, como la falta de acreditación de ingresos o la reincidencia, lo que permite que la autoridad ajuste la sanción según el contexto particular, evitando medidas excesivas o innecesarias.
28. En conclusión, alega que las sanciones que establecen los artículos 54 y 56 del proyecto de ley, si bien implican una posible afectación al derecho del operador económico a conservar la totalidad de sus ingresos, esa afectación es razonable en atención a los derechos constitucionales que se pretende garantizar: los derechos de los consumidores y el deber estatal de sancionar prácticas de competencia desleal. Es decir, cumplen el estándar constitucional de proporcionalidad porque las normas del proyecto objetado no imponen sanciones fijas ni automáticas, sino que establecen límites máximos proporcionales a los ingresos del infractor y, además, facultan a la autoridad administrativa a evaluar la naturaleza, gravedad y reincidencia en cada caso concreto.

5.2.2. Sobre el artículo 58

29. La Asamblea Nacional menciona que, de conformidad con el artículo 299 de la Constitución, el Presupuesto General del Estado debe gestionarse a través de la cuenta única del tesoro nacional y que, en concordancia con esta norma, el artículo 163 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (“**COPFP**”) determina que:

“todo organismo, entidad, dependencia del Sector Público no Financiero, con goce o no de autonomía económica y/o presupuestaria y/o financiera, deberá acreditar la totalidad de recursos financieros públicos que obtenga, recaude o reciba de cualquier forma”.

30. Explica que la cuenta única del tesoro nacional constituye el mecanismo principal del sistema de finanzas públicas del Estado ecuatoriano, lo cual supone que, sin excepción, cualquier monto recaudado o asignado debe ser registrado formalmente como un ingreso en esta cuenta centralizada; y, asimismo, que, para ser utilizado o destinado a cualquier gasto o inversión, todo recurso debe ser formalmente generado y contabilizado en esta cuenta.
31. En ese contexto, concluye que el artículo 58 del Proyecto de Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado no configura una preasignación presupuestaria, en los términos definidos por el artículo 298 de la Constitución, porque su redacción no establece una asignación directa, automática o exclusiva de recursos, como exige una verdadera preasignación. Además, señala que la disposición “no rompe la unidad del presupuesto, no establece un porcentaje fijo[,] ni genera un flujo financiero autónomo, previsible o garantizado.”

5.3. Argumentos del *amicus curiae*

32. En su escrito, el CEE indica que respalda la objeción por considerar que los argumentos de la Presidencia de la República son correctos. En forma general, expresa que el proyecto de ley busca regular y sancionar las prácticas desleales simples, y no solo las prácticas agravadas, distinguiéndose unas de otras por su efecto de falseamiento del mercado y afectación al bienestar general o de los consumidores. Añade que el proyecto también plantea separar la regulación del régimen de competencia desleal de aquella correspondiente al régimen de prácticas anticompetitivas, conforme a la recomendación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (“OCDE”).⁷

⁷ Resumen de la posición del *amicus curiae*: 1. Con respecto a los artículos 54 y 56 del proyecto de ley, la CEE considera que vulneran el derecho al debido proceso, en su garantía de debida proporcionalidad, ya que establecen sanciones potenciales que no guardan relación con las infracciones y bienes jurídicos que la norma busca proteger. Afirma que el artículo 76 numeral 6 de la Constitución reconoce el principio de proporcionalidad en todo tipo de procesos, por lo que en esta categoría están incluidos también los procedimientos administrativos cuyo objeto consista en la investigación de conductas desleales. 2. Asimismo, estima que las dos disposiciones objetadas por el presidente de la República violan el principio de legalidad o reserva de ley, pues el artículo 54 no prevé una delegación para que la autoridad administrativa pueda establecer la proporcionalidad entre infracciones y sanciones, y el artículo 56, en cambio, deja en manos de la Superintendencia de Competencia Económica la potestad de establecer los criterios y la metodología para regular las infracciones según su naturaleza. 3. La CEE indica que los artículos en referencia establecen un catálogo indeterminado de situaciones jurídicas a las que se aplica una sanción única. Así, en su criterio, el artículo 54 aplica una sanción de hasta el 12% de los ingresos brutos a

6. Planteamiento de los problemas jurídicos

- 33.** De acuerdo con los artículos 139 y 438 numeral 3 de la Constitución, la objeción de inconstitucionalidad corresponde a una competencia exclusiva del presidente de la República. Esta facultad conlleva el deber y la responsabilidad del jefe de Estado “de motivar de modo suficiente y coherente las razones de su objeción”,⁸ en la medida en que su función como colegislador requiere de un sustento técnico que es propio del proceso de toma de decisiones.
- 34.** Al respecto, la Corte Constitucional ha determinado que, en garantía de la seguridad jurídica, del principio democrático y también del principio de lealtad institucional, al actuar como colegislador, corresponde al presidente de la República establecer cuáles artículos son objetados por inconstitucionalidad y ofrecer razones suficientes para justificar la objeción.⁹
- 35.** También se ha pronunciado sobre el alcance del control constitucional que le corresponde efectuar en los casos de objeción presidencial. En ese contexto, ha señalado que su atribución consiste en examinar si las disposiciones aprobadas y que han sido objetadas, superan o no la revisión constitucional. Se trata, entonces, de un control preventivo que únicamente se limita a confrontar las disposiciones objetadas por el presidente de la República, según el artículo 139 de la Constitución, con las

dieciocho tipos de infracción, sin considerar sus diferencias y sin gradación alguna. De igual forma, el artículo 56 sanciona con la misma multa de hasta el 10% de los ingresos brutos a la entrega de información falsa, obstrucción de inspecciones o no sujeción a ellas, incumplimiento de compromisos de cese, e incumplimiento de resoluciones de la Superintendencia; y sanciona con la misma multa del 1% de los ingresos brutos de todas las actividades del infractor a la falta de entrega de información, entrega de información incompleta, entrega de información incorrecta y entrega de información fuera de término. Concluye que ambas disposiciones generan una falta de certeza y claridad para los operadores del mercado, por lo que también se afecta la seguridad jurídica. 4. También sostiene que los artículos 54 y 56 no consideran una graduación de sanciones de ningún tipo, sin distinguir entre conductas de riesgo versus conductas de daño efectivo; y que requieren que la sanción se calcule sobre la totalidad de las actividades económicas del sancionado, mas no sobre las actividades económicas del mercado relevante, lo cual anula los criterios de dimensión y características del mercado, cuota de mercado y alcance de la infracción. En su opinión, esto vuelve inútil el criterio de efectos y el criterio de beneficio obtenido, en la medida en que, al realizarse el cálculo de una sanción sobre la totalidad de las actividades del implicado, ésta superará naturalmente los beneficios obtenidos, excepto en los casos en los que el implicado sea una empresa o persona con una única actividad o giro de negocio, por lo que es evidente que se afecta el principio de proporcionalidad. 5. Manifiesta, por otra parte, que los artículos 54 y 56 del proyecto de ley implicarían sanciones más lesivas que la propia infracción al calcularse sobre los ingresos totales de la totalidad de actividades económicas del infractor y no sobre las del mercado relevante afectado por la conducta, que además no se asemejan a las de otros países. 6. Para concluir, la CEE considera que el artículo 58 del proyecto de ley viola la regla de prohibición de creación de preasignaciones presupuestarias, establecida en el artículo 298 de la Constitución.

⁸ CCE, dictamen 1-22-OP/22, 12 de abril de 2022, párr. 16. CCE, dictamen 2-24-OP/22, 6 de junio de 2024, párr. 12.

⁹ *Ibíd.*

normas constitucionales y cargos enunciados por el jefe de Estado.¹⁰ En suma, a través de un control abstracto, la Corte analiza “el proyecto de ley según su armonía con el texto constitucional, sin efectuar una consideración particular de su aplicación a un caso concreto”.¹¹

- 36.** Por otra parte, este Organismo ha señalado que los argumentos dirigidos a sostener la presunta incompatibilidad normativa entre el proyecto de ley y la Constitución deben ser claros, ciertos, específicos y pertinentes.¹² Así, aunque esto no implica un estándar estricto de argumentación, para que exista un argumento claro, cierto, específico y pertinente en una objeción presidencial éste debe indicar, por ejemplo: i) cuál es la disposición del proyecto de ley que se objeta por inconstitucional; ii) cuál es la disposición o principio constitucional que resultaría vulnerado, con su contenido y alcance; y, iii) cuáles son las razones que permitirían entender por qué se llega a objetar la incompatibilidad con el texto constitucional (argumento claro), considerando que estas razones se refieran a determinados textos del proyecto de ley (argumento cierto). Asimismo, estas razones deben relacionarse concreta y directamente con la disposición que se objeta, sin que lleguen a ser razones vagas, indeterminadas o indirectas (argumento específico), mostrando además que se trata de razones de naturaleza constitucional (argumento pertinente).¹³
- 37.** Sobre este último elemento, la Corte Constitucional ha precisado que no corresponden al ámbito del control constitucional previo “cuestiones de inconveniencia, debido a los errores, inadecuada estructuración, falencias e impactos negativos de la propuesta”.¹⁴ Tampoco los argumentos ligados a la racionalidad legislativa y, propiamente, a errores de técnica legislativa “como lo son los que producen ciertas ambigüedades o vaguedades, antinomias, lagunas, redundancias, etc.”.¹⁵ Esto, en tanto errores de esa clase no puede configurar cargos que deban “ser corregidos por el control de constitucionalidad y, menos todavía, se sigue que disposiciones jurídicas afectadas deban declararse inconstitucionales por esa sola consideración”.¹⁶

¹⁰ CCE, dictamen 003-19-DOP-CC, 14 de marzo de 2019, párr. 2. CCE, dictamen 4-19-OP/19, 26 de noviembre de 2019, párr. 49.

¹¹ CCE, dictamen 002-19-DOP-CC, 14 de marzo de 2019, párr. 18. CCE, dictamen 1-24-OP/24, 16 de mayo de 2024, párr. 23. CCE, dictamen 2-24-OP/24, 6 de junio de 2024, párr. 13.

¹² CCE, dictamen 3-23-OP/24, 5 de enero de 2024, párr. 38. En este caso, la Corte verificó que en la objeción solo se hacía referencia a que una norma era arbitraria, discriminatoria y contraria a la igualdad, respecto de lo cual determinó que realmente no existían argumentos para esa afirmación, por lo que no era posible pronunciarse. En el mismo sentido, CCE, dictamen 1-24-OP/24, 16 de mayo de 2024, párr. 33 y 40. CCE, dictamen 2-24-OP/24, 6 de junio de 2024, párr. 14. CCE, dictamen 5-24-OP/24, 19 de diciembre de 2024, párr. 39. CCE, dictamen 1-25-OP/25, 14 de febrero de 2025, párr. 31.

¹³ CCE, dictamen 2-25-OP/25, 24 de abril de 2025, párr. 32.

¹⁴ CCE, dictamen 003-19-DOP-CC, 14 de marzo de 2019, párr.2.

¹⁵ CCE, dictamen 4-19-OP/19, de 26 de noviembre de 2019, párr. 49.

¹⁶ *Ibid.*

38. En consideración de lo expuesto, esta Corte sólo formulará un problema jurídico sobre los cargos en los que se logre identificar una argumentación que, de manera clara, cierta, específica y pertinente, muestre cómo el contenido del proyecto de ley contraviene una disposición específica de la Constitución, con la determinación de su alcance.
39. Así, con respecto a los artículos 54 y 56 del proyecto de ley, este Organismo encuentra que el presidente de la República sustenta la alegada inconstitucionalidad del texto del artículo en que las disposiciones contravienen el artículo 76 número 6 de la Constitución (debido proceso en la garantía de la proporcionalidad entre infracciones y sanciones), al configurar una desproporción en la sanción económica (párrafos 9 y 15 *ut supra*). En esa línea, el jefe de Estado alega que habría una desproporción en las sanciones económicas previstas en el proyecto de ley.
40. Igualmente, el jefe de Estado cuestiona la constitucionalidad de los artículos 54 y 56 del proyecto de ley, porque, conforme lo indicado en los párrafos 11 y 15 *supra*, las sanciones económicas afectan el artículo 82 de la Constitución (seguridad jurídica). En su opinión, las sanciones económicas introducen un elemento de imprevisibilidad y arbitrariedad, que afecta tanto a las empresas como a los individuos, que necesitan conocer de antemano las posibles consecuencias de sus actos para planificar y operar de manera segura. De este modo, si la magnitud de las sanciones excede con creces la gravedad de la falta o el beneficio ilícito obtenido, se pierde la previsibilidad. Sobre la base de la argumentación presentada por el presidente de la República, la Corte plantea el siguiente problema jurídico: **¿Los artículos 54 y 56 del proyecto de ley transgreden el artículo 76 numeral 6 al establecer una sanción económica desproporcionada e impedir a los operadores económicos conocer de antemano las consecuencias de sus conductas?**
41. Segundo, según se resume en el párrafo 12 *supra*, el presidente de la República sostiene que el artículo 54 del proyecto de ley puede vulnerar el artículo 11 número 2 de la Constitución (igualdad y no discriminación), pues, si bien las sanciones pueden variar en función de la capacidad económica de las empresas o el grado de afectación al mercado, por generarse un trato discriminatorio. Así, considera que una sanción que, por su magnitud, podría ser asumida por grandes corporaciones, quizás no sería posible de asumir para pequeñas o medianas empresas, por lo que se podría provocar un efecto distorsionador y desigual en el mercado, que terminaría por afectar la libre competencia. Por lo expuesto, respecto a este tercer argumento, este Organismo formula el siguiente problema jurídico: **¿El artículo 54 del proyecto de ley vulnera el artículo 11 número 2 de la Constitución (igualdad y no discriminación), al establecer una sanción económica que puede generar un trato discriminatorio a los agentes del mercado?**

42. Respecto del artículo 58 del proyecto de ley, en función de lo señalado en el párrafo 16 *supra*, el presidente de la República argumenta que la referida disposición sería contraria al artículo 298 de la Constitución, en la medida en que su contenido no estaría relacionado con alguno de los grupos de preasignación presupuestaria previstos en esta norma. En consecuencia, sobre este cargo, la Corte formula el siguiente problema jurídico: **¿El artículo 58 del proyecto de ley es contrario al artículo 298 de la Constitución, al establecer que las multas administrativas que se recauden, como efecto de la sanción a los infractores, se destinará a la promoción de prácticas leales que lleve a cabo la Superintendencia de Competencia Económica?**

7. Resolución de los problemas jurídicos

7.1. **¿Los artículos 54 y 56 del proyecto de ley transgreden el artículo 76 numeral 6 al establecer una sanción económica desproporcionada e impedir a los operadores económicos conocer de antemano las consecuencias de sus conductas?**

43. El presidente de la República considera que la norma objetada atenta contra el principio de proporcionalidad porque establece una sanción económica desproporcionada que introduce un elemento de imprevisibilidad y arbitrariedad, que afecta tanto a las empresas como a los individuos, que necesitan conocer de antemano las posibles consecuencias de sus actos para planificar y operar de manera segura. En ese contexto, precisa que, si la magnitud de la sanción excede la gravedad de la falta o el beneficio ilícito obtenido, se pierden los elementos de previsibilidad y razonabilidad que dan sustento a la seguridad jurídica. La Asamblea Nacional, por otra parte, señala que la norma no impone sanciones fijas ni automáticas, sino que establece los límites porcentuales máximos para la imposición de multas por la comisión de conductas de competencia desleal agravada y no colaboración o incumplimiento de deberes con la autoridad, que son proporcionales a los ingresos del infractor, de modo que la autoridad administrativa puede evaluar la naturaleza, gravedad y reincidencia en cada caso concreto.
44. Sobre la base de las alegaciones planteadas, la Corte evaluará si las sanciones previstas en los artículos 54 y 56 del proyecto de ley son compatibles con el principio de proporcionalidad reconocido en el artículo 76 numeral 6 de la Constitución.
45. El artículo 76 numeral 6 de la Constitución establece: “En 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”.

46. Respecto de las sanciones administrativas, la Corte ha dicho que este principio “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”.¹⁷
47. De igual forma, en atención al principio de proporcionalidad, este Organismo ha establecido 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”.¹⁸
48. En atención al criterio citado en el párrafo 54 *ut supra*, la Corte verificará en primer lugar si entre la sanción administrativa y las conductas reprochadas existe una adecuada correspondencia, es decir, revisará si las multas previstas en el proyecto de ley resultan excesivas. Para ello, se examinará si las sanciones establecidas en los artículos 54 y 56 del proyecto de ley cumplen el *test* de proporcionalidad establecido en el artículo 3 numeral 2 de la LOGJCC, que implica la verificación de: a) un fin constitucionalmente válido, b) idoneidad, c) necesidad y d) proporcionalidad en sentido estricto.
49. Respecto del **fin constitucionalmente válido**, la Corte ha dicho que las medidas restrictivas de derechos —en este caso, las multas previstas en los artículos 54 y 56 del proyecto de ley— deben “tener como horizonte el cumplimiento de un objetivo o meta prevista en la Constitución o que busque proteger derechos constitucionales”.¹⁹
50. La Corte observa que, en general, el proyecto de ley se inscribe en el ámbito de la competencia económica. En sus artículos 335 y 336, la Constitución ha establecido los lineamientos de regulación de esta área de la política comercial del Estado, al establecer las obligaciones estatales orientadas a asegurar el comercio justo y a evitar prácticas de competencia desleal en intercambios y transacciones económicas.²⁰
51. Por una parte, el artículo 335 establece:

¹⁷ CCE, sentencia 62-22-IN/25, párr. 48.

¹⁸ CCE, sentencia 62-22-IN/25, párr. 50.

¹⁹ CCE, sentencia 62-22-IN/25, párr. 55.

²⁰ CCE, sentencia 3-19-IN/21, de 10 de noviembre de 2021, párr. 22.

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.

52. En el marco de esta norma, es claro que la intervención del Estado en el ámbito de la competencia económica se justifica constitucionalmente para regular y controlar transacciones económicas e, incluso, para imponer sanciones en caso de que se verifiquen infracciones a derechos económicos y a bienes públicos o colectivos. En la medida en que la competencia constituye un bien jurídico protegido a nivel constitucional, su regulación corresponde al Estado, pues las conductas anticompetitivas pueden generar distorsiones en el mercado y, por consiguiente, deben ser evitadas, controladas y sancionadas a través de la aplicación de reglas claras y transparentes.²¹

53. Por otra parte, también resulta evidente que el artículo 335 impone al Estado la obligación de establecer los mecanismos idóneos para sancionar las prácticas de monopolio y oligopolio privado, el abuso de posición de dominio y otras conductas de competencia desleal.²²

54. Por otra parte, el artículo 336 de la Constitución dispone:

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.

55. De conformidad con lo dispuesto en esta norma, efectivamente corresponde al Estado garantizar el comercio justo, impulsar la eficiencia del mercado y procurar una competencia en igualdad de condiciones. Por ello, la Corte estima que, efectivamente, las normas objetadas persiguen un fin constitucionalmente válido.

56. Respecto del elemento de **idoneidad**, la Corte ha señalado que “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,

²¹ *Ibíd.*, párr. 23.

²² *Ibíd.*, párr. 24.

una medida no es idónea si es que no contribuye de forma alguna al fin constitucional”.²³

57. El artículo 54 establece una sanción frente a las conductas de competencia desleal agravada. Las conductas de competencia desleal se encuentran descritas y detalladas en los artículos 5 y 6 del proyecto de ley:

57.1. El artículo 5 contiene una cláusula general de competencia desleal que prohíbe todo comportamiento, práctica o conducta contraria a las exigencias de la buena fe.²⁴

57.2. El artículo 6 reconoce como actos de competencia desleal a conductas como la confusión, el engaño, la imitación, la denigración, la comparación, la explotación de la reputación ajena, la violación de secretos empresariales, la inducción a la infracción contractual, la violación de normas, las prácticas agresivas, las prácticas de venta piramidal, los actos de discriminación, el abuso de una situación de dependencia económica, la venta a pérdida, la publicidad comparativa, la publicidad ilícita, las prácticas de desgaste de los consumidores y las prácticas engañosas.

58. El artículo 4 del proyecto de ley define a la competencia desleal agravada como

todo acto, práctica o conducta que, por su gravedad y magnitud, una vez determinado el mercado relevante, a más de afectar los intereses particulares y concretos de los operadores económicos (competidores y consumidores), pueda afectar o afecte los intereses de orden público económico y pueda distorsionar, afectar o incidir en el régimen de competencia.

59. Por otro lado, el artículo 56 impone una sanción frente a conductas de no colaboración o incumplimiento, tales como:

1. Suministrare a la autoridad administrativa información falsa;
2. No haya cumplido total o parcialmente con las medidas correctivas dispuestas conforme lo previsto en la presente Ley y en los términos establecidos por la Superintendencia de Competencia Económica;
3. Incumpla o contravenga lo establecido en una resolución emitida por la Superintendencia de Competencia Económica;

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

²⁴ Proyecto de ley, artículo 5. “Prohibición y Cláusula General de Competencia Desleal.- Está prohibido todo acto, práctica o conducta desleal. Para efectos de esta ley se reputa y será sancionado como desleal todo comportamiento, práctica o conducta que resulte objetivamente contrario a las exigencias de la buena fe, cualquiera sea la forma que adopte, el medio a través del cual se realice, incluida la actividad publicitaria, sin importar el sector de la actividad económica en la que se manifiesten”.

4. No se someta u obstruya una inspección ordenada de acuerdo con lo establecido en esta Ley; y,
5. No cumpla con los compromisos adquiridos de conformidad con esta Ley. [...]

60. Asimismo, el segundo inciso del artículo 56 del proyecto de ley impone una sanción en caso de no suministrar “a la autoridad administrativa la información requerida por esta o [...] suministra[r] información incompleta o incorrecta, o [...] entrega[r] información fuera del término establecido, impidiendo así su labor”.
61. Como se puede observar, todas las conductas que los artículos 54 y 56 pretenden sancionar son aquellas que afectan la competencia leal y que impiden a las autoridades administrativas competentes determinar y sancionar el cometimiento de conductas desleales. Así, a través del establecimiento de sanciones, el proyecto de ley busca disuadir a los operadores económicos del cometimiento de este tipo de conductas y sancionar a aquellos que han incurrido en prácticas prohibidas.
62. Esta Magistratura considera que el establecimiento de sanciones frente a dichos comportamientos es idóneo, pues es consecuente con la protección del fin constitucionalmente válido, que, como se mencionó en el párrafo 65 *ut supra*, consiste en la consecución de un comercio justo, de la eficiencia del mercado y de una competencia en igualdad de condiciones.
63. Sobre el elemento de **necesidad**, este Organismo ha señalado que exige que la medida sea

[...] entre todas las posibles a tomar, la menos gravosa para el ejercicio de derechos, la que provoque el menos 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.²⁵
64. En ese contexto, corresponde a esta Corte determinar si las sanciones previstas en los artículos 54 y 56 del proyecto observan una gradación adecuada, de manera que generen el menor daño posible para la consecución del fin constitucional de propender a un comercio justo, a un mercado eficiente y a una competencia en igualdad de condiciones.
65. Frente a las conductas de competencia desleal, el artículo 54 del proyecto de ley establece una sanción que consiste en “una multa de hasta el doce (12%) de los ingresos brutos percibidos por el infractor, relativos a todas sus actividades

²⁵ CCE, sentencia 11-18-CN/19, 12 de junio de 2019, párr. 112.

económicas, correspondientes al ejercicio inmediato anterior al de la expedición de la resolución”. Por su parte, el artículo 55 del proyecto de ley establece

Criterios para la determinación del importe de las sanciones.- El importe de las sanciones por el cometimiento de conductas de competencia desleal agravada se fijará atendiendo, entre otros, a los siguientes criterios:

- a. La dimensión y características del mercado relevante afectado por la infracción;
- b. La cuota de mercado del operador u operadores económicos responsables;
- c. El alcance de la infracción;
- d. La duración de la infracción;
- e. El efecto de la infracción sobre los derechos y legítimos intereses de las personas usuarias y consumidoras o sobre otros operadores económicos;
- f. Los beneficios obtenidos como consecuencia de la infracción;
- g. Las circunstancias agravantes y atenuantes que concurran en relación con cada una de las empresas u operadores económicos responsables.

- 66.** Así, a juicio de esta Corte, el proyecto de ley establece criterios para la gradación de la sanción de hasta el 12% de los ingresos brutos percibidos por el infractor, determinada en el artículo 54. Dichos criterios están relacionados con las circunstancias específicas circundantes a las conductas de competencia desleal. En tal sentido, será la autoridad administrativa competente quien, al imponer la sanción determinada en el artículo 54, deberá observar el principio de proporcionalidad para determinar cuál es el porcentaje de sanción que corresponde en atención a los criterios para la fijación del importe de sanciones previstos en el artículo 55 del proyecto de ley.
- 67.** En virtud de lo indicado, la Corte considera que la norma objetada ofrece criterios para la determinación del importe de la sanción. Igualmente, la Corte concluye que la forma en la que ha sido establecida la sanción frente a las conductas de competencia desleal permite a los operadores económicos conocer con antelación los criterios que serán tomados en cuenta por la autoridad administrativa competente al momento de imponer la sanción, que no podrá exceder del 12%.
- 68.** Respecto del artículo 56 del proyecto de ley, la Corte observa que esta norma impone una “multa de hasta el diez por ciento (10%) de los ingresos brutos percibidos por el infractor, relativos a todas sus actividades económicas, correspondientes al ejercicio inmediato anterior al de la expedición de la resolución” y “una multa de hasta el uno por ciento (1%) de los ingresos brutos percibidos por el infractor, relativos a todas sus actividades económicas, correspondientes al ejercicio inmediato anterior al de la expedición de la resolución”. Para la determinación del valor específico de la multa, el artículo 56, en su numeral 5 y en su último inciso, establece que “[l]a Superintendencia de Competencia Económica establecerá los criterios específicos y la metodología para cada una de las infracciones señaladas, atendiendo a la naturaleza de las mismas”.

69. A partir de lo indicado, la Corte constata que, si bien la norma objetada no prevé directamente un mecanismo ni criterios de gradación de la sanción de hasta el 10% de los ingresos brutos percibidos por el infractor en caso de no colaboración o incumplimiento, el mismo artículo 56, en su numeral 5 y en su inciso final, encarga tal regulación a la Superintendencia de Competencia Económica. Toda vez que el artículo 56 otorga a la Superintendencia de Competencia Económica la facultad de establecer los criterios para la determinación del importe de la multa, la Corte estima que el proyecto de ley ha considerado la necesidad de que la sanción sea adecuadamente graduada.
70. De igual manera, esta Magistratura concluye que, en atención al artículo 56 del proyecto de ley, la autoridad administrativa no podrá imponer las multas sin que la Superintendencia de Competencia Económica haya determinado previamente los criterios específicos y la metodología para el efecto. Así, las multas previstas en el artículo 56 del proyecto de ley solo podrán ser impuestas una vez que la Superintendencia de Competencia Económica haya determinado dichos criterios y metodología, sobre la base de ellos, y sin superar los techos del 10% y del 1% fijados en la norma bajo análisis (primer y segundo inciso, respectivamente).
71. Como consecuencia de lo indicado, la Corte estima que los artículos 54 y 56 del proyecto cumplen con el parámetro de necesidad, pues prevén rangos que permiten imponer multas graduadas de hasta el 12%, 10% y 1% de los ingresos brutos de los operadores económicos infractores, dependiendo del tipo de conductas en las que incurran y de las circunstancias particulares en las que dichas conductas sean cometidas. De esa forma, el legislador ha considerado que la sanción debe consistir en una multa correspondiente a un porcentaje sobre los ingresos brutos de los infractores en todas sus actividades económicas debido a la gravedad y magnitud de la afectación potencial o real que las conductas de competencia desleal pueden tener en los intereses particulares de otros operadores, en el orden público económico y en el régimen de competencia.²⁶ Así, serán las autoridades competentes quienes evaluarán si las circunstancias del caso ameritan una multa más alta o más baja, observando los techos previstos en las normas objetadas y respetando los criterios para la determinación del importe de la multa previstos en el artículo 55 del proyecto de ley y aquellos que, junto a la metodología, determine la Superintendencia de Competencia Económica en atención a lo dispuesto en el artículo 56 numeral 5 y último inciso.

²⁶ El artículo 4 del proyecto de ley define a la competencia desleal agravada como “todo acto, práctica o conducta que, por su gravedad y magnitud, una vez determinado el mercado relevante, a más de afectar los intereses particulares y concretos de los operadores económicos (competidores y consumidores), pueda afectar o afecte los intereses de orden público económico y pueda distorsionar, afectar o incidir en el régimen de competencia”.

72. Por las razones expuestas, la Corte considera que el hecho de que el proyecto de ley establezca que la determinación de las sanciones en cada caso concreto debe hacerse por la autoridad administrativa competente en atención a los criterios de gradación establecidos en el artículo y a los que determine la Superintendencia de Competencia Económica constituye, en efecto, la medida menos gravosa que permitiría sancionar este tipo de conductas y, de esa forma, proteger el comercio justo y la competencia en igualdad de condiciones.
73. Finalmente, sobre la **proporcionalidad en sentido estricto**, la Corte ha determinado que “[p]ara 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”.²⁷
74. El presidente de la República ha alegado que la forma en la que se han establecido las sanciones en los artículos 54 y 56 del proyecto de ley afecta a la seguridad jurídica en el elemento de previsibilidad. En tal virtud, esta Magistratura realizará una comparación entre la realización de, por un lado, la finalidad de las normas objetadas —garantizar el comercio justo, impulsar la eficiencia del mercado y procurar una competencia en igualdad de condiciones— y, por otro, la afectación y el impacto de las normas que establecen las multas (como elemento de la seguridad jurídica).
75. La Corte estima que las sanciones que imponen los artículos 54 y 56 del proyecto de ley representan un alto grado de satisfacción del fin constitucional previamente establecido, pues tienen un efecto disuasorio importante respecto de las conductas de competencia desleal y de no cooperación para la determinación y sanción de dichos comportamientos. Este Organismo ante la alegación de que la formulación de las sanciones en los artículos 54 y 56 del proyecto de ley podría menoscabar la previsibilidad como un elemento de la seguridad jurídica, pues los operadores económicos no pueden conocer *a priori* cuál es la sanción específica que les será aplicada en caso de incurrir en conductas de competencia desleal y no cooperación con las autoridades administrativas, considera que no se justifica.
76. Sin embargo, ante el alegado posible detrimento de la previsibilidad, a juicio de esta Corte, no justifica que se elimine el potencial beneficio que las sanciones propuestas pueden generar. A efectos de llegar a tal conclusión, este Organismo ha considerado que la imposición de sanciones podría impedir la consumación de actos que podrían afectar gravemente al orden público económico y al régimen de libre competencia.

²⁷ CCE, sentencia 11-18-CN/19, 12 de junio de 2019, párr. 118.

77. Además, el establecimiento de un rango para la imposición de la multa en lugar de porcentajes determinados para cada conducta, desde el punto de vista de esta Corte, atiende a la necesidad de establecer sanciones frente a las conductas de competencia desleal y de no cooperación en atención al amplio abanico de circunstancias que pueden concurrir con, para y como resultado de la consumación de dichas conductas. A criterio de esta Magistratura, resultaría imposible que el legislador prevea *a priori* todas aquellas circunstancias que podrían agravar o atenuar dichas conductas. Además, i) el porcentaje depende de los ingresos del infractor existiendo una proporción según la capacidad de la empresa, ii) existen porcentajes techo que no se ven excesivos frente a las conductas que se está sancionando, y iii) existen parámetros en la ley, así como se dispone determinar parámetros para la gradualidad.
78. Sobre ese aspecto, la Corte estima relevante, como se mencionó anteriormente, que el mismo proyecto de ley establece criterios y lineamientos que orientan la imposición de las sanciones por conductas de competencia desleal. En tal virtud, la Corte estima razonable el establecimiento de un rango de discrecionalidad reglada para que la autoridad administrativa ejerza sus competencias de sanción en atención a los criterios determinados en el artículo 55 del proyecto de ley y que llegue a determinar la Superintendencia de Competencia Económica de conformidad con lo establecido en el numeral 5 y el último inciso del artículo 56. Igualmente, al existir conductas claramente tipificadas, la Corte no evidencia una afectación sustancial al principio de previsibilidad.
79. En consecuencia, este Organismo considera que existe proporcionalidad en sentido estricto en cuanto a las sanciones que imponen los artículos 54 y 56 del proyecto de ley por las conductas de competencia desleal y de no cooperación con las autoridades administrativas.
80. Toda vez que en el presente caso se cumplen los elementos del *test* de proporcionalidad —fin constitucionalmente válido, idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto—, la Corte concluye que, en la forma planteada por el presidente de la República no procede la objeción por inconstitucionalidad a las sanciones previstas en los artículos 54 y 56 del proyecto de ley, al no ser incompatibles con el artículo 76 numeral 6 de la Constitución y, por lo tanto, la objeción presidencial fundamentada en dicho cargo no es procedente.
- 7.2. ¿El artículo 54 del proyecto de ley vulnera el artículo 11 número 2 de la Constitución (igualdad y no discriminación), al establecer una sanción económica que puede generar un trato discriminatorio a los agentes del mercado?**

81. El presidente de la República considera que, al establecer una sanción económica desproporcionada, la norma objetada puede vulnerar el artículo 11 numeral 2 de la Constitución (principio de igualdad ante la ley). Sostiene que la desproporción puede dar lugar a un trato discriminatorio, pues, si bien las sanciones pueden variar según la capacidad económica de las empresas o el grado de afectación en el mercado, una sanción que no pueda ser asumida por una pequeña o mediana empresa sí podría ser tolerable para las grandes corporaciones. La Asamblea Nacional, por otra parte, realiza un análisis de proporcionalidad del artículo 54 del proyecto de ley, en conjunto con el artículo 56, y señala que la norma establece sanciones que implican una posible afectación al derecho del operador económico a conservar la totalidad de sus ingresos, pero que esta afectación es razonable en atención a los derechos constitucionales que se busca proteger, tales como los derechos de los consumidores y el deber estatal de sancionar las prácticas de competencia desleal.
82. Pues bien, a fin de verificar si la objeción presidencial es procedente o no, este Organismo primero analizará el contenido del derecho a la igualdad y no discriminación en relación con el derecho a desarrollar actividades económicas, en cuyo contexto se inscribe la facultad de los operadores del mercado a conservar la totalidad de sus ingresos. Esto, debido a que el cargo de la presidencia de la República radica en una presunta discriminación que podría configurarse con la sanción y que, en lugar de corregir o disuadir, podría eliminar la capacidad de operación de un actor económico por el cometimiento de una infracción que no lo justifique. Además, la aplicabilidad de la sanción de hasta el 12%, que se encuentra regulada en la ley, conforme se analizó anteriormente, deberá ser aplicada a partir de la proporcionalidad que la autoridad está facultada a determinar para los casos concretos, dentro de un margen que puede ir hasta los techos porcentuales determinados en la norma.
83. En la Constitución, la igualdad y no discriminación tiene una doble dimensión. Por un lado, está prevista como un **principio de aplicación** de los derechos (artículo 11 número 2), que garantiza que “todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades”. Por otro lado, la norma constitucional también consagra a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación (artículo 66 número 4) como un **derecho de libertad** (artículo 66 número 4).
84. En ese contexto, el derecho de igualdad y no discriminación obliga a dar un trato igual a quienes se encuentran en la misma situación fáctica (igualdad formal)²⁸ y permite otorgar un trato diverso a quienes se hallan en distintas condiciones de hecho (igualdad material).²⁹ La igualdad material, en concreto, está orientada a superar las desigualdades fácticas en las que se encuentran determinados grupos de personas a

²⁸ CCE, sentencia 7-11-IA/19, 28 de octubre de 2019, párr. 18.

²⁹ CCE, sentencia 7-11-IA/19, 28 de octubre de 2019, párr. 19.

través de la aplicación de mecanismos de igualación real.³⁰ Es decir, permite crear condiciones materiales para alcanzar la igualdad de quienes se encuentran en condiciones diferentes y, por ello, requieren un trato distinto justificado.

85. En particular, la Corte ha entendido que la discriminación indirecta

se produce como resultado de la interpretación de normas, de su aplicación o de políticas públicas que supuestamente implementan dichas normas [...]. Esta forma de discriminación debe estar prohibida porque la igualdad no debe ser solo formal o ante la ley, sino que es fundamental que las autoridades públicas [...] apliquen las normas sin general tal discriminación.³¹

86. En el mismo sentido, esta Magistratura ha dicho que la discriminación indirecta “se constata en casos en los que, si bien la práctica o norma aplicada al caso y que genera consecuencias jurídicas distintas es neutral, su impacto en un grupo de personas determinado podría generar una consecuencia igualmente discriminatoria”.³²

87. Por otra parte, la Constitución también reconoce el derecho a desarrollar actividades económicas “en forma individual o colectiva, conforme a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental” (artículo 66 número 15).

88. En el presente caso, la Corte constata que, de acuerdo con las alegaciones del presidente de la República, existen dos grupos diferenciados: pequeñas y medianas empresas, por un lado, y grandes corporaciones, por otro. Este Organismo reconoce que, efectivamente, las diferencias en la capacidad operativa y económica de ambos grupos podría justificar un trato diferenciado en la determinación y aplicación de sanciones con el fin de que no se configuren consecuencias discriminatorias. En tal contexto, de conformidad con lo indicado en el párrafo precedente, corresponde a esta Magistratura verificar si el trato previsto en la norma objetada frente a ambos grupos es neutral y, en consecuencia, genera una consecuencia discriminatoria; o si, por el contrario, toma en cuenta las diferencias en la capacidad operativa y económica de ambos grupos.

89. De conformidad con lo descrito en la sección anterior, la Corte observa que el artículo 55 del proyecto de ley prevé algunos criterios para la determinación del importe de las multas que deban aplicarse por el cometimiento de conductas prohibidas y sancionadas en el proyecto. Entre dichos criterios, consta “[l]a cuota de mercado del operador u operadores económicos responsables” (literal b). Por ello, esta Corte estima que la norma sí establece el deber de la autoridad administrativa de considerar la capacidad

³⁰ CCE, sentencia 1041-19-JP/25, 9 de enero de 2025, párr. 188.

³¹ CCE, sentencia 1894-10-JP/20, párr. 55.

³² CCE, sentencia 96-21-JP/25, párr. 109

operativa y económica de los operadores económicos sujetos a sanción y, por lo tanto, no prevé un trato neutral que genere consecuencias discriminatorias.

90. En la forma planteada por el Ejecutivo, no procede la objeción por inconstitucionalidad del artículo 54 del proyecto de ley por no contravenir el principio de igualdad y no discriminación (artículo 11 número 2). En tal virtud, esta Corte concluye que la objeción presidencial sobre este cargo no es procedente.

7.3. ¿El artículo 58 del proyecto de ley es contrario al artículo 298 de la Constitución, al establecer que las multas administrativas que se recauden, como efecto de la sanción a los infractores, se destinará a la promoción de prácticas leales que lleve a cabo la Superintendencia de Competencia Económica?

91. En este tema, el presidente de la República argumenta que el artículo 58 del proyecto de ley inobserva el artículo 298 de la Constitución, al tratarse de una disposición cuyo contenido no estaría relacionado con alguno de los grupos de preasignación presupuestaria previstos en la norma constitucional. La Asamblea Nacional, por su parte, señala que el artículo no está redactado de tal forma que pueda configurar una preasignación presupuestaria, pues no implica una asignación directa, automática o exclusiva de recursos, es decir, “no rompe la unidad del presupuesto, no establece un porcentaje fijo ni genera un flujo financiero autónomo, previsible o garantizado”.
92. Por lo tanto, para determinar si existe fundamento en la objeción presentada por el presidente de la República, es preciso que esta Corte identifique el contenido del artículo 298 de la Constitución y luego verificará si, en efecto, el proyecto de ley es contrario a la Constitución al establecer, eventualmente, una preasignación presupuestaria que no se encuentra incluida en ninguno de los supuestos de la norma constitucional.
93. Así, se tiene que el artículo 298 de la Constitución establece lo siguiente:

Se establecen preasignaciones presupuestarias destinadas a los gobiernos autónomos descentralizados, al sector salud, al sector educación, a la educación superior; y a la investigación, ciencia, tecnología e innovación en los términos previstos en la ley. Las transferencias correspondientes a preasignaciones serán predecibles y automáticas. Se prohíbe crear otras preasignaciones presupuestarias.

94. Sobre el alcance de este artículo, que regula el ámbito de las preasignaciones presupuestarias, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha analizado dos aspectos esenciales:

- 94.1** Primero, ha señalado que, aun cuando no determina un porcentaje, el artículo 298 de la Constitución establece los únicos sectores para los que se puede reservar una parte o porcentaje de los ingresos del Estado. De acuerdo con la norma en análisis, esos sectores son: gobiernos autónomos descentralizados, salud, educación y educación superior; investigación, ciencia, tecnología e innovación. Igualmente, ha indicado que corresponde a la legislatura fijar los porcentajes de cada preasignación, el origen de los ingresos que serán destinados a cada sector, el mecanismo específico de asignación y, en definitiva, cualquier otro aspecto que sea indispensable para desarrollar la norma constitucional.³³
- 94.2** Y, segundo, este Organismo ha explicado que la prohibición de “*crear otras asignaciones presupuestarias*” implica una doble obligación para el legislador: i) una negativa, en virtud de la cual no puede establecer asignaciones en otros ámbitos distintos a los previstos en el artículo 298 de la Constitución; y, ii), una positiva, en función de la cual le corresponde desarrollar los mecanismos para concretar las preasignaciones establecidas en la norma constitucional.³⁴
- 95.** En suma, el legislador sí está facultado para fijar mediante ley el destino que se dará a una parte o porcentaje del Presupuesto General del Estado, pero esa atribución está supeditada a la obligación de que ese recurso permita cubrir exclusivamente alguna de las preasignaciones constitucionales previstas en el artículo 298 de la Constitución.³⁵ A tal efecto, “el legislativo puede establecer una o múltiples fuentes de ingresos y recurrir al mecanismo que considere apropiado”.³⁶
- 96.** En esa línea, entonces, está claro que son constitucionales las preasignaciones presupuestarias siempre que se destinen a gobiernos autónomos descentralizados, salud, educación y educación superior; y, a investigación, ciencia, tecnología e innovación. En la especie, sin embargo, el artículo 58 del proyecto de ley, que es materia de la objeción presidencial, contempla una disposición que claramente es ajena a los sectores identificados en el artículo 298 de la Constitución, pues busca establecer una preasignación presupuestaria para el ámbito del derecho de la competencia.
- 97.** Así, si bien en la primera parte del artículo solo se determina que los ingresos que recaude la Superintendencia de Competencia Económica, por concepto de las multas que se impongan a quienes incurran en la comisión de las infracciones establecidas en

³³ CCE, dictamen 1-21-OP/21, 17 de marzo de 2021, párr. 115. CCE, dictamen 3-22-OP/22, 3 de octubre de 2022, párr. 202. CCE, sentencia 43-16-IN/22, 27 de enero de 2022, párr. 63. CCE, dictamen 6-23-UE/23, 5 de octubre de 2023, párr. 148.

³⁴ CCE, dictamen 1-21-OP/21, 17 de marzo de 2021, párr. 117. CCE, dictamen 3-22-OP/22, 3 de octubre de 2022, párr. 203.

³⁵ *Ibíd.*

³⁶ CCE, dictamen 1-21-OP/21, 17 de marzo de 2021, párr. 117.

la ley, se depositarán en la cuenta única del tesoro nacional, en la segunda parte el artículo establece, expresamente, que estas recaudaciones “serán utilizadas para promover y fomentar campañas por la promoción de las prácticas leales llevadas a cabo por la Superintendencia de Competencia Económica”.

98. Es decir, la disposición en análisis está redactada de tal forma que tanto la recaudación de los ingresos provenientes de las multas, cuanto su destino específico a la promoción de prácticas leales en el mercado, quedan enlazados a la Superintendencia de Competencia Económica, esto es, a la autoridad administrativa encargada de conocer, sustanciar, investigar, tramitar, resolver y sancionar los casos de competencia desleal agravada.³⁷
99. En esa medida, además, se observa que el artículo 58 del proyecto de ley confiere un carácter burocrático al depósito de los ingresos en la cuenta única del tesoro nacional, ya que vuelve predecible y automático el hecho de que los recursos recaudados retornen o se mantengan atados a la entidad que los recaudó. Y, precisamente, son esas dos cualidades³⁸ las que diferencian a las transferencias que corresponden a las preasignaciones presupuestarias determinadas en el artículo 298 de la Constitución de otras que realiza el Estado para el normal funcionamiento de sus instituciones.
100. Al respecto, resulta importante tener presente el principio de universalidad de los ingresos del Estado, en el cual se fundamenta el artículo 292 de la Constitución,³⁹ según este principio, el Presupuesto General del Estado que es el instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos del Estado, incluye “todos los ingresos y egresos del sector público, con excepción de los pertenecientes a la seguridad social, la banca pública, las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados.” La aplicación de esta norma constitucional al presente caso supone que los ingresos que perciba el Estado por concepto de las multas impuestas a quienes cometan infracciones de competencia desleal agravada, son ingresos que deben formar parte del Presupuesto General del Estado y que la legislatura no puede excluir para darle una finalidad propia. En consecuencia, establecer legalmente un destino específico para estos ingresos, en este caso, la promoción de prácticas leales, constituye una preasignación presupuestaria porque implica reservar fondos del Estado a fines distintos de los permitidos por la norma constitucional.
101. Al concluir que se trata de una asignación presupuestaria, el texto “*Estas recaudaciones serán utilizadas para promover y fomentar campañas por la promoción*

³⁷ Artículo 9 literal) del proyecto de ley.

³⁸ Artículo 298: “[...] Las transferencias correspondientes a preasignaciones serán predecibles y automáticas [...].” CCE, dictamen 6-23-UE/23, 5 de octubre de 2023, párr. 148.

³⁹ CCE, dictamen 1-21-OP/21, 17 de marzo de 2021, párr. 119.

de las prácticas leales llevadas a cabo por la Superintendencia de Competencia Económica” del artículo 58 del proyecto de ley es inconstitucional, en la medida en que contraviene el artículo 298 de la Constitución. Por lo tanto, la objeción presidencial al artículo 58 del proyecto de ley es procedente.

102. Por todo lo expuesto, esta Corte concluye que los artículos 54 y 56 del proyecto de ley no son incompatibles con los artículos 82 y 11.2; en consecuencia, no procede la objeción por inconstitucionalidad en la forma planteada por el presidente de la República respecto de estas normas. Asimismo, concluye que el artículo 58 del proyecto de ley es incompatible con el artículo 298 de la Constitución, por lo que respecto de la precitada norma la objeción presidencial sí es procedente.

8. Decisión

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

- 1. Declarar** improcedente la objeción por inconstitucionalidad en la forma planteada por el presidente de la República a los artículos 54 y 56 del proyecto de “Proyecto de Ley Orgánica de Regulación contra la Competencia Desleal”, al no contravenir los artículos 76.6 y 11.2 de la Constitución.
- 2. Declarar** procedente la objeción por inconstitucionalidad del artículo 58 del “Proyecto de Ley Orgánica de Regulación contra la Competencia Desleal”, por considerar que inobserva el artículo 298 de la Constitución, al establecer una preasignación presupuestaria para la promoción de prácticas leales en el mercado.
- 3. Enviar** el proyecto a la Asamblea Nacional para que se continúe con el trámite correspondiente.
- 4.** Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado (voto concurrente), Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez; y, un voto salvado de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 10 de julio de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

DICTAMEN 5-25-OP/25

VOTO CONCURRENTE

Juez constitucional Alí Lozada Prado

1. Formulo este voto concurrente porque, si bien comparto la decisión adoptada en la sentencia de mayoría, discrepo de su argumentación. A continuación, sintetizo la razón de mi discrepancia, ya manifestada durante las deliberaciones del Pleno de la Corte Constitucional.
2. Estoy de acuerdo con el voto de mayoría respecto de que debía declararse improcedente la objeción parcial de inconstitucionalidad presentada por el presidente de la República respecto de los artículos 54 y 56 del proyecto de Ley Orgánica de Regulación contra la Competencia Desleal (“**PLORCD**”). Estas disposiciones, por las razones expuestas en la objeción, no resultan incompatibles con el principio de proporcionalidad. Sin embargo, disiento de algunos aspectos del examen de proporcionalidad, específicamente sobre los parámetros de necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, efectuado a propósito del primer problema jurídico.
3. El primer problema jurídico abordado en el voto de mayoría analiza el cargo planteado por el presidente de la República, según el cual, las sanciones establecidas en los artículos 54 y 56 del PLORCD serían desproporcionadas respecto de la gravedad de la falta o el beneficio ilícito obtenido. El voto sostiene:
 - 3.1. La Constitución, en sus artículos 335 y 336, impone al Estado la obligación de regular y controlar las transacciones económicas, establecer mecanismos sancionatorios para evitar prácticas de monopolio, oligopolio o abuso de posición dominante, así como otras conductas de competencia desleal. También le corresponde promover un comercio justo y una competencia en igualdad de condiciones. En ese marco, se considera que las disposiciones impugnadas persiguen un **fin constitucionalmente válido**.
 - 3.2. El artículo 54 del PLORCD establece sanciones frente a conductas de competencia desleal agravada (descritas en los artículos 5 y 6 del mismo cuerpo legal), mientras que el artículo 56 sanciona conductas de no colaboración e incumplimiento. De esta manera, ambas normas son **idóneas** para proteger el fin constitucional identificado mediante la determinación y sanción de dichas conductas.

- 3.3.** El artículo 54 dispone que las infracciones por competencia desleal agravada serán sancionadas con una multa de hasta el 12 % de los ingresos brutos del infractor, correspondientes a todas sus actividades económicas en el ejercicio fiscal inmediatamente anterior a la expedición de la resolución. El artículo 56, por su parte, establece una multa de hasta el 10 % de esos ingresos para las conductas de no colaboración, y de hasta el 1 % para los casos de incumplimiento. Además, el artículo 55 prevé criterios para la determinación del importe de las sanciones establecidas en el artículo 54. En virtud de lo anterior, la sentencia señala que las normas impugnadas contemplan rangos que permiten imponer multas graduadas de hasta el 12 %, 10 % y 1 % de los ingresos brutos de los operadores económicos infractores, según la naturaleza y gravedad de la conducta. Corresponde a la autoridad competente determinar, caso por caso, si las circunstancias justifican una sanción mayor o menor, dentro de los límites fijados por las normas impugnadas, en aplicación de los criterios establecidos en el artículo 55 del proyecto de ley y los que defina la Superintendencia de Competencia Económica, conforme al artículo 56.5 y su último inciso. Por todo ello, la sentencia de mayoría considera que estas disposiciones cumplen con el parámetro de **necesidad**.
- 3.4.** Los artículos 54 y 56 del PLORCD contribuyen en alto grado a la satisfacción del fin constitucional identificado, en tanto tienen un efecto disuasorio importante respecto de las conductas de competencia desleal, de no cooperación y de incumplimiento. En cuanto a la previsibilidad —entendida como un componente de la seguridad jurídica—, se considera que esta no se ve comprometida por el hecho de que los operadores económicos no puedan conocer de antemano el monto exacto de la sanción aplicable. Ello se debe a que las normas impugnadas fijan límites máximos (techos) para las multas, atendiendo a que el legislador no puede prever de manera anticipada todas las circunstancias que podrían atenuar o agravar las conductas sancionadas. En ese sentido, se estima razonable que exista un margen de discrecionalidad reglada para que la autoridad administrativa aplique las sanciones conforme a los criterios del artículo 55 y a los que defina la Superintendencia de Competencia Económica. Además, al estar claramente tipificadas las conductas sancionadas, no se advierte una afectación sustancial al principio de previsibilidad. Finalmente, el voto de mayoría afirma que: “(i) el porcentaje depende de los ingresos del infractor existiendo una proporción según la capacidad de la empresa, (ii) existen porcentajes techo que no se ven excesivos frente a las conductas que se está sancionando, y (iii) existen parámetros en la ley, así como se dispone determinar parámetros para la gradualidad”.
- 4.** Ahora bien, esta Corte ha sostenido que el análisis del criterio de necesidad exige verificar que la medida adoptada sea, entre las posibles, la menos gravosa para el ejercicio de los derechos, la que cause el menor daño para alcanzar el fin

constitucional, de forma que represente la mejor alternativa entre las disponibles. Asimismo, este análisis requiere identificar otras medidas idóneas para cumplir el fin constitucionalmente válido y compararlas, ya que no toda medida idónea es necesariamente la más adecuada o menos lesiva.¹

5. En este caso, la sentencia de mayoría no realiza tal ejercicio comparativo. Su análisis se limita a afirmar que las sanciones previstas en los artículos impugnados presentan una gradación hasta los techos establecidos y que existen criterios para su determinación. Sin embargo, no se examina si existían otras alternativas normativas igualmente idóneas para alcanzar el fin constitucionalmente válido y si, entre ellas, la adoptada era la menos gravosa.
6. A mi juicio, si bien existen otras medidas normativas que podrían considerarse menos gravosas —como limitar la base de cálculo de la multa a los ingresos derivados únicamente de la actividad infractora, establecer sanciones fijas según la gravedad de la conducta, o prever rangos más acotados para su determinación—, la medida adoptada por el legislador resulta, en este caso, la más adecuada. Esto se debe a que permite a la autoridad administrativa valorar con mayor flexibilidad las circunstancias del caso concreto y asegurar un efecto disuasorio proporcional a la capacidad económica del infractor. Así, dentro del margen de configuración legislativa, la sanción basada en un porcentaje de los ingresos brutos totales —combinada con criterios regulatorios objetivos— constituye una alternativa eficaz para alcanzar el fin constitucionalmente válido, sin que pueda afirmarse que existía una opción claramente menos lesiva con igual nivel de eficacia.
7. Por otra parte, al desarrollar la **ponderación**, la sentencia de mayoría pierde de vista el núcleo del análisis: si las sanciones del 12 %, 10 % y 1 % de los ingresos brutos del infractor —calculadas sobre la totalidad de sus actividades económicas en el ejercicio fiscal anterior a la resolución— resultan proporcionales. El análisis se centra, en cambio, en si la existencia de rangos con techos máximos afecta la previsibilidad de las sanciones a la luz del derecho a la seguridad jurídica. Posteriormente, la sentencia sostiene que el monto depende de los ingresos del infractor, lo que introduce una proporcionalidad según su capacidad económica, y que los porcentajes techo no resultan excesivos en relación con las conductas sancionadas. No obstante, era necesario valorar expresamente si los porcentajes establecidos guardan una relación proporcional con la gravedad de las conductas y el beneficio ilícito obtenido.
8. Considero que la medida adoptada por el legislador —esto es, sancionar con multas de hasta el 12 %, 10 % y 1 % de los ingresos brutos del infractor, calculados sobre la

¹ CCE, sentencia 61-18-IN/23, 20 de diciembre de 2023, párrafo 50.

totalidad de sus actividades económicas— persigue un fin constitucional legítimo y de peso: prevenir y sancionar de forma eficaz las conductas de competencia desleal, la falta de colaboración y el incumplimiento frente a la autoridad reguladora. Sin embargo, esta medida implica una restricción substancial al derecho a desarrollar actividades económicas, pues puede tener un impacto financiero significativo, especialmente sobre operadores económicos con menor escala o recursos limitados. A pesar de ello, considero que dicha restricción no resulta desproporcionada, en tanto el diseño legal de las normas objetadas prevé techos máximos, criterios de gradualidad y márgenes para la valoración de las circunstancias del caso concreto por parte de la autoridad administrativa. En consecuencia, el beneficio constitucional obtenido —la protección del mercado frente a prácticas anticompetitivas— resulta suficiente para justificar el grado de afectación al derecho económico involucrado, por lo que la medida supera el juicio de ponderación.

9. Por tanto, los artículos 54 y 56 del PLORCD superan el test de proporcionalidad, al cumplir con los criterios de fin constitucionalmente válido, idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.
10. En consecuencia, comparto la decisión de declarar improcedente la objeción de inconstitucionalidad presentada por el presidente de la República respecto de los artículos 54 y 56 del PLORC, aunque mantengo la disidencia antes expuesta con el voto de mayoría.

Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente del juez constitucional Alí Lozada Prado, anunciado en el dictamen de la causa 5-25-OP, fue presentado en Secretaría General el 24 de julio de 2025, mediante correo electrónico a las 17:53; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

DICTAMEN 5-25-OP/25

VOTO SALVADO

Jueza constitucional Teresa Nuques Martínez

1. Antecedentes

1. La Asamblea Nacional mediante oficio de 7 de mayo de 2025, notificó al presidente de la República el proyecto de Ley Orgánica de Regulación contra la Competencia Desleal (“**proyecto de ley**”), para la correspondiente sanción u objeción del Ejecutivo.
2. Con fecha 06 de junio de 2025, el jefe de Estado remitió a la Asamblea Nacional la objeción parcial por razones de inconstitucionalidad en contra de los artículos 54, 56 y 58 del proyecto de ley.
3. El 12 de junio de 2025, la Asamblea Nacional puso en conocimiento de esta Magistratura la objeción presidencial por razones de inconstitucionalidad para su respectivo pronunciamiento.
4. Mediante dictamen de 10 de julio, este Organismo con decisión de mayoría, resolvió en lo principal:
 - a. Declarar improcedente la objeción presidencial presentada en contra de los artículos 54 y 56 del proyecto de ley por no contravenir los artículos 76.6 y 11.2 de la CRE.
 - b. Declarar procedente la objeción presidencial presentada en contra del artículo 58 del proyecto de ley por inobservar el artículo 298 de la CRE, al establecer una preasignación presupuestaria.
5. Para arribar a estas conclusiones, el dictamen planteó y abordó los siguientes problemas jurídicos:
 - a. ¿Los artículos 54 y 56 del proyecto de ley transgreden el artículo 76 numeral 6 al establecer una sanción económica desproporcionada e impedir a los operadores económicos conocer de antemano las consecuencias de sus conductas?
 - b. ¿El artículo 54 del proyecto de ley vulnera el artículo 11 número 2 de la Constitución (igualdad y no discriminación), al establecer una sanción económica que puede generar un trato discriminatorio a los agentes del mercado?

- c. ¿El artículo 58 del proyecto de ley es contrario al artículo 298 de la Constitución, al establecer que las multas administrativas que se recauden, como efecto de la sanción a los infractores, se destinará a la promoción de prácticas leales que lleve a cabo la Superintendencia de Competencia Económica?

2. Disidencia

6. El presente voto parte por reconocer que no encuentra motivos de disidencia con relación al análisis efectuado en el tercer problema jurídico descrito *ut supra*, pues encuentra que efectivamente el proyecto de ley, en su artículo 58, diseña una preasignación presupuestaria que resulta, tal como lo ha identificado el dictamen, contraria al artículo 298 de la CRE. En consecuencia, se comparte con la decisión mayoritaria de haber declarado procedente dicha objeción presidencial.
7. Ahora bien, existen razones disidentes con relación al análisis efectuado en los problemas jurídicos primero y segundo previamente citados. Así, es con relación a dichos problemas que se expondrán los motivos que ameritaron la presentación de un voto particular.

2.1. Sobre la falta de proporcionalidad: transgresión del artículo 76 numeral 6 de la CRE

8. Para explicar las disidencias, resulta necesario considerar las argumentaciones brindadas por el Ejecutivo en su objeción presidencial, la forma en que se planteó el problema jurídico respectivo y las razones a través de las cuales se abordó el mismo.
9. Se parte por señalar que, conforme el propio dictamen, el presidente de la República sostuvo que el artículo 54 del proyecto de ley es “una disposición contraria al principio de proporcionalidad [...]” de modo que “[...] la imposición de sanciones de carácter económico en una ley destinada a combatir la competencia desleal se vuelve inconstitucional cuando estas medidas son desproporcionadas [...]”.¹ Así mismo, el jefe de Estado argumentó que:

[...] la sanción económica genera imprevisibilidad y arbitrariedad, con la consiguiente afectación para las empresas y los actores involucrados en el mercado, que deben conocer de antemano las posibles consecuencias de sus actos para planificar y operar de manera segura. [...] ‘Si la magnitud de la sanción excede con creces la gravedad de la falta o el beneficio ilícito obtenido, se pierde la previsibilidad y la razonabilidad que sustentan la seguridad jurídica’.²

¹ CCE, dictamen 5-25-OP/25, 10 de julio de 2025, párr. 9.

² *Ibid.*, párr. 11.

10. En la misma línea, respecto del artículo 56 del proyecto de ley, el Ejecutivo sostuvo que también contraviene el principio de proporcionalidad y razonabilidad, “[...] por cuanto la sanción del 10% de los ingresos brutos por no entregar o entregar insuficiente la información requerida por la Superintendencia de Competencia Económica es excesiva”.³

11. Bajo ese panorama, esta Corte en la sección “6. Planteamiento de los problemas jurídicos” explicó que el Ejecutivo:

[...] sustenta la alegada inconstitucionalidad [...] en que las disposiciones contravienen el artículo 76 número 6 de la Constitución (debido proceso en la garantía de la proporcionalidad entre infracciones y sanciones), al configurar una desproporción en la sanción económica [...].⁴

[...] [cuestiona que] las sanciones económicas introducen un elemento de imprevisibilidad y arbitrariedad, que afecta tanto a las empresas como a los individuos, que necesitan conocer de antemano las posibles consecuencias de sus actos para planificar y operar de manera segura. [...].⁵

12. Entonces, a la luz de los argumentos esgrimidos por el presidente de la República y la forma en que se planteó el primer problema jurídico es claro que la cuestión circundante giraba alrededor de la proporcionalidad entre las multas contempladas en los artículos 54 y 56 del proyecto de ley y las conductas que se consideran como competencia desleal.

13. Bajo esa idea, quien suscribe parte por sostener que, al ser las cuestiones relativas a la proporcionalidad el centro argumentativo del problema jurídico, el análisis de la Corte debe enfocarse en los argumentos del autor de la objeción presidencial pero también puede apoyarse en otras razones presentadas en el proceso, tales como aquellas planteadas por el *amicus curiae* en tanto estas razones versen sobre la proporcionalidad como cuestión controvertida.

14. Ahora bien, enfocándose en el contenido propio del razonamiento de la decisión de mayoría al resolver el problema jurídico, se tiene que el decisorio del dictamen, declaró como no procedente a la objeción presidencial respecto de los artículos 54 y 56 del proyecto de ley con relación al principio de proporcionalidad. Para arribar a dicha conclusión esta Corte:

14.1. Señaló que, conforme a la jurisprudencia, las autoridades “[...] deben realizar una cuidadosa **tipificación de las conductas ilícitas** y la **medición razonable**

³ CCE, dictamen 5-25-OP/25, 10 de julio de 2025, párr. 15.

⁴ *Ibid.*, párr. 39.

⁵ *Ibid.*, párr. 40.

de sus consecuencias, a través de una gradación adecuada de las reacciones punitivas frente a los bienes jurídicos afectados y las lesiones causadas” (énfasis añadido).⁶ Para ello, enfocó su análisis a través del denominado *test de proporcionalidad*.

14.2. Al desarrollar el *test de proporcionalidad*, particularmente en el criterio de *idoneidad*, consideró que “[...] el establecimiento de sanciones frente a dichos comportamientos [los de conducta desleal] es idóneo [...]”, debido a que:

- i. El artículo 54 “establece una sanción frente a las conductas de competencia desleal agravada”.
- ii. El artículo 5 del proyecto de ley “contiene una cláusula general de competencia desleal” y el artículo 6 enlista los considerados “actos de competencia desleal”.
- iii. El artículo 4 define lo que se entiende como “competencia desleal agravada”.
- iv. El artículo 56 “impone una sanción frente a conductas de no colaboración o incumplimiento” y también “impone una sanción en caso de no suministrar ‘a la autoridad administrativa la información requerida por esta o [...] suministra[r] información incompleta o incorrecta, o [...] entrega[r] información fuera del término establecido, impidiendo así su labor’”.

14.3. Respecto del criterio de *necesidad*, señaló que de acuerdo con la jurisprudencia se exige que la medida (las multas en el presente caso) sean las menos gravosas para el ejercicio de los derechos. Así, consideró que lo que corresponde determinar es “si las sanciones previstas [...] observan una **gradación adecuada**, de manera que generen el menor daño posible para la consecución del fin constitucional [...]” (énfasis añadido).⁷

14.4. Concluyó que, respecto del artículo 54, existe una gradación adecuada por cuanto el artículo 55 del proyecto de ley establece “Criterios para la determinación del importe de las sanciones.” Así ratificó que:

[...] el proyecto de ley establece criterios para la gradación de la sanción de hasta el 12% de los ingresos brutos percibidos por el infractor [...]. En tal sentido, será la autoridad administrativa competente quien, al imponer la sanción determinada en el artículo 54, deberá observar el principio de proporcionalidad para determinar cuál es el porcentaje de sanción que corresponde en atención a los criterios para la fijación del importe de sanciones previstos en el artículo 55 del proyecto de ley.⁸

⁶ CCE, dictamen 5-25-OP/25, 10 de julio de 2025, párr. 47.

⁷ *Ibid.*, párr. 64.

⁸ *Ibid.*, párr. 67.

14.5. Sobre el artículo 56 también consideró que existe una gradación adecuada por cuanto “[l]a Superintendencia de Competencia Económica establecerá los criterios específicos y la metodología para cada una de las infracciones señaladas, atendiendo a la naturaleza de las mismas”. De este modo concluyó que:

[...] Toda vez que el artículo 56 otorga a la Superintendencia de Competencia Económica la facultad de establecer los criterios para la determinación del importe de la multa, la Corte estima que el proyecto de ley ha considerado la necesidad de que la sanción sea adecuadamente graduada.⁹

[...] Así, las multas previstas en el artículo 56 del proyecto de ley solo podrán ser impuestas una vez que la Superintendencia de Competencia Económica haya determinado dichos criterios y metodología, sobre la base de ellos, y sin superar los techos del 10% y del 1% fijados en la norma bajo análisis (primer y segundo inciso, respectivamente).¹⁰

14.6. En cuanto al criterio de *proporcionalidad en sentido estricto*, estimó como razonable:

[...] el establecimiento de un rango de discrecionalidad reglada para que la autoridad administrativa ejerza sus competencias de sanción en atención a los criterios determinados en el artículo 55 del proyecto de ley y que llegue a determinar la Superintendencia de Competencia Económica de conformidad con lo establecido en el numeral 5 y el último inciso del artículo 56. [...].¹¹

15. Así las cosas, quien suscribe encuentra en el análisis resumido *ut supra* varias cuestiones que representan los motivos de esta disidencia. En *primer lugar*, no es plausible sostener que el artículo 55 constituye un mecanismo de gradación adecuada de las multas fijadas por el artículo 54 del proyecto de ley en tanto su literalidad contempla supuestos más amplios que este último. Así, la decisión de mayoría omitió tomar en cuenta la redacción de las normas jurídicas que se emplearon para su razonamiento, tal como se explica en párrafos siguientes.

16. Entonces, se parte por referenciar los textos de los artículos 4 y 6 del proyecto de ley, que también fueron empleados por el dictamen en los párrafos 58 y 57.2. Para quien suscribe, todas las conductas consideradas como **competencia desleal**, contempladas en el artículo 6, no son por sí solas **agravadas**, sino que podrían refutarse como tales si se cumpliera lo descrito en el artículo 4. Para arribar a esta conclusión, basta una lectura de los referidos artículos. Mientras el artículo 6 enlista y define las conductas que se consideran como **competencia desleal**; el artículo 4 conceptualiza lo que se entiende por **competencia desleal agravada**, de la siguiente manera:

⁹ CCE, dictamen 5-25-OP/25, 10 de julio de 2025, párr. 69.

¹⁰ *Ibid.*, párr. 70.

¹¹ *Ibid.*, párr. 78.

Artículo 4.- Definiciones.- A efectos de la presente Ley, se entiende por:

[...] **Competencia desleal agravada.** – Se considera tal, a todo acto, práctica o conducta, que por gravedad y magnitud, una vez determinado el mercado relevante, a más de afectar los intereses particulares y concretos de los operadores económicos (competidores y consumidores), pueda afectar o afecte los intereses de orden público económico y pueda distorsionar, afectar o incidir en el régimen de competencia (énfasis original).

17. Subsecuentemente, de una lectura del artículo 54 del proyecto de ley, se tiene que la multa de hasta el 12% de los ingresos brutos percibidos por el infractor, relativos a todas sus actividades económicas, es aplicable a “la realización de actos de **competencia desleal**” (énfasis añadido), y no sólo para los actos de **competencia desleal agravada**. De ahí que, el presente voto disiente sobre la suficiencia del artículo 55 como mecanismo de gradación adecuado, debido a que, principalmente, la literalidad del artículo 54 no se limita a supuestos de conducta desleal agravada, como sí parece hacerlo el artículo 55. Para ilustrar lo dicho se citan ambos textos, en su parte pertinente:

Artículo 54 del proyecto de ley	Artículo 55 del proyecto de ley
<i>La realización de actos de competencia desleal constituye una infracción a las disposiciones de la presente Ley y serán sancionados con una multa de hasta el doce (12%) de los ingresos brutos percibidos por el infractor, relativos a todas sus actividades económicas correspondientes al ejercicio inmediato anterior al de la expedición de la resolución. [...]</i>	<i>“Criterios para la determinación del importe de las sanciones.- El importe de las sanciones por el cometimiento de conductas de competencia desleal agravada se fijará atendiendo, entre otros, a los siguientes criterios: [...]”.</i>

18. En consecuencia, a criterio de quien suscribe, el contenido del artículo 55 no puede considerarse como un sistema de gradación adecuada, por cuanto no corresponde a una tasación realizada por el legislador que distinga entre los distintos tipos de infracción de competencia desleal y sus características que permita al administrado conocer, *a priori*, el alcance de estas para adecuar su conducta.
19. Sin perjuicio de ello, es posible señalar que -varios de los criterios del artículo 55, tales como la dimensión y características del mercado, cuota de mercado, y alcance de la infracción- pueden quedar *de facto* anulados al establecerse como base de cálculo de la sanción los ingresos brutos totales de todas las actividades económicas del infractor.
20. En definitiva, aunque el criterio de la mayoría sostiene que el artículo 55 es un sistema de gradación adecuada, no es menos cierto que dichos criterios en todo caso parecerían cubrir supuestos de **competencia desleal agravada**; y no aquellos de **competencia desleal**. Así, el presente voto cuestiona, el alcance de lo que se consideró como garante del principio de proporcionalidad.

- 21.** En cuanto al razonamiento sobre el artículo 56 del proyecto de ley, quien suscribe considera contradictorio que por un lado la decisión de mayoría haya fijado que se debe contar con una “medición razonable de sus consecuencias, a través de una gradación adecuada”¹² y sin embargo haya declarado improcedente la objeción presidencial basada en la delegación normativa que realiza el proyecto de ley a la Superintendencia de Competencia Económica para determinar los criterios y metodología de cálculo de las multas de hasta el 10% y hasta el 1% a las que se refieren el artículo señalado.
- 22.** Se disiente por cuanto, para las multas del artículo 56 no se haya exigido un sistema de graduación adecuado basado en criterios (tal como se hizo respecto del artículo 54) sino que haya bastado la identificación de una delegación normativa a la que se ha calificado como “rango de discrecionalidad reglada [...]”, más aún, considerando la amplia variedad y posibles infracciones que se prevén en los artículos objetados, cuya naturaleza y gravedad es disímil. Por ejemplo, es distinta una infracción por suministrar información falsa que por suministrarla fuera de término, y es distinta una infracción de publicidad engañosa que una de actos de imitación o de concurrencia al mercado sin permisos; diferencias que, a criterio del presente voto, debieron ser tasadas por el legislador.
- 23.** En *segundo lugar*, el presente voto difiere del razonamiento de mayoría por cuanto sí existen medidas menos gravosas a aplicar. Para ello, se debe entender que:
- 23.1.** El régimen de competencia desleal es diferente al régimen de libre competencia, tanto así que las infracciones al régimen de libre competencia se miran como más dañinas que aquellas que vulneran el primero. Bajo ese entendimiento, la sanción ante una transgresión de uno u otro régimen debe ser proporcional, de modo que se esperaría que llevar a cabo conductas que alteran la libre competencia reciban sanciones más graves o en todo caso similares a aquellas que alteran la competencia desleal.
- 23.2.** No obstante, lo dicho no es posible si se considera que el diseño del artículo 54 y 56 del proyecto de ley modifica sustancialmente las reglas de cálculo de las multas a fijarse. Ello por cuanto, en el caso de las conductas de competencia desleal, se establecerán en función de “los ingresos brutos percibidos por el infractor, relativos a todas sus actividades económicas”. Aquello difiere por completo del criterio aplicable para las infracciones al régimen de libre competencia (que se entienden más graves y dañinas) por cuanto el cálculo de las multas exige la consideración del “mercado relevante afectado”. Así lo prevé

¹² CCE, dictamen 5-25-OP/25, 10 de julio de 2025, párr. 47.

el artículo 80 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado y los artículos 95 y 96 de su Reglamento General. De este modo, bajo las multas y las reglas establecidas en el proyecto de ley, las sanciones relacionadas a la competencia desleal podrán ser sustancialmente más elevadas que las que sancionan las infracciones a la libre competencia, tales como el abuso de poder de mercado, acuerdos colusorios, entre otras. Dicha consideración, hubiese permitido entender que el cambio en las reglas de juego deriva en la imposición de sanciones desproporcionadas y, por lo tanto, era posible identificar reglas menos gravosas, tales como las actualmente vigentes que castigan de manera menos rigurosa a conductas más graves.

24. De este modo, al declarar como improcedente la objeción presidencial, no solo que se equiparan los porcentajes de sanción entre conductas que atentan a la libre competencia y aquellas que configuran competencia desleal, sino que se elevarán los montos de las segundas al calcularse sobre bases distintas.
25. Como se precisó, las sanciones contempladas en el artículo 54 y 56 del proyecto de ley se calcularán sobre los ingresos brutos percibidos por el infractor, relativos a todas sus actividades económicas, mientras que las infracciones al régimen de libre competencia se seguirán calculando sobre la base del volumen de negocios total, pero en consideración del **mercado relevante o mercado afectado**.
26. El presente voto no implica un análisis particular sobre condiciones específicas de los potenciales afectados, sino, como queda expuesto, un análisis en abstracto producto de la deficiente proporcionalidad en la determinación de infracciones y sanciones.

2.2. Sobre la igualdad y no discriminación: transgresión del artículo 11 numeral 2 de la CRE

27. En cuanto a la resolución del segundo problema jurídico, el voto de mayoría resolvió declarar improcedente la objeción presidencial por considerar que “la norma sí establece el deber de la autoridad administrativa de considerar la capacidad operativa y económica de los operadores económicos sujetos a sanción y, por lo tanto, no prevé un trato neutral que genere consecuencias discriminatorias”.¹³ Para arribar a dicha conclusión, este Organismo se basó en el razonamiento del problema jurídico analizado previamente.
28. No obstante, quien suscribe no encuentra razón alguna para sostener que el contenido del artículo 55 fija, de manera suficiente, criterios que permitan aplicar una norma neutral sin generar consecuencias discriminatorias. De hecho, el presente voto ya ha

¹³ CCE, dictamen 5-25-OP/25, 10 de julio de 2025, párr. 89.

cuestionado que el alcance normativo del artículo 55, como sistema de gradación adecuada de las multas, alcance a todas las conductas aplicables; lo dicho por cuanto desde su literalidad, la multa cabría para toda situación de **competencia desleal** mientras que los criterios de fijación del artículo 55 se limitarían a supuestos de **competencia desleal agravada**.

29. En el contexto expresado reposan las razones de la disidencia.

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, anunciado en el dictamen de la causa 5-25-OP, fue presentado en Secretaría General el 17 de julio de 2025, mediante correo electrónico a las 11:15; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL