

Quito, D.M., 12 de enero de 2022

CASOS No. 22-17-IN Y ACUMULADOS

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

SENTENCIA

Tema: Esta sentencia analiza la constitucionalidad de varias disposiciones de la Ley Orgánica de Agrobiodiversidad, Semillas y Fomento de la Agricultura Sustentable y concluye que determinadas partes de los artículos 35 y 56 son inconstitucionales por el fondo y la forma, respectivamente. Además, la Corte declara la constitucionalidad condicionada de los artículos 35 y 55.1 y la constitucionalidad condicionada aditiva del numeral 28 de la disposición general tercera de dicha Ley.

I. Antecedentes procesales	2
II. Competencia	3
III. Normas impugnadas	3
IV. Pretensión y fundamentos	6
A. Caso No. 22-17-IN	6
B. Caso No. 33-17-IN	7
C. Caso No. 37-17-IN	8
D. Caso No. 44-17-IN	9
E. Caso No. 53-17-IN	10
F. Caso No. 55-17-IN	11
V. Sobre las medidas cautelares solicitadas	19
VI. Contestaciones de las entidades accionadas	19
A. Asamblea Nacional	19
B. Presidencia de la República	23
C. Procuraduría General del Estado	24
VII. Intervenciones en audiencia	24
VIII. Amici curiae presentados	25
IX. Consideraciones previas	26
X. Análisis constitucional	27
A. Control formal	27
B. Control material	31
B.1. Análisis del artículo 35 de la LOASFAS	31
B.2. Análisis del artículo 24 de la LOASFAS	33
B.3. Análisis de los artículos 25 y 32 de la LOASFAS	34
B.4. Análisis del artículo 26 de la LOASFAS	37
B.5. Análisis del artículo 37 de la LOASFAS	38

B.6.	Análisis de los artículos 48, 49.1 y 50.c de la LOASFAS	42
B.7.	Análisis del artículo 55.1 de la LOASFAS	45
B.8.	Análisis del artículo 55 en sus numerales 2.f y 3.b de la LOASFAS	47
B.9.	Análisis del artículo 60 de la LOASFAS	48
B.10.	Análisis del numeral 28 de la disposición general tercera de la LOASFAS	51
B.11.	Análisis del numeral 33 de la disposición general tercera de la LOASFAS	54
XI.	Decisión	56

I. Antecedentes procesales

1. El 9 de junio de 2017, Richard Steveens Intriago Barreno, por sus propios derechos y por los derechos que representa como presidente de la Federación de Centros Agrícolas y Organizaciones Campesinas del Litoral (“FECAOL”), presentó una demanda de acción pública de inconstitucionalidad del artículo 56 de la Ley Orgánica de Agrobiodiversidad, Semillas y Fomento de la Agricultura Sustentable (“LOASFAS”), publicada en el Registro Oficial No. 10, Suplemento, de 8 de junio de 2017. El caso fue signado con el número 22-17-IN y fue admitido a trámite por la Sala de Admisión el 16 de agosto de 2017.
2. El 4 de julio de 2017, Elizabeth Bravo, miembro de Acción Ecológica y coordinadora de la Red por una América Latina Libre de Transgénicos, presentó una demanda de acción pública de inconstitucionalidad del artículo 56 de la LOASFAS. El caso fue signado con el número 33-17-IN y fue admitido a trámite el 16 de agosto de 2017 por la Sala de Admisión, la cual dispuso su acumulación al caso 22-17-IN
3. El 13 de julio de 2017, Carlos Pérez Guartambel y Blanca Chancoso, en sus calidades de presidente y vicepresidenta del Ecuador Runakunapak Rikcharimuy (“ECUARUNARI”) presentaron una demanda de acción pública de inconstitucionalidad del artículo 56 de la LOASFAS. El caso fue signado con el número 37-17-IN y fue admitido a trámite el 16 de agosto de 2017 por la Sala de Admisión, la cual dispuso su acumulación al caso 22-17-IN.
4. El 14 de agosto de 2017, Jorge Herrera Morocho, en su calidad de presidente de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (“CONAIE”) y por sus propios derechos, presentó una demanda de acción pública de inconstitucionalidad del artículo 56 de la LOASFAS. El caso fue signado con el número 44-17-IN y fue admitido a trámite el 2 de octubre de 2017 por la Sala de Admisión, la cual dispuso su acumulación al caso 22-17-IN.
5. El 27 de septiembre de 2017, Ramiro Avila Santamaría, Víctor Rivadeneira Cabezas, Felipe Castro León, María Dolores Miño Buitrón, Mario Melo Cevallos y Claudia Storini presentaron una demanda de acción pública de inconstitucionalidad del artículo 56 de la LOASFAS. El caso fue signado con el número 53-17-IN y admitido

a trámite el 26 de marzo de 2018 por la Sala de Admisión, la cual dispuso su acumulación al caso 22-17-IN.

6. El 19 de octubre de 2017, José Ernesto Tapia, Sylvia Bonilla Bolaños, María Fernanda Meneses Ballesteros, José Guillermo Rafael Rivadeneira Serrano, José Marcelo Aizaga Clavijo y Roberto Gortaire Amézcuca presentaron una demanda de acción pública de inconstitucionalidad de los artículos 24, 25, 26, 28, 32, 33, 35, 48, 49.1, 50.c, 55.1, 55.2.e y f, 55.3.b, 56 y la disposición general tercera en sus numerales 28 y 33 de la LOASFAS. El caso fue signado con el número 55-17-IN y admitido a trámite el 16 de noviembre de 2017 por la Sala de Admisión, la cual dispuso su acumulación al caso 22-17-IN.
7. El 6 de septiembre de 2017, según el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional, el conocimiento de estas causas correspondió a la jueza Roxana Silva Chicaíza, quien avocó conocimiento el 8 de septiembre de 2017.
8. El 14 de mayo de 2018, se llevó a cabo la audiencia pública convocada por la entonces jueza sustanciadora. Posteriormente, el 31 de julio del mismo año, se celebró otra audiencia ante el Pleno de la Corte Constitucional.
9. Después de haberse posesionados los actuales jueces y juezas constitucionales, el 9 de julio de 2019, el Pleno de la Corte Constitucional efectuó el sorteo para la sustanciación de estas causas acumuladas, las cuales correspondieron su conocimiento al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez, quien avocó conocimiento mediante providencia de 12 de noviembre de 2021.

II. Competencia

10. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto por el artículo 436.2 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”), en concordancia con los artículos 75.1.d y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

III. Normas impugnadas

11. Las causas acumuladas identifican como disposición normativa impugnada el artículo 56 de la LOASFAS. Por su parte, la causa No. 55-17-IN, además de dicho artículo, cuestiona la constitucionalidad de los artículos 24, 25, 26, 28, 32, 33, 35, 48, 49.1, 50.c, 55.1, 55.2 literales e) y f), 55.3.b, y los numerales 28 y 33 de la disposición general tercera del mismo cuerpo normativo.
12. Según lo dispone el artículo 91.1.a de la LOGJCC, se transcriben los artículos cuya constitucionalidad se impugna:

Art. 24.- De la regulación interna de calidad de semillas y sus productos. Para garantizar la calidad de las semillas y productos las personas naturales y jurídicas, organizaciones de productores de semilla tradicional que se dedican al comercio de semillas, podrán establecer procesos y mecanismos participativos de regulación interna, de conformidad con los criterios técnicos que para el efecto establezca la Autoridad Agraria Nacional.

Esta Autoridad en coordinación con los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales, fomentará y apoyará la organización y funcionamiento de estos procesos y mecanismos participativos.

Art. 25.- De los sistemas de producción de semillas. Para efectos de la aplicación de la presente Ley, se reconocerán los siguientes sistemas de producción y calificación de semillas:

a) Sistema no convencional de semillas: Es un sistema tradicional practicado por personas naturales o jurídicas, colectivos; comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades que producen, reproducen, intercambian, comercializan, prestan y mantienen su propia semilla, bajo múltiples modalidades. Genera semilla campesina que a su vez comprende las semillas nativa y tradicional.

b) Sistema Convencional de Semillas: Es un sistema basado en la certificación de semillas. Está sujeto a regulación por parte del Estado. Genera semilla certificada.

Art. 26.- Medidas de protección fitosanitaria. El Estado garantizará e implementará las medidas de protección fitosanitaria para el acceso, intercambio y comercialización de semilla, de conformidad con la Ley.

Art. 32.- Control fitosanitario. Tanto la semilla nativa como la semilla tradicional, podrán ingresar al mercado de semilla de producción convencional, siempre que cumplan con las normas fitosanitarias vigentes.

Art. 35.- De la investigación de semilla certificada. El Estado promoverá y apoyará la investigación de semilla para conservar y mantener los cultivos existentes, la generación, introducción y evaluación de nuevos cultivos y la generación de nuevas tecnologías a través de las entidades especializadas en este sector, promoviendo la participación de las personas naturales, jurídicas, públicas, privadas y comunitarias. Así mismo facilitará la importación de muestras de material genético experimental con fines de investigación, sin perjuicio de la aplicación de las normas fitosanitarias vigentes.

Art. 37.- Del fomento e incentivos. La Autoridad Agraria Nacional, establecerá políticas y generará estímulos e incentivos para la producción sostenible de semillas certificadas en favor de organizaciones o comunidades campesinas y empresas de semillas, especialmente de pequeños y medianos productores, orientados a garantizar la soberanía y seguridad alimentarias.

La Autoridad Agraria Nacional debe incluir en el Plan Nacional de Semillas, proyectos de asistencia técnica, capacitación, innovación tecnológica, e infraestructura para incrementar la producción de semilla certificada.

Los organismos del crédito público, dispondrán de instrumentos financieros en condiciones preferenciales y adaptados a los procesos de producción de semillas, en favor de los pequeños y medianos productores agrícolas y de las organizaciones y empresas productoras de semillas. Todo crédito deberá contar con seguro agrícola.

También promoverá programas de innovación, productos y accesos a líneas de crédito en condiciones preferenciales en favor de los pequeños y medianos productores agrícolas y de las organizaciones y empresas semilleras para fortalecer y estimular los sistemas de producción y comercialización de semillas certificadas.

Art. 48.- Agricultura Sustentable. *Para efectos de aplicación de esta Ley, se entiende por agricultura sustentable a los sistemas de producción agropecuaria que permiten obtener alimentos de forma estable, saludable, económicamente viable y socialmente aceptable, en armonía con el medio ambiente y preservando el potencial de los recursos naturales productivos, sin comprometer la calidad presente y futura del recurso suelo, disminuyendo los riesgos de degradación del ambiente y de contaminación física, química y biológica de los productos agropecuarios.*

Constituyen modelos de agricultura sustentable: la agroecología, agricultura orgánica, agricultura ecológica, agricultura biodinámica, agricultura biointensiva, permacultura, agricultura sinérgica, bosque de alimentos, agricultura natural, y otras que se establezcan.

Art. 49.- Prácticas y tecnologías. *Constituyen prácticas y tecnologías de agricultura sustentable, destinadas al uso de alternativas de innovación tecnológica, que debe fomentar el Estado las siguientes: (...)*

l) Incrementar y optimizar la productividad agrícola de forma sostenible y permanente (...)

Art. 50.- Fomento e incentivos de las buenas prácticas. *A fin de apoyar e impulsar el trabajo agrícola de los productores que desarrollan sistemas de agricultura sustentable, orientados a garantizar la seguridad y soberanía alimentarias, el Estado a través de la Autoridad Agraria Nacional realizará las siguientes acciones: (...)*

c) Desarrollará y ejecutará programas de ampliación de la producción, agroindustria, comercialización y exportación de productos generados por estos sistemas de producción agrícola (...)

Art. 55.- De las infracciones. *Las infracciones a esta Ley se clasifican en leves, graves y muy graves.*

1. Comete infracción leve, quien haga publicidad de los cultivares que no cumplan las características aprobadas por la Autoridad Agraria Nacional.

2. Constituyen infracciones graves: (...)

e) No advertir en el empaque que las semillas en el contenidas, han sido tratadas con sustancias químicas no aptas para el consumo humano, para controlar plagas y enfermedades; y,

f) Incumplir los parámetros técnicos y de calidad conforme a la Ley y a su reglamento (...)

3.- Constituyen Infracciones muy graves: (...)

b) Obstaculizar o impedir la labor que cumple el personal autorizado por el organismo rector en materia de recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura y semillas, en acatamiento a las disposiciones establecidas en la presente Ley y su Reglamento...

Art. 56.- Semillas y cultivos transgénicos. *Se permite el ingreso de semillas y cultivos transgénicos al territorio nacional, únicamente para ser utilizados con fines*

investigativos. En caso de se (sic) requiera el ingreso para otros fines distintos, se deberá seguir el procedimiento establecido en la Constitución para tal efecto. Constituyen infracciones especiales muy graves, el ingreso o uso no autorizado de semillas y cultivos genéticamente modificados para cualquier fin que no sea el de investigación científica.

DISPOSICIÓN GENERAL TERCERA.- *Para los fines de esta Ley se utilizarán las siguientes definiciones, las mismas que podrán ser actualizadas por la Autoridad Agraria Nacional mediante Acuerdo Ministerial. (...)*

28. Semilla de calidad: Son el conjunto de características mínimas que debe tener una semilla en sus componentes genético, fisiológico, físico y fitosanitario, analizada por un laboratorio de semilla; (...)

33. Soberanía alimentaria: Es un objetivo estratégico y una obligación del Estado para garantizar el derecho de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades a acceder a alimentos nutritivos y culturalmente adecuados, accesibles, producidos de forma sostenible y ecológica;

IV. Pretensión y fundamentos

A. Caso No. 22-17-IN

13. El accionante Richard Steveens Intriago Barreno considera que el artículo 56 de la LOASFAS es inconstitucional debido a que es contrario a los artículos 15, 281 numerales 8 y 13, 284, 410 y 413 de la CRE.
14. El accionante alega que la introducción de semillas transgénicas traería consigo un cambio del sistema para pasar de una soberanía alimentaria a una “*dependencia alimentaria*”. Esto sucedería porque señala que la producción de alimentos ha estado basada en el uso de semillas criollas y nativas que forman parte de la vida y la cultura ancestral de los campesinos, lo cual sería cambiado por el uso de semillas transgénicas que tienen patentes públicas y/o privadas. Indica también que el uso de estas semillas rompería con la diversidad de cultivos existentes en el país, al generar contaminación en el banco genético de las semillas nativas, porque a pesar de que las semillas transgénicas puedan estar en parcelas de investigación, no existe control sobre el viento o los insectos que pueden polinizar.
15. También manifiesta que los transgénicos son una tecnología que mezcla diferentes especies, lo cual vulnera el derecho a consumir alimentos sanos y de calidad. Igualmente, indica que resulta peligroso para la salud porque la mayoría de transgénicos son resistentes a herbicidas –como el glifosato–, y su uso resulta contaminante para el suelo y los ríos.
16. Finalmente, el accionante indica que la producción de transgénicos es masiva, lo que despoja a las personas campesinas de la producción agroalimentaria y afecta la producción diversificada de alimentos. Esto obligaría a la “*cultura de producción de un solo cultivo (el transgénico)*.”

B. Caso No. 33-17-IN

17. La accionante Elizabeth Bravo considera que el artículo 56 de la LOASFAS es inconstitucional debido a que es contrario a los artículos 15 segundo inciso, 71 primer inciso, 73 segundo inciso, 276.4, 283 primer inciso, 284.4, 319 segundo inciso, 385 primer inciso, 395.4 y 401 de la CRE.
18. La accionante manifiesta que la experimentación con transgénicos viola los derechos de la naturaleza, porque *“promueve un modelo que afecta la naturaleza y su capacidad de regeneración”*. Señala que los transgénicos son resistentes a los herbicidas –especialmente al glifosato– y que esto ha permitido una expansión de estos cultivos; además, que su uso causa contaminación e impide la regeneración de los ecosistemas.
19. Indica también que la experimentación con transgénicos resistentes a herbicidas *“interfiere con el ciclo de nutrientes”* porque afecta a microorganismos que juegan papeles importantes en los ciclos vitales biológicos. Al respecto, indica que la propiedad insecticida *“no es una de sus funciones naturales”* y genera impactos inesperados en las plantas y en otros organismos. Coloca el ejemplo de los cultivos *Bt* que pueden producir sus propios insecticidas –a través de toxinas Cry¹–, los cuales destruyen el tracto digestivo de insectos y nematodos, y detalla los efectos sobre las abejas expuestas a este tipo de toxinas. Indica también que los cultivos transgénicos insecticidas afectan a insectos benéficos y útiles para la agricultura y la vida microbiana del suelo, así como pueden entrar en las cadenas alimenticias, lo que eventualmente podría afectar a los seres humanos.
20. La accionante, además, alega que el demandado artículo 56 de la LOASFAS quebranta el régimen de prohibiciones establecido por la CRE. Señala que esta norma incurre en prohibiciones expresas de la Constitución en cuanto a la introducción de organismos susceptibles de afectar el patrimonio genético nacional (artículo 73, inciso segundo), el uso de tecnologías experimentales nocivas y de organismos modificados perjudiciales para los ecosistemas (artículo 15), y la aplicación de biotecnologías riesgosas o experimentales (artículo 401). Por este motivo, señala que el artículo demandado *“vulnera los principios en los que se funda [el] Estado Social de Derecho (rule of law) diseñado en la Constitución de Montecristi”* respecto a lo contenido en su preámbulo sobre *“una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, el sumak kawsay”*.
21. La accionante manifiesta que uno de los fines del Estado según la CRE es *“proteger el patrimonio natural y cultural del país”* (artículo 3 numeral 7). Indica que esto debe ser interpretado sistemáticamente con otros artículos como la recuperación y conservación de la naturaleza como objetivo del régimen económico (artículo 276 numeral 4), la armonía con la naturaleza en la construcción de políticas económicas

¹ La demanda señala: *“La denominación Bt deriva de la bacteria Bacillus thuringiensis, una bacteria que normalmente habita el suelo y cuyas esporas contienen proteínas tóxicas insecticidas.”* Estas proteínas serían las denominadas Cry. Fojas 3 a 16 del expediente del caso No. 33-17-IN.

(artículo 283), el desincentivo de toda forma de producción que atente contra los derechos de la naturaleza y de los colectivos que dependen de ella (artículo 319), así como al deber de conservación de la biodiversidad y de la capacidad de resiliencia (artículo 395 numeral 1), el respeto de los límites biofísicos de la naturaleza en la configuración de las políticas (artículo 284 numeral 4), y la promoción de sistemas de ciencia y tecnología respetuosos de los saberes ancestrales, el ambiente y la naturaleza (artículo 385). De tal forma, es posible concluir “*que la ley objetada es abiertamente inconstitucional*”.

22. Por último, indica que “[l]as semillas transgénicas no están diseñadas para apoyar a la agricultura campesina, orgánica o ecológica, sino para hacer más eficaz la agricultura industrializada”. Así, la agricultura transgénica no puede coexistir con la agricultura sostenible, pues la manipulación genética amenaza el delicado equilibrio de un ecosistema.

C. Caso No. 37-17-IN

23. El accionante Carlos Pérez Guartambel y la accionante Blanca Chancoso consideran que el artículo 56 de la LOASFAS es inconstitucional debido a que es contrario a los artículos 14, 15, 32, 84, 281, 396, 400, 401 y a los derechos de la naturaleza (artículos 71 al 74) de la CRE.
24. En la demanda, exponen que al introducir semillas transgénicas es imposible evitar la contaminación genética y que la inclusión de este artículo después del veto presidencial correspondió al “*cabildeo interesado de las transnacionales*”, lo que conllevaría “*la inminente apertura, sin trabas legales, al ingreso y empleo de transgénicos en el país*”; a su vez, indican que este artículo contradice el reconocimiento de los derechos a la naturaleza. Señalan también que la permisión introducida en el artículo 56 de la LOASFAS no tiene coherencia con los considerandos de la propia ley.
25. Refieren que el ingreso de semillas transgénicas, inicialmente para investigación, “*termina por instalar un sistema lesivo de vulneración y creciente*” de derechos fundamentales como la soberanía alimentaria, los derechos la naturaleza, a un ambiente sano, a la salud y las garantías constitucionales sobre las políticas públicas. Al respecto, alegan:
- 25.1. La soberanía alimentaria sería afectada por cuanto se encuentra amenazada y comprometida “*desde el momento en que las empresas foráneas monopólicas (...) determinarán que el proceso de producción alimenticia en el país tenga que utilizar necesariamente semillas genéticamente modificadas*”, las cuales serían dañinas para la salud y la naturaleza.
- 25.2. Los derechos a la naturaleza serían amenazados por la autorización legal para el ingreso de semillas y cultivos transgénicos, a pesar de que es obligación del Estado el cumplir y hacer cumplir la prohibición de introducir organismos y

material orgánico e inorgánico que puedan alterar de manera definitiva el patrimonio genético natural. Además, es obligación del Estado el adoptar políticas y medidas oportunas que eviten impactos ambientales negativos cuando exista certidumbre del daño y aun cuando no exista, sino la duda y falta de evidencia científica sobre el impacto ambiental de alguna acción u omisión, como en el caso de la introducción de semillas transgénicas.

25.3. Sobre el ambiente sano, indican que el artículo impugnado contradice la declaración constitucional sobre el interés público de la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la prevención del daño ambiental, debido a que dichos lineamientos de política pública rompen la prohibición de introducir organismos genéticamente dañinos para la salud o que atenten contra la soberanía alimentaria.

25.4. El derecho a la salud, al estar relacionado con derechos como la alimentación y el ambiente sano, estaría en riesgo puesto que citan que los transgénicos conllevan el aumento del uso de herbicidas “*altamente tóxicos*” y que ocasionan que las plagas se vuelvan más resistentes.

25.5. Sobre las garantías constitucionales de las políticas públicas señalan que estas están enfocadas “*para asegurar la observancia de derechos constitucionales*”, y que la disposición demandada no es coherente con la conservación de la biodiversidad, ni el patrimonio genético del país.

26. Por último, como medidas provisionales, solicitan que se suspenda los efectos del artículo demandado y que se prohíba provisionalmente el ingreso de semillas y cultivos transgénicos.

D. Caso No. 44-17-IN

27. El accionante Jorge Herrera Morocho considera que el artículo 56 de la LOASFAS es inconstitucional debido a que es contrario a los artículos 13, 14, 15, 57 numerales 8 y 12, 73, 281.6, 400, 401 y 402 de la CRE.

28. El accionante describe el proceso de creación de la LOASFAS, incluyendo el proceso de consulta prelegislativa y la objeción parcial del proyecto por parte de la Presidencia de la República que modificó los artículos 56 y 57 de este cuerpo normativo.

29. Sobre la contradicción con el artículo 401 de la CRE, el accionante indica que este artículo ordena que exista un “*interés nacional debidamente fundamentado*” para la introducción de semillas y plantas transgénicas, pero la objeción presentada por el entonces presidente de la República no habría cumplido con este parámetro y no mantiene “*el espíritu de la norma constitucional*”, para lo cual el accionante transcribe la fundamentación que realizó:

“Respecto de la prohibición tajante para el ingreso al país de semillas y cultivos transgénicos contenida en el artículo objetado, es importante que se tenga en cuenta la utilidad de estos con fines específicos de investigación, de tal forma que se logre mantener el espíritu de la norma constitucional contenida en el artículo 401 de la Carta Magna, que declara de manera genérica al Ecuador como un país libre de semillas y cultivos transgénicos por razones de salud pública e interés social, pero dejando abierta la posibilidad de su ingreso exclusivamente para realizar estudios de carácter científico que coadyuven al desarrollo del país.”

30. Así, indica que el artículo 401 de la CRE *“no deja abierta la posibilidad del ingreso de transgénicos para fines netamente de investigación (...)”*; recalca que el texto de este artículo obliga a que el Estado debe regular *“bajo estrictas normas de bioseguridad, el uso y el desarrollo de la biotecnología moderna y sus productos”*, y que *“prohíbe la aplicación de biotecnologías riesgosas o experimentales”*. Señala también que al analizar las experiencias del uso de la biotecnología en otros países latinoamericanos es posible verificar que es *“una tecnología riesgosa para la salud pública y el ambiente”*.
31. Respecto de la soberanía alimentaria, señala que es obligación del Estado garantizar el *“acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos que preferentemente sean producidos a nivel local”*, ya que, la alimentación es parte de la cultura e identidad de los pueblos. Por lo tanto, la semilla *“debe permanecer libre y ser soberana”*, para *“no afectar o eliminar los procesos culturales”* que implican el cultivo y la alimentación.
32. Sobre la salud, el accionante menciona que es un derecho ligado con la alimentación. Además, que el principio constitucional de precaución no estaría siendo observado, ya que este debería aplicarse incluso en caso de duda *“cuando no existe evidencia científica”* sobre un posible daño, para así *“precautelar la salud humana y la soberanía alimentaria de todos los ecuatorianos”*. De tal forma, el ingreso de cultivos y semillas transgénicas significaría un *“retroceso para nuestra salud pública, y la salud del ambiente (...) al menoscabar y anular injustificadamente el ejercicio de derechos”*. Concluyen señalando que, el artículo 56 de la LOASFAS carece de eficacia jurídica por contradecir las disposiciones constitucionales señaladas, ya que estas últimas son de mayor jerarquía normativa.

E. Caso No. 53-17-IN

33. Los accionantes Ramiro Avila Santamaría, Víctor Rivadeneira Cabezas, Felipe Castro León y Mario Melo Cevallos y las accionantes María Dolores Miño Buitrón y Claudia Storini consideran que el artículo 56 de la LOASFAS es inconstitucional por la forma debido a que es contrario a los artículos 1, 57.17, 95, 103, 104, 105, 136, 138 y 401 de la CRE. Así, indican que el artículo 56 viola tres principios *“por la inobservancia al procedimiento constitucional”*, los cuales son: i) el principio democrático legislativo respecto de la consulta prelegislativa; ii) la unidad de materia; y, iii) la inobservancia procedimental del requisito de fundamentación.

34. Para su fundamentación, describen el proceso legislativo que tuvo la LOASFAS, así como describen los temas sustantivos que fueron materia de la consulta prelegislativa –aprobada en junio de 2016–, los cuales fueron: el diálogo de saberes y conocimientos ancestrales, la agrobiodiversidad y semillas y la garantía de derechos y participación social. De esta manera, indican que el veto del entonces presidente de la República añadió “*un artículo permisivo al ingreso de semillas transgénicas en el territorio nacional*” lo cual “*no fue consensuado con los diferentes actores parte de la construcción del proyecto de Ley, violando así el proceso legislativo constitucionalmente reconocido*”. Señalan, entonces, que la inclusión del artículo impugnado no considera que “*las organizaciones sociales participantes del proceso prelegislativo mantuvieron el criterio que el Ecuador esté libre de cultivos y semillas transgénicas*”. Así, alegan que la inobservancia por parte del Ejecutivo de los consensos alcanzados en la consulta prelegislativa sería un elemento que no ha sido analizado por la Corte Constitucional y que debe ser objeto de control formal de constitucionalidad por la violación de los artículos 1, 57.17 y 95 de la CRE.
35. Sobre la unidad de materia, manifiestan que el Ejecutivo se habría extralimitado en sus atribuciones al incluir una materia que no estaba contemplada en el proyecto de ley, la cual es la permisión del ingreso de cultivos y semillas transgénicas, ya que, el límite de su facultad de colegislar corresponde a “*no establecer materia que no hayan sido tratadas en el proyecto*” (sic). Además, indican que el espíritu de la ley se mantenía con la disposición anterior a la objeción parcial presidencial, ya que, este buscaba garantizar que el país sea libre de transgénicos. Sin embargo, al objetar el artículo 56, el Ejecutivo “*agrega un articulado permisivo a los transgénicos en el capítulo que justamente sanciona a los mismos*”, por ser incluido en el capítulo de infracciones y sanciones por introducción de transgénicos. Por lo tanto, señalan que con esta objeción existió una vulneración a los artículos 136 y 138 de la CRE.
36. Sobre el requisito de fundamentación en cuanto a la declaratoria de interés nacional, alegan que el Ejecutivo no solicitó esta declaratoria y tampoco realizó una fundamentación debida. Citan la argumentación dada por el entonces presidente de la República (párrafo 29 *supra*), y señalan que la investigación científica es el único argumento usado, el cual resulta “*utilitario [y] no basta para poner en riesgo la salud y la vida de las personas que habitamos en el Ecuador*”. Además, indica que la investigación tampoco justifica el carácter de interés nacional, ni establece otras delimitaciones, con lo cual se contraría el artículo 401 de la CRE.

F. Caso No. 55-17-IN

37. Las accionantes Sylvia Bonilla Bolaños y María Fernanda Meneses Ballesteros y los accionantes José Ernesto Tapia, José Rivadeneira Serrano, José Marcelo Aizaga Clavijo y Roberto Gortaire Amézcuá consideran que los artículos 24, 25, 26, 32, 35, 37, 48, 49.1, 50.c, 55.1, 55.2 literales e) y f), 55.3.b, 56 y los numerales 28 y 33 de la disposición general tercera de la LOASFAS son inconstitucionales debido a que son contrarios a los artículos 1, 3.1, 11 numerales 1 y 2; 13, 14, 15, 21, 25, 28, 32, 52, 57 numerales 1, 2, 4, 6, 8, 9, 10, 12 y 17; 66 numerales 3.d, 4, 5, 15 y 17; 71, 73, 82,

83.6, 276.4, 277.6; 281 numerales 3, 4, 5 y 6; 284.8, 336, 341, 387 numerales 2 y 4; 395 numerales 1, 3 y 4; 396, 397.2, 401 y 409 de la CRE.

38. Sobre el artículo 24 de la LOASFAS –regulación de la semilla de calidad–, manifiestan que resulta contrario a los artículos 1, 25, 28, 57.12, 277.6, 281.6, 387 numerales 2 y 4 de la CRE. Indican que los criterios que pueda establecer la autoridad agraria resultan contrarios a la libre determinación, ya que estos serán “*criterios técnicos -no interculturales-*”. Alegan que las semillas y los productos campesinos usan sistemas de limpieza y almacenamiento que han sido afinados a lo largo de miles de años, por lo que la visión campesina y la “*calidad*” de las semillas está representada en factores como: resiliencia y capacidad de adaptación al cambio, resistencia a plagas y enfermedades, fiabilidad de la producción, sabor y otras características. De tal forma, el artículo impugnado “*vulnera el derecho a la autodeterminación de los pueblos y la posibilidad de éstos (sic) para continuar desarrollando saberes ancestrales (...) y procesos autónomos milenarios sobre las semillas y los productos agrícolas*”. Así, el Estado, a través de la autoridad agraria, se constituye en un intermediario entre pueblos y recursos genéticos, lo que “*vulnera la capacidad [de los campesinos] de controlar sus procesos de vida en la producción agrícola y los sistemas agroalimentarios en general*”, por lo que “*desde esta posición se destruyen saberes, expresiones culturales y economías locales.*”
39. Sobre el artículo 26 de la LOASFAS –medidas de protección fitosanitaria para el acceso, intercambio y comercialización de semillas– alegan que es contrario a los artículos 25, 57 numerales 1, 9 y 10; 277.6 y 281.6 de la CRE. Así, indican que los recursos genéticos son un bien común, “*propiedad de los pueblos, no del Estado*”; además, que contraviene directamente el artículo 281.6 “*que señala como responsabilidad del Estado el promover el uso, la conservación y el intercambio de semillas.*” También manifiestan que las y los campesinos “*son los mayores productores de semillas*” y “*fitomejoradores*”, que seleccionan, conservan y desarrollan las suyas propias, por lo que “[*l*]a imposición de medidas fitosanitarias es a su vez una intromisión que vulnera las garantías” del reconocimiento de los derechos colectivos de pueblos indígenas, “*respecto a (...) mantener y desarrollar su identidad y fortalecer libremente su identidad, sentido de pertenencia, tradiciones ancestrales (...)*”. Indican que el derecho occidental se impone “*a través de mecanismos aparentemente imparciales para alterar tradiciones ancestrales*”, por lo que las medidas que contiene el artículo impugnado no son voluntarias, sino obligatorias que el Estado aplicará para el intercambio y comercialización de las semillas.
40. Sobre el artículo 32 de la LOASFAS –control fitosanitario para las semillas tradicionales para su ingreso al mercado convencional–, alegan que es contrario a los artículos 28, 52, 284.8 y 336 de la CRE, ya que, este artículo “*genera una confusión que atenta contra los derechos constitucionales del consumidor*”, realizando una división entre un mercado convencional y uno no convencional. “[*S*]in embargo, al hacerse un examen de sustituibilidad el consumidor entiende que una semilla no convencional es sustituta de una semilla convencional por lo que en la práctica real

el mercado sigue siendo uno solo”, por lo que el consumidor no recibe información precisa y libre de engaño. Este artículo, entonces, *“pretende reemplazar y destruir los sistemas campesinos de semillas al incentivar el ingreso de semillas campesinas al denominado mercado convencional”*. Mencionan que, al menos el 75% *“de la diversidad vegetal del planeta se ha perdido porque campesinos han abandonado sus variedades locales para adoptar variedades uniformes”*, y que las personas campesinas no deben ser vistas *“como consumidores de semillas, sino como parte fundamental del sistema de semillas”*. También indican que debe hacerse efectivo el derecho a elegir entre las semillas certificadas por el Estado y aquellas certificadas por otros agentes, como, por ejemplo, a través de saberes y ciencia ancestral.

41. Sobre el numeral 28 de la disposición general tercera de la LOASFAS, señalan que es contrario a los artículos 3.1, 57 numerales 1, 2, 9 y 10; 66.4 y 341 de la CRE. Alegan que la definición de *“semilla de calidad”* es *“discriminatoria ya que convierte injustificadamente a las semillas campesinas, nativas y tradicionales en semillas de dudosa calidad, sin calidad o de baja calidad”*, por lo que esta denominación lleva a la confusión y afecta a la libre elección, por lo que la denominación correcta debería ser *“semillas certificadas por la Autoridad Agraria Nacional”*. Asimismo, indican que, si solo son de calidad aquellas examinadas por un laboratorio, las que *“por algún motivo no lleguen ser examinadas son a priori consideradas semillas de dudosa calidad (...)”*, con lo cual el legislador *“ignoró que existen otros mecanismos válidos trabajados por los pueblos y las sociedades [para] reconocer la calidad”*. De tal forma, habría una imposición *“por sobre los saberes colectivos donde se niega tácitamente en la composición de la norma las posibilidades de interculturalidad y la existencia de otros mecanismos ancestrales y contemporáneos no laboratoristas de obtener semillas de calidad.”*
42. Adicionalmente, sobre este mismo artículo señalan que la denominación *“semillas de calidad”* genera un perjuicio a las personas campesinas y agricultoras al obligarles a pagar costos altos para *“someter sus conocimientos, ciencias y saberes milenarios a los intereses y revisión del empresariado y la institucionalidad laboratorista colocando en posición de inferioridad a dichos saberes frente a las consideraciones y paradigmas de juicio y calificación de los laboratorios”*. Sobre lo cual, añaden que los estándares de los laboratorios usan parámetros distintos a los saberes ancestrales. Por tanto, el concepto de calidad *“lleva (...) a la subordinación y sometimiento de las tradiciones ancestrales, atenta contra la conservación de sus prácticas de manejo de la biodiversidad”* y conlleva discriminación.
43. Sobre el numeral 33 de la disposición general tercera de la LOASFAS –definición de soberanía alimentaria–, alegan que es contrario al artículo 281 de la CRE. Para su argumentación, citan la definición de soberanía alimentaria acuñada por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Indican que la definición impugnada no es igual a la *“seguridad alimentaria”*, ya que esta forma parte de la soberanía alimentaria, puesto que *“la primera prioriza el acceso a los alimentos, y la segunda a más de ello, abarca el control de la alimentación por parte de la población”*. Así, la definición que brinda la ley *“hace modificaciones*

sustanciales y regresivas a lo que se concibe como soberanía dejando por fuera el concepto a la autosuficiencia en alimentos la cual reemplaza por el mero acceso a alimentos.” De tal manera, indican que se disminuye la obligación del Estado de garantizar la “autosuficiencia” a cambio de “garantizar la presencia de alimentos accesibles”, sin importar si estos son importados o industriales, lo que “conduciría (...) a [una] dependencia alimentaria” y no a la soberanía. Manifiestan también que la soberanía alimentaria implica la autosuficiencia de alimentos “caracterizados por ser sanos y culturalmente apropiados”, mientras que la definición impugnada solo se refiere a “alimentos nutritivos y culturalmente adecuados”, y argumentan que un alimento puede ser nutritivo, pero “mantener varias circunstancias no sanas”, así como un alimento puede ser adecuado culturalmente, pero no por eso es propio de la cultura.

44. Sobre el artículo 25 de la LOASFAS –clasificación entre el sistema convencional y no convencional para la producción y calificación de semillas–, alegan que es contrario a los artículos 3.1, 52, 66.4, 82 y 341 de la CRE, ya que, el artículo coloca en un “riesgo innecesario de confusión” al consumidor y atenta contra sus derechos. Indican que la definición de “convencional” es aquello que se establece por costumbre o tradición, por lo que el consumidor “al comprar en el denominado sistema convencional puede creer que compra y consume un producto tradicional cuando en realidad está consumiendo un producto certificado pero que no es necesariamente tradicional.” Así, el sistema convencional “produce ambigüedad, falta de precisión y de claridad” sobre el bien cierto que adquiere el consumidor, y que “podría (...) denominarse sistema certificado” al tratarse de “semillas certificadas por la Autoridad Agraria Nacional”. Señalan que, consecuentemente, este sistema sugiere que “las semillas campesinas, nativas y tradicionales (...) no pertenece a sistemas convencionales o no resultan de una (sic) proceso de agricultura convencional, lo cual torna imprecisas las cualidades y características que se atribuyen a las semillas campesinas (...)” y que los consumidores podrían “creer que al consumir este tipo de semillas no están adquiriendo semillas tradicionales sino industriales”. Así, enfatizan que el consumidor tiene el derecho de elegir con libertad, así como a una información precisa y no engañosa sobre el contenido y características de los bienes y servicios que adquieren. Además, manifiestan que el artículo impugnado crea un “mercado ficto” que excluye a otros sujetos de certificación e indican que “los sistemas de semillas campesinos (sic) no se reconocen a pesar del importante rol que juegan en el abastecimiento de las semillas y por mantener la diversidad de las semillas y cultivos.”
45. Sobre el artículo 48 de la LOASFAS –definición de agricultura sustentable–, alegan que es contrario a los artículos 57 numerales 8 y 10, 71, 82, 83.6, 276.4, 395 numerales 1 y 4, y 397.2 de la CRE. Señalan que el artículo 395.1 de la CRE reconoce a un “modelo sustentable de desarrollo”, el cual “supera el concepto típico de desarrollo sustentable”, por lo cual “no es posible pensar en una agricultura sustentable si esta no asegura la regeneración de los ciclos vitales (...)”. Indican que el artículo impugnado no es “totalmente fiel” con la CRE, porque “enfatisa y prioriza a uno de los elementos de la naturaleza invisibilizando implícitamente a los demás haciendo

que las instituciones y personas comprendan a la agricultura sustentable como aquella que no compromete (...) [al] suelo”, pese a que la naturaleza incluye otros elementos. Además, sobre la frase del artículo impugnado “*aceptable socialmente*”, recalcan que, para que esté en armonía con el artículo 395 de la CRE, la agricultura “*debe ser respetuosa con la diversidad cultural*”.

46. Sobre el artículo 49.1 de la LOASFAS –incremento y optimización de la productividad agrícola como práctica y tecnología fomentada por el Estado–, alegan que este literal es contrario a los artículos 14, 82, 281.3 y 395.1 de la CRE, porque “[e]l término productividad resulta incompatible con los parámetros de sustentabilidad, sostenibilidad e interculturalidad establecidos” por la CRE y “los instrumentos de derechos humanos”. Señalan que este término “*impone el criterio de rentabilidad y ahorro económico*”, ejemplifican con la siembra en extensiones amplias de un solo producto, lo que implicaría que se eliminan otras plantas, y que un “*daño ambiental se convierte en ganancia y rentabilidad otorgándole a la empresa u operador económico el carácter de productiva y competitiva.*”
47. Sobre el artículo 50.c de la LOASFAS –desarrollo y ejecución de programas de ampliación de la producción, agroindustria, y la comercialización y exportación de productos agrícolas como acción impulsada por el Estado–, alegan que es contrario a los artículos 82, 281 numerales 3, 4 y 5; 336 y 395.1 de la CRE. Al respecto, indican que el incentivo que establece el artículo impugnado “*implica insertar a la sustentabilidad en las políticas extensivas e intensivas con las cuales precisamente las nociones de sustentabilidad han marcado distancia*”, por lo cual, termina ampliando “*las conductas insostenibles de la industrialización y explotación de la naturaleza que no permiten la recuperación integral de sus ciclos*”. Manifiestan también que este incentivo perpetúa un trato injusto, porque “*coloca especialmente en posición dominante al empresariado agroindustrial frente a los debilitados, y poco incentivados pequeños agricultores*” y “*fortalece a los grupos industrial empresariales dominantes en el mercado agrícola*”.
48. Sobre el artículo 55 –infracciones– en sus disposiciones 1, 2.f y 3.b de la LOASFAS, alegan que resultan contrarias a los artículos 21, 57 numerales 1, 4 y 6, 8, 9, 10, 12 y 17; 66 numerales 4, 5, 15 y 17; 281 y 395.3 de la CRE. Las alegaciones respecto a cada disposición pueden ser divididas en lo siguiente:
- 48.1. Respecto de la infracción leve de quien cultive sin cumplir con las características aprobadas por la Autoridad Agraria Nacional (artículo 55.1), argumentan que “*atenta contra múltiples libertades y entre ellas vulnera los derechos de determinación, autodeterminación y soberanía*”, para lo cual colocan el ejemplo de una persona con un huerto de “*productos orgánicos obtenidos mediante agricultura familiar que le permiten subsistir o posiblemente mejorar sus ingresos*”, “*pero [que] las semillas y sus productos no han sido sometidos o no han superado los onerosos requisitos burocráticos y técnicos de la Autoridad (...) que no garantizan ser interculturales y plurinacionales*”, y que si llegaría a ser sancionada, entonces debería costear las certificaciones pertinentes. Señalan

que esta disposición afecta principalmente a pequeños y medianos agricultores, mientras que una multa resulta *“insignificante e irrisoria para los grandes empresariados agroindustriales y transnacionales”*, por lo que, se *“concreta el propósito no solo de eliminar sistemáticamente a la competencia (...) [y] extermina la propia garantía constitucional de soberanía alimentaria debido a que profundiza el modelo de dependencia alimentaria (...)”*.

48.2. Sobre la infracción grave de incumplir los parámetros técnicos y de calidad conforme a la ley y su reglamento (artículo 55.2.f), señalan que los parámetros técnicos están basados en semillas analizadas por laboratorios, lo cual se configura como *“una práctica que difiere y se distancia de la interculturalidad y de los parámetros científicos, tecnológicos y saberes ancestrales y colectivos”*, por lo que *“métodos occidentales”* serán aplicados *“a todas las semillas incluyendo las campesinas, nativas y tradicionales”*. De tal forma, estos parámetros avalados por la ley funcionarían a modo de imposición y en detrimento de las tradiciones ancestrales.

48.3. Respecto de la infracción muy grave de obstaculizar o impedir la labor que cumple el personal autorizado (artículo 55.3.b), señalan que *“si un funcionario público no lo tiene claro o no ha sido capacitado jurídicamente [podría] creer que tiene la facultad de ingresar por el mero hecho de encontrarse en funciones a por ejemplo el domicilio o la propiedad de un pequeño agricultor”* conllevando una violación a la propiedad privada y, por lo tanto, a la seguridad jurídica. Con esta declaratoria, buscan prevenir *“que confusiones y abusos de autoridad como los ejemplificados se produzcan.”* Además, alegan que este artículo podría interpretarse *“que no solo los funcionarios sino el personal autorizado por el llamado organismo rector ingrese a los territorios de comunas, comunidades pueblos y nacionalidades para por ejemplo supervisar y controlar el cumplimiento de sus parámetros técnicos”*, lo cual pondría en riesgo las garantías constitucionales respecto a la propiedad de comunidades y pueblos indígenas.

48.4. Señalan una conclusión general de sus alegaciones en las que mencionan que este artículo *“se convierte en un instrumento de eliminación e intimidación de la competencia, además de persecución y criminalización tanto contra los agroecologistas como contra los pequeños y medianos agricultores (...)”*. Indican también que las multas deberían ser *“equitativas y calculadas según el volumen del negocio del operador económico”*, ya que, *“las sanciones son altas y muy perjudiciales para los pequeños y medianos agricultores, quienes al enfrentarlas quedarán indudablemente afectados e incluso imposibilitados en muchos de los casos de continuar funcionando como agricultores (...)”* (sic).

49. Sobre los artículos 35 y 56 de la LOASFAS –ingreso de material genético experimental y transgénicos con fines de investigación–, alegan que resultan contrarios a los artículos 13, 14, 15, 32, 66.3.d, 73, 396, 401 y 409 de la CRE. Sus alegaciones son las siguientes:

49.1. En relación con la violación del artículo 401 de la CRE, manifiestan que el artículo 56 impugnado *“convierte] una excepción constitucional en una disposición de permiso generalizado al declarar que todo ingreso de semillas y cultivos transgénicos está permitido, siempre que este ingreso se recubra tras la imagen de una investigación (...)”*. Indican también que la prohibición sobre el ingreso de transgénicos contenida en el artículo 401 de la CRE, *“prohíbe la aplicación de biotecnologías riesgosas o experimentales, sin indicarse en ellas excepciones y mucho menos posibilidad de disposiciones permisivas generales”*; así, los transgénicos forman parte también de biotecnologías riesgosas, por lo cual están prohibidos. Señalan que el ingreso de transgénicos *“coloca en innecesario riesgo a los agricultores respecto al control de la agricultura quienes son sustituidos y reemplazados por los grandes empresariados”*, puesto que las tecnologías de transgénicos *“conducen irremediablemente a los agricultores hacia la pérdida de competitividad y la dependencia de las decisiones”* de industrias agrícolas. Por lo que, un *“revestimiento discursivo difuso de actividad investigativa no es suficiente para eliminar un candado constitucional”*. Asimismo, la experimentación que acarrearán, incluso en campos abiertos, resultaría en una *“riesgosa interacción con entornos naturales donde el material transgénico experimental puede diseminarse y polinizar vía aérea o por la acción de organismos e insectos como las abejas”*, ya que estos genes pueden contaminar a plantas y otros espacios. Mencionan que este tipo de investigación representa *“altos costos (...) que incluso el Estado para solventar costos de investigación ca[ería] en la dependencia de empresas que impulsan y financian este tipo de investigaciones (...)”*

49.2. En cuanto a la violación del artículo 73 de la CRE, señalan que esta ocurre por no aplicar medidas de precaución y restricción *“para las actividades que pueden conducir a la extinción de especies, la destrucción de ecosistemas o la alteración permanente de los ciclos naturales”*. Así, indican que el ingreso de transgénicos puede implicar *“el riesgo de contaminación accidental”*, y *“pued[e] alterar de manera definitiva el patrimonio genético nacional”*.

49.3. En relación con la violación del artículo 396 de la CRE, alegan que se transgrede al hacer una *“permisión general”* que también contraviene los artículos 15 y 73 de la CRE, porque no solo atenta a los ecosistemas, sino también a la soberanía alimentaria y a la salud. Señalan que la contaminación transgénica es *“una circunstancia más común y frecuente de lo que se piensa (...)”* e indican ejemplos sobre demandas que proponen las transnacionales dueñas de semillas en contra de agricultores en cuyos terrenos ha existido mezcla con material genéticamente modificados, *“con el argumento de que el agricultor está lucrando a través del uso de transgénicos de propiedad de la empresa sin su autorización”*. Además, implicaría que agricultores inviertan en *“paquetes tecnológicos”* a través de contratos creando una dependencia

económica con los dueños de estas tecnologías e innovaciones materializadas en el uso de transgénicos.

49.4.Respecto de las violaciones de los artículos 15, 32 y 66.3.d de la CRE, el artículo 56 impugnado atentaría contra la salud humana. Señalan que en las consecuencias del uso de transgénicos están: 1) cambios en la composición de alimentos que generan toxicidad; 2) respuesta del sistema inmune y alergenicidad, porque los transgénicos pueden generar *“alteraciones en el sistema inmunitario”*; 3) transferencia genética horizontal y propagación de resistencias a antibióticos por parte de animales o seres que han consumido transgénicos, que llega hasta las personas debido a las cadenas tróficas; 4) residuos tóxicos en cuanto a cultivos resistentes a herbicidas y por la contaminación que estos últimos generan. Al respecto, indican datos sobre la mayor dependencia y uso de herbicidas, y la *“aparición de malezas resistentes que son cada vez más difíciles de encontrar”*. Alegan también que no está comprobado que los transgénicos son totalmente inofensivos y que quienes intentan probarlo están financiados por agentes afines a empresas que trabajan o producen transgénicos.

49.5.En línea con lo anterior, manifiestan también que la investigación para garantizar que las semillas y cultivos sean sanos y seguros para la salud, *“no puede ser efectuada a corto plazo”*, y que han existido estudios que asocian el consumo de transgénicos como *“inductores de enfermedades tales como el cáncer, desregulación inmune (...) [o] de insulina, cambios en el hígado, riñones, baso, sistema gastrointestinal, infertilidad, efectos hepáticos, pancreáticos, renales, entre otros (...).”* De tal forma, *“el proceso de creación de [transgénicos] está rodeado de incertidumbres”*, por lo que existe una *“duda razonable”* respecto a sus efectos sobre la salud.

50. Sobre el artículo 37 de la LOASFAS –establecimiento de políticas e incentivos por parte de la Autoridad Agraria Nacional para la producción de semillas certificadas en favor de organizaciones o comunidades campesinas y empresas de semillas, especialmente de pequeños y medianos productores–, alegan que es contrario a los artículos 11 numerales 1 y 2, 28, 66.4, 277.6 y 387 numerales 2 y 4. Mencionan que este artículo vulneraría la igualdad y no discriminación en perjuicio de personas campesinas, ya que estas medidas deberían estar enfocadas a *“grupos sociales que se encuentren en desventaja”*, y han sido *“los campesinos los que históricamente han sido excluidos y marginados”*. Señalan que *“la presente disposición lo que produce es que los campesinos que optan por sus propias semillas son excluidos del sistema de semillas del país, no pueden participar, lo que genera una brecha aún más amplia de exclusión.”* Así, *“la semilla campesina, nativa y tradicional debe también tener garantizada la asignación de recursos e incentivos financieros (...)”*, por lo que *“existe una desproporción en los beneficios competitivos que se otorgan entre el capítulo de semillas campesinas y semillas certificadas.”*

51. Finalmente, en sus pretensiones, la demanda señala:

51.1. Como medidas cautelares solicitan que se suspendan los efectos de todas las disposiciones demandadas y que se continúe con la prohibición de ingreso de semillas y cultivos transgénicos, así como se investigue “*si se ha cumplido con las disposiciones de los artículos 57(17) y 398 respecto al derecho colectivo de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades para ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa (...)*”.

51.2. La modulación de los efectos de la sentencia, en vista de la diferenciación entre el sistema convencional y uno no convencional, para que la Corte Constitucional “*regul[e] los efectos de la sentencia debido a la materia*”, y que los capítulos IV, V del título III, y capítulos I, II, IV del título V de la LOASFAS solo correspondan al sistema de “*semillas certificadas (sistema convencional)*.”

51.3. Como pretensión concreta solicitan que sea declarada la inconstitucionalidad de todos los artículos demandados de la LOASFAS.

V. Sobre las medidas cautelares solicitadas

52. En las demandas de los casos No. 22-17-IN y 55-17-IN, las personas accionantes solicitaron medidas cautelares para la suspensión de la aplicación del artículo 56 demandado y que se mantenga la prohibición de ingreso de cultivos y semillas transgénicas. De la revisión de los autos emitidos por los Tribunales de las Salas de Admisión, es posible verificar que tales solicitudes no fueron atendidas oportunamente. Al respecto, esta Corte reitera que el momento oportuno para la resolución de los pedidos de medidas cautelares corresponde a la fase de admisibilidad de un caso², por lo que se deja constancia de la omisión de las y los entonces jueces de la Corte Constitucional.

VI. Contestaciones de las entidades accionadas

A. Asamblea Nacional

53. Sobre la demanda del caso No. 33-17-IN, la Asamblea Nacional señaló que no es posible determinar si se busca un control material o formal sobre la disposición acusada y que la LOASFAS sí trata únicamente sobre una materia.

54. Respecto de las otras demandas, esta entidad explicó que la LOASFAS impuso tres modalidades de control para el ingreso de semillas: i) un control ordinario para cualquier cultivo; ii) un control reforzado de ingreso para el caso de plantas o semillas transgénicas; y, iii) la declaratoria de interés nacional según el artículo 401 de la CRE si el ingreso es de plantas o semillas transgénicas que no sean para investigación. Así, la disposición acusada del artículo 56 de la LOASFAS contempla que el ingreso

² Corte Constitucional. Sentencia No. 83-16-IN/21 del 10 de marzo de 2021, párr. 67.

únicamente responde a fines de investigación, cumpliendo *“irrestringidamente las medidas de bioseguridad”*, sin que exista libre circulación de transgénicos en el mercado. De tal forma, el control e ingreso reforzado *“contribuye a la materialización y hacer efectiva la soberanía alimentaria”*, contrario a los argumentos de las partes accionantes. Indica también que, debido a los fines de investigación, se garantiza el artículo 281 de la CRE, particularmente en sus numerales 8 y 13, los cuales establecen como deberes del Estado *“asegurar el desarrollo de la investigación científica y de la innovación tecnológica apropiadas para garantizar la soberanía alimentaria”*, así como *“prevenir y proteger a la población del consumo de alimentos contaminados o que pongan en riesgo su salud o que la ciencia tenga incertidumbre sobre sus efectos”*.

55. Esta entidad alega que la soberanía energética se alcanza gracias a la investigación científica, y debido a que el ingreso de las semillas transgénicas únicamente responde a fines de investigación, se contribuye tanto a la soberanía alimentaria como a la energética, y que esta última no puede ser privilegiada sobre la primera. Sobre el tema de la alegada contaminación por el uso de herbicidas, el representante de la Asamblea Nacional afirma que *“tampoco es real”*, ya que, los daños y contaminación por el uso de estos ocurren en la producción de alimentos a gran escala y no cuando los cultivos de transgénicos son únicamente para fines de investigación. Adicionalmente, debido a que el ingreso se restringe para este fin específico, tampoco existiría vulneración a otras disposiciones constitucionales alegadas en relación con los derechos a la salud, de la naturaleza, el principio de precaución, entre otras.
56. Sobre el procedimiento para la aprobación de la LOASFAS, la Asamblea Nacional manifiesta que respetó el proceso constitucional y legal establecido. Además, que la objeción introducida por el veto parcial en el artículo 56 demandado garantiza el principio democrático legislativo, ya que, el procedimiento de creación de la ley no se agota en la Asamblea Nacional. Por este motivo, señala que *“no cabe alegación alguna de que se haya vulnerado el principio democrático legislativo”*. Indica también que existió una consulta prelegislativa *“en la que participaron 812 titulares de derechos colectivos”* que habrían dado aval a la ley.
57. En cuanto a la unidad de la materia, manifiesta que *“[e]n todo el proceso de creación y promulgación de la Ley se mant[uvo] conexidad temática respecto a la agrobiodiversidad, semillas y fomento de la agricultura sustentable”*, por lo que todas las disposiciones de este cuerpo legal *“tienen una unidad teleológica”*. Refiere el contenido relativo a semillas transgénicas en las distintas versiones del texto de la LOASFAS desde el primer debate, e indica que la objeción presidencial introducida, *“mantiene la naturaleza y conexidad en las disposiciones al referirse a ‘Semillas y Cultivos Transgénicos’”*.
58. Sobre la alegada contradicción con el artículo 401 de la CRE, señala que el artículo 56 de las LOASFAS contiene dos *“dimensiones de regulación”*: *“a) la primera respecto del ingreso de semillas y cultivos transgénicos al territorio nacional únicamente para fines de investigación; y la segunda b) respecto de los casos en los*

que se requiera el ingreso de semillas y cultivos transgénicos con fines distintos a los de investigación.” Por tal motivo, “(...) se puede concluir que al permitir el ingreso de semillas y cultivos al territorio nacional, únicamente para ser utilizados con fines de investigación no se requiere declaratoria de interés nacional, pues aquellas semillas y cultivos transgénicos que ingresarían no están autorizados para fines de comercialización y uso libre.”

59. En relación con la demanda del caso 55-17-IN, la entidad emitió la siguiente contestación³:

59.1. Sobre el artículo 24 de la LOASFAS, alega que esta disposición no restringe el derecho de autodeterminación de los pueblos y nacionalidades, ni su posibilidad del desarrollo de sus saberes ancestrales. Señala, así, que el artículo, al establecer procesos y mecanismos participativos de regulación interna garantiza este derecho. Además, sobre la alegada vulneración al principio de interculturalidad, cita el segundo inciso del artículo 21 de la CRE, que establece: *“No se podrá invocar la cultura cuando se atente contra los derechos reconocidos en la Constitución”*.

59.2. En cuanto a los literales a) y b) del artículo 25 de la LOASFAS, señala que la parte accionante no determina una vulneración. Adicionalmente indica que, esta disposición, contrario a lo alegado por la parte accionante, no restringe la producción, reproducción, intercambio, comercialización de semillas campesinas –semillas nativas y tradicionales–, ya que, además de reconocer el sistema no convencional de semillas, también brinda la posibilidad de que las semillas campesinas ingresen al sistema convencional cuando cumplan con los requisitos del artículo 32 *ibidem*.

59.3. Respecto del artículo 26 de la LOASFAS, señala que esta disposición *“garantiza y desarrolla derechos constitucionales”*, así como ratifica las razones relacionadas con el artículo 24 *ibidem*.

59.4. Sobre el artículo 32 de la LOASFAS, relaciona con otras disposiciones de la misma ley sobre las semillas nativas e indica que *“la clasificación de la semilla como no convencional, se produce en [l]a disposición [del artículo 27] sobre la cual no existe alegación alguna por parte de los accionantes”*. Señala, entonces, que en el sistema no convencional de semillas *“se encuentra la semilla campesina que comprende la semilla nativa y la semilla tradicional”*, y que al cumplir *“normas fitosanitarias vigentes”* pueden ser parte del sistema convencional, por lo cual no existiría inconstitucionalidad alguna.

59.5. Sobre el artículo 37 de la LOASFAS, menciona que las semillas nativas y tradicionales *“siguen existiendo”* y que los incentivos establecidos en la norma,

³ Debido a que esta es la única demanda en la que fueron impugnadas otras disposiciones además del artículo 56 de la LOASFAS, se realizan estas puntualizaciones.

son a “favor de organizaciones y comunidades campesinas” para que “la semilla certificada sea la semilla campesina bajo los parámetros mínimos de calidad que se requieren”, con lo cual se garantizarían derechos constitucionales.

- 59.6.** En cuanto al artículo 48 de la LOASFAS, señala que “*es importante tener en cuenta la integralidad del cuerpo legal*”, y que este artículo al mencionar que se preserva “*el potencia[l] de los recursos naturales productivo[s] no puede ser entendido únicamente como el recurso suelo, sino más bien hace referencia [a] todos los recursos naturales productivos (...)*”.
- 59.7.** En relación con el artículo 49.1 de la LOASFAS, manifiesta que “*el desarrollo de prácticas y tecnologías, por un lado contribuyen a lograr el objetivo estratégico de Soberanía Alimentaria (sic)*”, y que estas prácticas “*están sujetas a estrictas normas de bioseguridad*” que al incumplirlas se puede incurrir en un delito contra el ambiente.
- 59.8.** Respecto del artículo 50.c de la LOASFAS, indica que “*los accionantes al parece[r] consideran que la disposición acusada al referirse a ‘agroindustria’, elimina derecho constitucional y el reconocimiento legal de la Agricultura Sustentable*” (sic). Sin embargo, menciona que el primer inciso de este artículo señala que estos programas e incentivos están direccionados a “*los productores que desarrollan sistemas de agricultura sustentable*”, por lo que esta norma no contraviene la CRE.
- 59.9.** Sobre el artículo 55.1 de la LOASFAS, relaciona esta disposición con otras de la misma ley, e indica que a partir de estos artículos se establece: “*a) una Autoridad facultada para imponer sanciones; b) una obligación de pertenecer al Registro-Catálogo Nacional de Cultivares; por ende, de cumplir los requisitos de ingreso; y, c) la obligación de cumplir con las características aprobadas por la Autoridad Agraria Nacional respecto de los cultivares.*” De tal forma, “*en garantía de los derechos constitucionales*”, “*se hace constitucional el poder imponer sanciones*”. Señala también que la sanción por tratarse de una infracción leve es una amonestación por escrito, y que esta disposición permite garantizar la seguridad jurídica.
- 59.10.** En cuanto al literal e) del artículo 55 de la LOASFAS, alega que esta disposición garantiza los derechos constitucionales de los usuarios y consumidores (artículo 52 de la CRE). Mientras que sobre el literal f) del mismo artículo 55, cumple el mismo propósito, “*bajo criterios análogos desarrollados en la Ley Orgánica de Sanidad Agropecuaria (...) y la Ley del Sistema Ecuatoriano de Calidad (...)*”.
- 59.11.** Respecto del artículo 55.3.b, señala que “*no cabe razón alguna para creer que el personal autorizado el cual representa al Estado y por lo tanto genera una responsabilidad extracontractual*” vulnere los derechos colectivos alegados por la parte accionante.

- 59.12.** Sobre los artículos 35 y 56 de la LOASFAS reitera los argumentos indicados en el párrafo 54 *supra* respecto del ingreso de semillas, de la alegada contradicción con los numerales 8 y 13 del artículo 281 de la CRE, así como de que “*no existe ingreso libre e indiscriminado de semillas y cultivos transgénicos*”. Indica además que la soberanía alimentaria no podría ser alcanzada sin el desarrollo de sistemas de investigación, por lo cual el ingreso que permite el artículo 56 de la LOASFAS “*contribuye a la materialización y hacer efectiva la soberanía alimentaria*”, y no elude la responsabilidad del Estado establecida en el artículo 410 de la CRE –apoyo para la conservación y restauración del suelo a favor de agricultores y comunidades rurales–. Asevera también que este ingreso no pretende sustituir las semillas autóctonas al no tratarse de un acceso libre. Igualmente, reitera los argumentos señalados en el párrafo 54 *supra*.
- 59.13.** En relación con el numeral 28 de la disposición general tercera, indica que se desprenden dos requisitos generales sobre esta norma en cuanto a que existen determinadas características mínimas de las semillas y que estas sean analizadas por un laboratorio. De esta manera señala que “*es constitucional y legalmente viable un laboratorio de semillas*”, por lo que esto estaría en concordancia con el artículo 20 de la Ley Orgánica de Sanidad Agropecuaria, sobre la cual no existe ninguna alegación de inconstitucionalidad, y con el Sistema Ecuatoriano de Calidad.
- 59.14.** En relación con el numeral 33 de la disposición general tercera, manifiesta que el artículo 1 de la LOASFAS “*reconoce la ‘autosuficiencia’ y los ‘alimentos sanos’, contrariamente a lo que señalan los accionantes*”, y cita el artículo 9 *ibidem*. Alega entonces que “*no es posible considerar una disposición de manera aislada al cuerpo normativo y al ordenamiento jurídico*”, por lo que la disposición acusada en realidad complementa y mejora el espectro de protección previsto en la LOASFAS, que incluye la autosuficiencia y acceso a alimentos y que estos sean sanos y nutritivos.
- 60.** En las contestaciones a todas las demandas, la Asamblea Nacional concluye señalando los principios de interpretación de las normas (control integral, de interpretación sistemática, *in dubio prolegislatore*, teleológica, literal y de unidad normativa), solicitando que se ratifique la constitucionalidad de los artículos impugnados.

B. Presidencia de la República

- 61.** La Presidencia de la República señala que la LOASFAS siguió el procedimiento establecido, ya que, en particular el artículo 56 fue agregado de la objeción parcial del entonces Presidente de la República y la Asamblea Nacional se allanó a dicha objeción. Alega que el entonces Presidente se apartó del criterio respecto a que el país “*sea libre de transgénicos*” según la preocupación que habían mostrado las personas consultadas y estableció la excepción respecto a que ingresen solo con fines de investigación. Adicionalmente, manifiesta que la consulta prelegislativa tiene un

carácter previo y no vinculante según lo habría dicho la sentencia No. 001-010-SIN-CC y que “*esta no es concomitante al procedimiento en sí, por lo que en virtud de los cambios que se realicen a propósito del transcurso de este procedimiento no pueden ser objeto de una nueva consulta.*”

62. Indica además que la disposición no establece que el ingreso de las plantas y semillas transgénicas sean para el consumo o cultivo. Manifiesta que no existe fundamento científico para afirmar que este tipo de semillas sean perjudiciales a la salud, por lo que además no sería viable hablar de daños por consumo en vista de que esto está prohibido en el ordenamiento jurídico ecuatoriano. De esta manera, como pretensión solicita que, en aplicación del principio *in dubio pro legislatore* y “*considerando la insuficiente justificación del actor para desvirtuar la presunción de constitucionalidad de las normas*”, se desechen las pretensiones de las demandas.

C. Procuraduría General del Estado

63. La Procuraduría General del Estado (en adelante, “PGE”) manifestó que el ingreso de semillas transgénicas, añadida por el veto de la Presidencia de la República, que permitió la disposición del artículo 56 de la LOASFAS únicamente se limita a fines investigativos. De tal forma, indica que esta disposición cumple con lo establecido en el artículo 387.2 de la CRE, que señala que es responsabilidad del Estado “*promover la generación y producción de conocimiento, [y] fomentar la investigación científica*”.

VII. Intervenciones en audiencia

64. El 14 de mayo de 2018, se llevó a cabo la audiencia pública ante la entonces jueza ponente. A esta diligencia acudieron las y los accionantes Ramiro Avila Santamaría, Marianela Irigoyen en representación de la CONAIE, Richard Intriago Barreño en representación de FECAOL, Raúl Moscoso y Blanca Chancoso en representación de la ECUARUNARI, Sylvia Bonilla Bolaños, José Tapia, Roberto Gortaire, y Elizabeth Bravo en representación de Acción Ecológica. Además, acudieron las instituciones accionadas: la Asamblea Nacional, la Presidencia de la República y la Procuraduría General del Estado. En calidad de *amicus curiae* comparecieron: Patricio Eleisegui, Myriam Paredes, Ana Bravo y Stephen Sherwood. En cuanto a las instituciones a las que esta Corte les solicitó información para mejor resolver, acudieron: la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Ministerio del Ambiente, el Instituto de Investigación del Laboratorio de Biotecnología Vegetal del Colegio de Ciencias Biológicas y Ambientales y el Instituto de Ecología Aplicada, ambos de la Universidad San Francisco de Quito; el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias, el Centro de Investigaciones Biotecnológicas del Ecuador de la Escuela Superior Politécnica del Litoral. Todas las partes reafirmaron sus posiciones en relación con sus argumentaciones escritas, con excepción del compareciente por parte de la Presidencia de la República, quien señaló que la disposición contenida en el artículo 56 de la LOASFAS que permite el ingreso de semillas y cultivos

transgénicos para fines de investigación debería ser declarada inconstitucional por razones de fondo.

65. El 31 de julio de 2018, se llevó a cabo la audiencia pública ante el Pleno de la Corte Constitucional. A esta diligencia comparecieron las y los accionantes: Richard Intriago Barreño en representación de la FECAOL, Yaku Pérez Guartambel⁴ y Raúl Moscoso en representación de la ECUARUNARI, Ramiro Avila Santamaría, Sylvia Bonilla Bolaños, José Tapia, Elizabeth Bravo en representación de Acción Ecológica, Marianela Irigoyen en representación de la CONAIE. De las entidades accionadas, acudieron la Asamblea Nacional y la Presidencia de la República. En cuanto a las instituciones a las que esta Corte les solicitó información para mejor resolver, acudieron: el Ministerio del Ambiente y la Defensoría del Pueblo. En cuanto a terceros con interés acudieron: Edward Pinzón en representación del Colectivo Agroecológico del Ecuador, Javier Carrera Carrillo en representación de la Red de Guardianes de Semillas, Mauricio Proaño como asambleísta por Pichincha, Myriam Paredes, Ana Lucía Bravo por la Red por una América Latina Libre de Transgénicos, Miguel Altieri y Damián Verzeñasi. En esta diligencia, las partes mantuvieron la misma posición que manifestaron en la audiencia ante la entonces jueza ponente.

VIII. *Amici curiae* presentados

66. Comparecieron ante este Organismo, por medio de *amici curiae*, en las distintas causas, las siguientes personas e instituciones:

66.1. En el caso No. 22-17-IN: a) Instituto de Estudios Ecologistas del Tercer Mundo; b) Acción Ecológica; c) Corporación Grupo Semillas; d) Defensoría del Pueblo; y, e) Mauricio Proaño Cifuentes, entonces asambleísta por Pichincha.

66.2. En el caso No. 33-17-IN: a) Red de Acción en Plaguicidas y sus Alternativas para América Latina (RAPAL) – Uruguay, y b) GRAIN.

66.3. En el caso No. 37-17-IN: a) BASE Investigaciones Sociales (BASE – IS); y, b) Unión de Científicos Comprometidos con la Sociedad (UCCS – México).

66.4. En el caso No. 44-17-IN⁵: a) Patricio Eleisegui

⁴ En la audiencia pública, el señor Carlos Pérez Guartambel, quien compareció como accionante representante de la ECUARUNARI en la causa No. 37-17-IN, aclara que cambió su nombre oficialmente a Yaku Pérez Guartambel.

⁵ Aunque la demanda señala que adjunta un *amicus curiae* de Damián Marino, investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de Argentina, los documentos corresponden a dos informes de resultados, titulados: “Residuos de plaguicidas en frutas y verduras por solicitud de la Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria, de la Universidad de Buenos Aires” y “Residuos de Glifosato y su metabolito AMPA en muestras de algodón y derivados” (Octubre, 2015).

66.5. En el caso No. 53-17-IN: a) Colectivo Agroecológico del Ecuador; y, b) Pedro Fabricio Villamar Jácome.

66.6. En el caso No. 55-17-IN: a) Humberto Ríos Labrada; b) Li Ching Lim; c) Asociación de Productores Madre Semilla; d) Carlos Nieto Cabrera; y, e) Nancy Lucila Huaca Tambo

IX. Consideraciones previas

67. Este Organismo, antes del análisis de los artículos impugnados y su respectivo control constitucional, considera necesario referir determinadas definiciones para la mejor comprensión de este fallo y el tema de transgénicos. Según el artículo 2 del Convenio sobre Diversidad Biológica de la Organización de las Naciones Unidas (en adelante, “ONU”), el término *biotecnología* se refiere a “*toda aplicación tecnológica que utilice sistemas biológicos y organismos vivos o sus derivados para la creación o modificación de productos para usos específicos*”. Así, la biotecnología “*utiliza distintas técnicas que emplean organismos vivos o parte de estos organismos para fabricar o modificar productos, plantas o animales o para desarrollar microorganismos*”⁶ para que cumplan con determinados propósitos.

68. Una de las técnicas usadas por la biotecnología es la ingeniería genética, la cual permite “*alterar las características heredadas de los organismos vivos*”, con lo cual los genes de un ser vivo son introducidos en los de otro; así “*al mover los genes se mueven también sus rasgos y características y se producen nuevas sustancias o nuevas funciones*.” El organismo adquiere una nueva combinación genética, la cual no puede ser alcanzada a través de medios naturales. Vale señalar también que esta manipulación genética no está limitada a que sea realizada entre organismos de la misma especie.⁷

69. Por lo tanto, la aplicación de este tipo de ingeniería sirve para la creación o producción de organismos genéticamente modificados (“OGM”)⁸. Cuando a un organismo le introducen genes de otra especie entonces se lo puede conocer como *transgénico*⁹. Un organismo genéticamente modificado o transgénico puede ser entendido como aquel

⁶ Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL). *El comercio de los productos transgénicos: El estado del debate internacional*. Santiago, 2001, pág. 9.

⁷ Idem, pág. 10.

⁸ Adicionalmente, el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre Diversidad Biológica, señala entre sus definiciones del artículo 3 que un “*organismo vivo modificado*” es “*cualquier organismo vivo que posea una combinación nueva de material genético que se haya obtenido mediante la aplicación de la biotecnología moderna*”.

⁹ La Organización de Usuarios y Consumidores (OCU) de España señala que todos los transgénicos son organismos genéticamente modificados, pero no todo organismo genéticamente modificado puede ser considerado un transgénico. Así, “[l]os transgénicos son los organismos genéticamente modificados a los que se les han añadido genes de otra especie. Los OGM a los que simplemente se les inhiere o potencia la expresión de uno de sus genes son OGM a secas (no transgénicos).” Al respecto: OCU. *¿Qué son los Organismos Genéticamente Modificados (OGM)?* Septiembre, 2016. Disponible en: <https://www.ocu.org/alimentacion/seguridad-alimentaria/informe/ogm-respondemos-a-sus-preguntas500144>

que “*ha sido modificado de una manera que no se produce de forma natural en el apareamiento o recombinación [genética] natural*”, por lo que la “*información genética nueva se introduce en forma no sexual al genoma normal*” de dicho organismo¹⁰. Así, se obtiene un organismo con nuevas características deseadas, producto de dicha manipulación genética.

70. Al respecto, tanto desde los puntos de vista ambiental como socioeconómico, la ONU ha señalado que existen diversos debates entre los defensores y los detractores del uso de transgénicos y los impactos que pueden traer consigo relacionados con su uso, comercialización y consumo¹¹. Esto también ha sido visibilizado en la literatura publicada al respecto, con resultados opuestos y no concluyentes¹². En línea con la preocupación por los OGM y su impacto en el ambiente, desde la ONU fue impulsado el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica (en adelante, “Protocolo de Cartagena”), centrado en su manipulación y uso en movimientos transfronterizos.

X. Análisis constitucional

A. Control formal

71. En resumen, en sus alegaciones de inconstitucionalidad por la forma, las y los accionantes mencionaron que la creación de la LOASFAS, particularmente la objeción parcial introducida por el entonces Presidente de la República al texto del artículo 56 de la LOASFAS violó tres principios: i) el principio democrático legislativo relacionado con la consulta prelegislativa; ii) la unidad de materia; y, iii) la inobservancia del requisito de fundamentación.

72. Sin embargo, pese a estas alegaciones, en atención a los principios *iura novit curia* del artículo 4.13 y al de control integral previsto en el artículo 76.1, ambos de la LOGJCC, esta Corte advierte que el control formal para este caso específico tiene relación directa con el trámite seguido para la aprobación de la excepcionalidad introducida en el artículo 56 de la LOASFAS. De tal forma, en esta sección se desarrollará el siguiente problema jurídico: ¿La permisión del ingreso de cultivos y semillas transgénicos que consta en el artículo 56 de la LOASFAS siguió el trámite previsto en la Constitución; y por lo tanto, es constitucional por la forma?

73. La permisión para el ingreso de semillas y cultivos transgénicos “*para ser utilizados con fines investigativos*” que indica el texto del artículo 56 de la LOASFAS impugnado fue introducida por la Presidencia de la República a través de su facultad como colegislador por medio de una objeción parcial en el trámite legislativo para la

¹⁰ CEPAL. *Organismos genéticamente modificados: su impacto socioeconómico en la agricultura de los países de la Comunidad Andina, Mercosur y Chile*. Santiago, 2001, pág. 8.

¹¹ Idem, pág. 9. Ver también: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). *Los OMG y la salud humana. Análisis de riesgos*. Disponible en: <https://www.fao.org/3/X9602s/x9602s06.htm>

¹² CEPAL. *Organismos genéticamente modificados (...)*, op. cit. pág. 9.

formación de una ley orgánica, como lo es la LOASFAS. Adicionalmente, el artículo 401 de la CRE contempla una declaración general que señala que el Estado ecuatoriano es libre de cultivos y semillas transgénicas, pero coloca como excepción a esta declaratoria que el ingreso puede permitirse por medio de la Presidencia de la República, cuando haya “*interés nacional*” que además cumpla con una *debida fundamentación* y con la aprobación de la Asamblea Nacional. Por lo que es claro que el texto constitucional coloca como una excepcionalidad el posible ingreso de semillas y cultivos genéticamente modificados, mediando condiciones obligatorias para que sea procedente dicha excepción. Sin embargo, este artículo no prevé un trámite específico para que dicha excepcionalidad sea procedente.

74. Ahora bien, la CRE prevé en el procedimiento legislativo los casos en los que se requiere de una ley. Al respecto, el artículo 132 establece:

“(...) Se requerirá de ley en los siguientes casos:

- 1. Regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales.*
- 2. Tipificar infracciones y establecer las sanciones correspondientes.*
- 3. Crear, modificar o suprimir tributos, sin menoscabo de las atribuciones que la Constitución confiere a los gobiernos autónomos descentralizados.*
- 4. Atribuir deberes, responsabilidades y competencias a los gobiernos autónomos descentralizados.*
- 5. Modificar la división político-administrativa del país, excepto en lo relativo a las parroquias.*
- 6. Otorgar a los organismos públicos de control y regulación la facultad de expedir normas de carácter general en las materias propias de su competencia, sin que puedan alterar o innovar las disposiciones legales.”*

75. Además, el artículo 133 de la CRE establece la diferencia entre leyes orgánicas y leyes ordinarias, y especifica que las materias reservadas para las leyes orgánicas son las siguientes:

- “1. Las que regulen la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución.*
- 2. Las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales.*
- 3. Las que regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados.*
- 4. Las relativas al régimen de partidos políticos y al sistema electoral.”*

76. Por otra parte, la Ley Orgánica de la Función Legislativa (“LOFL”), dentro de las otras facultades de la Asamblea Nacional, establece el trámite para que sea procedente el ingreso de semillas y cultivos transgénicos. Al respecto, el artículo 48 de la LOFL, vigente para el momento de la expedición de la norma, en su primer inciso establecía:

“El Pleno de la Asamblea Nacional, en dos debates, aprobará o rechazará, con la mayoría absoluta de sus integrantes, la petición de la Presidenta o Presidente de la

*República en relación con la introducción de semillas y cultivos genéticamente modificados.*¹³ (Subrayado añadido)

Posteriormente, este artículo fue reformado, y en la actualidad, también fue añadida la frase “*y mediante resolución especial*”, con lo cual, en este momento, este inciso se lee como sigue:

*“El Pleno de la Asamblea Nacional, en dos debates y mediante resolución especial, aprobará o rechazará, con el voto favorable de la mayoría calificada de sus integrantes, la petición de la Presidenta o del Presidente de la República, en relación con la introducción de semillas y cultivos genéticamente modificados.”*¹⁴ (Subrayado añadido)

77. Con estas disposiciones, esta Corte nota que las materias determinadas en los artículos 132 y 133 son aquellas que están reservadas necesariamente –aunque no exclusivamente– para la emisión de una ley. Sin embargo, en el caso en cuestión, la Presidencia de la República utilizó el trámite legislativo para viabilizar la excepción prevista en el artículo 401 de la CRE. Como fue señalado, este artículo parte desde una regla general que establece que el Ecuador es un país “*libre de cultivos y semillas transgénicas*”, por lo que, la permisión que este mismo artículo prevé para el ingreso de este tipo de semillas y cultivos conlleva una petición o solicitud de “*interés nacional debidamente fundamentado*”, realizada por la Presidencia de la República y que debe ser aprobada por la Asamblea Nacional. De tal forma, la excepción para dicho ingreso, por la especificidad que conlleva y por el tratamiento especializado que la Constitución ha considerado para el tema de estas semillas y cultivos, no podría ser incluido en una ley, sino, como bien lo desarrolló el legislador, debe ser realizado mediante el trámite especial previsto en la LOFL. Dicho trámite ya se encontraba vigente al momento de la aprobación del artículo 56 de la LOASFAS, y posteriormente, el legislador aclaró el tipo de acto a emitirse, es decir, una “*resolución especial*” aprobada por la Asamblea.
78. De esta manera, el legislador ha aclarado que la excepción relacionada con la introducción de semillas y cultivos transgénicos al territorio nacional debe realizarse mediante una resolución aprobada por la Asamblea Nacional, la cual debe ser solicitada por la Presidencia de la República, solicitud que debería incluir la *debida fundamentación* que prevé el artículo 401 de la CRE y que dada su especificidad no podía haber sido viabilizada mediante una ley por su carácter general y abstracto. Por lo tanto, y en aplicación del principio de legalidad, que consta en el artículo 226 de la CRE, no era pertinente que la Presidencia de la República plantee dicha excepcionalidad en el trámite de formación de una ley, ni que la Asamblea lo aprobara, lo cual hace que la permisión que consta en el artículo 56 de la LOASFAS sea inconstitucional por la forma, ya que, no respetó el trámite que debió haberse seguido.

¹³ La Ley Orgánica de la Función Legislativa fue publicada originalmente en el Registro Oficial (Suplemento) No. 642 del 27 de julio de 2009.

¹⁴ Artículo reformado por el artículo 44 de la Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, publicada en el Registro Oficial (Suplemento) No. 326 del 10 de noviembre de 2020.

79. Ahora bien, esta Corte considera necesario referir que el artículo 56 de la LOASFAS, en su trámite, sufrió una modificación importante desde su primera aprobación en la Asamblea Nacional hasta la objeción presidencial. Así, en el siguiente cuadro es posible comparar este cambio:

Texto aprobado por la Asamblea Nacional antes de la objeción presidencial	Texto introducido por la objeción presidencial (actualmente vigente)
<p><i>“Artículo 56.- Semillas y cultivos transgénicos.- Constituye infracción especial muy grave Introducir, tener, intercambiar o comercializar semillas y cultivos, genéticamente modificados sin contar con la autorización prevista en la Constitución de la República.” (sic)</i></p>	<p><i>“Art. 56.- Semillas y cultivos transgénicos. Se permite el ingreso de semillas y cultivos transgénicos al territorio nacional, únicamente para ser utilizados con fines investigativos. En caso de se requiera el ingreso para otros fines distintos, se deberá seguir el procedimiento establecido en la Constitución para tal efecto.</i></p> <p><i>Constituyen infracciones especiales muy graves, el ingreso o uso no autorizado de semillas y cultivos genéticamente modificados para cualquier fin que no sea el de investigación científica.” (sic)</i></p>

80. Con la introducción de la objeción presidencial, este artículo dejó de contener una sola norma referente a una infracción, y pasó a tener dos normas: una relacionada con la permisón para el ingreso de semillas y cultivos transgénicos para fines de investigación, y otra relacionada con la infracción por el ingreso o uso no autorizado de este tipo de semillas. Ahora bien, debido a que esta Corte ha encontrado que la inconstitucionalidad del artículo 56 de la LOASFAS está relacionada con la excepcionalidad introducida para el ingreso de este tipo de semillas y cultivos y el trámite aplicable, resulta necesario expulsar del ordenamiento jurídico la norma relacionada con esta permisón por no haber observado el trámite para su formación, en aplicación de lo establecido en el artículo 76.7 de la LOGJCC. Asimismo, vale señalar que el artículo 76 de la LOGJCC, en sus numerales 4 y 5, también considera respectivamente los principios de permanencia de las disposiciones y de interpretación conforme. Este último principio incluye que *“cuando una parte de una disposición jurídica la torne en su integridad inconstitucional, no se declarará la inconstitucionalidad de toda ella, sino que se invalidará la parte inconstitucional y dejará vigente la disposición así reformada.”* Consecuentemente, la declaratoria de inconstitucionalidad debe afectar a las partes del artículo que hagan referencia a la excepcionalidad sobre el ingreso de semillas y cultivos transgénicos.
81. Asimismo, vale resaltar que la determinación de infracciones para el ingreso de semillas y cultivos transgénicos, sin haber seguido el trámite previsto en el artículo 401 de la CRE, no resulta incompatible con las materias reservadas para una ley según lo indica el artículo 132.2 de la CRE citado *supra*, y las alegaciones de los accionantes

no cuestionan su constitucionalidad, por lo que la permanencia de dicha sanción no resulta incompatible con la Constitución. Finalmente, esta Corte considera necesario aclarar que la Presidencia de la República, en uso de sus facultades, de considerarlo pertinente, podría iniciar la solicitud que permita esta excepcionalidad conforme el trámite previsto en la LOFL y considerando las demás obligaciones relacionadas con pueblos y nacionalidades como señala la CRE y el artículo 109.2 de la LOFL en lo que corresponda.

82. Según lo establecido en el artículo 96.4 de la LOGJCC, los efectos de la sentencia son hacia el futuro. De tal manera, si bien esta declaratoria tiene un efecto inmediato, esto no obsta que cualquier investigación o proceso de importación iniciados bajo el amparo del artículo 56 de la LOASFAS y que actualmente se estén ejecutando, puedan finalizar, sujetándose a todas las disposiciones emitidas por las autoridades competentes para mantener la bioseguridad. A partir de la notificación de esta sentencia, entrará en vigencia el texto de la sanción y no podrá iniciar ninguna otra investigación e importación relacionada sin que primero haya existido el trámite pertinente según lo analizado en este acápite. Este Organismo considera que, por la determinación de este vicio formal, no resulta pertinente pronunciarse sobre los demás cargos relacionados con la inconstitucionalidad por la forma o por el fondo.

B. Control material

83. La demanda del caso No. 55-17-IN impugna también otros artículos además del 56 de la LOASFAS (párrafo 37 *supra*), cuya constitucionalidad será analizada en esta sección, y debido a que algunas de estas alegaciones coinciden, cuando corresponda, serán tratadas en conjunto.

B.1. Análisis del artículo 35 de la LOASFAS

84. El artículo 35 de la LOASFAS contiene disposiciones relativas a la importación de material genético. Este artículo coloca como una medida que el Estado debe facilitar, ya que, señala que el Estado “*facilitará la importación de muestras de material genético experimental con fines de investigación, sin perjuicio de la aplicación de las normas fitosanitarias vigentes*”.
85. Las y los accionantes manifiestan que este artículo resulta contrario a los artículos 13, 14, 15, 32, 66.3.d, 73, 396, 401 y 409 de la CRE (párrafo 49 *supra*). Este Organismo considera que la mayoría de estas alegaciones tienen relación con el tema del ingreso de semillas y cultivos transgénicos, mientras que el artículo 35 menciona específicamente a la importación de muestras de material genético de plantas o vegetales con la finalidad de investigar. Al respecto, este Organismo considera que el análisis se remitirá a los artículos 15, 73 y 396 de la CRE, así como a las disposiciones relacionadas con la investigación.
86. El artículo 15 de la CRE reconoce el derecho al ambiente sano y el segundo inciso contiene una serie de prohibiciones que incluyen “*el desarrollo, producción, tenencia,*

comercialización, importación, transporte, almacenamiento y uso de (...) tecnologías y agentes biológicos experimentales nocivos y organismos genéticamente modificados perjudiciales para la salud humana o que atenten contra la soberanía alimentaria o los ecosistemas (...).”

87. Como parte de los derechos de la naturaleza, el artículo 73 de la CRE contiene la obligación del Estado de aplicar medidas precautorias y restrictivas para actividades que pueden causar destrucción de la naturaleza, así como incluye la prohibición del ingreso o introducción de material que pueda alterar definitivamente el patrimonio genético. Adicionalmente, el artículo 396 consagra los principios de prevención y precaución, y señala que el Estado debe adoptar medidas para evitar los impactos ambientales y adoptar medidas protectoras.
88. Adicionalmente, esta Corte se ha pronunciado sobre la relación entre el derecho al ambiente sano y los derechos de la naturaleza. Al respecto, ha indicado que el derecho a tener un ambiente ecológicamente equilibrado implica que la interacción entre los seres que lo habitan, “no provoque o ponga en peligro la existencia de uno u otro (...) o de los elementos que requieren para su vida”. Además, las personas, como parte de las especies que son parte de estos ciclos naturales, su desenvolvimiento e intervención podría afectar tal equilibrio. De esta manera, en el “contenido del derecho al ambiente sano convergen los derechos humanos y los derechos de la naturaleza”, ya que la garantía del primero no solo está ideado a favor de las personas, sino también de la naturaleza¹⁵.
89. El artículo 35 de la LOASFAS impugnado se encuentra en las disposiciones relativas al capítulo III que trata sobre la semilla certificada, la cual, según el artículo 33 de este mismo cuerpo normativo “es la que ha cumplido el proceso técnico de producción y beneficio, que asegure su calidad genética, fisiológica, pureza y condición fito sanitaria, así como la verificación de la productividad, de conformidad con esta Ley y su reglamento” (sic). Por lo que el artículo 35 contiene una obligación para el Estado respecto a la promoción y apoyo para la investigación sobre las semillas, lo que incluye la generación de nuevas tecnologías, y la última oración dispone que el Estado “facilitará la importación de muestras de material genético experimental con fines de investigación, sin perjuicio de la aplicación de las normas fitosanitarias vigentes”.
90. Sobre la investigación, la CRE contiene en sus artículos 385 a 388 disposiciones relativas a la ciencia, tecnología, innovación y saberes ancestrales, como parte del régimen del buen vivir (título VII). El artículo 385 señala las finalidades sobre el sistema nacional de ciencia, tecnología, innovación y saberes ancestrales, y el numeral 3 de esa norma menciona como finalidad: “Desarrollar tecnologías e innovaciones que impulsen la producción nacional, eleven la eficiencia y productividad, mejoren la calidad de vida y contribuyan a la realización del buen vivir”. Además, el artículo 387 puntualmente indica algunas obligaciones estatales, entre las cuales se encuentra

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia No. 1149-19-JP/21 de 10 de noviembre de 2021, párrs. 241 y 242.

en el numeral 4: “Garantizar la libertad de creación e investigación en el marco del respeto a la ética, la naturaleza, el ambiente, y el rescate de los conocimientos ancestrales”.

91. Por lo tanto, si bien la investigación es parte del régimen del buen vivir establecido en nuestra Constitución, el texto constitucional recalca que cualquier tipo de investigación deberá estar en línea con el respeto a la ética, a la naturaleza y el ambiente. De tal forma, el artículo 35 de la LOASFAS contempla que el Estado facilite la importación de “muestras de material genético experimental”. Al respecto, la CRE no proscribe absolutamente la introducción de material genético, sino de aquel que pueda colocar en riesgo la salud, la integridad, la naturaleza y el patrimonio genético nacional (artículos 15, 66.3.d y 73), así como prohíbe “la aplicación de biotecnologías riesgosas o experimentales” (artículo 401).
92. Al considerar que la expulsión de una norma del ordenamiento jurídico es el último recurso disponible al resolver una acción de inconstitucionalidad, este Organismo considera que la última oración del artículo 35 de la LOASFAS será constitucional siempre que la importación de este material genético no corresponda a semillas y cultivos transgénicos, cuando tal importación no haya cumplido con el procedimiento y los requisitos previstos en el artículo 401 de la CRE, y que esta importación y las regulaciones respectivas emitidas por las instituciones competentes no contradigan conjuntamente las disposiciones constitucionales analizadas en este acápite.
93. Adicionalmente, este Organismo considera necesario señalar que, según lo establecido en el artículo 96.4 de la LOGJCC, los efectos de la sentencia son hacia el futuro. De tal forma, en el caso de que exista cualquier investigación que no observe el condicionamiento realizado en el párrafo anterior, entonces estos estudios o procesos de importación que se hayan llevado a cabo o estén en trámite hasta la notificación de esta sentencia, pueden ejecutarse y finalizar, sujetándose a todas las disposiciones emitidas por las autoridades competentes para mantener la bioseguridad.

B.2. Análisis del artículo 24 de la LOASFAS

94. El artículo 24 de la LOASFAS contiene la disposición sobre la regulación interna de calidad de las semillas, por lo que para la garantía de la calidad de las semillas, los productores “podrán establecer procesos y mecanismos participativos de regulación interna, de conformidad con los criterios técnicos que para el efecto establezca la Autoridad Agraria Nacional.”
95. La demanda indica que los procesos y mecanismos de participación para la regulación, al ceñirse únicamente a los criterios de la autoridad agraria, entonces, resultan contrarios a la libre determinación, ya que estos criterios serán solamente “técnicos –no interculturales–”. Señala que los productores campesinos de semillas usan sistemas y criterios que han sido afinados a lo largo de mucho tiempo y que la visión de calidad no necesariamente correspondería a aquellos determinados por la

autoridad agraria. Así, señala que este artículo “*vulnera la capacidad [de los campesinos] de controlar sus procesos de vida en la producción agrícola y los sistemas agroalimentarios en general*”, por lo que “*desde esta posición se destruyen saberes, expresiones culturales y economías locales.*” De tal forma, alega que el artículo impugnado es contrario a los artículos 1, 25, 28, 57.12, 277.6, 281.6, 387 numerales 2 y 4 de la CRE (párrafo 37 *supra*).

96. Los artículos constitucionales que se alegan como vulnerados reconocen lo siguiente: la organización principal del Estado (artículo 1); el derecho a gozar de los beneficios y aplicaciones del progreso científico (artículo 25); la promoción del diálogo intercultural (artículo 28); el mantenimiento del conocimiento colectivo, las ciencias y tecnologías ancestrales (artículo 57.12); el deber estatal para la promoción de la ciencia, tecnología y los saberes ancestrales (artículo 277.6); la obligación para la recuperación de la agrobiodiversidad y los saberes ancestrales a ella vinculados (artículo 281.6); el deber de potenciar la generación y producción de conocimiento y los saberes ancestrales y garantizar la libertad de creación e investigación en el marco del respeto a la ética, la naturaleza, el ambiente y el rescate de los conocimientos ancestrales (artículo 387 numerales 2 y 4).
97. Esta Corte nota que, si bien este artículo contempla un límite en la regulación para las semillas de acuerdo con los criterios establecidos por la autoridad agraria nacional, este límite, por sí mismo, no está condicionando la aplicación de los saberes ancestrales, que sería el principal cuestionamiento en la demanda. Al respecto, vale señalar que dentro de los principios que considera la LOASFAS en su artículo 4 están la interculturalidad (literal c) y la participación, control social y transparencia (literal f). Adicionalmente, el artículo 10 reconoce a favor de las y los agricultores la participación en asuntos “*relacionados a la conservación y la utilización sostenible de la agrobiodiversidad de conformidad con la ley*” (literal c), así como la participación en “*la protección de los conocimientos y saberes tradicionales vinculados al uso de la agrobiodiversidad*”.
98. Así, esta Corte comprueba que existen también otras disposiciones que permiten la participación de las y los agricultores en relación con la transferencia de sus conocimientos ancestrales, y no encuentra que la potestad que reconoce a la autoridad agraria nacional el emitir un marco regulatorio vulnere los artículos alegados. Por este motivo, este Organismo no encuentra algún vicio de inconstitucionalidad en el artículo 24 de la LOASFAS.

B.3. Análisis de los artículos 25 y 32 de la LOASFAS

99. El artículo 25 de la LOASFAS establece dos sistemas de producción de semillas: el *convencional* y el *no convencional*. Así, señala que el primero está basado en la certificación de semillas y está sujeto a la regulación del Estado, mientras que el segundo corresponde al “*sistema tradicional practicado por personas naturales o jurídicas, colectivos; comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades que producen, reproducen, intercambian, comercializan, prestan y mantienen su propia*

semilla, bajo múltiples modalidades” y genera la semilla campesina, que incluye la semilla nativa y la tradicional.

100. Según la demanda, este artículo coloca en un “*riesgo innecesario de confusión*” al consumidor y atenta contra sus derechos porque señalan que la definición de convencional es aquello establecido por costumbre y tradición, y que el consumidor al creer que compra en el mercado convencional, entonces creería que consume un producto tradicional. Señalan que la clasificación “*produce ambigüedad, falta de precisión y de claridad*” sobre el bien cierto que adquiere el consumidor. Por estos motivos, indican que esta disposición es contraria a los artículos 3.1, 52, 66.4, 82 y 341 de la CRE (párrafo 43 *supra*).
101. Adicionalmente el artículo 32 de la LOASFAS establece que las semillas nativas y tradicionales pueden ingresar en el mercado de producción convencional cuando cumplan con las normas fitosanitarias. La demanda reitera que esta división entre el mercado convencional y no convencional atenta contra los derechos al consumidor, y que además este artículo pretende “*destruir los sistemas campesinos de semillas al incentivar el ingreso de semillas campesinas al denominado mercado convencional*”. Por esto, este artículo sería contrario a los artículos 28, 52, 284.8 y 336 de la CRE (párrafo 39 *supra*).
102. Los artículos constitucionales que se alegan como vulnerados reconocen lo siguiente: el deber genérico del Estado de garantizar sin discriminación los derechos (artículo 3.1); la promoción del diálogo intercultural y el derecho de participar entre culturas (artículo 28); el derecho a disponer de bienes y servicios de óptima calidad, sin información engañosa (artículo 52); el derecho a la igualdad y no discriminación (artículo 66.4); la seguridad jurídica (artículo 82); propiciar el intercambio justo y complementario de bienes y servicios en mercados transparentes y eficientes (artículo 284.8); impulsar un comercio justo, así como la transparencia y eficiencia en los mercados con competencia en igualdad de condiciones y oportunidades (artículo 336); y el sistema de protección integral (artículo 341).
103. En relación con las alegaciones sobre igualdad y no discriminación, este Organismo ha señalado en su jurisprudencia los elementos para considerar que existe un trato discriminatorio¹⁶, y el primero de ellos consiste en la comparabilidad entre los destinatarios de un acto o conducta. Sin embargo, los artículos 25 y 32 impugnados, si bien marcan una diferenciación entre lo que debe entenderse entre las semillas convencionales y las no convencionales, no refieren a la situación de sujetos específicos, sino de objetos –semillas–, por lo que no resulta pertinente el análisis desde la igualdad y no discriminación.
104. En cuanto a la alegada vulneración del artículo 341 de la CRE, no se vislumbra que estas disposiciones, al establecer los tipos de sistemas de semillas, podría ser contraria

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia No. 751-15-EP/21 de 17 de marzo de 2021, párr. 98; Sentencia No. 603-12-JP/19 de 05 de noviembre de 2019, párr. 17.

al reconocimiento e institucionalización del sistema de protección integral que contempla la CRE. Igualmente, si bien estas normas tienen relación con el mercado de semillas, estas se refieren únicamente a su denominación, y propiamente no son normas que regulan en sí mismo el mercado y formas de comercialización de los distintos tipos de semilla, por lo que su ámbito no entra en el análisis de los artículos 284 y 336 de la CRE.

- 105.** En cuanto a las alegaciones sobre los derechos de usuarios y consumidores y la seguridad jurídica, la demanda señala que ambos artículos generarían un riesgo de confusión en relación con las palabras *convencional* y *tradicional*, entre las cuales, pese a estar relacionadas en su tenor literal por sus definiciones, la LOASFAS las entiende como distintas. Así, el sistema convencional es el que genera semillas certificadas, mientras que el no convencional es aquel que incluye a las semillas nativas y tradicionales. Al no corresponder este tema a la aplicación del marco normativo y la prevalencia y estabilidad del marco jurídico, este Organismo circunscribirá el análisis solamente a los derechos de usuarios y consumidores, mas no a la seguridad jurídica.
- 106.** Ahora bien, según el artículo 3 de la LOGJCC, tanto la interpretación sistemática (numeral 5) como la literal (numeral 7) son métodos para resolver una causa bajo el conocimiento de este Organismo. Además, esta Corte ha señalado que estos métodos no se excluyen entre sí, y de hecho deben ser aplicados conjuntamente para salvaguardar la vigencia de derechos¹⁷. Al mirar el resto del contenido del cuerpo normativo, no se encuentra otra definición relativa al sistema convencional y no convencional, aunque sí se encuentran las definiciones sobre *certificación*, *semilla de calidad*, *semilla campesina*, *semilla nativa* y *variedad tradicional*, en los respectivos numerales 7, 28, 29, 30 y 38 de la disposición general tercera de esta ley.
- 107.** Por otra parte, al acudir a la interpretación literal, según la Real Academia Española (“RAE”), las acepciones de la palabra *convencional*¹⁸ incluyen, entre otras: “*Perteneciente o relativo al convenio o pacto || Que resulta o se establece en virtud de precedentes o de costumbre.*” Mientras que sobre la palabra *tradicional*¹⁹, las acepciones son: “*Perteneciente o relativo a la tradición. || Que se transmite por medio de la tradición. || Que sigue las ideas, normas o costumbres del pasado.*” De tal forma, al seguir la interpretación literal, se comprueba que las palabras *convencional* y *tradicional* pueden tener una coincidencia relacionada con las costumbres.
- 108.** En el artículo 52 de la CRE, se reconoce el derecho de las personas a disponer de bienes y servicios de óptima calidad, a elegirlos con libertad, así como a recibir información precisa y no engañosa sobre su contenido y características. Esta disposición también tiene una directa relación con el artículo 66.25 *ibidem*, el cual

¹⁷ Corte Constitucional. Sentencia No. 11-18-CN/19 de 12 de junio de 2019, párr. 68.

¹⁸ RAE. *Diccionario de la lengua española*. “Convencional”. Madrid, 2021. Disponible en: <https://dle.rae.es/convencional?m=form>

¹⁹ RAE. *Diccionario de la lengua española*. “Tradicional”. Madrid, 2021. Disponible en: <https://dle.rae.es/tradicional?m=form>

también señala como derecho el “*recibir información adecuada y veraz sobre su contenido y características*”. En tal sentido, la obligación de proporcionar información de dichos bienes o servicios no solo recae en las personas naturales o jurídicas que los proporcionen u oferten, sino también en el marco jurídico orientado a regular esta información, tal como sucede en el presente caso para el mercado de producción de semillas. Así, un texto normativo no puede acarrear imprecisiones o tergiversaciones que puedan dar paso a que la libertad del usuario o consumidor se vea viciada al momento de decidir sobre el producto o servicio que consuma o utilice.

109. En este caso específico, si bien de la interpretación literal es posible determinar que puede existir una coincidencia en uno de los significados entre las palabras *convencional* y *tradicional*, al respecto esto no podría ser suficiente para que exista una incompatibilidad normativa con el texto constitucional. Esta Corte ha señalado que en virtud del principio de libertad de configuración legislativa, frente al hecho que la Constitución no contiene regulaciones determinadas en todas las materias, el órgano legislativo tiene potestad para confeccionar una ley en tanto responda a los propósitos de esta y respete los límites fijados por la Constitución²⁰. Asimismo, ha establecido que “*el establecer definiciones, per se, no contraviene ninguna norma constitucional*”²¹. Frente a la polisemia existente con estas palabras, el resto de la LOASFAS es clara en establecer cuáles son los tipos de semillas que pertenecen a cada sistema, sin que esto implique generar confusión o que contenga información tergiversada que atente contra los derechos a los consumidores de semillas en los términos que determina la Constitución. Por lo anterior, esta Corte determina que los artículos 25 y 32 de la LOASFAS no contravienen el texto constitucional.

B.4. Análisis del artículo 26 de la LOASFAS

110. El artículo 26 de la LOASFAS establece que “*el Estado garantizará e implementará las medidas de protección fitosanitaria para el acceso, intercambio y comercialización de semilla, de conformidad con la Ley.*” Según la demanda, al ser los recursos genéticos propiedad común y no del Estado, esta disposición impone medidas fitosanitarias que vulnera los derechos de los pueblos y comunidades. Por este motivo, el artículo impugnado sería contrario a los artículos 25, 57 numerales 1, 9 y 10; 277.6 y 281.6 de la CRE (párrafo 38 *supra*).
111. Los artículos constitucionales que se alegan como vulnerados establecen lo siguiente: el derecho a gozar de los beneficios del progreso científico (artículo 25); como derechos colectivos (artículo 57), el mantenimiento, desarrollo, fortalecimiento y práctica de las tradiciones ancestrales (numeral 1), de sus propias formas de organización (numeral 9) y de su derecho consuetudinario (numeral 10); el deber del Estado de impulsar los saberes ancestrales y las iniciativas creativas comunitarias (artículo 277.6); y como responsabilidad del Estado para la soberanía alimentaria la

²⁰ Corte Constitucional. Dictamen No. 2-19-DOP-CC del 14 de marzo de 2019, párrs. 22 y 23; Sentencia No. 6-17-CN del 18 de junio de 2019, párr. 20.

²¹ Corte Constitucional. Sentencia No. 27-16-IN/21 del 19 de mayo de 2021, párr. 58.

preservación y recuperación de la agrobiodiversidad y de los saberes ancestrales y el intercambio libre de semillas (artículo 281.6).

- 112.** Las medidas de protección fitosanitarias son aquellas medidas para proteger la salud de las personas y animales y la preservación de vegetales de los riesgos relacionados con la entrada, radicación o propagación de plagas, enfermedades y organismos patógenos o portadores de enfermedades, con los riesgos resultantes de la presencia de aditivos, contaminantes, toxinas u organismos patógenos en los productos alimenticios. Además, estas medidas sirven para la protección de la vida y la salud de los riesgos resultantes de enfermedades propagadas por animales, vegetales o productos derivados de los mismos, o de la entrada, radicación o propagación de plagas²². De tal forma, las medidas comprenden cualquier tipo de reglamentación relativa a estos fines²³.
- 113.** En tal sentido, la posibilidad del establecimiento de este tipo de medidas, como contempla el artículo 26 impugnado, está encaminada a la protección de derechos constitucionales, tales como la vida, la integridad y los derechos de la naturaleza, así como la protección de otros bienes constitucionalmente protegidos tales como el patrimonio genético y la biodiversidad. En este sentido, esta Corte no vislumbra que tal posibilidad resulte contraria al artículo 281.6 de la CRE, sino que más bien su establecimiento coadyuvará a la responsabilidad del Estado señalada en el texto constitucional.
- 114.** Por otra parte, conforme lo establecido anteriormente sobre los criterios de aplicación de la ley, especialmente en el principio de interculturalidad, y los mecanismos que prevé la LOASFAS (párrafo 97 *supra*), este artículo no puede ser leído aisladamente de aquellas disposiciones. Asimismo, no se verifica que el artículo impida o restrinja el mantenimiento y el ejercicio de las tradicionales ancestrales o del derecho consuetudinario de los pueblos y nacionalidades, ni tampoco está encaminado a restringir los saberes ancestrales. Por lo que el artículo 26 de la LOASFAS no resulta contrario a los derechos colectivos reconocidos en el artículo 57, ni al artículo 277.6 de la CRE.

B.5. Análisis del artículo 37 de la LOASFAS

- 115.** El artículo 37 de la LOASFAS establece:

Art. 37.- Del fomento e incentivos. La Autoridad Agraria Nacional, establecerá políticas y generará estímulos e incentivos para la producción sostenible de semillas

²² Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias. Anexo A – Definiciones.

²³ Idem. Adicionalmente, este Acuerdo menciona que estas medidas pueden abarcar: “*criterios relativos al producto final; procesos y métodos de producción; procedimientos de prueba, inspección, certificación y aprobación; regímenes de cuarentena, incluidas las prescripciones pertinentes asociadas al transporte de animales o vegetales, o a los materiales necesarios para su subsistencia en el curso de tal transporte; disposiciones relativas a los métodos estadísticos, procedimientos de muestreo y métodos de evaluación del riesgo pertinentes; y prescripciones en materia de embalaje y etiquetado directamente relacionadas con la inocuidad de los alimentos*”.

certificadas en favor de organizaciones o comunidades campesinas y empresas de semillas, especialmente de pequeños y medianos productores, orientados a garantizar la soberanía y seguridad alimentarias.

La Autoridad Agraria Nacional debe incluir en el Plan Nacional de Semillas, proyectos de asistencia técnica, capacitación, innovación tecnológica, e infraestructura para incrementar la producción de semilla certificada.

Los organismos del crédito público, dispondrán de instrumentos financieros en condiciones preferenciales y adaptados a los procesos de producción de semillas, en favor de los pequeños y medianos productores agrícolas y de las organizaciones y empresas productoras de semillas. Todo crédito deberá contar con seguro agrícola.

También promoverá programas de innovación, productos y accesos a líneas de crédito en condiciones preferenciales en favor de los pequeños y medianos productores agrícolas y de las organizaciones y empresas semilleras para fortalecer y estimular los sistemas de producción y comercialización de semillas certificadas.

- 116.** Al respecto, la demanda indica que este artículo vulnera la igualdad y no discriminación en perjuicio de personas campesinas, ya que estas medidas deberían estar enfocadas a ellos, quienes han sido “*históricamente (...) excluidos y marginados*”. De tal forma, indican que los beneficios que otorga este artículo se limitan para favorecer a las semillas certificadas y sus productores, pero no a las semillas campesinas, lo que genera una brecha en perjuicio de los productores de este tipo de semillas. Por esto indican que este artículo vulneraría los artículos 11 numerales 1 y 2, 28, 66.4, 277.6 y 387 numerales 2 y 4 de la CRE (párrafo 50 *supra*).
- 117.** Los artículos constitucionales que se alegan como vulnerados reconocen lo siguiente: el ejercicio y la exigibilidad de los derechos de forma individual y colectiva (artículo 11.1); el principio y derecho a la igualdad y no discriminación (artículos 11.2 y 66.4, respectivamente); el deber del Estado de impulsar los saberes ancestrales y las iniciativas creativas comunitarias (artículo 277.6); los deberes del Estado de promover los saberes ancestrales para potenciar el *sumak kawsay* y de garantizar el rescate de los conocimientos ancestrales (artículo 387 numerales 2 y 4).
- 118.** El artículo 37 impugnado establece dos beneficios específicos para la producción de semillas certificadas: i) en el Plan Nacional de Semillas serán incluidos proyectos de asistencia técnica, capacitación, innovación tecnológica e infraestructura para incrementar la producción de estas; y ii) la promoción de líneas de innovación, productos y el acceso a líneas de crédito en condiciones preferenciales a favor de pequeños y medianos productores agrícolas para fortalecer y estimular los sistemas de producción y comercialización de estas semillas. Debido al establecimiento de estos beneficios, es posible constatar que existe una diferenciación respecto las personas productoras de semillas campesinas y aquellas de semillas certificadas, ya que solo estas últimas se verían favorecidas de estas políticas. Se verifica, entonces, el primer parámetro de comparabilidad señalado anteriormente (párrafo 103 *supra*). Al respecto, esta Corte ha señalado que no todo trato diferenciado resulta inconstitucional cuando esta diferenciación es razonable y está debidamente

justificada²⁴, por lo que este Organismo pasará a analizar si estos beneficios resultan o no justificados a la luz de la CRE.

119. En la contestación a la demanda, la Asamblea Nacional señaló que esta norma no es discriminatoria porque busca que la semilla campesina cumpla con “*los parámetros mínimos de calidad*” para que pase a ser certificada, y por lo tanto, la diferenciación que establece está justificada. Manifestó además que este artículo no impide que ambos tipos de semillas sigan existiendo. Asimismo, indicó que estos incentivos están ideados a favor de organizaciones y comunidades campesinas (párrafo 59.4 *supra*).
120. Este Organismo considera que, si bien el texto del artículo 37 impugnado intenta beneficiar principalmente a “*organizaciones o comunidades campesinas y empresas de semillas, especialmente de pequeños y medianos productores*”, los beneficios están enfocados solamente para la producción de semillas certificadas y no a favor de quienes producirían semillas campesinas. Retomando lo establecido por la misma LOASFAS, la semilla campesina, la cual a su vez puede ser tanto nativa como tradicional (artículos 25 y 28 *ibidem*), su uso, conservación e intercambio está principalmente a cargo de “*productores, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades de acuerdo a sus diversos saberes y culturas*”.
121. La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (en adelante, “FAO” por sus siglas en inglés) ha señalado que generalmente el conocimiento, saberes y el aporte de los pueblos indígenas y originarios “*siguen siendo excluidos de la ciencia y las políticas públicas*”, a pesar de que sus sistemas ayudan a la conservación de la biodiversidad²⁵. Su aporte no solo radica en la preservación de la diversidad genética de cultivos, sino también para la sostenibilidad de los sistemas de producción y el fomento de consumo de dietas y alimentos saludables²⁶.
122. De igual forma, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de otras Personas que Trabajan en Zonas Rurales, en su artículo 3, establece el deber general de los Estados de garantizar la igualdad y no discriminación en la formulación de sus políticas y medidas que adopten. Además, esta Declaración reconoce en su artículo 16 el derecho a un nivel de vida adecuado y que “*se les facilite el acceso a los medios de producción necesarios para obtenerlo, entre ellos las herramientas de producción, la asistencia técnica, los créditos, los seguros y otros servicios financieros*” (numeral 1). Asimismo, este artículo reconoce la obligación de los Estados de adoptar medidas que refuercen y apoyen los mercados locales y la

²⁴ Corte Constitucional. Sentencia No. 55-16-IN/20 de 12 de mayo de 2020, párr. 33; Sentencia No. 36-19-IN/21 de 22 de septiembre de 2021, párr. 27.

²⁵ FAO. *Libro Blanco / Whipala sobre sistemas alimentarios de los pueblos indígenas*. Roma, 2021, págs. 18 y 21. Asimismo, este libro señala: “*La incorporación de las voces de los pueblos indígenas—incluyendo sus sistemas de conocimiento, valores y necesidades— en las políticas y legislaciones internacionales y nacionales apoyará la gestión sostenible de los recursos naturales y la transformación de los sistemas alimentarios para todos*”. Por tal motivo, la FAO indica que resulta necesario un diálogo con los pueblos que permita la convergencia de sus conocimientos y su incorporación en el contexto político (pág. 19).

²⁶ *Idem*, págs. 22 a 24.

garantía de la igualdad de condiciones para el acceso a los mercados (numeral 3); así como la adopción de medidas que permitan el desarrollo rural de los campesinos, su agricultura, y la preservación de sus medios de subsistencia (numeral 4). Por su parte, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en su artículo 31 reconoce el derecho de estos pueblos a “*mantener, controlar, proteger y desarrollar*” los conocimientos sobre sus ciencias y tecnologías, lo que incluye el conocimiento sobre las semillas y la flora —entre otros elementos—, por lo que la Declaración establece que los Estados tienen la obligación de reconocer y proteger este derecho. Esta obligación también ha sido resaltada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) del sistema de la ONU en su Observación General No. 25²⁷.

- 123.** En este sentido, la CRE contempla disposiciones específicas relativas al impulso, recuperación, protección y fortalecimiento de los conocimientos ancestrales, como son los artículos 277.6, 385.2, 387 numerales 2 y 4, así como el reconocimiento de este derecho colectivo en el artículo 57.12. Con estas normas se reafirma que la preservación de los saberes de los pueblos y nacionalidades, a la luz de la CRE, tienen un rango especial de protección. Además, el artículo 387, en dichos numerales, señala que el potenciar los saberes ancestrales, así como garantizar el rescate de este tipo de saberes es una responsabilidad del Estado, por lo que las medidas que adopte no deberían ir en desmedro de tales obligaciones. Así, en este caso en específico, esta protección no podría deslindarse de las normas relativas a la producción de semillas que están contenidas en la LOASFAS.
- 124.** De tal forma, el Estado en el marco de un Estado plurinacional, para cumplir con su obligación de promover y garantizar los saberes ancestrales debe adoptar medidas para que este tipo de conocimiento sea adecuadamente valorado y potencializado. Caso contrario, el dejar de lado la potencialización de dichos conocimientos, en este caso específico, implicaría privilegiar únicamente a las personas productoras de semillas certificadas y omitir la garantía y protección de los derechos colectivos, generando con ello un desincentivo para la producción de semillas campesinas y tradicionales. Así, los incentivos que contempla el actual artículo 37 de la LOASFAS impugnado no resultan justificados a la luz de lo que establece la CRE.
- 125.** Sin embargo, este Organismo considera que la inconstitucionalidad no radica en la existencia en sí de estos beneficios e incentivos, sino que estos no estén pensados para ambos tipos de semillas pese a que existen disposiciones constitucionales que obligan al Estado a proteger el conocimiento ancestral. Estas disposiciones sobre la protección del conocimiento ancestral no podrían ser obviadas aunque sea también legítimo que se quiera apoyar la producción de semillas certificadas. Con lo cual, para que exista armonía con el texto constitucional, resulta necesario que las personas productoras de los tres tipos de semillas previstas por la LOASFAS puedan acceder a estos incentivos y no exista un privilegio de unas sobre otras. En este sentido, debido a la estructura

²⁷ ONU. Comité DESC. *Observación General No. 25 relativa a la ciencia y los derechos económicos, sociales y culturales*. E/C.12/GC/25. 30 de abril de 2020, párrs. 39 y 40.

del artículo impugnado, esta Corte considera que la inconstitucionalidad radica únicamente en la mención de la palabra “*certificada*” o su forma plural, ya que, así el legislador generó un desmedro en la protección de los conocimientos y saberes ancestrales, el cual no está justificado a la luz de las normas constitucionales antes analizadas. Esta Corte, entonces, determina que las palabras “*certificada*” y “*certificadas*” en el artículo 37 de la LOASFAS, al generar un desincentivo para la producción de los otros tipos de semillas, resultan inconstitucionales por el fondo por contradecir los artículos 66.4, 57.12, 277.6, 385.2, 387 numerales 2 y 4 de la CRE. Debido a que esto podría implicar reformas en el Plan Nacional de Semillas que contempla la LOASFAS, resulta pertinente diferir por el plazo de un año, contados desde la notificación de esta decisión, los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad hasta que la autoridad agraria nacional incluya a la semilla campesina dentro de estos incentivos.

B.6. Análisis de los artículos 48, 49.1 y 50.c de la LOASFAS

- 126.** El artículo 48 de la LOASFAS contiene la definición de agricultura sustentable y según la demanda, este artículo no es “*totalmente fiel*” con la CRE, ya que, esta reconoce a un “*modelo sustentable de desarrollo*”, el cual “*supera el concepto típico de desarrollo sustentable*”. Además, la demanda manifiesta que, en esta definición, únicamente se prioriza el elemento suelo, mientras se invisibilizan los otros que también son parte de la naturaleza. La demanda alega que este artículo sería incompatible con los artículos 57 numerales 8 y 10, 71, 82, 83.6, 276.4, 395 numerales 1 y 4, y 397.2 de la CRE (párrafo 44 *supra*).
- 127.** El artículo 49.1 de la LOASFAS reconoce el “[*incrementar y optimizar la productividad agrícola de forma sostenible y permanente*]” como práctica de agricultura sustentable que debe fomentar el Estado. La demanda menciona que “[*el término productividad resulta incompatible con los parámetros de sustentabilidad, sostenibilidad e interculturalidad establecidos*]” por la CRE, ya que, este está enfocado únicamente en los criterios de rentabilidad y ahorro económico, para lo cual ejemplifican con la siembra monoprodutiva. Sostienen que este artículo vulneraría los artículos 14, 82, 281.3 y 395.1 de la CRE (párrafo 45 *supra*).
- 128.** El artículo 50.c de la LOASFAS establece que, para el apoyo del trabajo agrícola sustentable, la autoridad agraria nacional tomará como una de las acciones a implementar el desarrollo y ejecución de “*programas de ampliación de la producción, agroindustria, comercialización y exportación de productos generados por estos sistemas de producción agrícola*”. Similar a las alegaciones anteriores, la demanda indica que el término *productividad* resulta incompatible con la sustentabilidad que contempla el texto constitucional. Además, manifiesta que este artículo coloca en una posición de desventaja a los pequeños agricultores, ya que, esta acción que fomentaría el Estado “*coloca especialmente en posición dominante al empresariado agroindustrial*”. Así, alegan que esta norma sería contraria a los artículos 82, 281 numerales 3, 4 y 5; 336 y 395.1 de la CRE (párrafo 46 *supra*).

129. Si bien las alegaciones están enfocadas en diversos artículos, esta Corte considera que el análisis en esta decisión se circunscribirá a las disposiciones constitucionales que reconocen: el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, así como la declaratoria de interés público de la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados (artículo 14); el objetivo del régimen de desarrollo de recuperar y conservar la naturaleza y mantener un ambiente sano y sustentable que garantice a las personas y colectividades el acceso equitativo, permanente y de calidad al agua, aire y suelo, y a los beneficios de los recursos del subsuelo y del patrimonio natural (artículo 276.4); , como parte de la garantía de la soberanía alimentaria, el deber del Estado de fortalecer tecnologías ecológicas y orgánicas en la producción agropecuaria (artículo 281.3); la garantía de 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 que asegure la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras (artículo 395.1); y, el compromiso del Estado de establecer mecanismos efectivos de prevención y control de la contaminación ambiental (artículo 397.2).
130. En cuanto al artículo 48, la definición de *agricultura sustentable* considera diversos elementos, los cuales son: a) un sistema de producción agropecuaria; b) la obtención de alimentos de manera estable, saludable, económicamente viable y socialmente aceptable; c) la armonía con el ambiente y la preservación de los recursos naturales productivos; d) el no comprometer la calidad presente y futura del recurso suelo; e) la disminución de riesgos de contaminación²⁸. Vale señalar también, que como fue mencionado anteriormente, esta disposición debe leerse en conjunto mediante una interpretación sistemática con el resto del cuerpo normativo que la contiene (párrafos 98, 106 y 114 *supra*).
131. Así, el artículo 1 de la LOASFAS, que contiene el objeto de esta ley, señala como parte de este el fomento de la agrobiodiversidad y de la agricultura sustentable, así como la obtención de alimentos culturalmente apropiados para la soberanía alimentaria y el *sumak kawsay*. El artículo 4, por su parte, establece como uno de los principios para la aplicación de esta ley a la interculturalidad, lo cual implica el respeto y valorización de prácticas culturales y conocimientos a favor de las semillas campesinas. Además, en la institucionalidad, se reconoce como obligación estatal el mitigar efectos del cambio climático como reducir su impacto sobre los ecosistemas y poblaciones. Si bien el artículo impugnado menciona específicamente el elemento suelo, esto no puede ser entendido aisladamente en el sentido de que la norma solo privilegia a éste, ya que el mismo artículo reconoce la preservación de los otros recursos productivos, así como la disminución de los riesgos sobre el ambiente.

²⁸ Adicionalmente, la FAO también reconoce a la agricultura sostenible / sustentable como aquella en la que su gestión preserve “*las funciones de los ecosistemas para responder a las necesidades humanas del presente y el futuro*”. Al respecto, ver: FAO. *Alimentación y agricultura sostenibles*. FAO, 2021. Disponible en: <https://www.fao.org/sustainability/background/es/>

132. En relación con el artículo 49.l impugnado, se aplica un análisis similar respecto a que la productividad no puede ser entendida únicamente como la ejecución de prácticas de producción nocivas que causarían afectación ambiental. Nuevamente, este artículo no puede ser despojado del conjunto de regulaciones que contempla también la LOASFAS direccionadas para garantizar la sostenibilidad. Más aún cuando este mismo artículo reconoce que el fomento del Estado para el incremento de la productividad y la optimización de la productividad debe llevarse de “*forma sostenible*”, por lo que cabe su reconocimiento como una práctica de la agricultura sustentable.
133. Igualmente, en cuanto al artículo 50.c impugnado, vale resaltar que este artículo tiene el objetivo de “*apoyar e impulsar el trabajo agrícola de los productores que desarrollan sistemas de agricultura sustentable*”. Por lo que, el literal c) que reconoce como una de las acciones que debe fomentar el Estado a la “*ampliación de la producción, agroindustria, comercialización y exportación de productos generados por estos sistemas de producción agrícola*”, claramente señala que esta acción a ser desarrollada por la autoridad agraria nacional como fomento e incentivo no aplica para cualquier tipo de producción agrícola, sino justamente está ideada a favor de aquellos productores que desarrollan agricultura sustentable. Así también vale señalar que, esta disposición no establece explícitamente un privilegio a favor de las empresas agroindustriales, ni tampoco esto podría ser inferido del texto impugnado.
134. Este Organismo confirma que las disposiciones impugnadas están en línea con las disposiciones constitucionales arriba anotadas. Como fue señalado, en la definición de *agricultura sustentable*, se consideran elementos justamente que permiten enfocar la idea de sustentabilidad. Este concepto está directamente relacionado con la preservación ambiental y de los distintos recursos, y la mención del recurso suelo, tiene sentido al ser en él principalmente donde se desarrolla la agricultura. Además, este artículo menciona que el no comprometimiento de este recurso en el impacto que se genere aplica no solo para el presente, sino también para coadyuvar a su preservación futura. Por su parte, como ha sido señalado, los artículos 49 y 50 están enfocados en la protección y promoción de la agricultura sustentable y las medidas que el Estado debe tomar para estos fines.
135. Así, estas disposiciones no pueden entenderse aisladamente suponiendo que su respectiva aplicación únicamente incurriría en el desarrollo de prácticas nocivas al ambiente y a la naturaleza que atentarían contra principios constitucionales. Esta Corte, por tanto, recuerda que, al momento de su aplicación, estos artículos deben entenderse en el marco constitucional bajo el cual han sido emitidas, y deben garantizar el pleno cumplimiento de los principios y derechos que reconoce la CRE. Consecuentemente, esta Corte determina que los artículos 48, 49.l y 50.c no incurrir en alguna inconstitucionalidad.

B.7. Análisis del artículo 55.1 de la LOASFAS

- 136.** El artículo 55 de la LOASFAS contiene las infracciones dentro de la materia que regula la ley, y el numeral 1 contiene como infracción leve que se “*haga publicidad de los cultivos que no cumplan las características aprobadas por la Autoridad Agraria Nacional*”. Frente a esta infracción, la demanda manifiesta que esta vulnera “*los derechos de determinación, autodeterminación y soberanía*”, ya que, exigiría que siempre se cumplan con “*los onerosos requisitos burocráticos y técnicos*” emitidos por la autoridad agraria, incluyendo la producción de los medianos y pequeños agricultores. Al respecto, además ejemplifican con una situación hipotética de un productor de “*agricultura familiar*” para su propia subsistencia y comercio a pequeña escala. La demanda señala que esta infracción sería contraria a los artículos 21, 66 numerales 4, 5, 15 y 17, y 281 de la CRE (párrafo 48.1 *supra*).
- 137.** La impugnación de este artículo radica principalmente en que la aplicación de esta sanción tendría un impacto desproporcional sobre pequeños y medianos productores, los cuales además no necesariamente producirían semillas certificadas, como ha sido ya señalado en esta sentencia. Por este motivo, indican que esta disposición afectaría principalmente la capacidad de producción de este tipo de productores, así como su libertad para el desarrollo de actividades económicas y de trabajo (artículo 66 numerales 5, 15 y 17 de la CRE).
- 138.** Este Organismo ha señalado que la libertad de desarrollar actividades económicas es una “*forma de reconocimiento de la capacidad organizadora del ser humano de los diferentes insumos y factores de la economía, de su aptitud para disponer y emprender individual y colectivamente*”²⁹. El ejercicio de este derecho, además, conforme el mismo texto del artículo 66.15, está ligado inexorablemente con los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental³⁰. Así, es posible entender que el artículo impugnado de la LOASFAS, al referirse sobre una sanción relacionada con la publicidad de cultivos tiene una relación con este derecho, ya que la publicidad siempre tiene fines comerciales, por lo que el análisis estará centrado en esta disposición.
- 139.** Por otra parte, la libertad de trabajo promulga el derecho a elegir un trabajo digno en óptimas condiciones, además dentro de los límites establecidos en el ordenamiento jurídico vigente³¹. Además, este Organismo ha indicado que el núcleo esencial de este derecho implica que no exista trabajo forzoso, salvo las excepciones legalmente establecidas³². Sin embargo, del texto del artículo 55 impugnado no es posible entender alguna relación con este derecho, por lo que no cabe su análisis.

²⁹ Corte Constitucional. Sentencia No. 47-15-IN/21 de 10 marzo de 2021, párrs. 85 y 86.

³⁰ Idem. Ver también: Corte Constitucional. Sentencia No. 001-18-SEP-CC del caso No. 0332-12-EP, de 3 de enero de 2018, pág. 26.

³¹ Corte Constitucional. Sentencia No. 751-15-EP/21 de 17 de marzo de 2021, párr. 133.

³² Idem. Ver también: Corte Constitucional. Dictamen No. 005-11-DEE-CC de 27 de julio de 2011, pág. 11.

140. Ahora bien, al revisar el contenido de la LOASFAS se vislumbra que no existe claridad respecto de los cultivares a los que podría afectar el incumplimiento que se sanciona referente a la publicidad de dichos cultivares. La disposición general tercera en el numeral 11 define *cultivar* como:

“Conjunto de plantas cultivadas que son distinguibles por determinadas características morfológicas, fisiológicas, citológicas, químicas u otras determinadas por la genética; significativas para propósitos agrícolas; que al reproducirse sexual o asexualmente mantienen las características que le son propias. El término ‘variedad’ cuando se utiliza para indicar una variedad cultivada es equivalente al de ‘cultivar’”.

141. El artículo 39 *ibidem* dispone la obligación de registro de toda persona “*que se dedique a la producción, comercialización, importación o exportación de semilla certificada y cultivares*”. Además, el artículo 33 que contiene las disposiciones sobre la semilla certificada, establece que los requisitos para el registro serán establecidos en el reglamento respectivo de esta ley, y que el proceso de certificación de la semilla certificada aplica para “*los cultivares inscritos como tales en el Registro Nacional de Cultivares.*” El artículo 35, al referir la investigación de la semilla certificada, hace mención al apoyo del Estado para mantener los cultivares de estas. Sin embargo, este Organismo nota que la LOASFAS no solo entiende a *cultivares* como aquellos relacionados solamente con las semillas certificadas. De tal forma, la definición arriba anotada del numeral 11 de la disposición general tercera no limita a que los cultivares son los que producen semillas certificadas; similar situación acontece en el artículo 18.b, el cual establece que la autoridad agraria nacional, en conjunto con otras entidades, debe impulsar proyectos relativos a “*programas de investigación de la agrobiodiversidad para el mejoramiento, clasificación, conservación y generación de cultivares apropiados a los requerimientos de los productores y del mercado*”.

142. El Reglamento de la LOASFAS, contiene una sección específica sobre el registro de cultivares (artículos 43 al 49). Así, en el artículo 47 sobre el certificado del registro, que al cumplir con los requisitos establecidos, será procedente la inscripción, “*luego de lo cual, podrá iniciar el proceso de producción y comercialización de semilla certificada*”. Por lo tanto, esta Corte verifica que los cultivares que principalmente están sujetos al control de la autoridad agraria nacional, debido al proceso de certificación, son aquellos que producen semillas certificadas, por lo que la publicidad de estos también debe estar afín a los criterios emitidos por las autoridades competentes. Tal como fue señalado, la semilla campesina en sus variedades nativa y tradicional su cría, conservación, cuidado y utilización corresponde principalmente a los pueblos y nacionalidades “*de acuerdo a sus saberes y culturas*” (artículos 28 y 31 de la LOASFAS). Por su parte, la semilla certificada y el sistema convencional al que pertenece expresamente “*[e]stá sujeto a regulación por parte del Estado*”, cuestión que también la diferencia del sistema no convencional o campesino, según la definición que brinda el artículo 25 de la LOASFAS.

143. Debido a la disposición del artículo 47 del Reglamento de la LOASFAS, y con la finalidad de que el artículo 55.1 de la LOASFAS no coarte la libertad del ejercicio de

actividades económicas colocando en una desventaja a los productores de semillas campesinas y la publicidad que estos realicen sobre sus semillas que no necesariamente han pasado por un proceso de certificación, la norma analizada en este acápite debe ser interpretada mediante una constitucionalidad condicionada. Así, el artículo 55.1 de la LOASFAS será constitucional siempre que esta sea aplicada para los cultivos registrados que produzcan semillas certificadas y no para aquellos enfocados en la producción de semillas campesinas.

144. Adicionalmente, según lo señalado en el artículo 96.4 de la LOGJCC, los efectos de la sentencia constitucional producen efectos hacia el futuro. Por lo que, en el caso de que la autoridad agraria nacional tenga en trámite procesos sancionatorios basados en el artículo 55.1 de la LOASFAS, deberán aplicar los parámetros señalados en esta decisión. Esta decisión no afecta ningún proceso sancionatorio que esté en firme y haya concluido.

B.8. Análisis del artículo 55 en sus numerales 2.f y 3.b de la LOASFAS

145. El artículo 55.2.f de la LOASFAS señala como infracción grave el “[i]ncumplir los parámetros técnicos y de calidad conforme a la Ley y a su reglamento”. La demanda manifiesta que esta infracción sería inconstitucional debido a que los parámetros de calidad están establecidos por laboratorios que se alejan de prácticas interculturales y de los saberes ancestrales (párrafo 48.1 *supra*).
146. Esta Corte observa que las alegaciones sobre este artículo versan similarmente a la falta de aplicación de parámetros interculturales al momento de decidir sobre estos parámetros. Como ha sido señalado en esta decisión (párrafos 97 y 114 *supra*), el principio de interculturalidad está contemplado dentro de los principios que rigen este cuerpo normativo. Adicionalmente, este Organismo ha establecido que las sanciones administrativas “buscan controlar el adecuado funcionamiento de la administración pública”³³, y bajo el análisis de una acción de inconstitucionalidad, a este Organismo le corresponde analizar si el contenido de esta disposición responde al límite del marco constitucional. Sin embargo, las alegaciones sobre la inconstitucionalidad de esta infracción consisten en que el problema surgiría cuando estos criterios sean dictados por la autoridad sin observar estos parámetros, mas no porque legalmente esta facultad de regulación y su sanción por incumplimiento incurriría en una cuestión contraria a la CRE.
147. Por su parte, el artículo 55.3.b de la LOASFAS establece como infracción muy grave el “[o]bstaculizar o impedir la labor que cumple el personal autorizado por el organismo rector en materia de recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura y semillas, en acatamiento a las disposiciones establecidas en la presente Ley y su Reglamento”. La demanda arguye que debido a esta infracción, un servidor público puede “creer que tiene la facultad de ingresar por el mero hecho de

³³ Corte Constitucional. Sentencia No. 004-17-SIN-CC del caso No. 28-10-IN, de 8 de marzo de 2017, pág. 22; Sentencia No. 34-17-IN/21 de 21 de julio de 2021, párr. 34.

encontrarse en funciones a por ejemplo el domicilio o la propiedad de un pequeño agricultor” o ingresar sin autorización a territorios de comunas, comunidades, pueblos o nacionalidades. Al revisar esta alegación, la supuesta inconstitucionalidad yace en una situación hipotética respecto a la aplicación de esta disposición, pero no versa realmente sobre el contenido de la infracción como tal.

148. Por estas consideraciones, este Organismo determina que las infracciones previstas en el artículo 55 numerales 2.f y 3.b no presentan algún vicio de inconstitucionalidad en su contenido.

B.9. Análisis del artículo 60 de la LOASFAS

149. En las alegaciones sobre el artículo 55.1 de la LOASFAS, la demanda también refiere cuestiones relativas a los montos de las sanciones y su posible afectación desproporcionada en perjuicio de pequeños y medianos agricultores. Por este motivo, este Organismo pasa a analizar el artículo 60 *ibidem*, el cual señala que la autoridad agraria puede imponer las siguientes multas:

- “a) En caso reincidencia de una infracción leve se aplicará una multa de uno a tres salarios básicos unificados;*
- b) En caso de infracciones graves se aplicará una multa de cuatro a veinte salarios básicos unificados; y,*
- c) En caso de infracciones muy graves se aplicará una multa de veintiuno a cincuenta salarios básicos unificados” (sic)*

150. Al respecto, la demanda indica que, en el caso de reincidencia para una multa leve, la cantidad de la sanción es *“insignificante e irrisoria para los grandes empresariados agroindustriales y transnacionales”*, pero no para los pequeños y medianos agricultores a quienes les resultará más difícil costear estos montos (párrafo 48.1 *supra*). Por esta razón, el análisis se circunscribirá a la garantía de proporcionalidad entre infracciones y sanciones.

151. El artículo 76.6 de la CRE reconoce como parte del derecho al debido proceso a la garantía de *“la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas o de otra naturaleza”*. Respecto de esta garantía, este Organismo ha establecido que esta *“actúa como un límite al poder punitivo al momento de configuración normativa de las distintas infracciones y sanciones administrativas”*. Por lo tanto, esta garantía *“exige que exista una adecuada correspondencia entre la sanción administrativa y la conducta o categoría de conductas que se reprochan, para que esta no sea excesiva atendiendo a la gravedad de la infracción o innecesaria para la consecución de la finalidad de interés general perseguida por la regulación sectorial”*³⁴. En línea con lo anterior, resulta necesario que, para la observancia del principio de proporcionalidad, las autoridades

³⁴ Corte Constitucional. Sentencia No. 10-18-IN/21 de 29 de septiembre de 2021, párrs. 36 y 37.

competentes realicen “una gradación adecuada de las reacciones punitivas frente a los bienes jurídicos afectados y las lesiones causadas”³⁵.

152. Al revisar el texto del artículo 60 de la LOASFAS, mientras que la reincidencia en el caso de una infracción leve puede acarrear una multa de tres a seis salarios básicos unificados (“SBU”), las multas en el caso de infracciones graves y muy graves cambian considerablemente su proporción, variando las primeras entre cuatro a veinte SBU, y las segundas, entre veintiuno a cincuenta SBU.

153. Vale puntualizar además que, las infracciones graves establecidas en el artículo 55 *ibidem* son las siguientes:

- “a) Incumplir, por acción u omisión los requisitos de calidad, normativa y regulación dispuestas por la Autoridad Agraria Nacional, que causen pérdidas económicas o daños a la salud humana o al ambiente;*
- b) Incumplir con la entrega de información requerida por disposición legal al organismo rector por parte de los productores de semillas certificadas;*
- c) Incumplir con el deber de registrarse como productores o comercializadores de semillas certificadas;*
- d) Inobservar las normas establecidas en esta Ley y su reglamento para producir, comercializar, importar o exportar semillas certificadas;*
- e) No advertir en el empaque que las semillas en el contenidas, han sido tratadas con sustancias químicas no aptas para el consumo humano, para controlar plagas y enfermedades; y,*
- f) Incumplir los parámetros técnicos y de calidad conforme a la Ley y a su reglamento.”*

154. Mientras que las infracciones muy graves del mismo artículo son:

- “a) Alterar, mutilar, falsificar, destruir o sustituir las etiquetas de los envases que contengan semillas certificadas para comercializarlas sin que correspondan a la información contenida en el envase;*
- b) Obstaculizar o impedir la labor que cumple el personal autorizado por el organismo rector en materia de recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura y semillas, en acatamiento a las disposiciones establecidas en la presente Ley y su Reglamento; y,*
- c) Comercializar como semillas los productos vegetales importados para consumo, industrialización u otro destino diferente a la siembra.”*

155. Como se desprende de los textos transcritos, la mayoría de estas infracciones con excepción de aquellas contenidas en los literales a), e) y f) de las graves, y de aquellas de los literales b) y c) de las muy graves, están exclusivamente dirigidas a los productores de semillas certificadas, los cuales podrían ser o no pequeños productores. Si bien en la LOASFAS no existe alguna diferenciación respecto del tipo de productores según su capacidad y volumen de producción, el Reglamento a la LOASFAS en sus artículos 124 y 125 contiene disposiciones al respecto en su capítulo

³⁵ Idem. Ver también: Sentencia No. 025-16-SIN-CC del caso No. 47-14-IN, de 06 de abril de 2016, pág. 9

II sobre las sanciones dentro del título V sobre el régimen administrativo. El artículo 124 de dicho Reglamento clasifica a los operadores de semillas en micro, pequeños, medianos y grandes³⁶; mientras que el artículo 125 brinda una clasificación de las multas, en el cual detalla la aplicación de estas de la siguiente forma:

“1. Reincidencia de infracciones leves, de uno (1) a tres (3) salarios básicos unificados:

- a) Un (1) salario básico unificado, para los micro operadores;*
- b) Uno y medio (1.5) salarios básicos unificados, para operadores pequeños;*
- c) Dos (2) salarios básicos unificados, para operadores medianos; y,*
- d) Tres (3) salarios básicos unificados, para operadores grandes.*

2. Infracciones graves, de cuatro (4) a veinte (20) salarios básicos unificados:

- a) Cuatro (4) salarios básicos unificados, para micro operadores;*
- b) Ocho (8) salarios básicos unificados, para operadores pequeños;*
- c) Doce (12) salarios básicos unificados, para operadores medianos; y*
- d) Veinte (20) salarios básicos unificados, para operadores grandes.*

3. Infracciones muy graves, de veintiuno (21) a cincuenta (50) salarios básicos unificados:

- a) Veinte y uno (21) salarios básicos unificados, para micro operadores;*
- b) Treinta (30) salarios básicos unificados, para operadores pequeños;*
- c) Cuarenta (40) salarios básicos unificados, para operadores medianos; y,*
- d) Cincuenta (50) salarios básicos unificados, para operadores grandes.”*

156. Con esta disposición, este Organismo verifica que existe una graduación pertinente de multas de acuerdo con la capacidad económica y productiva de cada operador de semillas. Sobre las infracciones y montos, esta Corte ha manifestado que si bien la imposición de una sanción implica una limitación de derechos, esta no puede “*afectar desproporcionadamente otros bienes jurídicos protegidos*”³⁷. Asimismo, al observar una graduación y una diferenciación entre las infracciones en conjunto con los sujetos que la cometerían³⁸ y su capacidad económica, entonces se confirma que no existe

³⁶ Reglamento a la LOASFAS. “Art. 124.- Clasificación de operadores de semillas: Para los efectos de aplicación de las multas previstas en el artículo 60 de la LOASFAS y de este Reglamento, se considerará la siguiente clasificación de operadores de semilla:

1. Micro operadores de semilla: Aquellos que tienen de uno (1) a nueve (9) trabajadores y/o un valor de ventas o ingresos brutos anuales iguales o menores a cien mil dólares de los Estados Unidos de América (USD 100.000,00);

2. Pequeños operadores de semilla: Aquellos que tienen de diez (10) a cuarenta y nueve (49) trabajadores y/o un valor de ventas o ingresos brutos anuales entre cien mil y un dólares de los Estados Unidos de América (USD 100.001,00) y un millón de dólares de los Estados Unidos de América (USD 1'000.000,00);

3. Medianos operadores de semilla: Aquellos que tienen de cincuenta (50) a ciento noventa y nueve (199) trabajadores y/o un valor de ventas o ingresos brutos anuales entre un millón uno dólares de los Estados Unidos de América (USD 1'000.001,00) y cinco millones de dólares de los Estados Unidos de América (USD 5'000.000,00); y,

4. Grandes operadores de semilla: Aquellos que tienen a partir de doscientos (200) trabajadores y/o un valor de ventas o ingresos brutos anuales mayor a cinco millones de dólares de los Estados Unidos de América (USD 5'000.000,00).”

³⁷ Corte Constitucional. Sentencia No. 025-16-SIN-CC del caso No. 47-14-IN, de 6 de abril de 2016, págs. 14 y 15.

³⁸ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia No. 10-18-IN/21 de 29 de septiembre de 2021, párrs. 43 a 45.

una limitación irrazonable en las sanciones previstas y su imposición. De esta manera, esta Corte determina que no existe una afectación al artículo 76.6 de la CRE, el cual garantiza el principio de proporcionalidad de las sanciones.

B.10. Análisis del numeral 28 de la disposición general tercera de la LOASFAS

- 157.** El numeral 28 de la disposición general tercera de la LOASFAS define la *semilla de calidad*, y así establece: “*Son el conjunto de características mínimas que debe tener una semilla en sus componentes genético, fisiológico, físico y fitosanitario, analizada por un laboratorio de semilla*”. La demanda indica que esta definición resulta discriminatoria al convertir “*injustificadamente a las semillas campesinas, nativas y tradicionales en semillas de dudosa calidad, sin calidad o de baja calidad*”. Señala que, si la calidad depende de la revisión de un laboratorio, el legislador “*ignoró que existen otros mecanismos válidos trabajados por los pueblos*” para reconocer esta calidad. Además, esta definición generaría un perjuicio económico a las personas campesinas y agricultores al obligarlas a pagar altos costos y “*someter sus conocimientos*” para alcanzar la denominación de calidad, lo que consecuentemente colocaría “*en posición de inferioridad a dichos saberes frente a las consideraciones y paradigmas de juicio y calificación de los laboratorios*”. Manifiesta así que esta disposición es contraria a los artículos 3.1, 57 numerales 1, 2, 9 y 10; 66.4 y 341 de la CRE (párrafo 40 *supra*).
- 158.** Conforme lo señalado anteriormente sobre el contenido de algunas de estas disposiciones constitucionales, este Organismo determina que la disposición impugnada no tiene relación alguna respecto de la institucionalización del sistema de protección integral establecido en el artículo 341 de la CRE, por lo que no es pertinente realizar su análisis. Asimismo, en relación con las disposiciones sobre el artículo 66.4 de la CRE, tampoco es posible determinar que de la definición en sí misma se desprenda un parámetro de comparabilidad entre dos sujetos de derechos en una situación similar que pueda presumir un trato desigual o discriminatorio, por lo que el análisis desde este artículo queda descartado; en igual sentido aplica para el artículo 57.2 de la CRE, el cual contiene el derecho colectivo a no ser víctimas de racismo de ninguna otra forma de discriminación por su identidad étnica o cultural. Asimismo, la definición impugnada tampoco regula o tiene relación con las formas de organización social o el derecho consuetudinario de las comunidades, pueblos y nacionalidades, derechos reconocidos en el artículo 57 numerales 9 y 10 de la CRE, por lo que tampoco cabe dicho análisis.
- 159.** Pese a lo anterior, este Organismo nota que las alegaciones en la demanda tienen una relación con los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades del artículo 57 en los numerales 1, 8 y 12 de la CRE. Estos numerales versan sobre el mantenimiento, la promoción y la protección de sus tradiciones, de sus prácticas de manejo de la biodiversidad y entorno, y de sus saberes ancestrales y conocimientos colectivos, respectivamente. Por tal motivo, el análisis realizado en este acápite estará enfocado en estas disposiciones.

160. Al respecto, la Constitución, al haber instituido un estado intercultural y plurinacional, pretende valorizar al máximo las tradiciones, conocimientos, saberes y tecnologías ancestrales que practican los pueblos y nacionalidades, por lo que este tipo de conocimientos se encuentra bajo una especial protección. Este conocimiento además no solo debe verse limitado a las costumbres relacionadas con su cultura, sino también al mantenimiento de sus recursos naturales, de la biodiversidad y del patrimonio genético que pudieran gestionar. Tal cuestión ha sido reafirmada en la jurisprudencia de esta Corte³⁹. El respeto y garantía de estos derechos colectivos también se ven reforzados con otras disposiciones constitucionales ya mencionadas en esta sentencia como son los artículos 277.6, 281.6, 322, 385, 387 numerales 2 y 4 de la CRE.
161. Este reconocimiento y protección está en armonía además con el marco internacional relacionado. Así, por ejemplo, puede ser mencionado el Convenio sobre la Diversidad Biológica de la ONU, que en su artículo 8 reconoce que los Estados deben adoptar medidas para la preservación y mantenimiento de los conocimientos de los pueblos indígenas relacionadas a la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica⁴⁰. En sentido similar, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en el artículo 31 reconoce el derecho al desarrollo de estos conocimientos respecto de sus ciencias y tecnologías “*comprendidos los recursos humanos y genéticos, las semillas, las medicinas, el conocimiento de las propiedades de la fauna y la flora*”, entre otros, por lo que el Estado debe adoptar medidas para proteger este derecho⁴¹.
162. En relación con la definición impugnada del numeral 28 de la disposición general tercera de la LOASFAS, este Organismo nota que esta hace mención a determinados componentes –genético, fisiológico, físico y fitosanitario– que deberán ser analizados para comprobar la calidad de la semilla, para lo cual, establece como principal método el análisis ejecutado “*por un laboratorio de semilla*”. Sobre los laboratorios, el

³⁹ Corte Constitucional. Sentencia No. 0008-09-SAN-CC del caso No. 27-09-AN de 9 de diciembre de 2019, pág. 16; Dictamen No. 011-13-DTI-CC del caso No. 23-11-TI, de 25 de abril de 2013, pág. 60; Dictamen No. 2-19-TI/19 de 30 de abril de 2019, párrs. 81 y ss.

⁴⁰ Convenio de Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica. “*Artículo 8: Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda: j) Con arreglo a su legislación nacional, respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente*”.

⁴¹ Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. “*Artículo 31: 1. Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener, controlar, proteger y desarrollar su patrimonio cultural, sus conocimientos tradicionales, sus expresiones culturales tradicionales y las manifestaciones de sus ciencias, tecnologías y culturas, comprendidos los recursos humanos y genéticos, las semillas, las medicinas, el conocimiento de las propiedades de la fauna y la flora, las tradiciones orales, las literaturas, los diseños, los deportes y juegos tradicionales, y las artes visuales e interpretativas. También tienen derecho a mantener, controlar, proteger y desarrollar su propiedad intelectual de dicho patrimonio cultural, sus conocimientos tradicionales y sus expresiones culturales tradicionales. // 2. Conjuntamente con los pueblos indígenas, los Estados adoptarán medidas eficaces para reconocer y proteger el ejercicio de estos derechos.*”

Reglamento de la LOASFAS los define en su artículo 2.5 de la siguiente forma: *“Laboratorio de análisis de calidad de semillas: Espacio físico debidamente equipado donde se realiza el análisis de calidad de las semillas que se producen, comercializan, exportan e importan al país basado en las normativas que se adopten al respecto.”*

- 163.** Este mismo Reglamento señala en el artículo 3.3 que por *estándar de calidad* se entiende al *“[c]onjunto de indicadores de campo y laboratorio establecidos por la Autoridad Agraria Nacional, que cumplen las diferentes categorías de semillas para determinada especie dentro del proceso de certificación”*. Por lo tanto, la idea de calidad establecida en este reglamento tiene una relación con la idea de las semillas certificadas analizadas anteriormente. Sin embargo, la definición que provee la ley sobre semilla de calidad no señala que estos parámetros aplican únicamente para el proceso de certificación de semillas, y lo coloca de forma amplia para los criterios que deberá cumplir cualquier semilla, sin distinción de si esta es certificada, campesina o tradicional. Adicionalmente, este Organismo advierte que la definición que provee la LOASFAS manifiesta que dichos parámetros serán analizados por laboratorios, sin que exista un expreso reconocimiento sobre otros parámetros de calidad que pueden ser provistos por los pueblos y nacionalidades a partir de sus conocimientos ancestrales.
- 164.** Al respecto, la FAO, en relación con la alimentación y los saberes de los pueblos, ha señalado que *“[e]l conocimiento tradicional de los pueblos indígenas se basa en observaciones, conocimientos técnicos, tecnologías locales apropiadas, técnicas y prácticas de creación de historias y prácticas ceremoniales”*. Así, *“[l]a fuerza del conocimiento de los pueblos indígenas en relación con los sistemas alimentarios sostenibles radica en su condición local: la capacidad de conocer y comprender los ecosistemas, territorios y recursos locales, sus funciones y capacidades”*. En contraste, el conocimiento científico propugna su universalidad, al poder ser trasladado y aplicado en diversos contextos y lugares. Con lo cual, la FAO señala que la fortaleza de un sistema alimentario sostenible debe estar vinculado en su entorno local y la valorización de los saberes ancestrales para considerarlos como un aporte para alcanzar este fin.⁴²
- 165.** Por lo anterior, la definición de semilla de calidad, al no considerar que el análisis de estos parámetros también pueda ejecutarse, por lo menos, en conjunto con el conocimiento de los saberes ancestrales de los pueblos y nacionalidades sobre la agrobiodiversidad y manejo de semillas, y únicamente señalar que estos parámetros deben ser analizados por un laboratorio, no resulta respetuoso de los derechos colectivos contenidos en el artículo 57 numerales 1, 8 y 12. De esta manera, esta Corte determina que, la última frase contenida en el numeral 28 de la disposición general tercera también debe hacer una mención expresa a otras formas de reconocimiento de la calidad basada en los saberes ancestrales vinculados directamente con el

⁴² FAO. *Libro Blanco / Whipala sobre sistemas alimentarios de los pueblos indígenas*, op. cit., págs. 20 y 21.

mantenimiento de las semillas campesinas según el sistema no convencional (artículo 25 de la LOASFAS). De tal forma, para que esta norma sea constitucional deberá reconocer también a los parámetros de calidad que manejen los pueblos, nacionalidades y comunidades a cargo del mantenimiento y manejo de las semillas campesinas.

B.11. Análisis del numeral 33 de la disposición general tercera de la LOASFAS

- 166.** El numeral 33 de la disposición general tercera contiene la definición de *soberanía alimentaria*, que señala: “*Es un objetivo estratégico y una obligación del Estado para garantizar el derecho de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades a acceder a alimentos nutritivos y culturalmente adecuados, accesibles, producidos de forma sostenible y ecológica*”. La demanda manifiesta que esta resulta contraria a la Constitución, puesto que esta no es igual al concepto de seguridad alimentaria, ya que esta “*prioriza el acceso a los alimentos*”, mientras que la soberanía alimentaria también “*abarca el control de la alimentación por parte de la población*”. Alega que, en comparación al contenido de la Constitución, esta definición resulta regresiva y no garantiza la autosuficiencia de alimentos, ni considera que estos sean “*culturalmente apropiados*”. Así, esta definición sería contraria al artículo 281 de la CRE (párrafo 42 *supra*).
- 167.** El artículo 281 de la CRE señala que 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*” (sic). Para este fin, en catorce numerales, coloca obligaciones específicas para el Estado. Adicionalmente, este concepto está relacionado directamente con la garantía del derecho a la alimentación, tal como lo señala este artículo y el artículo 13 de la CRE. Sin embargo, este Organismo nota que el texto constitucional no define lo que significa *soberanía alimentaria* propiamente, por lo que resulta necesario revisar la legislación interna, y de ser insuficiente, otras fuentes del Derecho.
- 168.** La Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria (“LORSA”), específica en esta materia, señala en su artículo 1 la finalidad de la ley, en la cual se incluyen los elementos que constituyen el *régimen de soberanía alimentaria*:

“Finalidad.- Esta Ley tiene por objeto establecer los mecanismos mediante los cuales el Estado cumpla con su obligación y objetivo estratégico de garantizar a las personas, comunidades y pueblos la autosuficiencia de alimentos sanos, nutritivos y culturalmente apropiados de forma permanente.

El régimen de la soberanía alimentaria se constituye por el conjunto de normas conexas, destinadas a establecer en forma soberana las políticas públicas agroalimentarias para fomentar la producción suficiente y la adecuada conservación, intercambio, transformación, comercialización y consumo de alimentos sanos, nutritivos, preferentemente provenientes de la pequeña, la micro, pequeña y mediana producción campesina, de las organizaciones económicas populares y de la pesca artesanal así como microempresa y artesanía; respetando y protegiendo la

agrobiodiversidad, los conocimientos y formas de producción tradicionales y ancestrales, bajo los principios de equidad, solidaridad, inclusión, sustentabilidad social y ambiental.”

169. En relación con otras fuentes, tanto el Relator Especial de la ONU sobre el derecho a la alimentación como el Parlamento Latinoamericano y Caribeño (“Parlatino”) han emitido algunas definiciones sobre lo que implica la *soberanía alimentaria*. El mencionado Relator Especial ha indicado en uno de sus informes, acogiendo lo señalado por las organizaciones de la sociedad civil participantes en la “Cumbre Mundial sobre la Alimentación: Cinco años después”, organizada por la ONU, lo que puede entenderse por este concepto:

“La soberanía alimentaria es el derecho de todos los pueblos, comunidades y países a definir sus propias políticas en materia agrícola, laboral, de pesca, alimentación y tierras de manera que resulten apropiadas a sus circunstancias específicas desde un punto de vista ecológico, social, económico y cultural. La soberanía alimentaria incluye el derecho real a la alimentación y a producir alimentos, lo que significa que todas las personas tienen derecho a una alimentación segura, nutritiva y apropiada culturalmente, y a los recursos necesarios para producir alimentos y a la capacidad para sustentarse a sí mismas y a sus sociedades.”⁴³

170. En línea similar, el Parlatino, en la Ley Marco sobre el Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria⁴⁴, en el artículo 9.II la define de la siguiente forma:

“La Soberanía Alimentaria se entiende como el derecho de un país a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos, que garanticen el derecho a la alimentación sana y nutritiva para toda la población, respetando sus propias culturas y la diversidad de los sistemas productivos, de comercialización y de gestión de los espacios rurales.”

171. En las definiciones anteriores, es posible encontrar elementos comunes que las conforman. Así, la *soberanía alimentaria* es un derecho, que implica la propia definición de políticas referentes a la garantía del derecho a la alimentación. Asimismo, estas políticas deben ser sustentables, no solo en relación con el uso de recursos, sino también desde la diversidad de los sistemas productivos; además, incluye el respeto y adecuación a la cultura del pueblo que la aplica. Por tal motivo, en el artículo 281 de la CRE se hace referencia al término de *autosuficiencia*, para que las personas no solo puedan acceder, sino también que se garantice que los pueblos y nacionalidades la “alcancen”, lo que incluye también el producir “*alimentos sanos y culturalmente apropiado[s]*”. Este Organismo nota que estos elementos están incluidos en los elementos que constituyen el régimen de soberanía alimentaria según la LORSA.

⁴³ ONU. *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación*, op. cit., párr. 26.

⁴⁴ La Ley Marco sobre el Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria fue aprobada en diciembre de 2012 en la XVIII Asamblea Ordinaria del Parlamento Latinoamericano.

172. Respecto de la definición impugnada, esta Corte nota que la definición que brinda la LOASFAS, en efecto, deja de lado el tema de la autosuficiencia, así como el tema de la producción propia o autosustento como lo señalan las definiciones arriba citadas. Sin embargo, como ha sido señalado en esta decisión, el texto normativo no puede ser leído o interpretado de forma aislada de otras disposiciones del mismo cuerpo normativo, de otras normas afines, o de la CRE, lo que incluye el bloque de constitucionalidad. Adicionalmente, debido a que la declaratoria de inconstitucionalidad es una decisión excepcional, este Organismo considera que la disposición impugnada debería ser leída en conjunto con las disposiciones señaladas en este acápite y, por lo tanto, no existe ninguna incompatibilidad que afecte su constitucionalidad.

XI. Decisión

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

1. Declarar la inconstitucionalidad por la forma del artículo 56 de la Ley Orgánica de Agrobiodiversidad, Semillas y Fomento de la Agricultura en lo referente a la excepción para el ingreso de semillas y cultivos transgénicos con fines de investigación, por lo que resulta necesaria su expulsión del ordenamiento jurídico. Esta disposición se leerá como sigue:

“Art. 56.- Semillas y cultivos transgénicos. Constituyen infracciones especiales muy graves, el ingreso o uso no autorizado de semillas y cultivos genéticamente modificados.”

2. Declarar la inconstitucionalidad por el fondo, con efecto diferido por el plazo de un año, de las palabras “*certificada*” y “*certificadas*” del artículo 37 de la Ley Orgánica de Agrobiodiversidad, Semillas y Fomento de la Agricultura, por lo que resulta necesaria su expulsión del ordenamiento jurídico. Esta disposición se leerá como sigue:

“Art. 37.- Del fomento e incentivos. La Autoridad Agraria Nacional, establecerá políticas y generará estímulos e incentivos para la producción sostenible de semillas en favor de organizaciones o comunidades campesinas y empresas de semillas, especialmente de pequeños y medianos productores, orientados a garantizar la soberanía y seguridad alimentarias.

La Autoridad Agraria Nacional debe incluir en el Plan Nacional de Semillas, proyectos de asistencia técnica, capacitación, innovación tecnológica, e infraestructura para incrementar la producción de semilla.

Los organismos del crédito público, dispondrán de instrumentos financieros en condiciones preferenciales y adaptados a los procesos de producción de semillas, en favor de los pequeños y medianos productores agrícolas y de las organizaciones y empresas productoras de semillas. Todo crédito deberá contar con seguro agrícola.

También promoverá programas de innovación, productos y accesos a líneas de crédito en condiciones preferenciales en favor de los pequeños y medianos productores agrícolas y de las organizaciones y empresas semilleras para fortalecer y estimular los sistemas de producción y comercialización de semillas.”

3. Sobre el numeral 28 de la disposición general tercera de la Ley Orgánica de Agrobiodiversidad, Semillas y Fomento de la Agricultura:

3.1. Declarar la constitucionalidad condicionada aditiva del numeral 28 de la disposición general tercera de la Ley Orgánica de Agrobiodiversidad, Semillas y Fomento de la Agricultura. Esta disposición se leerá como sigue:

“28. Semilla de calidad: Son el conjunto de características mínimas que debe tener una semilla en sus componentes genético, fisiológico, físico y fitosanitario, analizada por un laboratorio de semilla o por los saberes ancestrales relacionados con las semillas;”

3.2. Disponer al Consejo Consultivo de la Agrobiodiversidad y Semillas que presente un proyecto de protocolo para que sea aprobado por la autoridad agraria nacional relacionado con la determinación de la calidad de semillas campesinas, según lo analizado en esta decisión. La aprobación de este protocolo por parte de la autoridad agraria nacional deberá llevarse a cabo en el plazo de un año contado a partir de la notificación de esta decisión.

4. Declarar la constitucionalidad condicionada de la última oración del artículo 35 de la Ley Orgánica de Agrobiodiversidad, Semillas y Fomento de la Agricultura, y esta oración será constitucional siempre y cuando la importación de este material genético no corresponda a semillas y cultivos transgénicos, cuya importación no haya cumplido con el procedimiento y requisitos previstos en el artículo 401 de la Constitución de la República, y que esta importación y las regulaciones respectivas emitidas por las instituciones competentes no contradigan las disposiciones constitucionales analizadas en esta decisión.

5. Declarar la constitucionalidad condicionada del numeral 1 del artículo 55 de la Ley Orgánica de Agrobiodiversidad, Semillas y Fomento de la Agricultura, y este artículo será constitucional siempre y cuando este sea aplicado para los cultivares registrados que produzcan semillas certificadas.

6. Notifíquese, publíquese y cúmplase.-

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con cinco votos a favor, de los Jueces Constitucionales, Karla Andrade Quevedo, Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; y, tres votos en contra de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet y Teresa Nuques Martínez, en sesión ordinaria de miércoles 12 de enero de 2022; el Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría no consigna su voto en virtud de la excusa presentada en la causa, la misma que fue aprobada en sesión de 08 de diciembre de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL