



**UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL**

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA, CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS**

**CARRERA DE DERECHO**

**TEMA:**

**Ineficacia del procedimiento sancionatorio dentro del sector bananero  
y su impacto en la seguridad jurídica.**

**AUTOR:**

**Arias Silva, Piere Emilio**

**Trabajo de titulación previo a la obtención del grado de**

**ABOGADO**

**TUTOR:**

**Abg. Mendoza Colamarco, Elker Pavlova, Mgs**

**Guayaquil, Ecuador**

**12 de febrero del 2026**



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL  
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA, CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS  
CARRERA DE DERECHO

**CERTIFICACIÓN**

Certifico que el presente trabajo de titulación fue realizado en su totalidad por **Arias Silva, Piere Emilio**, como requerimiento para la obtención del Título de **Abogado**.

**TUTOR**

ELKER  
PAVLOVA  
MENDOZA  
COLAMARCO

Firmado digitalmente por  
ELKER PAVLOVA  
MENDOZA  
COLAMARCO  
Fecha: 2026.02.12  
09:33:18 -05'00'

f. \_\_\_\_\_  
**Abg. Mendoza Colamarco, Elker Pavlova, Mgs.**

**DIRECTORA DE LA CARRERA**

f. \_\_\_\_\_  
**Dra. Nuria Pérez Puig-Mir, PhD.**

**Guayaquil, a los 12 días del mes de febrero del año 2026**



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL  
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA, CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS  
CARRERA DE DERECHO

**DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD**

Yo, **Arias Silva, Piere Emilio**

**DECLARO QUE:**

El Trabajo de Titulación, **Ineficacia del procedimiento sancionatorio dentro del sector bananero y su impacto en la seguridad jurídica**, previo a la obtención del Título de **Abogado**, ha sido desarrollado respetando derechos intelectuales de terceros conforme las citas que constan en el documento, cuyas fuentes se incorporan en las referencias o bibliografías. Consecuentemente este trabajo es de mi total autoría.

En virtud de esta declaración, me responsabilizo del contenido, veracidad y alcance del Trabajo de Titulación referido.

**Guayaquil, a los 12 días del mes de febrero del año 2026**

**EL AUTOR**



f. \_\_\_\_\_

**Arias Silva, Piere Emilio**



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL  
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA, CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS  
CARRERA DE DERECHO

**AUTORIZACIÓN**

**Yo, Arias Silva, Piere Emilio**

Autorizamos a la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil a la publicación en la biblioteca de la institución del Trabajo de Titulación, **Ineficacia del procedimiento sancionatorio dentro del sector bananero y su impacto en la seguridad jurídica**, cuyo contenido, ideas y criterios son de mi exclusiva responsabilidad y total autoría.

**Guayaquil, a los 12 días del mes de febrero del año 2026**

**EL AUTOR:**



f. \_\_\_\_\_

**Arias Silva, Piere Emilio**



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL  
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA, CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS  
CARRERA DE DERECHO

REPORTE DE COMPILATIO

CERTIFICADO DE ANÁLISIS  
registro

pierre arias tesis

2%  
Textos sospechosos

- 1% Similitudes  
0% similitudes entre citas  
0% entre las fuentes mencionadas
- 2% Idiomas no reconocidos
- 30% Textos potencialmente generados por IA (Ignorado)

Nombre del documento: pierre arias tesis.pdf  
ID del documento: 5fd933f0a196632717ac8d9e10d423e9d94e  
Tamaño del documento original: 333,67 kB

Depositante: Elker Pavlova Mendoza Colamarco  
Fecha de depósito: 12/2/2026  
Tipo de carga: Interfaz  
Fecha de fin de análisis: 12/2/2026

Número de palabras: 7140  
Número de caracteres: 50.750

Ubicación de las similitudes en el documento:

TUTOR

ELKER  
PAVLOVA  
MENDOZA  
COLAMARCO

Firmado digitalmente por  
ELKER PAVLOVA  
MENDOZA  
COLAMARCO  
Fecha: 2026.02.12  
09:33:18 -05'00'

f. \_\_\_\_\_  
Abg. Mendoza Colamarco, Elker Pavlova, Mgs.

EL AUTOR:

Firmado electrónicamente por:  
PIERE EMILIO ARIAS  
SILVA  
Validar únicamente con FirmaEC

f. \_\_\_\_\_  
Arias Silva, Piere Emilio

## **AGRADECIMIENTO**

En primer lugar, agradezco a Dios, quien ha sido mi guía constante y mi fortaleza en cada etapa de este camino. Su presencia en mi vida me permitió mantener la fe, la disciplina y la perseverancia necesaria para culminar con éxito esta etapa académica y profesional. A mi madre, por ser mi ejemplo de esfuerzo, rectitud y pasión. Gracias por inculcarme el amor por esta noble y hermosa carrera que es el Derecho, por tu guía incondicional, tus consejos sabios y tu apoyo permanente en cada decisión importante de mi vida. A mi abuela, por sus oraciones constantes, por sus palabras de aliento y por ser ese pilar espiritual que siempre me brindó fuerzas en los momentos de dificultad. A la Dra. Elker Mendoza, por su invaluable labor como docente. Gracias por su compromiso, por su disposición permanente para orientar, escuchar y acompañar el proceso formativo de sus estudiantes. Su calidad humana, su vocación y su genuina conexión con sus alumnos dejan una huella significativa en nuestra formación profesional y personal.

A todos quienes, de una u otra manera, formaron parte de este proceso, mi gratitud eterna. Este logro también les pertenece

## **DEDICATORIA**

Dedico el presente trabajo de investigación, en primer lugar, a Dios, fuente de sabiduría, fortaleza y propósito en mi vida. Su guía constante me permitió mantener la fe, la perseverancia y la determinación necesarias para culminar esta etapa trascendental de mi formación profesional.

A mi madre, pilar fundamental de mi vida, quien con amor, sacrificio y ejemplo sembró en mí los valores, la disciplina y la pasión por esta noble y admirable carrera. Este logro también es suyo, porque en cada paso recorrido está presente su apoyo incondicional. A mi abuela, por sus oraciones permanentes, por su fe inquebrantable y por ser ese sostén espiritual que me dio fuerzas en los momentos más exigentes. Su respaldo ha sido una bendición constante en mi camino.

A mi mejor amigo, Roberto Andrés Flores Robayo, quien fue y seguirá siendo para mí más que un amigo: un hermano. Te dedico este logro con profundo cariño; un abrazo hasta el cielo. Sé que me cuidas y me guías desde arriba, y que tu presencia espiritual me acompaña en cada paso que doy.

Finalmente, a sus padres, a quienes considero mis segundos padres, por su guía, consejos y afecto sincero. Gracias por haberme acogido como parte de su familia y por contribuir de manera significativa a mi formación humana y profesional.

A todos ustedes, con amor eterno y gratitud profunda, dedico este logro que simboliza esfuerzo, fe y superación



**UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL  
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA, CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS  
CARRERA DE DERECHO**

**TRIBUNAL DE SUSTENTACIÓN**

---

**Dra. Maricruz Molineros**

**Oponente**

---

**Dr. Leopoldo Xavier Zavala Egas**

**Decano**

---

**Abg. Maritza Reynoso de Wright, Mgs.**

**Coordinadora de Unidad de Titulación**



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**Facultad:** Jurisprudencia  
**Carrera:** Derecho  
**Período:** UTE SEMESTRE B - 2025  
**Fecha:** 12 de febrero de 2026

### ACTA DE INFORME FINAL

El abajo firmante, docente tutor del Trabajo de Titulación denominado **“Ineficacia del procedimiento sancionatorio dentro del sector bananero y su impacto en la seguridad jurídica”** elaborado por el estudiante **Arias Silva Piere Emilio**, certifica que durante el proceso de acompañamiento dicho estudiante ha obtenido la calificación de **(10) (DIEZ)**, lo cual los califica como **APTO(A) PARA LA SUSTENTACIÓN**.

### TUTOR

ELKER  
PAVLOVA  
MENDOZA  
COLAMARCO  
Firmado digitalmente por  
ELKER PAVLOVA  
MENDOZA  
COLAMARCO  
Fecha: 2026.02.12  
09:33:18 -05'00'

f. \_\_\_\_\_  
**Abg. Mendoza Colamarco, Elker Pavlova, Mgs.**

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>2</b>
<b>CAPÍTULO I.....</b>	<b>4</b>
<b>1.1. ANTECEDENTES DEL SECTOR BANANERO EN EL ECUADOR.....</b>	<b>4</b>
<b>1.2. REGULACIÓN DEL SECTOR BANANERO: LEY Y REGLAMENTO DE LA LEY DE BANANO .....</b>	<b>5</b>
<b>1.3. IMPACTO EN LA SEGURIDAD JURÍDICA DE LOS ADMINISTRADOS .....</b>	<b>9</b>
<b>CAPÍTULO II.....</b>	<b>12</b>
<b>2.1. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS POR DENUNCIAS SIN PROCEDIMIENTO ESPECIAL .....</b>	<b>12</b>
<b>2.2. VACÍOS NORMATIVOS Y PROBLEMAS EN LA APLICACIÓN PRÁCTICA..</b>	<b>16</b>
<b>2.3. VALORACIÓN CRÍTICA DEL MARCO NORMATIVO VIGENTE.....</b>	<b>19</b>
<b>CONCLUSIÓN.....</b>	<b>23</b>
<b>RECOMENDACIONES.....</b>	<b>24</b>
<b>Referencias .....</b>	<b>25</b>

## RESUMEN

El sector bananero ecuatoriano constituye uno de los pilares fundamentales de la economía nacional, al ser el segundo producto de exportación después del petróleo y una fuente principal de empleo y sustento para miles de familias. No obstante, su estructura presenta un marcado carácter oligopólico, en el cual un número reducido de empresas concentra el poder de negociación en la producción y comercialización del banano, generando relaciones contractuales asimétricas que afectan directamente al sector productor. En este contexto, la Ley del Banano, promulgada en el año 2004, tuvo como objetivo regular la actividad bananera y garantizar condiciones justas de comercialización, entre ellas el respeto al precio mínimo de sustentación de la caja de banano. Sin embargo, en la práctica, dicho precio mínimo se ve vulnerado de manera indirecta mediante la aplicación de descuentos no autorizados por parte de los agentes de comercialización y exportación, situación tipificada como infracción administrativa en el artículo 7 de la referida ley. A pesar de su reconocimiento normativo, este artículo carece de un desarrollo reglamentario y de un procedimiento administrativo específico que permita al productor denunciar eficazmente estas prácticas, demostrar el perjuicio económico sufrido y recuperar los valores descontados de forma indebida. Esta ausencia de mecanismos procedimentales genera una falta de reglamentación que debilita la eficacia del precio mínimo de sustentación, favorece la impunidad administrativa y vulnera el principio de seguridad jurídica, pilar fundamental del Estado constitucional de derechos. Como consecuencia, los productores se enfrentan a una situación de indefensión jurídica que afecta su estabilidad económica, limita su acceso a condiciones comerciales equitativas y debilita la confianza en la institucionalidad estatal. El análisis jurídico desarrollado, basado en métodos histórico-lógicos, doctrinales y correlacionales, evidencia la necesidad urgente de reformar el marco normativo bananero ecuatoriano, incorporando procedimientos claros, sanciones efectivas y mecanismos de restitución económica que garanticen la aplicación real del artículo 7 y la protección integral del sector productor frente a los descuentos no autorizados.

***Palabras clave: Seguridad jurídica, Procedimiento sancionatorio, Sector bananero, Normativa ecuatoriana, Productores agrícolas.***

## ABSTRACT

The Ecuadorian banana sector constitutes one of the fundamental pillars of the national economy, being the second largest export product after oil and a primary source of employment and livelihood for thousands of families. However, its structure exhibits a marked oligopolistic character, in which a small number of companies concentrate bargaining power over banana production and commercialization, generating asymmetric contractual relationships that directly affect producers. In this context, the Banana Law, enacted in 2004, sought to regulate banana-related activities and guarantee fair commercialization conditions, including the enforcement of a minimum support price per box of bananas. Nevertheless, in practice, this minimum price is indirectly undermined through the application of unauthorized deductions imposed by commercialization agents, a conduct expressly classified as an administrative infringement under Article 7 of the Banana Law. Despite its legal recognition, this provision lacks regulatory development and a specific administrative procedure that enables producers to effectively report such practices, substantiate the economic harm suffered, and recover the amounts unlawfully deducted. The absence of clearly defined procedural mechanisms creates a legal vacuum that weakens the enforceability of the minimum price, fosters administrative impunity, and undermines the principle of legal certainty, a cornerstone of the constitutional rule of law. As a result, banana producers face a situation of legal defenselessness that compromises their economic stability, restricts access to fair commercial conditions, and erodes trust in state institutions. The legal analysis conducted, based on historical-logical, doctrinal, and correlational methods, demonstrates that the lack of defined administrative procedures for the application of Article 7 significantly affects the effective protection of producers' rights. Consequently, this study highlights the urgent need to reform the Ecuadorian banana regulatory framework by incorporating clear procedural rules, effective sanctions, and economic restitution mechanisms that ensure the real enforcement of Article 7 and provide comprehensive protection to the banana-producing sector against unauthorized deductions.

***Keywords: Legal security, Sanctioning procedure, Banana sector, Ecuadorian legislation, Agricultural producers.***

## INTRODUCCIÓN

La Ley del Banano, expedida en el año 2004, surgió con el propósito de ejercer un mayor control sobre el creciente auge bananero en el territorio ecuatoriano y, de manera indirecta, regular la dinámica del mercado interno, que hasta ese momento se encontraba dominado por un pequeño grupo de exportadoras aproximadamente cuatro que mantenían un control casi monopolístico de la actividad (Sanchez, Saquinaula, López, Cabal, & Vera, 2021). Esta normativa introdujo un conjunto de disposiciones y sanciones dirigidas tanto a los productores como a los exportadores de la fruta, con el fin de ordenar el sector y establecer un marco regulatorio más formal.

Dentro de las sanciones contempladas, una de las más controvertidas es la sanción administrativa por siembra nueva, que recae sobre personas naturales o jurídicas que cultiven banano, plátano, orito o morado (todas pertenecientes al grupo de las musáceas) sin contar con la autorización previa otorgada por la Máxima Autoridad del Ministerio de Agricultura y Ganadería, conocido también como Ministerio del Ramo (Narvaez, 2022). Esta autorización, en teoría indispensable, resulta en la práctica sumamente difícil de obtener, debido al extenso y poco eficiente proceso burocrático que la acompaña. (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, 2020)

Las medidas coyunturales resultan insuficientes. Se requiere una estrategia de largo plazo, que plantee una alternativa de reconversión de cultivos para el productor. Esta opción contribuiría a cambiar la actual estructura del mercado. Es prioritario que se mantenga actualizado el Censo Bananero a fin de contar con información sobre costos, rendimientos, precios al productor y al exportador, por provincia y tamaño de la unidad productiva. Con esto sería factible construir curvas de costos medios para los distintos tipos de unidades productivas y determinar técnicamente el precio mínimo de sustentación de la caja de banano.

La Ley para Estimular y Controlar la Producción y Comercialización del Banano, Plátano (Barraganete) y otras Musáceas Afines, destinadas a la Exportación, su Reglamento e Instructivos, determinan los procedimientos administrativos correspondientes para la calificación y registro de los exportadores de banano y otras musáceas. Toda persona natural o jurídica que ejerza actividades de producción, comercialización y exportación de banano en el Ecuador, deberá calificarse como tal ante el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. El exportador que no suscriba contrato

con los productores y/o comercializadores no podrá exportar, esta ley implementa el Precio Mínimo de Sustentación (PMS), además determina sanciones para garantizar su cumplimiento, sanciona a los exportadores de banano que no paguen el precio mínimo de sustentación, siendo el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, la autoridad administrativa competente para imponer dichas sanciones en sede administrativa, siguiendo el debido procedimiento administrativo sancionador establecido para el efecto en la indicada Ley, su Reglamento y la aplicación de la ley administrativa estipulada en el Código Orgánico Administrativo COA, y en el Acuerdo Ministerial 103 del año 2020 pero que carecen de un procedimiento expresamente definido, generando discrecionalidad, normativa que requiere de nuevos procedimientos específicos, emitidos mediante acuerdos ministeriales, para otorgar seguridad jurídica tanto a los productores como exportadores de banano (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, 2020).

## CAPÍTULO I

### 1.1. ANTECEDENTES DEL SECTOR BANANERO EN EL ECUADOR

La producción bananera en Ecuador cobró relevancia entre 1948 y 1965, especialmente en provincias como Esmeraldas, Guayas, El Oro y Los Ríos, cuyo entorno tropical y suelos fértiles favorecieron el desarrollo de esta actividad agrícola. Este crecimiento impulsó una marcada migración interna desde la Sierra hacia la Costa. Durante dicho periodo, conocido como el auge bananero, Ecuador desplazó a otros países de la región y llegó a abastecer aproximadamente el 25% del mercado internacional. Bajo la administración de Galo Plaza Lasso se fortaleció la intervención estatal en el sector, destinándose recursos públicos a la siembra, exportación y mejora de infraestructura, lo que permitió alcanzar cifras significativas como los 16 millones de racimos exportados en 1952 (Narváez, 2022).

La llegada del Mal de Panamá en la década de 1960 obligó a una reorganización profunda del sector. Las principales empresas adoptaron la variedad Cavendish en reemplazo de la Gros Michel, lo que permitió reducir los impactos económicos de la plaga. La ubicación geográfica del Ecuador, menos expuesta a fenómenos climáticos extremos como los ciclones caribeños, también representó una ventaja competitiva. A pesar de las limitaciones tecnológicas y de transporte existentes, la inversión estatal en carreteras y logística permitió sostener el crecimiento y consolidar la cadena productiva del banano (Narváez, 2022).

Hacia los años setenta y ochenta, el país experimentó fluctuaciones en precios, sobreproducción y fuerte competencia internacional; sin embargo, la apertura de nuevos mercados y la participación de empresas nacionales e internacionales impulsaron nuevamente la actividad. Para 1994, el sector se encontraba consolidado, con mejoras tecnológicas, resembras y mayor capacidad exportadora (Velasco, 2023).

En este contexto de expansión y posterior regulación, el Estado ecuatoriano empezó a emitir un conjunto de normas destinadas a ordenar y controlar la producción y comercialización del banano. A partir de la implementación de cuotas por parte de la Comunidad Europea, Ecuador se vio en la necesidad de establecer un marco jurídico propio que asegurara estabilidad para productores y exportadores. Así surgieron diversas

disposiciones y, finalmente, la Ley de Banano, publicada en el Registro Oficial 315 el 16 de abril de 2004. Esta norma dispone, entre otros aspectos, el establecimiento de un precio mínimo de sustentación para el productor, la obligatoriedad de declarar el precio FOB por parte del exportador, la imposición de sanciones por incumplimientos de pago de precio. El incumplimiento de esta prohibición se sanciona con el pago de ciento cincuenta salarios mínimos vitales por cada hectárea sembrada, aunque la ley prevé un reglamento presidencial que, hasta la fecha, continúa pendiente de emisión (Aziz, Germán, Charles, & David, 218). Que mediante decreto ejecutivo#231 de 24 de noviembre del 2025, de permite la regularización de siembras nuevas hasta el 31 de diciembre del 2026 y tiene un acuerdo ministerial 132 del 03 de diciembre del 2025.

El sector productor bananero ecuatoriano está conformado por personas naturales y jurídicas que cultivan, cosechan, empaacan y transportan la fruta hasta los puertos, comercializándola mediante contratos de compraventa con empresas exportadoras. Desde una perspectiva jurídica y administrativa, el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) reconoce como productor formal únicamente a quienes se encuentran registrados en el Sistema de Control Bananero. Todo aquel que opere fuera de este registro es considerado parte de la informalidad, lo que evidencia la relevancia del ordenamiento estatal para garantizar trazabilidad, cumplimiento normativo y una adecuada supervisión del mercado bananero (Ministerio de Agricultura y Ganadería, 2018).

## **1.2. REGULACIÓN DEL SECTOR BANANERO: LEY Y REGLAMENTO DE LA LEY DE BANANO**

La Constitución establece en su artículo 82 que “el derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Carta Magna y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por autoridades competentes” (Asamblea Nacional del Ecuador, 2008). En ese sentido, quienes participan en la producción de musáceas deben gozar de seguridad jurídica en todas las normas que regulan su actividad, las cuales deben garantizar tipicidad, legalidad y protección de sus derechos. Sin embargo, la Ley de Banano falla en ese principio: para sancionar a un productor por sembrar nuevas plantaciones, exige que la medida esté respaldada en un reglamento presidencial como el Decreto Ejecutivo número 231, emitido el 24 de noviembre de 2025, el cual sanciona el incumplimiento de pago en concordancia con el artículo 8 de la Ley de Banano.

Es necesario recordar que las políticas públicas deben orientarse a garantizar los derechos del buen vivir. Cuando una política afecta un derecho constitucional, corresponde reformularla o adoptar alternativas que permitan conciliar los intereses en conflicto. En el caso de la prohibición de nuevas siembras de banano, la sanción prevista limita el ejercicio del derecho al trabajo, la libertad de decisión económica y el derecho a la propiedad, especialmente para quienes desean ingresar como nuevos productores. Esto genera una afectación directa al patrimonio y a las oportunidades de desarrollo dentro del sector bananero.

Por otra parte, el artículo 227 de la Constitución determina que la administración pública debe regirse por principios como eficacia, eficiencia, calidad, transparencia y participación, recordando que su finalidad es servir a la colectividad (Asamblea Nacional del Ecuador, 2008). Estas exigencias refuerzan la necesidad de que las normas aplicadas al sector bananero cumplan con coherencia, claridad y respeto a los derechos constitucionales.

La (Sentencia No. 34-17-IN/21, 2021), emitida por el Pleno de la Corte Constitucional, aporta un criterio fundamental sobre los límites y condiciones de la delegación normativa en materia sancionatoria. En esta decisión, la Corte explica que la reserva de ley implica que ciertas materias especialmente aquellas que pueden restringir derechos deben ser reguladas directamente por la Asamblea Nacional, por ser el órgano constitucionalmente facultado para establecer normas que no comprometan injustificadamente las libertades de las personas. No obstante, el Tribunal reconoce que la administración pública maneja relaciones y situaciones tan diversas que resultaría impracticable que el legislador prevea cada detalle. Por ello, la ley puede habilitar la intervención reglamentaria del Ejecutivo, con el fin de precisar parámetros o aspectos específicos relacionados con sanciones administrativas, evitando así discrecionalidades indebidas en su aplicación. Esta colaboración reglamentaria, resalta la Corte, no sustituye a la reserva legal, sino que debe mantenerse dentro de la misma lógica y jerarquía constitucional.

En otras decisiones, la Corte ha aclarado que la tipificación de infracciones mediante reglamento solo es válida cuando existe una remisión expresa en la ley que

autorice a la administración a desarrollar ese contenido (Corte Constitucional del Ecuador, 2017, p. 17). Además, precisa que, en materia sancionatoria, el legislador está obligado a definir al menos los elementos esenciales del ilícito administrativo. No basta con una autorización general; la ley debe ofrecer lineamientos claros, criterios materiales y consideraciones suficientes para que el reglamento simplemente concrete lo que ya está delineado, sin invadir la función tipificadora que corresponde al legislador.

La competencia en el sector bananero ecuatoriano se desarrolla en un contexto estructuralmente asimétrico, caracterizado por una marcada diferencia económica, operativa y financiera entre grandes y pequeños productores. Esta desigualdad se evidencia, principalmente, en la capacidad de absorción de riesgos y perjuicios económicos derivados de prácticas comerciales irregulares, como la aplicación de descuentos no autorizados por parte de los exportadores.

Los grandes productores bananeros, debido al volumen de su producción, su diversificación de fuentes de ingresos y su mayor acceso a financiamiento y respaldo patrimonial, poseen la capacidad de sostener los perjuicios económicos ocasionados por dichos descuentos. En estos casos, las afectaciones financieras no comprometen de manera inmediata su continuidad productiva ni su permanencia en el mercado, lo que les permite mantener una posición competitiva sólida.

En contraste, los pequeños productores dependen casi exclusivamente del cobro íntegro del precio mínimo de sustentación fijado por la normativa vigente para garantizar la sostenibilidad de su actividad agrícola. La imposición de descuentos no autorizados reduce de manera significativa sus ingresos, impidiéndoles contar con el capital necesario para afrontar contingencias propias de la actividad agrícola, como infecciones de fruta, pérdidas de calidad o eventos fitosanitarios. Esta situación genera, en muchos casos, la pérdida total de la producción, la imposibilidad de recuperación económica y, finalmente, la exclusión del productor del mercado bananero.

Desde una perspectiva de competencia, estas prácticas distorsionan el mercado, vulneran el principio de igualdad de condiciones y favorecen indirectamente la concentración económica en manos de actores con mayor poder financiero, en

detrimento de los pequeños productores. La falta de una regulación específica que desarrolle y precise el contenido del artículo 7 de la Ley del Banano ha permitido que los descuentos no autorizados se apliquen de forma discrecional, sin criterios técnicos claros, mecanismos de control efectivos ni sanciones disuasivas.

En consecuencia, resulta jurídicamente necesario reglamentar o desarrollar normativamente el artículo 7 de la Ley del Banano, con el fin de establecer parámetros claros, transparentes y obligatorios que regulen los descuentos aplicables al precio de la fruta. Dicha reglamentación permitiría equilibrar las relaciones contractuales entre productores y exportadores, proteger la estabilidad económica de los pequeños productores y garantizar una competencia justa y leal dentro del sector bananero, contribuyendo así a la sostenibilidad social y económica de una actividad estratégica para el país.

Por otra parte, la Ley para Estimular y Controlar la Producción y Comercialización del Banano, Plátano (Barraganete) y otras musáceas destinadas a la exportación establece el Acuerdo Ministerial número 231 en concordancia con los acuerdos 132 y 103, señalando además una multa equivalente a ciento cincuenta salarios mínimos por hectárea, cuya aplicación dependerá del reglamento que debe emitir el Presidente de la República (Congreso Nacional, 2004). Aunque el desconocimiento de la norma no exime responsabilidades, es evidente que esta disposición, creada inicialmente como un mecanismo de control productivo, hoy genera dificultades económicas y legales para los productores al momento de celebrar negocios jurídicos.

El problema central radica en que el legislador no definió el procedimiento para imponer la sanción, estableciendo dicho desarrollo exclusivamente a la potestad reglamentaria. Si bien existen reformas y un reglamento general, el Decreto 231 provisional precisa los criterios que permitirían determinar cuándo la conducta del productor constituye una infracción por siembras nuevas, ni se justifica la cuantía de la multa. Conforme al principio de reserva de ley, no corresponde a un reglamento fijar los elementos esenciales de infracciones ni el alcance de las sanciones administrativas, lo que evidencia un vacío normativo que afecta directamente la seguridad jurídica de los administrados (Espín, 2022).

El Reglamento de la Ley de Banano exige autorización previa para nuevas siembras y ordena la elaboración de instructivos para aplicar la norma. No obstante, estos instrumentos recién fueron emitidos en 2020, una década después de la vigencia del Código. A través de los Acuerdos Ministeriales No. 103 y 107 de octubre de ese año, el Ministerio estableció los procedimientos para registrar plantaciones sembradas sin autorización. Pese a ello, el plazo otorgado resulta insuficiente para regularizar la situación de pequeños y medianos productores, quienes pueden quedar en condición de “irregularidad” y, por tanto, excluidos de beneficios como precios justos y otras garantías previstas en la ley. Esta situación genera descontento en el sector, inseguridad jurídica e inestabilidad en el mercado interno, afectando además la percepción de comercio justo y buenas prácticas que exigen los consumidores actuales.

### **1.3. IMPACTO EN LA SEGURIDAD JURÍDICA DE LOS ADMINISTRADOS**

La seguridad jurídica, reconocida expresamente en el artículo 82 de la Constitución, exige que las normas sean claras, previas, accesibles y aplicadas conforme a competencia. En el ámbito de la producción bananera, este principio adquiere especial relevancia debido a la magnitud económica y social del sector, así como a la fuerte intervención estatal que lo caracteriza. Sin embargo, al estudiar la estructura normativa vigente, se evidencia que los administrados particularmente los productores de musáceas enfrentan un escenario de incertidumbre normativa que afecta la previsibilidad de sus decisiones y, en consecuencia, compromete el ejercicio pleno de sus derechos.

La principal fuente de inseguridad se encuentra en el artículo 8 de la Ley de Banano, que establece la prohibición de realizar nuevas siembras sin autorización previa y fija una sanción pecuniaria de ciento cincuenta salarios mínimos vitales por hectárea. Aunque la norma prevé que su aplicación debe ejecutarse conforme al reglamento presidencial, dicho reglamento es el 231 del 24 de noviembre de 2025, actualmente provisional. La Corte Constitucional, en la Sentencia No. 34-17-IN/21, ha reiterado que la potestad sancionadora del Estado solo puede ejercerse cuando la conducta infractora, el procedimiento y las condiciones de la sanción se encuentran plenamente determinados por la ley. La inexistencia de un reglamento habilitante coloca a la administración en una

posición de “creadora de procedimientos”, lo cual es incompatible con el orden constitucional (Cabrera, 2015).

A esta problemática se suma la ausencia de parámetros que permitan delimitar cuándo una plantación debe ser considerada “siembra nueva”, cuestión esencial para la configuración del ilícito administrativo. Pese a la exigencia constitucional de claridad normativa, el productor debe enfrentar interpretaciones dispares de la administración, pues no existe una definición uniforme ni criterios técnicos obligatorios. Esto produce un trato desigual entre administrados y abre la posibilidad de discrecionalidad excesiva en la actuación estatal, contraviniendo el deber de objetividad que rige a la administración pública.

Otro elemento crítico es la falta de regularidad procedimental. El sistema jurídico debería asegurar que todo productor conozca con anticipación los pasos, plazos, cargas y derechos que integran el trámite de regularización. No obstante, el análisis del expediente administrativo evidencia la inexistencia de un procedimiento sancionatorio estandarizado y previsto en la ley. La administración debe recurrir a instructivos, acuerdos ministeriales y prácticas internas para suplir los vacíos legislativos, lo que produce procedimientos prolongados, resoluciones heterogéneas y una evidente falta de uniformidad. El artículo 227 constitucional demanda eficacia, eficiencia, desconcentración y coordinación institucional; sin embargo, estos principios no se materializan en la práctica, pues la tramitación recae exclusivamente en una sola dependencia del Ministerio, generando congestión, demoras y una Administración centralizada sin mecanismos ágiles para brindar tutela administrativa efectiva.

En base a lo antes mencionado es que, el impacto en la seguridad jurídica de los administrados no se limita al régimen sancionatorio por nuevas siembras sin autorización, sino que se manifiesta de forma aún más profunda en la aplicación del artículo 7 de la Ley del Banano, relativo a la prohibición de descuentos no autorizados en las liquidaciones de pago. Esta disposición reconoce expresamente el derecho del productor a recibir, como mínimo, el precio de sustentación fijado por la autoridad competente y sanciona cualquier mecanismo que implique una disminución efectiva de dicho valor. Sin embargo, pese a su formulación protectora, la norma carece de un procedimiento administrativo claro, específico y autónomo que permita al productor denunciar

eficazmente los descuentos indebidos, probar el perjuicio económico sufrido y obtener la restitución oportuna de los valores descontados.

Esta omisión normativa genera una situación de indefensión jurídica para el productor, quien, aun contando con una prohibición expresa, no dispone de reglas procedimentales claras que garanticen la efectividad de su derecho. En la práctica, el incumplimiento del precio mínimo de sustentación se materializa de forma indirecta mediante descuentos no autorizados que no siempre son detectados ni sancionados oportunamente, lo que vacía de contenido la garantía legal prevista en el artículo 7. La ausencia de un procedimiento definido afecta directamente la previsibilidad normativa y debilita la confianza legítima del administrado en la actuación estatal, elementos esenciales del principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la Constitución.

Además, la falta de mecanismos claros para la restitución económica del productor favorece prácticas abusivas dentro de un mercado caracterizado por una marcada asimetría de poder entre productores y exportadores. Esta situación profundiza la desigualdad material entre los actores del sector y compromete la tutela administrativa efectiva, pues la protección legal se reduce a una declaración formal sin instrumentos reales de ejecución. En consecuencia, la aplicación deficiente del artículo 7 evidencia que la inseguridad jurídica no proviene únicamente de sanciones mal reguladas, sino también de derechos reconocidos normativamente que carecen de vías efectivas para su exigibilidad (Espín, 2022).

## **CAPÍTULO II**

### **2.1. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS POR DENUNCIAS SIN PROCEDIMIENTO ESPECIAL**

La Ley para Estimular y Controlar la Producción y Comercialización del Banano, junto con su reglamento, permite que la administración inicie procedimientos sancionatorios por nuevas siembras a través de tres vías: de oficio, a petición de parte o mediante denuncia. Sin embargo, el cuerpo normativo no desarrolla un procedimiento especial que regule la tramitación de denuncias, lo que genera una serie de efectos jurídicos que comprometen la seguridad jurídica y el debido proceso de los administrados.

Desde una perspectiva estrictamente administrativa, un procedimiento sancionador basado en denuncia debería contener lineamientos mínimos: requisitos formales de la denuncia, estándares de admisibilidad, etapas del procedimiento, mecanismos de contradicción, plazos de cada fase y parámetros técnicos para la verificación de la infracción. No obstante, la normativa bananera no desarrolla ninguno de estos elementos. En consecuencia, la autoridad competente el Ministerio de Agricultura y Ganadería se ve obligada a construir reglas operativas internas para suplir dicho vacío, lo que produce una aplicación casuística y heterogénea, dependiente de criterios institucionales cambiantes y no de un marco jurídico objetivo.

En la práctica, cuando un tercero presenta una denuncia por siembra nueva, la autoridad únicamente “avoca conocimiento”, solicita la elaboración de un informe técnico ya sea mediante inspección ocular, georreferenciación o contraste de bases de datos y, con base en ese informe, decide si existe mérito para iniciar un expediente sancionador. Sin embargo, esta actuación carece de un marco procedimental que la ordene y la someta a límites jurídicos claros. El productor denunciado no es notificado durante la fase de verificación previa, lo que significa que puede existir una actividad administrativa que afecta indirectamente sus derechos sin que él tenga conocimiento ni pueda ejercer defensa o aportar elementos de descargo.

La falta de procedimiento especial también produce un problema estructural: no existe un estándar mínimo que permita evaluar la legitimidad de la denuncia. Cualquier

persona puede presentar una denuncia por siembras nuevas, incluso sin sustento documental o técnico, lo que expone a los productores a posibles denuncias infundadas o motivadas por conflictos comerciales, rivalidades territoriales o intereses económicos. Ante la ausencia de filtros o sanciones por denuncias maliciosas, la administración no tiene mecanismos para desincentivar el abuso del derecho de denunciar, lo que incrementa la carga institucional y genera un ambiente de vigilancia e inseguridad entre productores.

Este escenario pone de manifiesto la vulneración del principio de tipicidad sancionadora, que exige que tanto la conducta infractora como el procedimiento para declararla estén claramente establecidos en la ley. La Corte Constitucional ecuatoriana ha sido enfática en señalar que la potestad sancionadora del Estado debe estar reglada y no puede ejercerse a partir de interpretaciones abiertas o discrecionales. Sin embargo, en ausencia de un procedimiento especial, la administración debe determinar bajo su propio criterio cuestiones como: cuándo considerar una plantación como “nueva siembra”, cómo verificar la fecha exacta de la actividad agrícola, cuáles instrumentos técnicos deben usarse y qué valor probatorio tienen. Todas estas decisiones deberían estar reguladas en una ley o reglamento, pero actualmente dependen de directrices internas, lo que profundiza la inseguridad jurídica.

A ello se suma la falta de desconcentración administrativa, evidenciada en el documento base. Todos los expedientes derivados de denuncias se canalizan en una sola Dirección del Ministerio, lo que provoca retrasos, acumulación de trámites, falta de celeridad y ausencia de criterios uniformes. Este diseño institucional contraviene el artículo 227 de la Constitución, que exige que la administración pública actúe bajo los principios de eficiencia, eficacia, transparencia y coordinación. La inexistencia de un procedimiento especial, sumada a la concentración de competencias, genera mayores tiempos de respuesta, expedientes sin impulso oficioso y, en algunos casos, la caducidad tácita de la potestad sancionadora.

Otro aspecto crítico es que la administración, al no contar con un procedimiento reglado, tampoco tiene claridad sobre la fase en que debe aplicarse el derecho a la defensa

del administrado. Si bien la Constitución garantiza que toda persona tiene derecho a ser escuchada antes de la adopción de una decisión que le afecte, en los procedimientos derivados de denuncias este derecho suele diferirse hasta la emisión del informe técnico. Esto coloca al productor en una situación de desventaja, pues su participación llega cuando la administración ya ha construido un criterio preliminar basado en información técnica no contradicha. La falta de bilateralidad desde la fase inicial del proceso vulnera el debido proceso y distorsiona la imparcialidad administrativa.

No obstante, la ausencia de un procedimiento especial afecta directamente la proporcionalidad de la sanción. La multa prevista en el artículo 8 de la Ley de Banano es extremadamente alta ciento cincuenta salarios mínimos vitales por hectárea y su aplicación sin un procedimiento claro puede desembocar en sanciones desmedidas. La administración no cuenta con directrices sobre atenuantes, agravantes, reincidencia, error excusable, determinación del área a sancionar o mecanismos alternativos de reparación administrativa. Esta falta de parámetros puede derivar en decisiones arbitrarias o desiguales entre administrados.

la ausencia de un procedimiento administrativo especial resulta aún más crítica cuando se analiza la aplicación del artículo 7 de la Ley del Banano, relativo a la prohibición de descuentos no autorizados en las liquidaciones de pago. A diferencia de las infracciones por siembras nuevas, en las que al menos existe una práctica administrativa incipiente de verificación técnica, en el caso de los descuentos indebidos no se ha desarrollado ningún canal procedimental específico que permita al productor denunciar, probar y recuperar efectivamente los valores descontados en contravención del precio mínimo de sustentación.

En la práctica administrativa, las denuncias por descuentos no autorizados suelen tramitarse de manera informal o se reconducen forzosamente a procedimientos generales por incumplimiento del precio mínimo, sin atender a la naturaleza particular de la infracción prevista en el artículo 7. Esta situación genera una grave indefensión para el productor, pues no existen reglas claras sobre los requisitos de la denuncia, los

documentos probatorios necesarios, los plazos para su tramitación ni los mecanismos de restitución económica. La administración carece de lineamientos para determinar cuándo un descuento es legítimo, cuándo se presume indebido y cómo cuantificar el perjuicio causado, lo que convierte a la prohibición legal en una declaración meramente formal.

Además, la inexistencia de un procedimiento especial impide que el productor acceda a una tutela administrativa efectiva frente a prácticas contractuales abusivas. Los descuentos no autorizados suelen presentarse bajo conceptos ambiguos —como “ajustes de calidad”, “costos operativos”, “penalizaciones” o “servicios logísticos”— que no son evaluados ni contrastados por la autoridad administrativa debido a la falta de estándares técnicos y jurídicos. Como consecuencia, el incumplimiento del precio mínimo de sustentación se materializa de forma indirecta y sistemática, sin que el productor cuente con un mecanismo real para reclamar la devolución de los valores indebidamente descontados.

Esta situación vulnera de manera directa el principio de seguridad jurídica, pues el administrado no puede prever cómo ejercer su derecho ni qué respuesta institucional recibirá ante una denuncia por descuentos no autorizados. Asimismo, se afecta el debido proceso administrativo, al no existir etapas claramente definidas de admisibilidad, contradicción, valoración probatoria y resolución, lo que deja amplios márgenes de discrecionalidad a la administración y debilita la confianza legítima del productor en la protección estatal de sus derechos económicos.

En síntesis, la inexistencia de un procedimiento especial para denuncias en materia de siembras nuevas sin descuentos no autorizados produce un triple efecto jurídico:

- Debilitación del principio de legalidad y tipicidad, al dejar elementos esenciales del procedimiento en manos de interpretaciones administrativas.

- Vulneración del debido proceso, pues el administrado no participa plenamente desde el inicio del trámite ni existe claridad sobre sus derechos procesales.
- Afectación a la seguridad jurídica y al principio de igualdad, dado que los expedientes se tramitan con criterios internos variables que dependen de cada administración.

Esta situación evidencia la urgente necesidad de que el legislador estableció en el Decreto 231 emitido el 24 de noviembre de 2025, un procedimiento sancionador especial y detallado para la tramitación de denuncias en el sector bananero, que garantice transparencia, objetividad, debido proceso, proporcionalidad y coherencia con el marco constitucional vigente.

## **2.2. VACÍOS NORMATIVOS Y PROBLEMAS EN LA APLICACIÓN PRÁCTICA**

La ley que regula la producción, comercialización y control de las musáceas en el Ecuador presenta el Decreto 231 que comprometen gravemente la coherencia del sistema, la eficacia de la actividad administrativa y la seguridad jurídica de los productores. Estos vacíos no solo dificultan la operatividad de la Ley de Banano, sino que generan un escenario de incertidumbre que se traslada directamente al ámbito económico, social e institucional del sector bananero, uno de los pilares de exportación del país.

Uno de los vacíos más evidentes y problemáticos es la inexistencia del reglamento presidencial previsto expresamente en el artículo 8 de la Ley de Banano. Dicho artículo señala que la sanción por nuevas siembras debe aplicarse conforme a un reglamento que, en más de diecisiete años de vigencia de la ley, nunca ha sido expedido. La consecuencia jurídica es inmediata: existe una sanción administrativa prevista en la ley, pero carece de las reglas procedimentales que permitan su aplicación válida. En materia sancionadora, esta omisión vulnera principios esenciales como legalidad, tipicidad, predeterminación normativa y debido proceso, todos ellos exigidos por la Corte Constitucional en numerosas sentencias. La falta del reglamento no es un detalle menor; constituye un déficit normativo crítico que debería impedir la imposición de cualquier sanción mientras no exista el desarrollo reglamentario.

A ello se suma la carencia de definiciones técnicas indispensables para la configuración de la infracción administrativa. La ley no define qué debe entenderse por “siembra nueva”, cuáles son los parámetros agronómicos para identificarla, qué diferencia existe entre renovación de cultivo y siembra ilegal, ni cómo se verifica la edad fenológica de las plantas. La administración debe recurrir a criterios de oportunidad, informes técnicos aislados o interpretaciones internas para suplir este vacío. Así, se produce una suerte de “derecho administrativo implícito”, donde la conducta sancionable no está tipificada en la ley, sino construida caso por caso. Esta situación es incompatible con el principio constitucional de tipicidad, que exige que la conducta prohibida esté previamente delimitada por el legislador para evitar arbitrariedad.

Otro vacío normativo significativo se relaciona con la obligación de registrar las plantaciones de musáceas establecida en el Código Orgánico de la Producción. Aunque la disposición señala que todas las plantaciones deben ser inscritas ante el Ministerio de Agricultura y Ganadería, no establece el procedimiento, plazos, documentación requerida ni efectos de la falta de registro. El legislador transfirió al Ejecutivo una obligación sin dotarla de contenido operativo, generando una brecha normativa que se extendió por años. El instructivo que finalmente habilitó el proceso de registro se emitió una década después, con un plazo demasiado reducido para su cumplimiento. Este desfase temporal evidencia una falta de coordinación institucional y una clara omisión de la administración en su deber de garantizar el acceso a la formalización.

En la aplicación práctica, este vacío provoca que miles de productores permanezcan en condición de “irregularidad”, no por una conducta reprochable o evasiva, sino por la falta de instrumentos normativos oportunos. Esta irregularidad, creada por la propia omisión estatal, les impide acceder al precio mínimo de sustentación, celebrar contratos formales y gozar de las protecciones legales que deberían estar garantizadas para toda actividad productiva registrada. Dicho de otro modo: la falta de normativa genera un círculo de exclusión donde el productor no puede cumplir la ley porque el Estado no generó antes los mecanismos para hacerlo.

También se observa un problema en la falta de un procedimiento sancionador especial, indispensable para tramitar denuncias por siembras nuevas. La Ley de Banano autoriza la presentación de denuncias, pero no establece requisitos formales, métodos de verificación, plazos para resolución, oportunidades procesales para la defensa ni

mecanismos para evitar denuncias temerarias. Esta omisión normativa se traduce en procedimientos administrativos guiados por criterios institucionales improvisados, distintos entre sí y carentes de uniformidad. Esto conduce a escenarios donde dos productores en situaciones similares pueden recibir tratamientos administrativos distintos, vulnerando el principio de igualdad ante la ley.

Sin embargo, el vacío normativo más crítico de la Ley del Banano no se manifiesta únicamente en el régimen sancionatorio por nuevas siembras, sino de manera aún más grave en la aplicación del artículo 7, que prohíbe expresamente los descuentos no autorizados en las liquidaciones de pago y reconoce el derecho del productor a recibir, como mínimo, el precio de sustentación fijado por la autoridad competente. A pesar de la claridad de la prohibición, la norma carece de un desarrollo procedimental que permita su aplicación efectiva, dejando sin regulación aspectos esenciales como la forma de denunciar el descuento indebido, los medios probatorios exigibles, los plazos de tramitación, la autoridad competente para verificar la infracción y, especialmente, los mecanismos para garantizar la restitución económica del productor afectado.

Este vacío normativo produce una disociación entre el reconocimiento formal del derecho y su exigibilidad real. En la práctica, los descuentos no autorizados se presentan bajo conceptos ambiguos o contractualmente impuestos —como costos operativos, penalidades, ajustes logísticos o supuestas deficiencias de calidad— que no son sometidos a control administrativo efectivo debido a la ausencia de criterios técnicos y jurídicos previamente establecidos. La administración carece de parámetros para determinar cuándo un descuento es legítimo, cuándo debe presumirse indebido y cómo cuantificar el perjuicio económico ocasionado, lo que permite que el incumplimiento del precio mínimo de sustentación se materialice de forma indirecta y sistemática.

Asimismo, la Ley del Banano no establece un procedimiento autónomo para la restitución de los valores indebidamente descontados, pese a que el artículo 7 ordena expresamente la devolución al productor. Esta omisión convierte a la sanción prevista en una medida de difícil ejecución práctica y priva al productor de una tutela administrativa efectiva. En un mercado caracterizado por una marcada asimetría de poder entre productores y exportadores, la falta de mecanismos claros de control y restitución favorece prácticas abusivas y perpetúa una desigualdad estructural que la ley, en teoría, busca corregir.

Desde la perspectiva del principio de seguridad jurídica, este vacío resulta especialmente grave, pues el productor no cuenta con reglas claras, previsibles y accesibles para ejercer su derecho, ni puede anticipar cómo reaccionará la administración frente a una denuncia por descuentos no autorizados. La norma existe, pero carece de operatividad, lo que debilita la confianza legítima del administrado en el sistema regulatorio y evidencia una falla estructural del marco jurídico bananero. Ante la ausencia de la falta un reglamento para el art 7 sobre descuento no autorizado.

### **2.3. VALORACIÓN CRÍTICA DEL MARCO NORMATIVO VIGENTE**

La normativa que regula el sector bananero en el Ecuador adolece de importantes deficiencias estructurales que impiden su correcta aplicación y contravienen los principios fundamentales del Estado constitucional de derechos y justicia. A pesar de que la producción bananera constituye uno de los pilares de la economía nacional, el marco jurídico vigente no ha logrado consolidar un sistema regulatorio coherente, articulado y eficaz que proteja tanto el interés público como los derechos de los administrados. Por el contrario, la actual configuración normativa presenta inconsistencias internas, vacíos sustanciales, sanciones desproporcionadas y ausencia de instrumentos operativos, lo que genera un ambiente de incertidumbre jurídica incompatible con las exigencias de la administración moderna.

Uno de los aspectos del Decreto 231 como reglamento presidencial mandado por el artículo 8 de la Ley de Banano, elemento indispensable para la aplicación válida de la sanción por siembras nuevas. La inexistencia de este instrumento no solo limita a la administración, sino que coloca al productor en un escenario de vulnerabilidad, pues se le exige cumplir una obligación sin que el Estado haya definido los criterios, procedimientos y parámetros que permitan configurar legítimamente la infracción. Desde una perspectiva constitucional, esta omisión estatal implica una violación directa a la reserva de ley, la tipicidad, la predeterminación normativa y el principio de legalidad sancionadora, pilares fundamentales para evitar la arbitrariedad en la actuación administrativa.

Asimismo, la normativa vigente muestra una falta de armonización entre el Código Orgánico de la Producción y la Ley de Banano. Ambas normas se refieren a

obligaciones conexas —registro de plantaciones, control de siembras nuevas, formalización del productor—, pero lo hacen desde perspectivas inconexas, sin criterios comunes ni procedimientos coordinados. Esta desconexión normativa refleja una debilidad legislativa que repercute directamente en la operatividad administrativa. En lugar de conformar un sistema integrado, el marco jurídico genera duplicidades, contradicciones y espacios de interpretación discrecional que afectan al productor y dificultan el cumplimiento efectivo de la ley.

La falta de claridad conceptual agrava estos problemas. La ley no define qué se entiende por “siembra nueva”, qué parámetros técnicos deben verificarse para determinar la edad fenológica de las plantas, ni cómo distinguir entre renovación natural del cultivo y establecimiento de una plantación no autorizada. Esta indeterminación técnica abre la puerta a la discrecionalidad administrativa, pues los funcionarios deben recurrir a criterios propios, informes aislados o interpretaciones subjetivas. La ausencia de definiciones legales precisas es incompatible con el principio de tipicidad sancionadora, y convierte la actividad administrativa en un ejercicio de valoración casuística que varía según el criterio del funcionario o la autoridad de turno.

La sanción económica prevista en el artículo 8 representa otro punto crítico. Se trata de una multa fija de ciento cincuenta salarios mínimos vitales por hectárea sembrada sin autorización, que no incorpora elementos de graduación, proporcionalidad ni análisis de la capacidad económica del productor. Además, no distingue entre pequeños, medianos y grandes productores, lo que genera un impacto devastador en aquellos cuya actividad agrícola constituye su único sustento económico. Esta rigidez sancionatoria e inequidad desprovista de criterios de razonabilidad, pone en riesgo la viabilidad financiera de muchas unidades productivas y contradice estándares internacionales de justicia administrativa y económica.

En cuanto a la aplicación práctica, el marco normativo evidencia un problema estructural de exceso de discrecionalidad administrativa, provocado por la ausencia de procedimientos claros para el tratamiento de denuncias y la falta de parámetros para verificar infracciones. Esta situación permite que la autoridad actúe sin límites seguros, sin plazos definidos, sin etapas procedimentales claras y sin garantías de defensa en las

fases iniciales del proceso. La discrecionalidad, en vez de operar como una herramienta interpretativa razonable, se transforma en riesgo de arbitrariedad, generando incertidumbre en los administrados y desconfianza en la institucionalidad pública.

No obstante, la deficiencia más profunda del marco normativo vigente se manifiesta en la regulación contenida en el artículo 7 de la Ley del Banano, relativo a la prohibición de descuentos no autorizados en las liquidaciones de pago. A pesar de que esta disposición reconoce de manera expresa el derecho del productor a recibir, como mínimo, el precio de sustentación fijado por la autoridad competente, la norma carece de un desarrollo procedimental que permita su aplicación real y efectiva. El legislador se limitó a establecer la prohibición y la sanción, sin diseñar los mecanismos administrativos necesarios para su control, verificación y ejecución, lo que convierte a esta garantía en una previsión formal desprovista de eficacia práctica.

En la realidad del mercado bananero, los descuentos no autorizados constituyen uno de los principales mecanismos mediante los cuales se vulnera indirectamente el precio mínimo de sustentación. Estos descuentos suelen presentarse bajo figuras contractuales ambiguas o unilateralmente impuestas por los exportadores, tales como ajustes por calidad, penalidades, costos logísticos o servicios no consentidos por el productor. Sin embargo, la normativa vigente no establece criterios objetivos para evaluar la legalidad de estos conceptos ni procedimientos claros para que la autoridad administrativa los fiscalice y sancione oportunamente.

Más grave aún, la Ley del Banano no prevé un procedimiento específico que garantice la restitución efectiva de los valores indebidamente descontados, pese a que el artículo 7 ordena expresamente su devolución al productor. Esta omisión normativa genera una ruptura entre la finalidad protectora de la ley y su aplicación material, debilitando la tutela administrativa efectiva y favoreciendo prácticas abusivas dentro de un mercado caracterizado por una marcada asimetría de poder entre productores y exportadores. En este contexto, el artículo 7 se erige como una de las disposiciones más relevantes para la protección del productor, pero también como una de las menos desarrolladas normativamente.

Desde una perspectiva constitucional, esta falencia compromete de manera directa el principio de seguridad jurídica, pues el productor no cuenta con reglas claras, previsibles y accesibles para ejercer su derecho ni puede anticipar la respuesta institucional frente a una denuncia por descuentos no autorizados. La norma existe, pero no funciona por falta de reglamento, lo que evidencia una debilidad estructural del marco normativo bananero y pone de manifiesto la necesidad urgente de una reforma integral orientada a dotar de eficacia real a las garantías legalmente reconocidas.

## CONCLUSIÓN

- La Ley de Banano, en particular su artículo 8, establece una prohibición de nuevas siembras y una sanción pecuniaria muy gravosa, pero condiciona su aplicación a un reglamento presidencial que, en la práctica, ya ha sido expedido el Decreto 231 emitido el 20 de noviembre de 2025. Esta situación genera un vacío normativo que vulnera principios constitucionales como legalidad, tipicidad, reserva de ley y seguridad jurídica. Se configura así un escenario en el que existe una sanción formalmente vigente, pero sin un procedimiento ni parámetros detallados para su imposición, lo que deja al productor en una posición de incertidumbre e indefensión.
- El análisis del marco legal demostró que la ley no define con precisión el concepto de “siembra nueva” ni establece criterios técnicos para distinguirla de la renovación de plantaciones u otras prácticas agronómicas habituales. Paralelamente, el Código Orgánico de la Producción ordena registrar todas las plantaciones de musáceas, pero no fija un procedimiento claro, plazos razonables ni herramientas operativas oportunas para que el productor pueda cumplir esa obligación. Esta combinación de omisiones normativas ha generado un número considerable de hectáreas en situación de “irregularidad”, no por voluntad evasiva de los administrados, sino por la falta de instrumentos idóneos y oportunos para su regularización.
- Se constató que la normativa no desarrolla un procedimiento administrativo sancionador especial para las denuncias por siembras nuevas. No existen requisitos formales claros para la denuncia, ni etapas definidas, ni plazos, ni garantías procesales explícitas para el productor denunciado. La autoridad administrativa debe suplir estos vacíos mediante criterios internos, informes técnicos aislados y prácticas no estandarizadas, lo que genera decisiones dispares y excesiva discrecionalidad. Esto debilita el debido proceso, la igualdad ante la ley y la imparcialidad que debe caracterizar el ejercicio de la potestad sancionadora del Estado.

## RECOMENDACIONES

- Se recomienda llevar a cabo una reforma integral de la Ley de Banano y armonizarla con el Código Orgánico de la Producción, de modo que ambos cuerpos normativos constituyan un sistema coherente y no un conjunto de disposiciones aisladas. Esta reforma debe incluir una definición clara y técnicamente sustentada de lo que se entiende por “siembra nueva”, establecer parámetros objetivos para identificarla en campo, revisar el régimen de prohibiciones y autorizaciones de siembra conforme a la realidad productiva y territorial del país, así como ordenar expresamente la coordinación normativa entre la Ley de Banano y el Código Orgánico, evitando duplicidades, contradicciones y vacíos.
- Resulta indispensable crear procedimientos administrativos sancionadores especiales y diferenciados para las infracciones previstas en los artículos 7 y 8. En particular, para el artículo 7, debe establecerse un procedimiento claro y autónomo que regule la denuncia de descuentos no autorizados, los requisitos probatorios, los plazos de tramitación, las etapas de contradicción y defensa, así como los mecanismos efectivos de restitución económica al productor. Esto permitiría garantizar la aplicación real del precio mínimo de sustentación y reducir la discrecionalidad administrativa.
- En tercer lugar, se recomienda desarrollar un reglamento presidencial pendiente que exige el artículo 8 de la Ley de Banano, de forma que la sanción por siembras nuevas deje de operar sobre una base normativa incompleta. Este reglamento no debe limitarse a repetir el texto legal, sino que debe detallar procedimientos, criterios técnicos específicos, formas de verificación de la infracción, etapas del proceso administrativo, parámetros para la cuantificación de la sanción y reglas para la actuación de la autoridad. Además, es conveniente que dicho reglamento incorpore disposiciones transitorias que permitan la regularización de situaciones históricas sin ocasionar perjuicios desproporcionados a los pequeños y medianos productores, garantizando así una transición ordenada hacia un sistema plenamente reglado.

## Referencias

- Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). Constitución del Ecuador. Corporación de Estudios y Publicaciones, 100.
- Aziz, E., Germán, C., Charles, A. H., & David, S. (218). Cambio climática y sostenibilidad del banano. Organización de las Naciones Unidad para la alimentación y agricultura, 30.
- Benavides Ordoñez, J., & Escudero Soliz, J. (2013). Manual de justicia constitucional ecuatoriana. Quito: Corte Constitucional, Cuadernos de Trabajo No. 4.
- Cabrera, F. (2015). Impacto en el sector bananero pequeño y mediano De la ley orgánica de incentivos a la producción Y prevención del fraude fiscal expedida el 29 de Diciembre de 2014 . Repositorio Digital UCSG, 12-18.
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). QUITO: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Espín, D. J. (2022). Inconstitucionalidad de los artículos 4 y 7 de la “Ley del Banano”. Repositorio Digital UCSG, 10-15.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería. (2018). Informe Sector Bananero Ecuatoriano. Revista del sector bananero, 10-17.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. (2020). MANUAL PARA SOLICITAR INSCRIPCIÓN DE LAS PLANTACIONES DE BANANO, PLÁTANO (BARRAGANETE) Y OTRAS MUSÁCEAS DESTINADAS A LA EXPORTACIÓN. Quito: Acuerdo Ministerial.
- Narvaez, A. (2022). Falta de normativa en la regulación de la producción de banano del Ecuador. ULVR, 10.
- Narváez, A. (2022). Falta de normativa en la regulación de la producción De banano en ecuador. Repositorio Digital ULVR, 10-20.
- Sanchez, R., Saquinaula, J., López, J., Cabal, A., & Vera, D. (2021). Análisis en Procesos de Producción del Sector Bananero de acuerdo a la Norma Sostenible RAS e ISO (14001-9001) durante la emergencia sanitaria Covid-19. Ecuadorian Science Journal, 10.

Sentencia No. 34-17-IN/21, 34-17-IN/21 (Corte Constitucional 21 de julio de 2021).

Velasco, A. (2023). La aplicación de la normativa laboral y su incidencia en los derechos de los trabajadores de las haciendas bananeras de la provincia de Los Ríos. Repositorio digital UNACH, 20.



**Presidencia  
de la República  
del Ecuador**



**Plan Nacional  
de Ciencia, Tecnología,  
Innovación y Saberes**



**SENESCYT**  
Secretaría Nacional de Educación Superior,  
Ciencia, Tecnología e Innovación

## **DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN**

Yo, **Arias Silva, Piere Emilio**, con C.C: # **0931729859**, autor del trabajo de titulación: **Ineficacia del procedimiento sancionatorio dentro del sector bananero y su impacto en la seguridad jurídica**, previo a la obtención del título de **Abogado** en la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tienen las instituciones de educación superior, de conformidad con el Artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de titulación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la SENESCYT a tener una copia del referido trabajo de titulación, con el propósito de generar un repositorio que democratice la información, respetando las políticas de propiedad intelectual vigentes.

**Guayaquil, 12 de febrero de 2026**

**EL AUTOR:**



f. \_\_\_\_\_  
**Arias Silva, Piere Emilio**  
**C.C: # 0931729859**



**REPOSITORIO NACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA**

**FICHA DE REGISTRO DE TESIS/TRABAJO DE TITULACIÓN**

<b>TÍTULO Y SUBTÍTULO:</b>	Ineficacia del procedimiento sancionatorio dentro del sector bananero y su impacto en la seguridad jurídica.		
<b>AUTOR(ES)</b>	Arias Silva, Piere Emilio		
<b>REVISOR(ES)/TUTOR(ES)</b>	Abg. Mendoza Colamarco, Elker Pavlova, Mgs		
<b>INSTITUCIÓN:</b>	Universidad Católica de Santiago de Guayaquil		
<b>FACULTAD:</b>	Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Sociales y Políticas		
<b>CARRERA:</b>	Carrera de Derecho		
<b>TITULO OBTENIDO:</b>	Abogado		
<b>FECHA DE PUBLICACIÓN:</b>	12 de febrero de 2026	<b>No. DE PÁGINAS:</b>	25
<b>ÁREAS TEMÁTICAS:</b>	Derecho Constitucional, Derecho Administrativo, Derecho Procesal, Regulación económica, Economía agrícola, Política agraria.		
<b>PALABRAS CLAVES/ KEYWORDS:</b>	Seguridad jurídica, Procedimiento sancionatorio, Sector bananero, Normativa ecuatoriana, Productores agrícolas		
<b>RESUMEN/ABSTRACT:</b>	<p>El sector bananero ecuatoriano constituye uno de los pilares fundamentales de la economía nacional, al ser el segundo producto de exportación después del petróleo y una fuente principal de empleo y sustento para miles de familias. No obstante, su estructura presenta un marcado carácter oligopólico, en el cual un número reducido de empresas concentra el poder de negociación en la producción y comercialización del banano, generando relaciones contractuales asimétricas que afectan directamente al sector productor. En este contexto, la Ley del Banano, promulgada en el año 2004, tuvo como objetivo regular la actividad bananera y garantizar condiciones justas de comercialización, entre ellas el respeto al precio mínimo de sustentación de la caja de banano. Sin embargo, en la práctica, dicho precio mínimo se ve vulnerado de manera indirecta mediante la aplicación de descuentos no autorizados por parte de los agentes de comercialización y exportación, situación tipificada como infracción administrativa en el artículo 7 de la referida ley. A pesar de su reconocimiento normativo, este artículo carece de un desarrollo reglamentario y de un procedimiento administrativo específico que permita al productor denunciar eficazmente estas prácticas, demostrar el perjuicio económico sufrido y recuperar los valores descontados de forma indebida. Esta ausencia de mecanismos procedimentales genera una falta de reglamentación que debilita la eficacia del precio mínimo de sustentación, favorece la impunidad administrativa y vulnera el principio de seguridad jurídica, pilar fundamental del Estado constitucional de derechos. Como consecuencia, los productores se enfrentan a una situación de indefensión jurídica que afecta su estabilidad económica, limita su acceso a condiciones comerciales equitativas y debilita la confianza en la institucionalidad estatal. El análisis jurídico desarrollado, basado en métodos histórico-lógicos, doctrinales y correlacionales, evidencia la necesidad urgente de reformar el marco normativo bananero ecuatoriano, incorporando procedimientos claros, sanciones efectivas y mecanismos de restitución económica que garanticen la aplicación real del artículo 7 y la protección integral del sector productor frente a los descuentos no autorizados.</p>		
<b>ADJUNTO PDF:</b>	<input checked="" type="checkbox"/> SI	<input type="checkbox"/> NO	
<b>CONTACTO CON AUTOR/ES:</b>	<b>Teléfono:</b> 0996502284	<b>E-mail:</b> Piere2676@icloud.com	
<b>CONTACTO CON LA INSTITUCIÓN (COORDINADOR DEL PROCESO UTE)::</b>	<b>Nombre: Reynoso Gaute, Maritza Ginette</b>		
	<b>Teléfono: +593-4-3804600</b>		
	<b>E-mail: maritza.reynoso@cu.ucsg.edu.ec</b>		
<b>SECCIÓN PARA USO DE BIBLIOTECA</b>			
<b>Nº. DE REGISTRO (en base a datos):</b>			
<b>Nº. DE CLASIFICACIÓN:</b>			
<b>DIRECCIÓN URL (tesis en la web):</b>			