



Quito, D. M., 21 de junio del 2012

SENTENCIA N.º 024-12-SIN-CC

CASO N.º 0062-09-IN

CORTE CONSTITUCIONAL PARA EL PERIODO DE TRANSICIÓN

Jueza constitucional sustanciadora: Dra. Ruth Seni Pinoargote

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La presente acción de inconstitucionalidad de actos normativos fue presentada el 21 de octubre del 2009, ante la Corte Constitucional, para el período de transición, por la señora Ivonne Ramos, en calidad de representante legal de la organización Acción Ecológica, tal y como consta en la resolución N.º 069 del Ministerio de Ambiente, y actuando como procuradora común de los ciudadanos Alcívar Cruz, Dina Yolanda Reyes Marquez, Galindo de la Cruz Macias, Irma Domínguez Mero, Janeth Malla, Jimmy Perez Bravo, Juan Rivadeneira, Luis Chimba S., Luis Yumbay, Miguel Vallejo Montero, Modesto Segura Quintero, Narcisa Pisco, Nover Perea Solorzano, Rodrigo Vicente Castillo Freire, Rómulo Quimis Pincay, Serapio Laje y Wilson González, en contra de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, publicada en el Suplemento del Registro Oficial N.º 583 del 5 de mayo del 2009.

La Sala de Admisión, el 2 de junio del 2010 a las 16h42, avocó conocimiento y por reunir los requisitos exigidos por la ley, aceptó al trámite la causa N.º. 0062-09-IN.

De conformidad con el sorteo correspondiente, recayó la sustanciación de la presente causa a la Dra. Ruth Seni Pinoargote, quien, el 25 de octubre del 2011, procedió a avocarla, conforme lo establece el numeral 2 del artículo 436 de la Constitución de la República, en concordancia con el Título III, Capítulo III de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y de los artículos 54 y 55 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

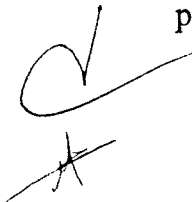
Detalle de la demanda

La accionante, mediante la presentación de esta demanda de acción pública de inconstitucionalidad, por el fondo y forma de los artículos 3 literal d, 6, 16, 20, 26, 28, 32, 33, 34, 35, Disposición Transitoria Primera y Segunda y la Disposición Derogatoria Primera de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, publicada en el Suplemento del Registro Oficial N.º 583 del 5 de mayo del 2009, manifiesta lo siguiente:

ARTÍCULO 3 LITERAL d

“Art. 3.- Deberes del Estado.- Para el ejercicio de la soberanía alimentaria, además de las responsabilidades establecidas en el Art. 281 de la Constitución el Estado, deberá: [...] d) Incentivar el consumo de alimentos sanos, nutritivos de origen agroecológico y orgánico, evitando en lo posible la expansión del monocultivo y la utilización de cultivos agroalimentarios en la producción de biocombustibles, priorizando siempre el consumo alimenticio nacional;”

El presidente de la república, mediante las objeciones realizadas al proyecto de ley de la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria, aprobada por la Asamblea Nacional, con sus modificaciones se opone absolutamente al querer consensuado del legislador, pues no impide la expansión del monocultivo, sino que lo alienta a través de su “regulación”, y adicionalmente promociona la utilización del cultivos agroalimentarios en la producción de biocombustibles. Efectivamente, el Estado tiene la responsabilidad de incentivar la producción nacional y la productividad (artículos 284 numeral 2 y 304 numeral 3), desarrollar políticas de fomento a la producción nacional (artículo 334 numeral 4) y adoptar políticas que protejan al sector agroalimentario y pesquero nacional (artículo 281 numeral 2). Sin embargo, la Constitución trae cláusulas bajo las cuales tales responsabilidades deben llevarse a cabo, nos referimos a la soberanía alimentaria como objetivo estratégico estatal, cuyo énfasis descansa en el apoyo a los pequeños productores (artículos 410, 281 numerales 1, 5 y 14), a fin de que se reduzca las desigualdades internas (artículo 304 numeral 4), y a su vez sirva como apoyo a la conservación y a la restauración de los suelos (artículo 410). El establecimiento de monocultivos riñe con la definición misma con la conservación y restauración de suelos y los modelos de producción que conlleva, es incompatible con el fortalecimiento de los pequeños productores. Tal modelo solo beneficia a grades empresarios.





Los mal llamados biocombustibles no constituyen una fuente alternativa de energía, ya que “con los métodos de procesamiento actual, se gasta más energía fósil para producir el equivalente energético en biocombustibles. Aún cuando las investigaciones incluyen en sus cálculos la energía necesaria para construir las plantas procesadoras, la maquinaria agrícola, y el trabajo –que no se suelen incorporar en este tipo de análisis-, no incluyen los costos de tratamientos de desperdicios y desechos, a los impactos ambientales de los cultivos bioenergéticos intensivos como la pérdida de suelos y la contaminación ambiental por el uso de fertilizantes o plaguicidas. Todo esto da por tierra aquello de la neutralidad de los biocombustibles en materia de emisión de carbono”.

ARTÍCULO 6

“Art. 6.- Acceso a la tierra.- El uso y acceso a la tierra deberá cumplir con la función social y ambiental.

La función social de la tierra implica la generación de empleo, la redistribución equitativa de ingresos, la utilización productiva y sustentable de la tierra. La función ambiental de la tierra implica que ésta procure la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas; que permita la conservación y manejo integral de cuencas hidrográficas, áreas forestales, bosques, ecosistemas frágiles como humedales, páramos y manglares, que respete los derechos de la naturaleza y del buen vivir; y que contribuya al mantenimiento del entorno y del paisaje.

La ley que regule el régimen de propiedad de la tierra permitirá el acceso equitativo a ésta, privilegiando a los pequeños productores y a las mujeres productoras jefas de familia; constituirá el fondo nacional de tierras; definirá el latifundio, su extensión, el acaparamiento y concentración de tierras, establecerá los procedimientos para su eliminación y determinará los mecanismos para el cumplimiento de su función social y ambiental. Así mismo, establecerá los mecanismos para fomentar la asociatividad e integración de las pequeñas propiedades. Además, limitará la expansión de áreas urbanas en tierras de uso o vocación agropecuaria o forestal, así como el avance de la frontera agrícola en ecosistemas frágiles o en zonas de patrimonio natural, cultural y arqueológico, de conformidad con lo que establece el Art. 409 de la Constitución de la República”.

Este artículo fue objeto de una modificación y un par de adiciones por parte del Ejecutivo. La modificación se produjo en relación con los elementos constitutivos

de la función social de la tierra. Mientras la Asamblea Nacional consideró que la distribución equitativa de ingresos integra esta función, la Presidencia consideró que lo es su *redistribución*.

Lo adicionado se refiere a la inclusión de los pequeños productores y de las mujeres productoras jefas de familia en la ley que regule el régimen de propiedad de la tierra. Reconocemos que esta adición es afortunada, por cuanto establece un criterio de diferenciación positiva de quienes son los más vulnerables en la lógica de apropiación, posesión y tenencia de la tierra, lo cual se encuentra en consonancia con la obligación de desarrollo “políticas específicas para erradicar la desigualdad y discriminación hacia las mujeres productoras en el acceso a los factores de producción (artículo 334 numeral 2). Si bien nos parece positiva la modificación, lo cierto es que la determinación del alcance de la norma corresponde integral y excluyentemente al legislador (artículo 133), supuesto que no ha ocurrido aquí por haber primado la voluntad del Ejecutivo.

ARTÍCULO 16

“Art. 16.- Producción pesquera y acuícola.- El Estado fomentará la producción pesquera y acuícola sustentable, y establecerá las normas de protección de los ecosistemas. Las tierras ilegalmente ocupadas y explotadas por personas naturales o jurídicas, camaroneras y acuícolas, serán revertidas al Estado de no solicitarse su regularización en el plazo de un año, de conformidad con las normas vigentes en la materia, con el fin de garantizar procesos de repoblamiento y recuperación del manglar.

Serán revertidas al Estado las zonas ocupadas en áreas protegidas, sin que éstas puedan regularizarse.

El Estado protegerá a los pescadores artesanales y recolectores comunitarios y estimulará la adopción de prácticas sustentables de reproducción en cautiverio de las especies de mar, río y manglar. Se prohíbe la explotación industrial de estas especies en ecosistemas sensibles y protegidos”.

La modificación realizada igualmente por el presidente de la república, es una de la más significativa. Mientras la Asamblea pretendía garantizar la recuperación y repoblamiento de los manglares revirtiendo al Estado las tierras ocupadas y explotadas ilegalmente por empresas camaroneras y acuícolas, la Presidencia de la República resolvió legitimar la disposición contenida en un decreto ejecutivo previo y así garantizar la situación de tales entes privados. Esto se traduce en que ha primado un Decreto sobre la pretendida disposición de una Ley Orgánica.



Consideramos que la postura adecuada es la de la Asamblea, ya que está basada en las disposiciones constitucionales que ordenan regular la conservación, manejo y uso sustentable, recuperación y limitación de dominio de los manglares como ecosistemas frágiles y amenazados que son (artículo 406), lo cual encuentra total correspondencia con el mandato de garantizar “un modelo sustentable de desarrollo, ambientalmente equilibrado y respetuoso de la diversidad cultural que conserve la biodiversidad y la capacidad de regeneración natural de los ecosistemas”.

Para basar su argumentación en datos erróneos concluimos que la objeción presidencial al artículo 16, no satisface la obligación de “fundamentación” de la misma (artículo 137), siendo más grave aún que la disposición modificatoria resultaría contraria a los artículos 406 y 395 numeral 1 de la Constitución, ya que a todas luces la normalización de la actividad de explotación del manglar alternada a la puesta en marcha de precarias medidas de reforestación, impiden su recuperación y regeneración natural.

ARTÍCULO 20

“Art. 20.- Subsidio agroalimentario.- En el caso de que la producción eficiente no genere rentabilidad por distorsiones del mercado debidamente comprobadas o se requiera incentivar la producción deficitaria de alimentos, el Estado implementará mecanismos de mitigación incluyendo subsidios oportunos y adecuados, priorizando a los microempresarios, microempresa o micro, pequeños y medianos productores afectados”.

La objeción al artículo 20 resulta también completamente opuesta a la intención del Legislador. Mientras este dispuso que en caso de distorsiones del mercado o que la producción de alimentos fuera insuficiente, se adoptarían exclusivamente sistemas de subsidios dirigidos a los microempresarios o a los pequeños y medianos productores, el Ejecutivo dispuso otorgar este beneficio también a los grandes productores.

El texto constitucional señala la “redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir” (artículo 3 numeral 5), de la adopción de medidas “de acción afirmativa que promuevan la igualdad real de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad. En este caso, la corrección de las inequidades de las que podrían ser víctimas los pequeños y medianos productores en razón de desequilibrios de mercado fue resuelta por la Asamblea, con la figura de subsidios destinados a los más vulnerables, no a los más fuertes.

ARTÍCULO 26

“Art. 26.- Regulación de la biotecnología y sus productos.- Se declara al Ecuador libre de cultivos y semillas transgénicas. Excepcionalmente y solo en caso de interés nacional debidamente fundamentado por la Presidencia de la República y aprobado por la Asamblea Nacional, se podrá introducir semillas y cultivos genéticamente modificados. El Estado regulará bajo estrictas normas de bioseguridad, el uso y el desarrollo de la biotecnología moderna y sus productos, así como su experimentación, uso y comercialización. Se prohíbe la aplicación de biotecnologías riesgosas o experimentales.

Las materias primas que contengan insumos de origen transgénico únicamente podrán ser importadas y procesadas, siempre y cuando cumplan con los requisitos de sanidad e inocuidad, y que su capacidad de reproducción sea inhabilitada, respetando el principio de precaución, de modo que no atenten contra la salud humana, la soberanía alimentaria y los ecosistemas. Los productos elaborados en base a transgénicos serán etiquetados de acuerdo a la ley que regula la defensa del consumidor.

Las leyes que regulen la agrobiodiversidad, la biotecnología y el uso y comercialización de sus productos, así como las de sanidad animal y vegetal establecerán los mecanismos de sanidad alimentaria y los instrumentos que garanticen el respeto a los derechos de la naturaleza y la producción de alimentos inocuos, estableciendo un tratamiento diferenciado a favor de los microempresarios, microempresa o micro, pequeños y medianos productores”.

Sin duda alguna, el cambio realizado mediante la objeción presidencial sobre este artículo es el más catastrófico en términos ambientales, pues es el que viabiliza la entrada de las semillas terminator.

Las semillas transgénicas cuya capacidad de reproducción está inhabilitada conocida como “terminador”. La misma empresa productora, la empresa biotecnológica que controla más del 80% de las semillas transgénicas del mundo, la Monsanto, ha declarado la no comercialización de estas semillas por no haber desarrollado hasta el momento un método infalible que evite el riesgo de contaminación.

La Constitución declaró al Ecuador, en su artículo 401: “libre de cultivos y semillas transgénicas”, tal declaración corresponde con el motivo global de gobiernos que en



defensa de su patrimonio ecológico impiden la entrada de los organismos genéticamente modificados; como se ve, el espíritu de la Constitución guarda armonía y correspondencia con esta tendencia y solo allí se tiene prevista un excepción a esta declaración “sólo en caso de interés nacional debidamente fundamentado por el Presidente de la República y aprobado por la Asamblea Nacional, se podrían introducir semillas y cultivos genéticamente modificados”.

La ley que hoy estamos acusando de inconstitucional no satisface este mandato superior, por cuanto ni el presidente de la república ha demostrado el interés nacional para la introducción de tales semillas, ni la Asamblea ha aprobado dicha medida.

ARTÍCULO 28

“Art. 28.- Calidad nutricional.- Se prohíbe la comercialización de productos con bajo valor nutricional en los establecimientos educativos, así como la distribución y uso de éstos en programas de alimentación dirigidos a grupos de atención prioritaria.

El Estado incorporará en los programas de estudios de educación básica contenidos relacionados con la calidad nutricional, para fomentar el consumo equilibrado de alimentos sanos y nutritivos.

Las leyes que regulan el régimen de salud, la educación, la defensa del consumidor y el sistema de la calidad, establecerán los mecanismos necesarios para promover, determinar y certificar la calidad y el contenido nutricional de los alimentos, así como también para restringir la promoción de alimentos de baja calidad, a través de los medios de comunicación”.

En la objeción al artículo 28 de la Ley, el Ejecutivo se permitió hacer un acto de interpretación y aclaración de la Ley:

“(…) la parte final del artículo tercero tiene connotación anfibológica, por la que se podría interpretar que también se debe determinar los mecanismos para la promoción de los alimentos de baja calidad nutricional”.

d Razón le asiste al señor presidente de la república en la observación realizada a este artículo. “Sin embargo, reiteramos, basamos nuestra demanda principalmente en su inconstitucionalidad procedimental, por lo que concluimos que esta objeción, de bulto, también lo es”.

X

ARTÍCULOS 32, 33, 34, 35 Y DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA Y SEGUNDA

“Artículo 32.- Institúyase la Conferencia Nacional de Soberanía Alimentaria como un espacio de debate, deliberación y generación de propuestas en esta materia, por parte de la sociedad civil, para la elaboración de la Ley que desarrolle la soberanía alimentaria.

Artículo 33.- La Conferencia Nacional de Soberanía Alimentaria se conformará por ocho representantes de la sociedad civil, los que serán seleccionados mediante concurso público de merecimientos de entre los delegados de las diferentes organizaciones de la sociedad civil, universidades y escuelas politécnicas, centros de investigación, asociaciones de consumidores, asociaciones de pequeños y medianos productores, organizaciones campesinas de los diferentes sectores productivos, en materia de soberanía alimentaria, con la colaboración del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.


Artículo 34.- La Conferencia Nacional de Soberanía Alimentaria, sin perjuicio de las demás atribuciones que se establezcan en la Ley o en los Reglamentos, tendrá las siguientes:

- a) Aprobar las normas internas que regulen su funcionamiento;
- b) Promover procesos de diálogo para canalizar las propuestas e iniciativas provenientes de la sociedad civil;
- c) Impulsar estudios e investigaciones sobre la problemática de la soberanía alimentaria; y,
- d) Emitir informes y proponer alternativas para la formulación del proyecto de Ley por parte del Ejecutivo.

Artículo 35.- Las propuestas que elabore la Conferencia Nacional de Soberanía Alimentaria deberán ser enviadas al Ministerio del ramo, para que proponga las políticas y los cambios legislativos y reglamentarios correspondientes.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera.- Los representantes de la sociedad civil que integrarán la Conferencia Nacional de Soberanía Alimentaria deberán ser designados en un plazo no mayor de 90 días, a partir de la publicación de esta ley en el Registro Oficial, con el apoyo del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.





Segunda.- La Conferencia Nacional de Soberanía Alimentaria generará, en el plazo de 180 días contados a partir de su conformación, un amplio proceso participativo de debate, con el objeto de elaborar la propuesta integral relacionada con la ley o leyes que regulen, entre otros temas: el uso y acceso a las tierras, territorios, comunas, agrobiodiversidad y semillas, desarrollo agrario, agroindustria y empleo agrícola, sanidad animal y vegetal, acceso de los campesinos e indígenas al crédito público, el seguro y los subsidios alimentarios.

La propuesta que se desarrolle, deberá ser tratada por el Ejecutivo en el plazo de un año, para formular el proyecto de Ley que será remitido a la Asamblea Nacional”.

Las modificaciones realizadas en estos artículos, se resumen básicamente en el despojo de las capacidades de los sectores de la población vinculados con exigibilidad de los derechos vinculados con la soberanía alimentaria.

La Asamblea determinó la conformación de dos órganos en los cuales se concentraba la participación ciudadana en la política orientadora del régimen de la soberanía alimentaria. Por una parte, creaba el Consejo para la Soberanía Alimentaria, integrado por representantes de organizaciones campesinas, indígenas, comunitarias y de pequeños y medianos productores, haciendo de asesores de la Presidencia de la República en la determinación de prioridades del presupuesto nacional en esta materia y como organismo de control ciudadano y principalmente de recomendaciones y alternativas, y por otra parte creaba la Conferencia Nacional de Soberanía Alimentaria como espacio de “debate, deliberación y generación de propuestas y políticas en esta materia”, integrada por organizaciones sociales que aglutinaban a pequeños y medianos productores y a consumidores, y con la cuota académica de universidades y expertos.

Al Ejecutivo le pareció que la naturaleza del Consejo Consultivo se asimilaba a la figura constitucional de los Consejos Nacionales para la Igualdad, y que en todo caso las funciones de aquel con las de la Conferencia deban cuenta de una duplicidad de competencias, por lo que determinó fusionarlos privilegiando las características de la Conferencia y quitándole las facultades relacionadas con la generación de propuesta en materia de política pública. Es decir, que gestó el desfiguramiento total de la infraestructura diseñada por el Legislador.

Como se ve, una vez más la función legislativa fue contrariada y suplantada por el querer del Ejecutivo en el caso de los artículos 32 al 35 y de las disposiciones

derogatorias primera y segunda. Esta situación configura una evidente violación del mandato que pone en la Asamblea Nacional dicha función, y de fondo, derechos constitucionales de los ciudadanos concernidos como el de la participación de las comunidades, pueblos y nacionalidades en programas para asegurar la conservación y utilización sustentable de la biodiversidad (artículo 57 numeral 8) y en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas (artículo 85); la participación en general de los asuntos de interés público en el marco del sistemas de selección incluyentes (artículo 61 numerales 2 y 7); el derecho de organización colectiva para incidir en las decisiones y políticas públicas y en el control social de todos los niveles de gobierno (artículo 96); la obligación del Estado en la adopción de medidas “de acción afirmativa para garantizar la participación de los sectores discriminados” (artículo 65); en suma, del mandato de que el pueblo es “mandante y primer fiscalizador del poder público en ejercicio de su derecho a la participación”.

DISPOSICIÓN DEROGATORIA PRIMERA

“Primera.- Deróguese la Ley No. 41 de Seguridad Alimentaria y Nutricional, publicada en el Registro Oficial 259 de 27 de abril de 2006.”

La Asamblea definió derogar los artículos de la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional anterior que pudiesen ser opuestos a la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria.

En el caso que nos ocupa, el legislador expresamente determinó derogar lo que se opone a la nueva Ley Orgánica, y ello comprende naturalmente la infraestructura burocrática anterior. Sin embargo, en lo sustantivo, la ley anterior contiene criterios auxiliares de interpretación importantes que no merecían ser excluidos de la normativa vigente.

El que en la anterior estructura orgánica jamás se hubiese implementado, no es razón suficiente para derogar disposiciones que pueden auxiliar el nuevo marco normativo.

Contestación de las autoridades demandas

El Dr. Néstor Arboleda Terán, director nacional de patrocinio, delegado de la Procuraduría General del Estado, manifiesta:

Pese a que en el libelo se señala que se consideran inconstitucionales los artículos 3 literal d, 6, 16, 20, 26, 28, 32, 33, 34, 35 y Disposiciones Transitorias Primera y



Segunda, el análisis de la demanda se refiere al veto presidencial constante en el oficio N.º T.3241.SGJ-09-889 del 19 de marzo del 2009. Aclara que "...basamos nuestra demanda principalmente en su inconstitucionalidad procedimental...", y solicitan "...5.1. Declarar la inconstitucionalidad de la LEY ORGÁNICA DEL REGIMEN DE LA SOBERANÍA ALIMENTARIA...".

Según la demanda, la Asamblea Nacional se convocó para conocer y pronunciarse sobre el veto presidencial, pero la votación no fue suficiente para enmendar el proyecto ni ratificar lo aprobado anteriormente, por lo cual entró a regir por mandato de la ley.

Se intenta a través de esta demanda de inconstitucionalidad desconocer las potestades que confiere la norma constitucional al presidente de la república, que, en su calidad de colegislador, puede proponer objeciones de manera fundamental a los proyectos de ley aprobados por la función legislativa, como lo establece el artículo 137, tercer inciso de la Constitución de la República. En el presente caso, las objeciones al proyecto de ley estuvieron debidamente fundamentadas según consta en el oficio N.º T.3241.SGJ-09-889 del 19 de marzo del 2009, suscrito por el economista Rafael Correa Delgado, presidente constitucional de la república, dirigido al arquitecto Fernando Cordero Cueva, presidente de la Comisión Legislativa y de Fiscalización.

El Dr. Alexis Mera Giler, secretario nacional jurídico de la Presidencia de la República, en calidad de delegado del señor presidente de la república, manifestó que:

Los accionantes, en sus pretensiones, señalan que existe una inconstitucionalidad de forma por cuanto los artículos tildados de inconstitucionales provienen de la objeción parcial efectuada por el señor presidente de la república al proyecto de Ley Orgánica de Régimen de Soberanía Alimentaria, debido a que estos entraron en vigor por el Ministerio de la Ley, al no haber existido ni allanamiento ni ratificación en el texto original por parte de la Comisión Legislativa y de Fiscalización.

Según los demandantes, no es procedente que entre en vigencia una norma por el Ministerio de la Ley cuando el órgano Legislativo no se allana a las objeciones propuestas por el Ejecutivo, dentro del plazo previsto por la norma constitucional, puesto que este se interrumpe, a su particular entender, con el solo hecho de que los miembros de la Comisión Legislativa y de Fiscalización, inicien la discusión del texto del veto presidencial.

La simpleza con la que los accionantes argumentan su demanda llama la profundamente la atención, puesto que afirman que la Constitución no constriñe al legislador a pronunciarse por una de estas dos opciones, sino únicamente a examinar y considerar las objeciones parciales, cosa que no tiene ningún sentido jurídico y menos aún lógico, puesto que es más que obvio que si tiene la obligación de examinar y considerar dentro de treinta días la objeción, es para pronunciarse de alguna manera al respecto, y las dos únicas maneras que prevé la Constitución para ello, es la ratificación del texto inicial, para lo cual se impone un requisito superior, que es el voto de las dos terceras partes de los Asambleístas, o allanarse, para lo que se requiere el voto de la mayoría de los asistentes a la sesión, por lo que la falta de pronunciamiento de la Comisión Legislativa y de Fiscalización faculta al presidente de la república a disponer que se promulgue y publique la Ley Orgánica de Régimen de Soberanía Alimentaria en el Registro Oficial.

Con respecto al artículo 3 impugnado, comparando con el que redactan los demandantes en el recuadro que supuestamente corresponde a las objeciones plateadas por la Presidencia de la República, constante en el acápite 4.2.1 de su libelo, vale hacer notar que como primer punto a destacar está el error en el que ha incurrido, sin que sea claro si se trata de una falla involuntaria o una circunstancia que denota mala fe, puesto que citan como parte de la objeción presidencial un texto que ni siquiera fue propuesto por el Ejecutivo a la Comisión Legislativa y de Fiscalización, y que peor aún forma parte de la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria, evidenciando así la falta de prolijidad con la que han actuado.

Respecto al artículo 6 de la Ley impugnada, resulta incomprensible que tilden de inconstitucional un artículo, aduciendo que su texto proviene de la objeción presidencial, amparándose para ello en el mandato del artículo 133 de la Constitución de la República, que se refiere a que la expedición de las leyes orgánicas requieren el voto de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional, confundiéndose una vez más al pasar por alto las disposiciones constitucionales que facultan al presidente de la república a actuar como colegislador en la construcción de todas las leyes, puesto que los numerales 11 y 12 del artículo 147 de la Constitución de la República no hacen esta distinción y contemplan entre sus atribuciones las de intervenir con iniciativa legislativa en la construcción de leyes y sancionarlas.

Sobre el artículo 16, los demandantes señalaron que esta norma era inconstitucional porque supuestamente se pretende modificar una ley de carácter orgánico, con un Decreto Ejecutivo, cosa que atenta contra lo elemental del principio de jerarquía normativa. Si esta afirmación fuera cierta, tendrían toda la razón los demandantes.



No obstante, pasan por alto que lo que propuso el presidente de la república no fue modificar una disposición legal vigente para adaptarla al Decreto Ejecutivo N.º 1442, sino que lo que hizo, una vez más a través de su legítima función de colegislador, fue basar la objeción al proyecto de Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria que aún no estaba vigente, como es obvio, en los fundamentos que motivaron la expedición de dicho Decreto.

Respecto al artículo 20 de la ley impugnada, resulta sorprendente que se permitan señalar que un Gobierno como el actual, que precisamente ha liderado y como ningún otro en la historia un proceso de promoción de políticas públicas tendientes a la concreción de medidas redistributivas que garanticen el acceso del campesinado a la tierra, al agua y a otros recursos productivos para compensar las inequidades históricas existentes en éste sector, sea el mismo que impulse o proponga que desde el marco jurídico se permitan acciones conducentes a profundizar estos desequilibrios como injustamente pretenden quienes proponen esta demanda.

Sobre el artículo 26 señalan que el concepto del veto presidencial en materia de regulación de la biotecnología y sus productos ha sido distorsionado por las apreciaciones de los demandantes, puesto que el concepto que está sabiamente recogido en el artículo 401 de la Constitución que nos rige, en cuyo marco se proscriben los cultivos y semillas transgénicas, se admite también, eso sí excepcionalmente y bajo el procedimiento que prevé esta norma, el uso y desarrollo de la biotecnología, así como su experimentación, uso y comercialización, bajo medidas exigentes de bioseguridad. No existe disposición constitucional que inhabilite las semillas genéticamente modificadas únicamente por "trozamiento", como argumentan los proponentes, dejando en claro que el hecho de que el segundo inciso del artículo 26 de la Ley Orgánica no disponga específicamente este método de inhabilitación, tampoco significa que lo prohíba, por lo que el fundamento para que se declare la inconstitucionalidad del artículo citado, pierde total validez, además que los accionantes, en esta materia, confunden la conveniencia de una norma, con la constitucionalidad de la norma, haciendo un análisis científico y académico a los transgénicos, que va mucho más allá de la estricta pretensión de inconstitucionalidad.

Con respecto al artículo 28 de la Ley impugnada, la objeción a este artículo fue necesaria a efectos de corregir una anfibología contenida en el tercer inciso del texto propuesto por el legislador, por la que se hubiera podido interpretar que también se deberían determinar los mecanismos para la promoción de los alimentos de baja calidad nutricional, contradiciendo así su espíritu.

Respecto a los artículos 32, 33, 34, 35 y Disposiciones Transitorias Primera y Segunda de la Ley impugnada, tal como se argumentó en la objeción parcial, según el texto del artículo 33 que propuso la Comisión Legislativa y de Fiscalización, el Consejo Consultivo de Soberanía Alimentaria hubiese tenido a su cargo diversas atribuciones, con las que se constituía en un órgano asesor del presidente de la república, y participaba activamente en la determinación de las políticas públicas. Con dichas atribuciones, el denominado Consejo Consultivo adoptaría más bien la forma de un Consejo Nacional de Igualdad, según se encuentra previsto en el artículo 156 de la Constitución de la República. Sin embargo, tal como consta en el proyecto de ley, la intención fue crear el espacio de debate que permita la elaboración de la propuesta de la Ley de Soberanía Alimentaria, por medio de la participación activa de la ciudadanía, y particularmente de los sectores directamente involucrados. También se propuso la creación de la Confederación Nacional de Soberanía Alimentaria, que tendría entre sus atribuciones, varias de las asignadas previamente al Consejo, como la participación para la formulación de políticas en la materia y la creación de espacios de difusión con la participación de la sociedad civil, por lo que, debido a la duplicidad de competencias, se propuso la fusión de estos órganos, en un solo en el que se encuentra fortificado el derecho a la participación ciudadana.

En cuanto a la Disposición Transitoria Primera, en virtud de la cual se regulaba la conformación del Consejo Consultivo de Soberanía Alimentaria, la propuesta de la Comisión de Legislación y Fiscalización fue que se integrase en el plazo de 60 días, plazo que resulta insuficiente para la elección de los integrantes; en este sentido, también deberán modificarse los términos en que se encuentran desarrolladas las disposiciones Transitorias Primera y Segunda.

Fernando Cordero Cueva, en calidad de presidente de la Asamblea Nacional, señaló lo siguiente:

En lo que tiene que ver con la supuesta violación de forma, los accionantes inobservaron lo dispuesto en el inciso cuarto del artículo 138 de la Constitución de la República, que establece los efectos cuando el órgano legislativo no se pronuncia sobre una objeción parcial en el plazo constitucional, asimilándola como de allanamiento o aceptación de los textos objetados.

Sobre los cuestionamientos de fondo, el artículo 3 de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, menciona el sentido de la regulación del monocultivo y de la utilización de cultivos agroalimentarios, no puede prohibirse lo que está permitido, pero puede regularse estableciendo ciertos condicionamientos que



tendrían el efecto de no expandir este monocultivo a los agroalimentos restringidos por interés nacional.

El artículo 6, a criterio de los mismos accionantes, resulta positivo por el efecto de la redistribución de la tierra, y la impugnación no tiene sustento.

En el artículo 20 se cuestiona la distorsión del mercado o la producción deficitaria de alimentos que puede corregirse con la intervención estatal para una corrección sistemática y no solo focalizada, en la cual los subsidios pueden emplearse, pero no es la única opción. Tratan de peyorizar los subsidios cuando son estos mecanismos de corrección los que pueden ser empleados como otras medidas de corrección.

La impugnación al artículo 2 es impertinente, además de que no afecta norma constitucional alguna, pues los caracteres de excepción de la norma, sobre los productos transgénicos a las semillas inhabilitadas por trozamiento establece más la limitación.

Sobre el artículo 28 no tiene argumentación sino a la forma, lo cual no está ajustado a lo dispuesto en el artículo 138 de la Constitución.

En lo que tiene que ver con los otros cuestionamientos, no son de orden constitucional sino sobre el régimen de competencias, los accionantes inobservan lo dispuesto en el artículo 226 de la Constitución que establece el principio de legalidad ya sea por la Constitución o por la Ley. Al establecer estas competencias en la Ley, no significan que violentan las atribuciones que tiene el Ejecutivo, pues no hay que olvidar que el Estado ecuatoriano se gobierna descentralizadamente conforme lo determina el artículo 1 de la Norma Suprema.

Identificación de la autoridad o particular demandado

- a) Señor presidente de la Asamblea Nacional.
- b) Señor presidente constitucional de la República del Ecuador.
- c) Procurador general del Estado.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte Constitucional

De acuerdo al mandato que trae el numeral 2 del artículo 436 de la Constitución de la República y el artículo 7 del Régimen de Transición, publicado en el Registro

Oficial N.º 449 del 20 de octubre del 2008, la resolución de interpretación constitucional publicada en el Suplemento del Registro Oficial N.º 451 del 22 de octubre del 2008, en concordancia con el Capítulo II del Título III y el artículo 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial N.º 52 del 22 de octubre del 2009, y el Capítulo I del Título V del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, publicado en el Suplemento del Registro Oficial N.º 127 del 10 de febrero del 2010, la Corte Constitucional tiene competencia para verificar la constitucionalidad de las disposiciones del Decreto Ejecutivo N.º 114, del 29 de octubre del 2009, publicado en el Registro Oficial N.º 62 del 9 de noviembre del 2009, que son acusadas de inconstitucionales.

Finalidad del control abstracto de constitucionalidad de los actos normativos de carácter general

La primera parte del artículo 429 de la Constitución de la República dice: “La Corte Constitucional es el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia”.

En el marco de la primera de sus atribuciones, esto es, el control abstracto de constitucionalidad, le corresponde a la Corte Constitucional verificar si las normas del ordenamiento jurídico guardan coherencia y armonía con las de mayor jerarquía, esto es, las de la Constitución. Este control se ejerce a través del mecanismo que permite visualizar las incompatibilidades entre normas primarias y secundarias, ya sea en el fondo o en el trámite de su elaboración, lo cual permitirá la expulsión de aquellas que no armonicen con la norma suprema.

Los actos normativos de origen no parlamentario, generalmente, regulan actividades concretas. El generador de esos actos, por diversas razones puede apartarse del ordenamiento que contiene la Constitución y, como consecuencia, afectar intereses de los particulares inmersos en la normatividad dictada. Justamente, con el fin de brindar protección a quienes se encuentran en dichos casos, la Constitución, dentro de su marco garantista, ha establecido que este tipo de actos normativos pueden ser objeto de control por parte del órgano constitucional.

El sistema jurídico del país demanda la existencia de armonía plena entre las normas que lo integran, siempre considerando el orden jerárquico de las disposiciones, a la cabeza de las cuales está la constitucional. Esta exigencia se origina en la hipótesis propuesta en líneas anteriores y en otras de carácter mucho más elevado, como aquellas que afectan a la existencia misma de la esencia del





Estado y sus instituciones. Es, entonces, en este ámbito donde la Corte Constitucional despliega su finalidad de control.

Fuente de donde se genera el cuerpo normativo impugnado y finalidad del acto

La Ley que se impugna es la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, publicada en el Registro Oficial N.º 583 del 5 de mayo del 2009.

Las consideraciones de la Corte Constitucional sobre la alegada inconstitucionalidad de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria

1. Tal como se señala en el resumen de la causa, se ha demandado la inconstitucionalidad, por el fondo y la forma, de los artículos 3, literal d, 6, 16, 20, 26, 28, 32, 33, 34 y 35, las disposiciones transitorias primera y segunda y la disposición derogatoria primera de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria.
2. La demanda, como tal, tiene una base formal en los artículos 84, 118, 120, numeral 6, 133, 425, 147, numeral 13, 226, 137 y 138 de la Constitución, todo ello en lo relativo al ejercicio de la potestad legislativa en manos de la Asamblea Nacional, la potestad presidencial de veto, y la reglamentaria del presidente de la república.
3. En los aspectos de fondo de la demanda, la base se encuentra en los artículos 281, 15, 413, 406, 395 numeral 1, 3 numeral 5, 11 numeral 2, 304 numeral 4, 336, 281 numeral 1, 304 numeral 6, 335, 341, 401, 156, 57 numeral 8, 61 numerales 2 y 7, 96, 65 y 73 de la Constitución.
4. La demanda se fundamenta básicamente en el ejercicio de la potestad de objeción por parte del presidente de la república, pues los artículos de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria impugnados en la demanda fueron vetados por el presidente de la república. La demanda se opone, fundamentalmente, respecto de los argumentos esgrimidos por el jefe del Estado a la hora de vetar. Al respecto, se debe señalar:

d Los argumentos formales se refieren a que el órgano legislativo es la Asamblea Nacional, sin considerar que en nuestro sistema constitucional se ha otorgado expresamente al presidente de la república la facultad de objetar parcialmente los proyectos aprobados por la Asamblea Nacional, caso en el que existe la obligación del presidente de la república de presentar el correspondiente texto

alternativo, es decir, no es inconstitucional ni arbitrario que el presidente de la república vete parcialmente un proyecto de ley, como ocurrió en este caso. Tampoco es potestativo, sino que es obligatoria la presentación del texto alternativo. Muy a pesar de los demandantes, es una obligación constitucional que el presidente de la república se limitó a cumplir. Los efectos de la objeción parcial no son determinados por el presidente de la república, sino por la Constitución.

El proyecto de Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria fue aprobado por la entonces Comisión Legislativa y de Fiscalización, en ejercicio de las facultades que se le otorgaron en el inciso final del artículo 17 del Régimen de Transición, incorporado a la Constitución del 2008.

Una vez aprobado el proyecto, este fue remitido al presidente de la república para que lo sancione o lo objete, mediante oficio N.º PCLF-FC-09-261 del 18 de febrero del 2008.

El presidente de la república, con oficio N.º T.3241-SGJ-09-889 del 19 de marzo del 2009, remite al presidente de la entonces Comisión Legislativa y de Fiscalización la objeción parcial, por lo que se dio cumplimiento al plazo establecido en el artículo 137, inciso final, de la Constitución.

En estricto cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 138, segundo inciso de la Constitución, el presidente de la república presentó los correspondientes textos alternativos, los que no incluyen materias no contempladas en el proyecto.

Asimismo, en observancia de lo dispuesto en el inciso final del artículo 137, cada objeción está fundamentada, esto es, señala las razones o motivos por los que el presidente de la república manifiesta sus discrepancias con los textos originalmente aprobados por el legislador, y explica, en cada caso, su pertinencia a los antecedentes que le dan razón a la Ley. Por ello, los demandantes pueden discrepar con los textos alternativos, pero no pueden señalar, como en general no lo hacen, que las objeciones de las que resultan dichos textos alternativos no se encuentren fundamentadas. No existe, en este caso, ninguna objeción que no se encuentre razonada o que sea calificable como arbitraria o producto del mero querer, del capricho o por una idea o propósito sin motivación aparente y fuera de las reglas ordinarias o comunes.

De este modo, al objetar el literal d del artículo 3 del entonces proyecto de Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, el presidente de la república señala las razones: que no se renuncie irremediamente al cultivo para



producir biocombustibles, pero que ello se subordine a la producción alimenticia sea suficiente, por lo que se la prioriza, evitando la expansión del monocultivo. Respecto de los incisos segundo y tercero del artículo 6 del entonces proyecto de Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, el jefe del Estado indicó la confusión que se produciría al utilizarse la expresión “distribución equitativa de ingresos” por el de “redistribución”, y que en la ley que trate la propiedad de la tierra se haga especial mención a los pequeños productores y mujeres jefas de familia respecto del acceso equitativo de la tierra. En relación con el artículo 16 del entonces proyecto de Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, el presidente de la república no es que subordinó la Ley Orgánica a un Decreto, ni mucho menos, como sostienen los demandantes, sino que propuso a la Legislatura, por vía de veto parcial, que se regularicen las tierras ocupadas irregularmente dentro del plazo de un año y que, en caso contrario, se reviertan al Estado. En el artículo 20, en virtud del veto, no se limita la posibilidad de otorgar subsidios a pequeños y medianos productores, sino que se los prioriza, sin excluir otras posibilidades. La objeción al artículo 23 del proyecto tuvo por finalidad hacer que esa disposición se ajuste a la Constitución, la que responde a la protección de la soberanía alimentaria, para lo cual corresponde al presidente de la república establecer las correspondientes políticas públicas, entre otras, la arancelaria. Respecto del artículo 26 del entonces proyecto de Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, en virtud de la objeción, la reproducción de semillas de origen transgénico se inhabilita por cualquier medio y no necesariamente por trozamiento, como se disponía en el proyecto inicialmente aprobado por la Asamblea Nacional inhabilitación. La objeción al artículo 28 consiste en evitar ambivalencias en el texto normativo. La objeción a los artículos 32, 33, 34 y 35 del entonces proyecto de Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria y sus disposiciones transitorias primera y segunda consiste en evitar tanto que el proyectado Consejo Consultivo de Soberanía Alimentaria adopte la forma de un consejo nacional de igualdad y, además, que se dupliquen funciones con la proyectada Conferencia Nacional de Soberanía Alimentaria, se fusionan los dos órganos, para lo cual se modifican las disposiciones antes señaladas.

Se debe considerar que los fundamentos de una objeción parcial tienen por fin que el texto alternativo sea analizado por la Legislatura y **no es la imposición de la voluntad presidencial**, ni mucho menos, como sostienen los demandantes. Si los argumentos que basan el veto son o no convincentes, adecuados, correspondientes, etcétera, ese es un asunto que queda en manos de la Asamblea Nacional para efecto de someterse a la objeción y su texto alternativo a través del allanamiento, o para rechazarlo, ratificando el texto original. No es, entonces, un tema de esta clase (el contenido de la objeción y el texto alternativo

como tales) materia de análisis en una acción de inconstitucionalidad que solo tiene por finalidad determinar si la norma impugnada vulnera o no el texto constitucional. Se debe confrontar la ley con la Constitución, no texto alternativo con texto original, como hacen los demandantes.

Ahora bien, incluso yendo a los hechos, las objeciones sí tienen basamento real, como se ha observado, ocurriendo que lo que indican los demandantes se encuentran totalmente alejados de la realidad, tal como se indicó, como ocurre con la producción de biocombustibles.



Frente a estas objeciones, la Asamblea Nacional tenía dos opciones: ratificarse en el proyecto originalmente aprobado con las dos terceras partes de sus integrantes o allanarse a las objeciones y sus correspondientes textos alternativos con el voto de la mayoría simple de sus miembros, tal como se dispone en el artículo 138 inciso tercero de la Constitución.

La Asamblea Nacional (entonces Comisión Legislativa y de Fiscalización, según el Régimen de Transición) no se ratificó en el proyecto inicialmente aprobado, para lo cual tenía treinta días, por lo que se allanó a los mismos. Se debe considerar que la Asamblea Nacional, en caso de no lograr la votación requerida por cualquiera de las dos opciones (allanamiento expreso o ratificación), se entiende allanado, asunto que quedó totalmente aclarado con el artículo 64 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, que en su cuarto inciso dispone:

“Art. 64.- (...)

Si la Asamblea Nacional no considera la objeción o no se ratifica en su texto en el plazo señalado, se entenderá que se allanó a ésta, y la Presidenta o Presidente de la República dispondrá la promulgación de la ley y su publicación en el Registro Oficial”.

Como se observa, existe pleno cumplimiento a los artículos 84, 118, 120 numeral 6, 133, 425, 147 numeral 13, 226, 137 y 138 de la Constitución y no su violación, como sostienen los demandantes:

- 

- A) La Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, gracias a la objeción del presidente de la república, se adecua formal y materialmente a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, además de que, evidentemente, no atenta contra estos derechos ni los reduce. Todo lo contrario, esta Ley es necesaria para desarrollar el derecho a la seguridad alimentaria que se establece en el artículo 13 de la Constitución.



B) La Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, en virtud de la objeción presidencial, no desconoce que la Función Legislativa se ejerce por la Asamblea Nacional, como se establece en el artículo 118 de la Constitución. Tanto es así que el proyecto de Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria fue iniciado y remitido a la Asamblea Nacional, órgano que lo aprobó y remitió al presidente de la república para su sanción u objeción. No es aceptable que se diga que porque el presidente de la república vetó parcialmente el proyecto de ley, se desconoce a la Asamblea Nacional como órgano que ejerce la función de legislar. Sostener aquello sería interpretar la Constitución de forma asistemática, lo que es contrario a lo previsto en el artículo 427 de la Constitución, que indica:

“Art. 427.- Las normas constitucionales se interpretarán por el tenor literal **que más se ajuste a la Constitución en su integralidad**. En caso de duda, se interpretarán en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos y que mejor respete la voluntad del constituyente, y de acuerdo con los principios generales de la interpretación constitucional”.

C) Ese principio de interpretación de la Constitución se desarrolla en el artículo 3 numeral 5 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional:

“Art. 3.- Métodos y reglas de interpretación constitucional.- Las normas constitucionales se interpretarán en el sentido **que más se ajuste a la Constitución en su integralidad**, en caso de duda, se interpretará en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos reconocidos en la Constitución y que mejor respete la voluntad del constituyente.

Se tendrán en cuenta los siguientes métodos y reglas de interpretación jurídica constitucional y ordinaria para resolver las causas que se sometan a su conocimiento, sin perjuicio de que en un caso se utilicen uno o varios de ellos:

5. Interpretación sistemática.- Las normas jurídicas deberán ser interpretadas **a partir del contexto general del texto** normativo, para lograr **entre todas las disposiciones la debida coexistencia, correspondencia y armonía”**.

Interpretar del modo como pretenden los demandantes el artículo 118 de la Constitución dejaría sin efecto los artículos 147 numerales 11 y 12 de la Constitución, y los artículos 137 y 138 de la misma Constitución. Por ello, al ejercer la potestad de veto parcial con la emisión del texto alternativo, el presidente de la república no desconoce que el artículo 120 numeral 6 de la Constitución establece que la Asamblea Nacional puede expedir, codificar y derogar las leyes, sino que esa labor legislativa se hace conforme la propia Constitución, la que ha establecido de modo expreso en su texto esta facultad presidencial que, con ello, se transforma en colegislador.

D) Olvidan los demandantes que la formación de la ley tiene tres momentos distintos: iniciativa, trámite legislativo y sanción y objeción presidenciales. Si no hay iniciativa, no hay trámite legislativo; sin trámite legislativo no hay posibilidad de aprobar el proyecto; sin proyecto aprobado no hay sanción u objeción presidencial; si el proyecto es aprobado, en todos los casos debe ser remitido al presidente de la república para su sanción o su objeción, tal como lo ordena el artículo 137 inciso final de la Constitución.

E) La Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria no viola el artículo 133 de la Constitución, pues esta se encuentra dentro de la reserva de ley orgánica. La Constitución establece en el numeral 2 del artículo 133 de la Constitución que:

“Art. 133.- Las leyes serán orgánicas y ordinarias.

Serán leyes orgánicas:

2. Las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales.”

No es aceptable que se intente fundamentar una demanda de inconstitucionalidad en el artículo 133 de la Constitución, sin realizar ninguna indicación respecto de la supuesta vulneración de la reserva máxima legal orgánica, lo que, como se observa, no ocurre: la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria desarrolla el derecho fundamental a la seguridad y soberanía alimentaria, por lo que responde a esta norma constitucional.

F) La ninguna fundamentación de la demanda se descubre, una vez más, en la invocación del artículo 425 de la Constitución, que consagra el orden jerárquico de aplicación de las normas y determina la aplicación



del principio de competencia. La Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, ni en su origen ni en aplicación del veto, altera el orden jerárquico ni desconoce el principio de competencia: contiene normas de rango orgánico que se encuentran elaboradas en plena concordancia con sus normas superiores como son la Constitución y los instrumentos internacionales.

- G) El artículo 147 numeral 13 de la Constitución, al igual que el no mencionado numeral 5 del mismo artículo constitucional, consagra la potestad reglamentaria de ejecución y la autónoma o independiente. Nada de eso se desconoce en la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria. Es más, en virtud del veto se corrige un eventual apartamiento de la Constitución en esa materia, al objetarse el artículo 23 inciso segundo del proyecto.
- H) Resulta sorprendente que como argumento de inconstitucionalidad de forma se invoque el artículo 226 de la Constitución, que prohíbe que las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias y servidores, ejerzan competencias o facultades que no le sean atribuidas por la Constitución o la ley. Al presidente de la república se le asigna de modo expreso la facultad de intervenir en el proceso de formación de las leyes, de sancionarlas u objetarlas y, en este último caso, que el veto sea parcial, condicionándolo a la emisión del correspondiente texto alternativo. Todo ello se establece en los artículos 147 numeral 13, 137 y 138 de la Constitución. Imposible entonces pretender que se ha superado el artículo 226 de la Constitución, el que el presidente de la república ha respetado plenamente al ejercer la facultad de vetar el proyecto de Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, conforme se le atribuye de modo expreso en la Constitución.
- I) Queda entonces totalmente desvirtuada una violación de los artículos 137 y 138 de la Constitución, como indican, sin ningún sustento, los demandantes.

5. Los argumentos de fondo esgrimidos por los demandantes tienen referencia al texto de las objeciones que, finalmente, se convierten en Ley. Nótese que los demandantes pretenden que esta Corte confronte el texto final producto del veto con el texto original del proyecto inicialmente aprobado por el órgano legislativo, con lo cual se estaría confundiendo la misión de esta Corte que es controlar la constitucionalidad de las leyes y no su conveniencia. Si a los demandantes le parece que el texto original es mejor que el resultante de las

objeciones no deberían acudir a la Corte Constitucional, sino que deberían presentar el respectivo proyecto de ley reformativa a la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, según los artículos 103 y 134 numeral 5 de la Constitución y el artículo 60 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

6. Respecto de la demanda contra el **artículo 3 literal d** de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, indicamos lo siguiente:

El literal **d** del artículo 3 de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria establece:

“Art. 3.- Deberes del Estado.- Para el ejercicio de la soberanía alimentaria, además de las responsabilidades establecidas en el Art. 281 de la Constitución el Estado, deberá:

d) Incentivar el consumo de alimentos sanos, nutritivos de origen agroecológico y orgánico, evitando en lo posible la expansión del monocultivo y la utilización de cultivos agroalimentarios en la producción de biocombustibles, priorizando siempre el consumo alimenticio nacional;”

Si se observa esta disposición no solo que no se podrá descubrir en ella inconstitucionalidad alguna, sino que se determinará, indefectiblemente, su plena conformidad con la Constitución:

- A) Incentivar el consumo de alimentos sanos responde al mandato expreso del artículo 13 de la Constitución que dispone:

“Art. 13.- Las personas y colectividades tienen derecho al acceso seguro y permanente a **alimentos sanos, suficientes y nutritivos**; preferentemente producidos a nivel local y en correspondencia con sus diversas identidades y tradiciones culturales.

El Estado ecuatoriano promoverá la soberanía alimentaria.”

- B) Evitar la expansión de monocultivos responde al artículo 409 inciso segundo de la Constitución, incluso con mayor amplitud:

“Art. 409.- (...)

En áreas afectadas por procesos de degradación y desertificación, el Estado desarrollará y estimulará proyectos de forestación,

d
A



documentos escritos y tes. 243 -

reforestación y revegetación que **eviten el monocultivo** y utilicen, de manera preferente, especies nativas y adaptadas a la zona.”

- C) Evitar el uso de cultivos agroalimentarios en la producción de biocombustibles, que no se prohíbe en la Constitución, responde al artículo 413 de la Constitución:

“Art. 413.- El Estado promoverá la eficiencia energética, el desarrollo y uso de prácticas y tecnologías ambientalmente limpias y sanas, así como de energías renovables, diversificadas, de bajo impacto y que no pongan en riesgo la soberanía alimentaria, el equilibrio ecológico de los ecosistemas ni el derecho al agua.”

Se señala en la demanda que el texto original del artículo 3 del proyecto de Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria establece el deber estatal de prohibir la expansión de monocultivos, además de prohibir la utilización de cultivos agroalimentarios en la producción de monocultivos, mientras que el artículo 3 de la Ley publicada, en virtud del veto, se limita a regular la expansión del monocultivo y la utilización de cultivos agroalimentarios en la producción de biocombustibles, priorizando el consumo alimenticio.

Sobre los **monocultivos**, el argumento de los demandantes es, por una parte, especulativo y, por otra, sin base constitucional.

- A) El argumento de los accionantes respecto del monocultivo olvida que el artículo 409, inciso segundo de la Constitución, establece que: “En áreas afectadas por procesos de degradación y desertificación, el Estado desarrollará y estimulará proyectos de forestación, reforestación y revegetación que eviten el monocultivo y utilicen, de manera preferente, especies nativas y adaptadas a la zona”.
- B) La Constitución no prohíbe el monocultivo en general. La Constitución obliga que el Estado ejerza la potestad de fomento administrativo (estimulo a proyectos) que eviten el monocultivo “en áreas afectadas por procesos de degradación y desertificación”.
- d* C) El argumento especulativo consiste en que la “regulación” alienta el monocultivo. Eso no solo que es una especulación, sino que resulta de un análisis inadecuado de lo que es la regulación, la que tiene por fin que una actividad que puede afectar el interés nacional, público o social, o los derechos de las personas, debe ser normada (regulada) y al efecto se

deben establecer potestades de policía administrativa que generen el correspondiente control a la actividad privada.

- D) Con la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria se evita la expansión del monocultivo, **no solo en áreas que se encuentran en procesos de degradación o desertificación, como ordena la Constitución, sino en todos**, lo que no se puede calificar como un incentivo, sino todo lo contrario, como una garantía más amplia al derecho a la seguridad alimentaria, lo que es plenamente conforme al artículo 11 numeral 8 de la Constitución:

“Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:

8. El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio.

Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos”.

- E) El artículo 3 literal d de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, en virtud del veto presidencial, no solo que no disminuye o menoscaba el derecho a la seguridad alimentaria, sino que lo desarrolla de modo progresivo, lo que es plenamente conforme a la Constitución y sus exigencias dentro de un Estado constitucional de derechos y justicia.

Sobre los **biocombustibles**, los demandantes esgrimen que en proyecto original el legislador concluyó que la producción de biocombustibles riñe con la soberanía alimentaria:

- A) La Constitución **no contiene normas que prohíban la producción de biocombustibles** ni el uso de cultivos agroalimentarios y destinarlos a la producción de biocombustibles.
- B) Las normas constitucionales señaladas por los accionantes no se violan por la producción de biocombustibles. Otra cosa es que para esa producción se priorice la soberanía alimentaria, pero **una cosa es priorizar** el destino que se debe dar a los cultivos agroalimentarios y



otra es prohibir una actividad productiva, como pretenden los accionantes, lo cual es concordante con el artículo 413 de la Constitución.

C) Curioso es que se diga que el biocombustible no es fuente alternativa de energía: es una notoria alternativa a la explotación y producción de combustibles fósiles.

D) Otra cosa es que en su producción se deben respetar las normas constitucionales en materia ambiental, alimentaria y otras, pero eso es un asunto que debe ser debidamente controlado por los órganos del poder público, que deben fiscalizar esa clase de actividades. Por eso es que no se puede renunciar irremediamente al cultivo para producir biocombustibles, aunque, en virtud de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria y no de la Constitución, solo si la producción es suficiente para abastecer el mercado alimentario nacional.

7. Respecto de la demanda contra el **artículo 6** de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, indicamos lo siguiente:

El artículo 6 de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria dispone lo siguiente.

“Art. 6.- Acceso a la tierra.- El uso y acceso a la tierra deberá cumplir con la función social y ambiental.

La **función social** de la tierra implica la generación de empleo, la redistribución equitativa de ingresos, la utilización productiva y sustentable de la tierra. La **función ambiental** de la tierra implica que ésta procure la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas; que permita la conservación y manejo integral de cuencas hidrográficas, áreas forestales, bosques, ecosistemas frágiles como humedales, páramos y manglares, que respete los derechos de la naturaleza y del buen vivir; y que contribuya al mantenimiento del entorno y del paisaje.

La ley que regule el régimen de propiedad de la tierra permitirá el **acceso equitativo** a ésta, **privilegiando a los pequeños productores y a las mujeres productoras jefas de familia**; constituirá el fondo nacional de tierras; definirá el latifundio, su extensión, el acaparamiento y concentración de tierras, establecerá los procedimientos para su eliminación y determinará los mecanismos

para el cumplimiento de su función social y ambiental. Así mismo, establecerá los mecanismos para fomentar la asociatividad e integración de las pequeñas propiedades. Además, limitará la expansión de áreas urbanas en tierras de uso o vocación agropecuaria o forestal, así como el avance de la frontera agrícola en ecosistemas frágiles o en zonas de patrimonio natural, cultural y arqueológico, de conformidad con lo que establece el Art. 409 de la Constitución de la República.”

La Constitución, en sus artículos 66 numeral 26 y 321 reconoce el derecho de propiedad en todas sus formas, derecho que se condiciona al cumplimiento de la función social y la función ambiental del dominio. El artículo 6 de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria define de modo adecuado y conforme la Constitución lo que debe entenderse por función social y ambiental, haciendo que estos no constituyan conceptos jurídicos indeterminados.

Los demandantes basan su impugnación en que en el texto original del proyecto se señalaba que la función social de la tierra implicaba la generación de empleo, la distribución equitativa de ingresos y la utilización productiva y sustentable de la tierra, mientras que la ley resultante de la objeción indica que la función social se refiere a la redistribución equitativa de ingresos, además de los otros dos elementos ya señalados: la generación de empleo, la utilización productiva y sustentable de la tierra. No solo que no resulta inconstitucional indicar que por la función social se determina no la “distribución” sino la “redistribución” equitativa de ingresos, toda vez que el primer concepto implicaría tomar todos los ingresos y repartirlos, lo que está lejos de ser función social de la propiedad. Justamente, lo que hace el presidente de la república a través del veto es adaptar el texto a la Constitución: la función social del dominio no implica un rechazo a la función individual de la propiedad, sino la morigeración de este derecho, buscando no solo el provecho que de los bienes puede obtener el dueño (función individual), sino el provecho que de ellos puede obtener el colectivo (función social), conceptos que no se oponen, sino que se complementan; por ello se debía hablar de redistribución equitativa de ingresos y no de distribución de esos ingresos.

Los demandantes **dicen estar de acuerdo con lo que el presidente de la república ha señalado en el veto**, tanto respecto de la redistribución equitativa de ingresos como la determinación expresa de la preferencia a los pequeños productores y a las mujeres productoras jefas de familia en el acceso equitativo a la tierra, pero lo impugnan indicando que en este caso, la determinación del alcance de la norma corresponde al legislador, lo que no ocurre, pues prima la



voluntad del presidente de la república, citando el artículo 133 de la Constitución en la parte que dice: “La expedición, reforma, derogación e interpretación con carácter generalmente obligatorio de las leyes orgánicas requerirán mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional”.

En esta parte, la demanda es un verdadero galimatías:

- A) El artículo 133 de la Constitución, en la parte citada dice: “La expedición, reforma, derogación e interpretación con carácter generalmente obligatorio de las leyes orgánicas requerirán mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional”.
- B) La Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria fue aprobada con la mayoría absoluta de los miembros de la entonces Comisión Legislativa y de Fiscalización, la que ejercía las atribuciones de la Asamblea Nacional conforme el artículo 17 del Régimen de Transición incorporado a la Constitución de 2008.
- C) Tal vez pretenden los demandantes referirse al otorgamiento en la Constitución de la facultad de interpretación auténtica de la ley a la Asamblea Nacional, toda vez que dicen que: “la determinación del alcance de la norma corresponde integral y excluyentemente al legislador”, facultad que consta en el numeral 6 del artículo 120 de la Constitución.
- D) Más allá del dislate de pensar que solo el legislador interpreta la ley (descartando la interpretación judicial y la doctrinaria), en este caso ello no ocurre, **lo que ha hecho la Legislatura es aprobar una ley** (la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria) **y no interpretarla con carácter generalmente obligatorio**, para lo cual se expiden las leyes interpretativas, como se establece en el artículo 69 y siguientes de la Ley Orgánica de la Función Legislativa. Decir entonces que al legislador le corresponde interpretar la ley y que en este caso ha primado la voluntad del Ejecutivo, le quita cualquier sustento a la impugnación, pues los demandantes, en verdad, se oponen al sistema constitucional de objeción que, precisamente, faculta al jefe del Estado a hacer esa clase de propuestas, en virtud del texto alternativo para el correspondiente análisis del legislador.

- 8. Respecto de la demanda contra el **artículo 16** de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, indicamos lo siguiente:

El artículo 16 de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria dispone lo siguiente:

“Art. 16.- Producción pesquera y acuícola.- El Estado fomentará la producción pesquera y acuícola sustentable, y establecerá las normas de protección de los ecosistemas. Las tierras ilegalmente ocupadas y explotadas por personas naturales o jurídicas, camaroneras y acuícolas, serán revertidas al Estado de no solicitarse su regularización en el plazo de un año, de conformidad con las normas vigentes en la materia, con el fin de garantizar procesos de repoblamiento y recuperación del manglar.

Serán revertidas al Estado las zonas ocupadas en áreas protegidas, sin que éstas puedan regularizarse.

El Estado protegerá a los pescadores artesanales y recolectores comunitarios y estimulará la adopción de prácticas sustentables de reproducción en cautiverio de las especies de mar, río y manglar. Se prohíbe la explotación industrial de estas especies en ecosistemas sensibles y protegidos”.

La base de la impugnación es que en artículo 16 del proyecto originalmente aprobado se establecía la reversión al Estado de tierras irregularmente ocupadas y explotadas por empresas camaroneras y acuícolas, con el fin de recuperar y repoblar el manglar. En la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, como producto de la objeción, se establece la posibilidad de regularización de conformidad con la normatividad vigente. No existe ninguna prohibición constitucional a que, mediante ley, se establezca esta clase de regularizaciones. No se trata de entregar a particulares bienes de dominio público y tampoco se trata de determinar el dominio en zonas prohibidas.

Los demandantes señalan que la Presidencia de la República permite legitimar las disposiciones de un decreto ejecutivo y permitir la regularización. Sobre lo primero, los accionantes incurren en un error de fundamento gravísimo: pretender que con ello un decreto prime sobre la ley. Si la ley se remite a normas vigentes, entre las que se incluyen las reglamentarias, no implica que se vulnere el principio jerárquico establecido en el artículo 425 de la Constitución, sino que se trata de un reenvío, cosa común en nuestro derecho y en el comparado, esto es, que el desarrollo de una institución se remita a normas reglamentarias.



Luego, los demandantes indican que el Decreto que establece la regularización es inadecuado.

El fundamento de inconstitucionalidad no resulta consistente ni mucho menos, desde que los artículos 406 y 395 numeral 1 de la Constitución, no obligan a una reversión ni impiden que la ley establezca la posibilidad de una regularización:

“Art. 406.- El Estado regulará la conservación, manejo y uso sustentable, recuperación, y limitaciones de dominio de los ecosistemas frágiles y amenazados; entre otros, los páramos, humedales, bosques nublados, bosques tropicales secos y húmedos y manglares, ecosistemas marinos y marinos-costeros”.

“Art. 395.- La Constitución reconoce los siguientes principios ambientales:

1. El Estado garantizará un modelo sustentable de desarrollo, ambientalmente equilibrado y respetuoso de la diversidad cultural, que conserve la biodiversidad y la capacidad de regeneración natural de los ecosistemas, y asegure la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras”.

Como se observa, la Constitución expresamente determina que se pueden establecer “limitaciones de dominio”, lo que implica la posibilidad de que exista dominio y no su exclusión. Una cosa es regular la conservación, manejo y uso sustentable de los manglares, y otra muy diferente es impedir una regularización, como pretenden los demandantes. Es más, la consolidación de esa posibilidad en la ley no hace sino responder al principio de seguridad jurídica establecido en el artículo 82 de la Constitución. Si es que esa posibilidad no era permisible, ¿para qué el Estado inició una regularización a través de Decreto Ejecutivo? Determinar en un Decreto la regularización y luego impedirla en una ley sería violatorio de este derecho, pues impediría que las personas tengan el más mínimo grado de certeza respecto de sus actuaciones.

El argumento de la falta de fundamento es rechazable. **La regularización no tiene por objeto afectar al medio ambiente y al manglar.** Los demandantes deberían ser claros en señalar que lo que pretenden es contrario a la Constitución: impedir cualquier actividad en los manglares y, de ese modo, iniciar un proyecto de ley, mismo que podría ser sometido al correspondiente control constitucional por vulnerar la libertad de desarrollar actividades económicas que se establece en el numeral 15 del artículo 66, y por superar el

artículo 406 de la Constitución que ordena al Estado regular la conservación, manejo y uso sustentable de los ecosistemas frágiles, entre los que se cuentan los manglares, y limitar el dominio. Insistimos en que una cosa es limitar el dominio y otra, muy distinta, impedir el ejercicio del derecho de propiedad en esas zonas.

9. Respecto de la demanda contra el **artículo 20** de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria indicamos lo siguiente:

El artículo 20 de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria dispone lo siguiente:

“Art. 20.- Subsidio agroalimentario.- En el caso de que la producción eficiente no genere rentabilidad por distorsiones del mercado debidamente comprobadas o se requiera incentivar la producción deficitaria de alimentos, el Estado implementará mecanismos de mitigación incluyendo subsidios oportunos y adecuados, priorizando a los microempresarios, microempresa o micro, pequeños y medianos productores afectados”.

Los demandantes basan la demanda en que en el proyecto original se establecía que ese sistema era solo para microempresarios o pequeños y medianos productores, mas con la ley producto de la objeción se abre la posibilidad de otorgarlo a los grandes productores.

Los demandantes creen que el otorgar un subsidio es un mecanismo de discriminación positiva que debe otorgarse solo a los más vulnerables en la cadena productiva, como son los pequeños y medianos productores.

No solo que olvidan los demandantes que **el objeto del subsidio es beneficiar a los consumidores**, sino que la Constitución **no establece que estos deben otorgarse solo a pequeños y medianos productores**.

El subsidio es un mecanismo de fomento administrativo que se encuentra previsto en el numeral 2 del artículo 285 de la Constitución, sin que se determine a quién se pueden otorgar, sino su adecuación:

“Art. 285.- La política fiscal tendrá como objetivos específicos:

2. La **redistribución del ingreso por medio de transferencias, tributos y subsidios adecuados**”.



De este modo, el subsidio se otorga para la ejecución de actividades necesarias al interés público, la que se traduce en un auxilio económico directo o indirecto ora para favorecer a un sector de la actividad productiva o bien para una finalidad social, en cuyo caso es indirecto. El subsidio es esencialmente revocable si no se cumplen las finalidades, y conlleva el deber de invertir lo percibido en cumplimiento del destino para el que se otorga. Por ello, lo que sería inconstitucional sería, precisamente, hacer lo que constaba en el proyecto y que fue corregido en el veto, al limitar la posibilidad de otorgar subsidios.

En definitiva, la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria no obliga, sino que permite otorgar subsidios también a grandes productores **no para beneficiarlos a ellos, sino para evitar las afectaciones en la cadena productiva que integran**, por lo que la ampliación de esta medida en razón del veto es conforme a la Constitución.

10. Respecto de la demanda contra el artículo 26 de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, indicamos lo siguiente:

El artículo 26 de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria dispone lo siguiente:

“Art. 26.- Regulación de la biotecnología y sus productos.- Se declara al Ecuador libre de cultivos y semillas transgénicas. Excepcionalmente y solo en caso de interés nacional debidamente fundamentado por la Presidencia de la República y aprobado por la Asamblea Nacional, se podrá introducir semillas y cultivos genéticamente modificados. El Estado regulará bajo estrictas normas de bioseguridad, el uso y el desarrollo de la biotecnología moderna y sus productos, así como su experimentación, uso y comercialización. Se prohíbe la aplicación de biotecnologías riesgosas o experimentales.

Las materias primas que contengan insumos de origen transgénico **únicamente podrán ser importadas y procesadas**, siempre y cuando cumplan con los requisitos de sanidad e inocuidad, y **que su capacidad de reproducción sea inhabilitada**, respetando el principio de precaución, de modo que no atenten contra la salud humana, la soberanía alimentaria y los ecosistemas. Los productos elaborados en base a transgénicos serán etiquetados de acuerdo a la ley que regula la defensa del consumidor.

Las leyes que regulen la agrobiodiversidad, la biotecnología y el uso y

d

X

comercialización de sus productos, así como las de sanidad animal y vegetal establecerán los mecanismos de sanidad alimentaria y los instrumentos que garanticen el respeto a los derechos de la naturaleza y la producción de alimentos inocuos, estableciendo un tratamiento diferenciado a favor de los microempresarios, microempresa o micro, pequeños y medianos productores.

Difícilmente se puede juzgar de inconstitucional el inciso primero del artículo 26 de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, pues este responde de modo absoluto al artículo 401 de la Constitución, que dispone:

“Art. 401.- Se declara al Ecuador libre de cultivos y semillas transgénicas. Excepcionalmente, y sólo en caso de interés nacional debidamente fundamentado por la Presidencia de la República y aprobado por la Asamblea Nacional, se podrán introducir semillas y cultivos genéticamente modificados. El Estado regulará bajo estrictas normas de bioseguridad, el uso y el desarrollo de la biotecnología moderna y sus productos, así como su experimentación, uso y comercialización. Se prohíbe la aplicación de biotecnologías riesgosas o experimentales”.

La impugnación se refiere básicamente al inciso segundo de este artículo, pues los demandantes se refieren a que en el artículo 26 del proyecto se establecía la necesidad de que los productos de origen transgénico solo se pueden importar y procesar siempre que se cumplan con los requisitos de sanidad e inocuidad y que su capacidad de reproducción como semillas **“sea inhabilitada por trozamiento”**. En la ley no se indica el modo como se inhabilita esa capacidad. Los demandantes señalan que esa norma permite el ingreso de semillas *terminator*.

Los demandantes, antes que referirse a un asunto de inconstitucionalidad, critican la objeción, pues en esta se señaló que el trozamiento incrementa el costo de la importación y del producto final, y por indicar que la semilla de un producto transgénico no puede ser sembrada, lo que no corresponde a un análisis por parte de esta Corte.

Indican que el artículo 401 de la Constitución declaró al país libre de cultivos y semillas transgénicas y que solo en caso de interés nacional debidamente fundamentado por el presidente de la república y aprobado por la Asamblea Nacional, se pueden introducir esas semillas, lo que no se produce con el artículo 26 de esta ley.

No se considera en la demanda que en virtud del artículo 26 de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, **al inhabilitarse la semilla no nos encontramos frente al caso previsto en el artículo 401 de la Constitución**, ni nos encontramos en un caso de violación de los artículos 281 numeral 3 y 73 de la Constitución:.

“Art. 281.- La soberanía alimentaria constituye un objetivo estratégico y una obligación del Estado para garantizar que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiado de forma permanente.

Para ello, será responsabilidad del Estado:

3. Fortalecer la diversificación y la introducción de tecnologías ecológicas y orgánicas en la producción agropecuaria.”

“Art. 73.- El Estado aplicará medidas de precaución y restricción para las actividades que puedan conducir a la extinción de especies, la destrucción de ecosistemas o la alteración permanente de los ciclos naturales.

Se prohíbe la introducción de organismos y material orgánico e inorgánico que puedan alterar de manera definitiva el patrimonio genético nacional”.

La disposición impugnada no permite la introducción de semillas transgénicas: lo que señala es que estas deben ser inhabilitadas. No se afecta ni el principio precautorio ni se excluye la restricción para las actividades que pueden conducir a la extinción de especies. Es más, pueden existir mecanismos más eficientes que el trozamiento para inhabilitar semillas, y ello no puede ser excluido en la Ley.

En razón del artículo 401 de la Constitución, el Estado debe regular el uso y desarrollo de biotecnología y prohibir las riesgosas y experimentales. La excepcionalidad es para la semilla transgénica: la Constitución no obliga la inhabilitación por trozamiento y la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria no prohíbe este procedimiento.

d
X

11. Respecto de la demanda contra el **artículo 28** de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, indicamos lo siguiente:

El artículo 28 de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria dispone lo siguiente:

“Art. 28.- Calidad nutricional.- Se prohíbe la comercialización de productos con bajo valor nutricional en los establecimientos educativos, así como la distribución y uso de éstos en programas de alimentación dirigidos a grupos de atención prioritaria.

El Estado incorporará en los programas de estudios de educación básica contenidos relacionados con la calidad nutricional, para fomentar el consumo equilibrado de alimentos sanos y nutritivos.

Las leyes que regulan el régimen de salud, la educación, la defensa del consumidor y el sistema de la calidad, establecerán los mecanismos necesarios para promover, determinar y certificar la calidad y el contenido nutricional de los alimentos, así como también **para restringir la promoción de alimentos de baja calidad, a través de los medios de comunicación”.**

Llama la atención la impugnación a este artículo, no solo porque en la demanda no se indica fundamento alguno, sino porque su texto responde plenamente a las exigencias constitucionales en la materia.

La Constitución establece, además del derecho a la seguridad alimentaria, el deber del Estado de promover de forma prioritaria el desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes, a quienes, entre otros derechos, se les establece de modo directo el de la salud integral y nutrición, lo que consta en los artículos 44, 45 y 46 numeral 1:

“Art. 44.- El Estado, la sociedad y la familia promoverán de forma prioritaria el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes, y asegurarán el ejercicio pleno de sus derechos; se atenderá al principio de su interés superior y sus derechos prevalecerán sobre los de las demás personas.

Las niñas, niños y adolescentes **tendrán derecho a su desarrollo integral**, entendido como proceso de crecimiento, maduración y despliegue de su intelecto y de sus capacidades, potencialidades y



aspiraciones, en un entorno familiar, escolar, social y comunitario de afectividad y seguridad. Este entorno permitirá la satisfacción de sus necesidades sociales, afectivo-emocionales y culturales, con el apoyo de políticas intersectoriales nacionales y locales.”

“**Art. 45.-** Las niñas, niños y adolescentes gozarán de los derechos comunes del ser humano, además de los específicos de su edad. El Estado reconocerá y garantizará la vida, incluido el cuidado y protección desde la concepción.

Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a la integridad física y psíquica; a su identidad, nombre y ciudadanía; a la salud integral y nutrición; a la educación y cultura, al deporte y recreación; a la seguridad social; a tener una familia y disfrutar de la convivencia familiar y comunitaria; a la participación social; al respeto de su libertad y dignidad; a ser consultados en los asuntos que les afecten; a educarse de manera prioritaria en su idioma y en los contextos culturales propios de sus pueblos y nacionalidades; y a recibir información acerca de sus progenitores o familiares ausentes, salvo que fuera perjudicial para su bienestar.

El Estado garantizará su libertad de expresión y asociación, el funcionamiento libre de los consejos estudiantiles y demás formas asociativas.”

“**Art. 46.-** El Estado adoptará, entre otras, las siguientes medidas que aseguren a las niñas, niños y adolescentes:

1. Atención a menores de seis años, **que garantice su nutrición, salud, educación y cuidado diario en un marco de protección integral de sus derechos.**”

En general, el artículo 35 de la Constitución establece el deber estatal de atender de forma prioritaria a las personas que se encuentran en situación de riesgo o vulnerabilidad. Específicamente el numeral 1 del artículo 38 de la Constitución establece el deber del Estado de establecer políticas públicas y programas de atención a las personas adultas mayores para que se arbitren medidas de atención en centros especializados que garanticen su nutrición:

“**Art. 38.-** El Estado establecerá políticas públicas y programas de atención a las personas adultas mayores, que tendrán en cuenta las

diferencias específicas entre áreas urbanas y rurales, las inequidades de género, la étnia, la cultura y las diferencias propias de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades; asimismo, fomentará el mayor grado posible de autonomía personal y participación en la definición y ejecución de estas políticas.

En particular, el Estado tomará medidas de:

1. Atención en centros especializados que garanticen su nutrición, salud, educación y cuidado diario, en un marco de protección integral de derechos. Se crearán centros de acogida para albergar a quienes no puedan ser atendidos por sus familiares o quienes carezcan de un lugar donde residir de forma permanente.”

La restricción a la publicidad en esta materia responde al inciso segundo del artículo 19 de la Constitución que indica:

“Art. 19.- (...)


Se prohíbe la emisión de publicidad que induzca a la violencia, la discriminación, el racismo, la toxicomanía, el sexismo, la intolerancia religiosa o política y toda aquella que atente contra los derechos”.

La prohibición se sustenta no solo en la Constitución, que establece a la ley como fuente de limitación de derechos en sus artículos 11 numeral 3, 132 numeral 1 y 133 numeral 2, sino que es correspondiente con lo señalado en el artículo 29 numeral 2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, toda vez que esa restricción tiene por finalidad proteger el derecho de las personas a la seguridad alimentaria:

“Art. 29.-

2. En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática”.

Dentro de esta falta de fundamento, lo único que se pretende reiterar en la demanda es el rechazable argumento de una inexistente inconstitucionalidad de forma, razón por la cual nos ratificamos en los señalamientos realizados en esta sentencia.





12. En la demanda respecto de la Conferencia Nacional de Soberanía Alimentaria establecida en los artículos 32 a 35 de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, además de las normas establecidas en la primera y segunda disposiciones transitorias, eliminándose por la objeción el Consejo Consultivo para la Soberanía Alimentaria que se establecía en el proyecto aprobado por la Asamblea Nacional, se debe considerar:

Los demandantes señalan que en el proyecto originalmente aprobado se establecían dos órganos de participación social, que se reduce a uno sin justificación suficiente, pues la naturaleza de ambos era diferente sin superposición de funciones. Asimismo, estiman inadecuado el señalamiento realizado en la objeción de que el Consejo Consultivo equivalía a un Consejo nacional de igualdad.

Más allá de esos señalamientos, la Constitución no obliga que existan dos órganos en la materia, razón por la cual el establecimiento de solo la Conferencia Nacional de Soberanía Alimentaria (próximamente Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria) no vulnera la Constitución, menos aún si se pretende insistir en que el presidente de la república, en base a la objeción, contraría y suplanta la función legislativa por el querer ejecutivo.

Las normas contenidas en la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria y que serían afectadas por la reforma (con o sin el texto alternativo producto de la objeción parcial) no violan la Constitución. No se vulnera la Constitución en el artículo 32 reformado de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria porque la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria sea adscrita al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, o sea un consejo sectorial ciudadano dentro de esa cartera de Estado; todo lo contrario, es un espacio de participación ciudadana que debe ser fomentado e incentivado, según el artículo 204 de la Constitución, que es a lo que responde esta disposición.

Tampoco se vulnera la Constitución por la integración de la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria en el artículo 33 reformado de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, como tampoco ocurre en el original artículo 33 y el Consejo Nacional de Soberanía Alimentaria, pues en estos casos se establecen representantes de la ciudadanía (organizaciones de la sociedad civil, universidades, consumidores, pequeños y medianos productores, organizaciones campesinas, etcétera) que con la reforma

serán nombrados por concurso y con criterios de equidad de género, con igualdad de oportunidades a los discapacitados y participación intergeneracional e interregional.

Las facultades de la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria, en el artículo 34 reformado de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, son básicamente de recomendación y elaboración de propuestas, con un amplio proceso de participación en su debate, para la elaboración de anteproyectos de ley sobre uso y acceso de tierras, territorios, comunas, agrobiodiversidad y semillas, desarrollo agrario, agroindustria y empleo agrícola, entre otros, reconociendo que la iniciativa corresponde a los entes señalados en el artículo 134 de la Constitución, además de propuestas de normas secundarias para garantizar el cumplimiento de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria. Con ello se siguen los lineamientos del original artículo 34 de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria que es objeto de demanda.

Tampoco viola la Constitución el señalamiento que las propuestas serán remitidas al ministerio del ramo y que los proyectos de ley se remiten a la Asamblea Nacional en caso de proyectos de ley, lo que es natural conforme las disposiciones de la Constitución, asunto que se aclara en el artículo 35 reformado de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria respecto de la disposición original.

No es inconstitucional la primera disposición transitoria de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria que determina plazo para nombrar a los miembros de la Conferencia Nacional de Soberanía Alimentaria, los que en efecto ya fueron nombrados, cuyos integrantes conformarán al Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria en los términos de la tercera disposición transitoria de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria.

Tampoco es inconstitucional el plazo contenido en la segunda disposición transitoria de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria para que la Conferencia Nacional de Soberanía Alimentaria elabore las propuestas de ley que le corresponden, plazo que es ampliado por la primera disposición transitoria de la Ley reformativa a la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria.

La demanda reitera que el fundamento de la inconstitucionalidad de estas normas es que el Presidente de la República ha contrariado el querer legislativo



en virtud del veto, argumento que es insostenible en nuestro sistema constitucional de formación de la ley, como hemos indicado anteriormente.

13. Respecto de la demanda contra la **disposición derogatoria primera** de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, indicamos lo siguiente:

La disposición derogatoria primera de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria establece lo siguiente:

“Primera.- Deróguese la Ley No. 41 de Seguridad Alimentaria y Nutricional, publicada en el Registro Oficial 259 de 27 de abril de 2006”.

El pretendido fundamento de inconstitucionalidad es que en el proyecto inicialmente aprobado por la Asamblea Nacional se derogaban los artículos de la Ley de Seguridad Alimentaria que se opongan a la presente.

Los demandantes intentan sustentar la inconstitucionalidad, **invocando disposiciones del Código Civil**, lo que resulta inaceptable.

Incluso yendo a esas normas del Código Civil, la disposición derogatoria primera del proyecto original resultaba inútil y antitécnica, porque conforme el artículo 37 inciso tercero del Código Civil, indica que la derogatoria es tácita cuando la nueva ley contiene disposiciones incompatibles con la anterior. Entonces, decir en una disposición derogatoria que se derogan las normas incompatibles con la nueva ley refleja una inutilidad difícil de discutir. Las disposiciones derogatorias deben contener derogaciones expresas, por lo cual el artículo 136 obliga a hacer esa indicación:

“**Art. 136.-** Los proyectos de ley deberán referirse a una sola materia y serán presentados a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional con la suficiente exposición de motivos, el articulado que se proponga y **la expresión clara de los artículos que con la nueva ley se derogarían** o se reformarían. Si el proyecto no reúne estos requisitos no se tramitará”.

El proyecto de ley originalmente aprobado por el legislador incurría en esa omisión, lo que es corregido por el presidente de la república a través de la objeción: señalar en forma clara, sin ambigüedades, que la antigua Ley de Seguridad Alimentaria se deroga por la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria.

El argumento sigue siendo en la demanda el insostenible señalamiento de que el presidente de la república ha contrariado el querer legislativo en virtud del veto.

14. Respecto de **NORMAS CONEXAS** a las contenidas en la infundada demanda de inconstitucionalidad a la que nos referimos, indicamos lo siguiente:

Ciertamente esta Corte Constitucional puede pronunciarse respecto de normas que no son objeto expreso de demanda de inconstitucionalidad, según lo establece el numeral 3 del artículo 436 de la Constitución:

“Art. 436.- La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones:

3. Declarar de oficio la inconstitucionalidad **de normas conexas**, cuando en los casos sometidos a su conocimiento concluya que una o varias de ellas son contrarias a la Constitución”.

No toda disposición de un texto normativo se puede estimar conexas a las normas demandadas. La Corte Constitucional, en su jurisprudencia, ha determinado que son conexas los “preceptos sistemáticamente conectados con la norma inexecutable”, es decir, que sean parte del fundamento o se fundamenten en la norma impugnada, tal como se indicó en la sentencia N.º 003-09-SIN-CC:

“Conforme lo establecido en el numeral 3 del artículo 436 de la Constitución de la República, constituye un deber jurídico de la Corte Constitucional declarar la inconstitucionalidad de normas conexas, es decir, que declarada la inconstitucionalidad de una norma, se declaran igualmente inconstitucionales **aquellos preceptos sistemáticamente conectados a la norma inexecutable, con independencia de que hayan sido o no impugnados** por el demandante.

En el caso sub iudice, es evidente que se debe analizar la constitucionalidad de algunas normas no invocadas en la demanda, pero que **al formar parte del fundamento** del pronunciamiento del Señor Procurador General del Estado, **obligan al pronunciamiento de esta Corte”**.

En este caso, las normas conexas son: el Decreto Ejecutivo N.º 1442, publicado en el Registro Oficial N.º 479 del 2 de diciembre del 2008, que se conecta con el



demandado artículo 16 de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria y **que no es inconstitucional** por las mismas razones expresadas en esta sentencia, y el Reglamento para el Funcionamiento de la Conferencia Nacional de Soberanía Alimentaria publicado en el Registro Oficial N.º 171 del 14 de abril del 2010.

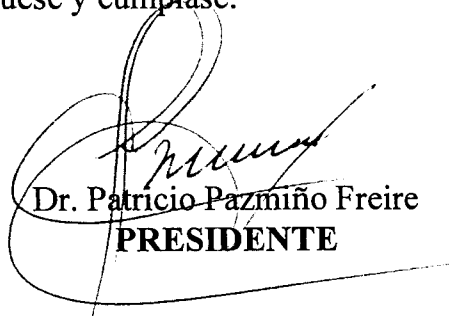
Las demás normas de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria no son conexas a las demandadas, pues no fundamentan ni se fundamentan en las normas impugnadas en la demanda y, por tanto, no existen argumentos de defensa esgrimidos por los demandados que se apliquen a otras disposiciones de esa Ley Orgánica.

III. 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, para el período de transición, expide la siguiente:

SENTENCIA

1. Negar la demanda de acción pública de inconstitucionalidad planteada.
2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.



Dr. Patricio Pazmiño Freire
PRESIDENTE


Dra. Marcía Ramos Benalcázar
SECRETARIA GENERAL

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, con ocho votos de los

doctores: Roberto Bhrunis Lemarie, Patricio Herrera Betancourt, Hernando Morales Vinueza, Ruth Seni Pinoargote, Fabián Sancho Lobato, Manuel Viteri Olvera, Edgar Zárate Zárate y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia del doctor Alfonso Luz Yunes, en sesión extraordinaria del veintiuno de junio del dos mil doce. Lo certifico.


Dra. Marcia Ramos Benalcázar
SECRETARIA GENERAL

MRB/msb/ccp


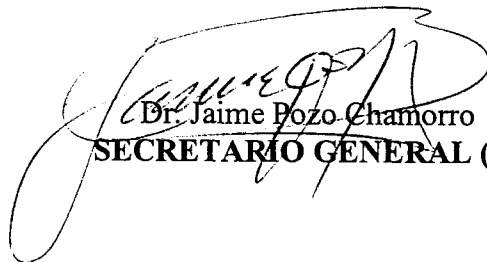


CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

documentos cincuenta y tres - 293 - f

CAUSA 0062-09-IN

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue suscrita por el doctor Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día martes 31 de julio de dos mil doce a las 12h30.- Lo certifico.


Dr. Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL (E)

JPCH/lcca