

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

1197-17-EP/22 En el Caso No. 1197-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 1197-17-EP.....	2
114-20-IN/22 En el Caso No. 114-20-IN Desestímese la acción pública de inconstitucionalidad No. 114-20-IN.....	10
3175-17-EP/22 En el Caso No. 3175-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 3175-17-EP.....	26
39-18-IN/22 En el Caso No. 39-18-IN Desestímese la acción pública de inconstitucionalidad No. 39-18-IN	34
35-12-IN/20 Acéptese parcialmente la demanda del accionante	51
22-17-IN y acumulados/22 En el Caso No. 22-17-IN y acumulados Declárese la inconstitucionalidad por la forma del Artículo 56 de la Ley Orgánica de Agrodiversidad, Semillas y Fomento de la Agricultura en lo referente a la excepción para el ingreso de semillas y cultivos transgénicos con fines de investigación	82



Sentencia No. 1197-17-EP/22
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M. 08 de junio de 2022

CASO No. 1197-17-EP

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

SENTENCIA No. 1197-17-EP/22

Tema: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de un auto de inadmisión del recurso de casación, dictado dentro de un proceso contencioso administrativo, luego de determinar que el auto impugnado no vulneró el derecho a la motivación.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1 Antecedentes procesales

1. El 5 de agosto de 2016, Petroamazonas EP presentó una acción subjetiva en contra del Ministerio de Hidrocarburos y la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero, mediante la cual se impugnó la resolución No. MH-COGEJ-2016-0060-RES emitida el 31 de marzo de 2016 y, de forma indirecta, la resolución de 9 de diciembre de 2015¹.
2. El 23 de febrero de 2017, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, resolvió declarar la nulidad de las resoluciones emitidas el 9 de diciembre de 2015 y 31 de marzo de 2016.
3. El 13 de marzo de 2017, la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero interpuso recurso de casación, el cual fue inadmitido a través del auto de 19 de abril de 2017.
4. El 18 de mayo de 2017, la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero (en adelante, “entidad accionante”) presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión de 19 de abril de 2017, alegando la vulneración a los derechos al debido proceso en la garantía de motivación y a la seguridad jurídica.

1.2 Procedimiento ante la Corte Constitucional

¹ El proceso fue signado con el No. 17811-2016-01374. En la resolución No. MH-COGEJ-2016-0060-RES de 31 de marzo de 2016 se inadmitió el recurso de apelación propuesto en sede administrativa por parte de Petroamazonas EP con el cual se pretendía que declare la nulidad de la multa impuesta el 9 de diciembre de 2015, por el valor de USD 4.770,00, en virtud de las operaciones de explotación desarrolladas en el pozo Auca 127.

5. El 21 de junio de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional² admitió a trámite la acción.
6. El 5 de julio de 2017, el Pleno de la Corte Constitucional efectuó el sorteo para la sustanciación de la causa, la cual correspondió a la jueza constitucional Pamela Martínez.
7. Una vez posesionados los jueces constitucionales de la conformación del año 2019³, el 12 de noviembre de 2019, el Pleno de la Corte Constitucional efectuó un nuevo sorteo para la sustanciación de la presente causa, que correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.
8. Mediante providencia de 16 de febrero de 2022, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y dispuso que, en el término de cinco días, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia remita su informe de descargo.
9. El 17 de febrero de 2022, el Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables presentó un escrito designando correos electrónicos. El 18 de febrero de 2022, Daniella Camacho, que en su momento fue conjueza de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia y emitió el auto de 19 de abril de 2017, presentó su informe de descargo.

2. Competencia

10. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 y 437 de la Constitución y 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”).

3. Fundamentos de las partes

3.1 Fundamentos de la acción y pretensión

11. La entidad accionante alega que la decisión impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, así como el derecho a la seguridad jurídica. Específicamente, sobre la garantía de motivación, menciona que esta se vulnera *“toda vez que no cumplió con los requisitos que establece la ley para las consideraciones necesarias previas y que justifiquen el correcto resolver de la admisión o inadmisión del recurso de casación interpuesto”*.

² Conformada por las entonces juezas constitucionales Pamela Martínez Loayza y Ruth Seni Pinoargote, y el entonces juez constitucional Manuel Viteri Olvera.

³ El 10 de febrero de 2022 se posesionaron tres nuevos jueces de la Corte Constitucional en virtud de la renovación parcial.

12. Describe que, en la decisión impugnada, la conjuenza determinó que en el recurso se debía especificar la parte de la sentencia que incumplió la obligación de motivación pero, al respecto, la entidad accionante considera que “[e]sta afirmación es contraria a la finalidad que persigue la causal que invoca la falta de motivación de las resoluciones judiciales, puesto que la falta de motivación manifiesta la inexistencia de la misma, ósea [sic] no se puede evidenciar en la resolución que se recurre, la parte que justifica la decisión”.
13. En esa línea, sostiene que no se justificó la decisión ni se cumplieron los criterios de razonabilidad, lógica y comprensibilidad. Agrega que en el recurso de casación sí se realizó el ejercicio jurídico que demuestra los cargos, pero que aquello no fue considerado por la conjuenza.
14. Por otro lado, menciona que la garantía de la motivación está ligada a la seguridad jurídica, frente a lo cual señala: “esto quiere decir que la ARCH [Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero], una vez evidenciado, como consta dentro del proceso, podía ejercer las sanciones que establece la ley para sancionar a quien incumpla los requerimientos exigidos por la ley, que hacen parte activa del ordenamiento jurídico nacional”. Añade que: “respecto de la caducidad, no se encuentra argumento establecido para justificar la negativa de nuestra pretensión, esto es [...] Falta de Aplicación del artículos [sic] 159 numeral 4 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva; y, Falta de Aplicación del Criterio emitido por el Procurador General del Estado mediante Oficio No. 10439 de 26 de enero de 1990”. Luego, la entidad accionante detalla lo que implica la caducidad y el interés general, y señala que en el caso hubo una justificación fundamentada en “meras presunciones, y no en hechos reales y concretos”.
15. Como pretensión, la entidad accionante solicita que se declare la nulidad del auto impugnado.

3.2 Posición de la autoridad judicial accionada

16. La autoridad judicial señala que:

[en el] auto de inadmisión constan todos los argumentos fácticos y jurídicos expuestos por la Conjuenza Ponente, lo cual permite evidenciar que el mismo fue dictado respetando el debido proceso, la seguridad jurídica, encontrándose la misma debidamente motivada, en conformidad con los artículos 76 y 82 de la Constitución de la República, por lo que comedidamente solicitamos el mismo sea tenido como informe suficiente.

17. A su vez, sostiene que el recurrente fundamentó su recurso en el caso uno y dos del artículo 268 del Código Orgánico General de Proceso (en adelante, “COGEP”). Sobre el caso uno, menciona que las normas alegadas por el recurrente

no t[enían] el carácter [de] procesales por lo tanto no son aplicables al caso uno que se refieran a la violación de la ley abjetiva [sic] que produce nulidad y que haya influido

en la decisión de la causa. En cuanto al según caso el recurrente debía fundamentarlo señalando razonablemente porqué la sentencia carece de motivación, debiendo especificar de manera clara y precisa vinculando el contenido de las normas que se pretende infringidas con los hechos y circunstancias a que se refiere la violación lo que en el presente caso no ocurrió [sic].

- 18.** En ese sentido, alega que el recurso de casación no cumplió el requisito del numeral 4 del artículo 267 del COGEP, por lo que en el auto impugnado “*no se han violentado los derechos constitucionales de la Institución, pues este ha sido debidamente motivado al enunciarse las normas legales aplicables al caso para inadmitir el recurso*”, así como al determinarse qué elementos provocaron la inadmisión. Agrega que, en el presente caso, la entidad accionante indica de forma general la vulneración de derechos con la justificación de que no se le dio la razón, evidenciando “*solo la disconformidad con el auto de inadmisión del recurso de casación, la que conduce a que se presente la acción extraordinaria de protección, la cual por si [sic] sola viola la seguridad jurídica, ya que al dilatarse en el tiempo el juicio impide la ejecución de la sentencia*”. A la luz de lo anterior, solicita que se rechace la acción.

4. Análisis constitucional

- 19.** En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas surgen, en lo principal, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto impugnado por considerarlo lesivo de derechos constitucionales⁴.
- 20.** En la demanda, la entidad accionante presenta argumentos que cuestionan la decisión que inadmitió su recurso de casación, al sostener que el recurso sí cumplía con la fundamentación para su admisión. A su vez, alega temas relacionados con la controversia de origen respecto a la facultad sancionadora, la caducidad y el interés general, así como describe que la decisión de la sentencia de instancia fue incorrecta. Este Organismo observa que dichos cargos están relacionados con la inconformidad de la decisión. Al respecto, la Corte Constitucional ha manifestado que “*el desacuerdo con una decisión emitida por un órgano jurisdiccional, desnaturaliza el carácter excepcional de la acción extraordinaria de protección y no puede ser alegado a través de esta garantía jurisdiccional*”⁵. Por lo que no es procedente emitir algún pronunciamiento sobre los cargos expuestos.
- 21.** Por otro lado, la entidad accionante menciona que el auto impugnado vulneró el derecho a la seguridad jurídica sin que exista algún argumento sobre la acción u omisión judicial y la justificación de la supuesta vulneración, por lo que no es posible realizar un análisis, incluso tras un esfuerzo razonable. En cuanto al derecho al debido proceso en la garantía de motivación, la entidad accionante plantea sus

⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 16.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 785-13-EP/19 de 23 de octubre de 2019, párr. 18.

argumentos alegando que el auto impugnado no contó con una justificación de la decisión. Así, a continuación, se realizará el análisis de dicha garantía.

- 22.** El artículo 76 numeral 7 literal 1) de la CRE establece que: “[n]o habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho [...]”. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que una decisión del poder público debe contener una motivación suficiente tanto en lo normativo (enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso), como en lo fáctico (en autos de admisibilidad de casación corresponde a los argumentos planteados en el recurso, lo que incluye los vicios casacionales y los casos del artículo 268 del COGEP)⁶.
- 23.** De la revisión del auto impugnado se observa, primero, que la conjueza describe que el recurso de casación se fundamentó en los casos uno y dos del artículo 268 del COGEP, bajo los yerros de falta de aplicación de normas procesales y de ausencia de motivación. Respecto al primer caso, señala que está relacionado con la violación de la ley adjetiva que produce nulidad insanable o indefensión y, para explicar lo que implica, hace referencia a jurisprudencia⁷ y doctrina. Luego de explicar cómo debe fundamentarse dicho caso, determina:

En la especie las normas consideradas como infringidas no son de carácter procesal, sino de carácter constitucional y sustantivo, por lo que al no ser estas normas de carácter procesal no debían ser alegadas al amparo del caso uno del Art. 268 del COGEP, además en la fundamentación del recurso no se observa que el recurrente identifique y demuestre la presunta violación que ha viciado el proceso de nulidad insanable, razón por la que no puede prosperar el cargo alegado bajo el referido caso.

- 24.** En cuanto al segundo caso, en el auto impugnado se señala que:

Si se alega que la sentencia no contiene el requisito de motivación, se debe fundamentarlo señalando razonadamente porqué [sic] la sentencia carece de tal motivación: esto es que, se debe especificar en qué parte de la sentencia se ha incumplido con la obligación del juez de motivar la decisión tomada en sentencia [...] es necesario que se demuestre cómo, cuándo y en qué sentido se incurrió en la infracción, a más de ello debe hacerse constar en forma concreta, clara y precisa, que la sentencia recurrida carece de razonabilidad, lógica o comprensibilidad, condicionamientos que la Corte Constitucional, ha considerado necesarios para que una decisión judicial, en este caso, una sentencia se encuentre motivada (sentencia No. 227-14-SEP-CC, caso No. 126-13-EP, sentencia No. 104-14-SEP-CC, caso 1604-11-EP). [...] En la especie, el recurrente sostiene que la sentencia carece de motivación, sin embargo no demuestra en que [sic] parte de la sentencia considera se ha configurado el yerro argüido, además, debía señalar con detalle los requisitos que

⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párrs. 61, 71 y 74, así como Sentencia No. 298-17-EP/22 de 20 de abril de 2022, párr. 42.

⁷ Citando “Exp. 20, R.O. 41, 7-x-96”.

considera que la sentencia recurrida carece y ataca con este recurso. [...] Es el recurrente quien debe demostrar en forma analítica la incongruencia o inconsistencia de la fundamentación la cual denuncia en la sentencia, para poder apreciar si existe o no realmente el vicio que se alega, lo cual en la especie no ocurre por lo que no puede prosperar el cargo alegado al amparo del caso dos [...].

- 25.** Así, con base en lo expuesto, concluye que el recurso no cumple con los requisitos del Art. 267 del COGEP, específicamente su numeral 4, y agrega que “*los Conjuces de casación no tiene [sic] la facultad para suplir o enmendar de oficio los errores o deficiencias de quien interpone el recurso extraordinario de casación, como las que se registran en el presente caso*”.
- 26.** Conforme lo expuesto en los párrafos anteriores, esta Corte observa que en el auto impugnado se identificaron los argumentos planteados por la entidad accionante en su recurso de casación, se enunciaron las normas jurídicas, doctrina y jurisprudencia referentes a la admisibilidad del recurso de casación, y se explicó la pertinencia de su aplicación determinando las razones por las cuales la fundamentación del recurso no habría satisfecho los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico, justificando así la decisión de inadmisión. De esta manera, existió fundamentación normativa y fáctica suficiente, por lo que no se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación.
- 27.** Este Organismo estima necesario enfatizar que la inadmisión de un recurso de casación por cuestiones relativas a la inobservancia o inadecuada observancia de los requisitos que la ley exige para su admisión no constituye por sí sola una vulneración de derechos constitucionales. Por el contrario, la exigencia del cumplimiento de dichos requisitos permite garantizar el derecho al debido proceso y a la seguridad jurídica de las partes procesales, pues sólo aquellos recursos de casación que hayan sido planteados conforme lo exige el ordenamiento jurídico pueden ser conocidos por las distintas salas de la Corte Nacional de Justicia⁸.
- 28.** Como una consideración adicional, esta Corte observa que en el informe de descargo la entonces conjuceza señaló que la presentación de una acción extraordinaria de protección impide la ejecución de sentencia (párrafo 18 *supra*). Al respecto, esta Corte considera oportuno recordar que, según lo prescrito en el artículo 62 de la LOGJCC, la “*admisión de la acción [extraordinaria de protección] no suspende los efectos del auto o sentencia objeto de la acción*”.

5. Decisión

- 29.** 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:

a. Desestimar la acción extraordinaria de protección **No. 1197-17-EP**.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 838-14-EP/19 de 11 de diciembre de 2019, párr. 22.

b. Disponer la devolución del expediente del proceso a la judicatura de origen.

30. Notifíquese y archívese.

CARMEN
FAVIOLA
CORRAL PONCE

Firmado digitalmente
por CARMEN FAVIOLA
CORRAL PONCE
Fecha: 2022.06.13
11:53:37 -0500'

Carmen Corral Ponce
PRESIDENTA (S)

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; en sesión ordinaria de miércoles 08 de junio de 2022; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Alí Lozada Prado por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

119717EP-45e22



Caso Nro. 1197-17-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes trece de junio de dos mil veintidos, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.**-

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia No. 114-20-IN/22
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M. 08 de junio de 2022

CASO No. 114-20-IN

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

SENTENCIA No. 114-20-IN/22

Tema: En esta sentencia, la Corte Constitucional analiza si los artículos 159 y 163 de la Ley Orgánica de Cultura son incompatibles con los derechos a la identidad cultural, a la libertad de asociación, a la igualdad y no discriminación, así como con el principio de legalidad. Luego del análisis efectuado, se resuelve desestimar la acción de inconstitucionalidad planteada.

1. Antecedentes y procedimiento

1. Néstor Camilo Restrepo Guzmán, (en adelante, “el accionante”) en calidad de presidente y representante legal de la Sede Nacional de la Casa de la Cultura Ecuatoriana “Benjamín Carrión” (en adelante, “CCE”), presentó acción pública de inconstitucionalidad, por razones de fondo, en contra de los artículos 159 y 163 de la Ley Orgánica de Cultura publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 913 de 30 de diciembre de 2016.
2. En virtud del sorteo electrónico realizado el 10 de diciembre de 2020, el conocimiento de la causa recayó sobre la jueza constitucional Daniela Salazar Marín. Mediante auto de 4 de febrero de 2021, el Tribunal de la Sala de Admisión conformado por el entonces juez constitucional Ramiro Avila Santamaría y las juezas constitucionales Carmen Corral Ponce y Daniela Salazar Marín, resolvió admitir a trámite la acción planteada y negar la solicitud de suspensión provisional de las disposiciones impugnadas.
3. El 3 y 12 de marzo de 2021, Santiago Salazar Armijos, procurador judicial de César Ernesto Litardo Caicedo, entonces presidente de la Asamblea Nacional del Ecuador y Johanna Pesantes Benítez, en representación de Lenín Moreno Garcés, entonces Presidente de la República, presentaron escritos defendiendo la constitucionalidad de las normas impugnadas.
4. Mediante auto de 3 de mayo de 2022, la jueza Daniela Salazar Marín avocó conocimiento de la causa.

2. Competencia

5. 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 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador (en adelante, “Constitución”), en concordancia con los artículos 75 numeral 1 literal c) y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”)

3. Norma cuya inconstitucionalidad se demanda

6. La presente acción impugna la constitucionalidad de los artículos 159 y 163 de la Ley Orgánica de Cultura, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 913 de 30 de diciembre de 2016 (en adelante, “las normas impugnadas”).
7. Las normas impugnadas indican textualmente lo siguiente:

Art. 159.- De la Asamblea Provincial. Habrá una Asamblea Provincial de cada núcleo de la Casa de la Cultura Ecuatoriana Benjamín Carrión, conformada por los miembros de la Casa de la Cultura Ecuatoriana Benjamín Carrión y por los artistas y gestores culturales de las circunscripciones territoriales inscritas en el Registro Único de Artistas y Gestores Culturales que quieran participar en la Asamblea Provincial.

Art. 163.- Del Directorio Provincial. El Directorio Provincial estará integrado por: a) El Director del Núcleo Provincial, electo por la Asamblea Provincial; b) Dos representantes de los artistas, gestores culturales y ciudadanos miembros, electos por la Asamblea Provincial; y, c) El responsable de la unidad desconcentrada zonal del ente rector de la Cultura y el Patrimonio correspondiente.

4. Fundamentos de la acción de inconstitucionalidad

4.1. Fundamentos de la acción y pretensión

8. A decir del accionante, los artículos impugnados resultan contrarios a las disposiciones contenidas en los artículos 21, 66 numeral 13, 82, y 226 de la Constitución.
9. El accionante sostiene que los artículos impugnados son incompatibles con el artículo 21 de la Constitución, que se refiere al derecho de las personas a “*construir y mantener su propia identidad cultural*” y “*decidir sobre su pertenencia a una o varias comunidades culturales y a expresar dichas elecciones*”, porque exige que los integrantes del Registro Único de Artistas y Gestores Culturales (en adelante, “RUAC”) “*asistan a una asamblea provincial a la cual nunca manifestaron su deseo de pertenecer*”. Añade que “[e]l integrante del RUAC que no pertenece a la Casa de la Cultura Ecuatoriana, al ser parte de la Asamblea Provincial recibe el derecho no solo de elegir sino fundamentalmente de ser elegido”. A decir del accionante, “[e]s inconcebible que la Casa de la Cultura sea administrada, dirigida, por alguien que no es parte de dicha Institución”.
10. Además, a criterio del accionante, los artículos impugnados se contraponen al artículo 21 de la Constitución porque “*la pertenencia a una entidad debe estar dada*

por la expresión de voluntad del asociado de pertenecer a la misma, no puede obligarse a una persona a pertenecer o afiliarse a determinada organización”.

- 11.** Con respecto a la presunta incompatibilidad entre las normas impugnadas y el artículo 66 numeral 13 de la Constitución, que se refiere al derecho a asociarse, reunirse y manifestarse en forma libre y voluntaria, el accionante alega que dichas normas

permiten que personas que en ningún momento han expresado por escrito su voluntad de pertenecer a la Casa de la Cultura Ecuatoriana, como son los artistas y gestores culturales, y que además se hallan inscritos en un Registro que está a cargo del Ministerio de Cultura y Patrimonio, puedan intervenir en las asambleas provinciales de esta institución para elegir y ser elegidos.

- 12.** El accionante enfatiza que nadie puede ser obligado a asociarse y que el derecho a asociarse, *“no puede ser transgredid[o] por un acto normativo de carácter general, y peor todavía, dirigir una organización de la que no es parte, sólo porque la ley le coacciona”.*

- 13.** Sobre la presunta incompatibilidad entre las normas impugnadas y el artículo 82 de la Constitución, que consagra el derecho a la seguridad jurídica, el accionante alega que las disposiciones impugnadas no generan confianza, porque fueron introducidas *“para menoscabar la institucionalidad de la Casa de la Cultura Ecuatoriana”.* Sobre esta incompatibilidad, el accionante añade que las normas impugnadas son

[...] absolutamente discriminatorios cuando privilegian a los integrantes del Registro Único de Artistas y Gestores Culturales para que sin someterse a ningún requisito, intervengan en una asamblea provincial a la que no han expresado su voluntad de pertenecer, y además no tienen que cumplir deberes de ninguna naturaleza para con los Núcleos Provinciales de la Casa de la Cultura Ecuatoriana. En cambio, los miembros permanentes de dichos Núcleos están conminados al cumplimiento de ciertos deberes durante todo el tiempo, con la advertencia que de no hacerlo pueden ser sancionados con la pérdida de su membresía, y por consiguiente, su exclusión de la Institución.

- 14.** Finalmente, el accionante alega que las disposiciones impugnadas permiten que el Ministerio de Cultura y Patrimonio intervenga en el directorio provincial de la CCE sin que tenga facultad para hacerlo, lo que, a su juicio, contraría lo prescrito en el artículo 226 de la Constitución, que exige que las instituciones del Estado solamente ejerzan las competencias que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. En adición, el accionante expone que las normas impugnadas se contraponen al artículo 226 de la Constitución debido a que el Ministerio de Cultura y Patrimonio *“carece de atribuciones para participar en la dirección, administración o gobierno de la Casa de la Cultura, que es autónoma”.*

- 15.** Sobre la base de los argumentos expuestos, el accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad de las normas impugnadas y se las deje sin efecto.

4.2. Argumentos del órgano emisor de la norma impugnada: Asamblea Nacional

16. En informe de 3 de marzo de 2021, la Asamblea Nacional, en lo principal, alegó que gracias a las normas impugnadas se fortaleció el derecho de las personas a construir y mantener su identidad cultural. También, indicó que “*de ninguna manera, con la disposición impugnada, se está obligando a persona alguna a involucrarse en asunto que no le interese, y en este caso concreto a formar parte de la Asamblea Provincial*”.

17. La Asamblea Nacional se cuestiona:

¿Cómo sería posible garantizar el derecho a la cultura por medio de la Casa de la Cultura Benjamín Carrión si no es con la participación de los mismos miembros del RUAC quienes son el grupo activo de la cultura y por ende los más idóneos para aportar sobre dicho tema? Usando una metáfora, sería como querer incentivar la lactancia materna pero excluyendo a las madres del proceso.

18. Respecto al argumento del accionante, relativo a una supuesta injerencia arbitraria por parte del Ministerio de Cultura y Patrimonio, la Asamblea Nacional manifiesta que con el fin de que dicho Ministerio pueda ejercer

[...] la facultad de rectoría en la que se abarca, como lo describe el artículo antes citado, la formulación, la ejecución, monitoreo y evaluación, el legislador creyó conveniente incluir a un responsable de la cultura y el patrimonio para asegurar lo tratado en el artículo 25 del LOC. No hay que olvidar que la Casa de la Cultura Benjamín Carrión es parte del Sistema Nacional de Cultura, que como ya se mencionó en líneas anteriores, la rectoría la tiene el Ministerio de Cultura y Patrimonio, y es financiada por fondos públicos. Es muy obvio, por tal motivo, que se encuentre bajo el control del ministerio del ramo.

19. La Asamblea Nacional sostiene que no se configura un atentado al derecho a la seguridad jurídica, pues este se encuentra salvaguardado por la Ley Orgánica de Cultura.

20. Por lo expuesto, la Asamblea Nacional solicita que se deseche la demanda y se la declare improcedente.

4.3. Argumentos de la Presidencia de la República

21. Mediante escrito de 11 de marzo de 2021, la Presidencia de la República indica que:

[...] no se verifica cómo el artículo 159 y el 163 de la Ley Orgánica de Cultura vulneran este derecho, si lo que regulan es meramente la composición de la Asamblea Provincial y del Directorio Provincial de cada núcleo de la Casa de la Cultura Ecuatoriana Benjamín Carrión.

22. En opinión de la Presidencia de la República, de la demanda se desprende que al accionante le molesta el “exceso de participación”. Indica también que “*la supuesta inconstitucionalidad se fundamenta que la ley permite la participación de personas que el demandante considera no deberían participar. Lo cual es un absoluto contra sentido con la disposición del artículo 21 de la Constitución que por el contrario, garantiza la pertenencia a comunidades culturales*”.

23. Menciona la Presidencia de la República que el accionante interpreta de manera equivocada las normas impugnadas

[...] al afirmar que dichos integrantes están "compelidos" a asistir, y que su participación es "obligada e inconsulta", pues claramente la norma del artículo 159 de la Ley Orgánica de Cultura dice: " (...) y por los artistas y gestores culturales de las circunscripciones territoriales inscritas en el Registro Único de Artistas y Gestores Culturales que quieran participar en la Asamblea Provincial". Por lo que a nadie se está obligando a participar.

24. A criterio de la Presidencia de la República, no se verifica que las normas impugnadas impidan asociarse, reunirse o manifestarse libremente. Además, considera que la demanda demuestra la inconformidad con un procedimiento administrativo, lo cual dista del campo del control abstracto de constitucionalidad.

25. La Presidencia de la República alega que no es comprensible cómo las normas impugnadas son incompatibles con el derecho a la seguridad jurídica.

26. En lo relativo al principio de legalidad, la Presidencia Nacional argumenta que:

[...] ni la Constitución ni la ley debería conceder facultad alguna, pero precisamente las normas impugnadas son las que verifican que se ha respetado la reserva legal de las competencias y facultades de esa Cartera de Estado: la pregunta que debería hacerse y responder el demandante es ¿por qué es inconstitucional aquello? Pero no lo hace, ni demuestra su inconstitucionalidad, dejando sin fundamento la presente acción. Queda demostrado entonces que la presente acción se basa en un personal criterio de conveniencia o inconveniencia de las normas impugnadas, mas no en su inconstitucionalidad. Por lo que, nuevamente, si el accionante considera “inconvenientes” las normas de la Ley Orgánica de Cultura, lo cual está en su pleno derecho, debe impulsar su proceso de reforma, más no argumentar una supuesta inconstitucionalidad, que desnaturaliza la acción pública de inconstitucionalidad.

27. Sobre la base de los argumentos expuestos, la Presidencia de la República solicita que se deseche la acción planteada.

4.4. Argumentos de la Procuraduría General del Estado

28. A pesar de haber sido legalmente notificada, la Procuraduría General del Estado solo remitió un escrito señalando correo electrónico para notificaciones, sin emitir su criterio respecto a la presente demanda.

5. Problemas jurídicos identificados

- 29.** De los argumentos resumidos en los párrafos 9 a 12 *ut supra*, se desprende que el accionante considera que las normas impugnadas son incompatibles con los derechos reconocidos en los artículos 21 y 66 numeral 13 de la Constitución, debido a que, a su juicio, obligan a artistas y gestores culturales a pertenecer a una entidad respecto de la cual no manifestaron su deseo de pertenecer.
- 30.** A partir de este cargo, la Corte Constitucional identifica el siguiente problema jurídico a ser resuelto en la presente sentencia:
- 30.1.** ¿Las normas impugnadas son incompatibles con los derechos a la identidad cultural y a la libertad de asociación, por cuanto obligarían a artistas y gestores culturales a pertenecer a la asamblea provincial de cada núcleo de la CCE?
- 31.** Luego, en lo concerniente al cargo contenido en el párrafo 13 *ut supra*, la Corte encuentra que, aunque se alega una supuesta incompatibilidad entre las normas impugnadas y el derecho a la seguridad jurídica, la argumentación del accionante se fundamenta exclusivamente en cuestionar un supuesto trato diferenciado entre los miembros permanentes de los núcleos provinciales y los integrantes de la RUAC. A criterio del accionante, las normas impugnadas son discriminatorias porque privilegian a los integrantes del RUAC para que intervengan en la asamblea provincial sin tener que cumplir deberes respecto de los núcleos provinciales de la CCE; deberes que los miembros permanentes de dichos núcleos sí deben cumplir, pues de no hacerlo, estos últimos pueden ser sancionados con la pérdida de su membresía de la CCE.
- 32.** De conformidad con el artículo 4, numeral 13 de la LOGJCC, el principio *iura novit curia* es un principio que debe guiar la justicia constitucional según el cual, “*la jueza o juez podrá aplicar una norma distinta a la invocada por los participantes en un proceso constitucional*”. En el marco del control abstracto de constitucionalidad, el principio *iura novit curia* tiene fundamental importancia pues se emplea para analizar las posibles incompatibilidades entre la norma que se considera inconstitucional y derechos constitucionales no alegados por los accionantes¹. En consideración del principio *iura novit curia*

la ley permite que el caso pueda ser mejor resuelto tomando en cuenta el sistema jurídico en su integralidad y que no se restrinja al uso limitado del derecho invocado por las partes, toda vez que la finalidad del control abstracto de inconstitucionalidad es garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico. Además, dado que la norma faculta a la Corte Constitucional a realizar incluso un control integral –que implica una actuación de oficio– también esté

¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 22-18-IN/21 de 8 de septiembre de 2021, párr. 51; Sentencia No. 65-16-IN/21 de 03 de marzo de 2021, párr. 25; Sentencia No. 40-18-IN/21 de 25 de septiembre de 2021, párrs. 27 y 28.

facultada para aplicar el principio iura novit curia, que parte de las alegaciones del accionante².

33. Por lo expuesto, en aplicación del principio *iura novit curia*, la Corte procederá a analizar la alegación del accionante a la luz del derecho a la igualdad y no discriminación para determinar si, en efecto, las normas impugnadas generan el alegado trato diferenciado. En consecuencia, la Corte se plantea el siguiente problema jurídico:

33.1. ¿Las normas impugnadas son incompatibles con el derecho a la igualdad y no discriminación, al generar una supuesta distinción entre los integrantes de la RUAC y los miembros permanentes de los núcleos provinciales de la CCE, en cuanto al cumplimiento de deberes e imposición de sanciones?

34. Para finalizar, en el párrafo 14 *ut supra*, se encuentra el argumento relativo a que, en opinión del accionante, las normas impugnadas se contraponen al artículo 226 de la Constitución por cuanto facultan al Ministerio de Cultura y Patrimonio a que intervenga en el directorio provincial de la CCE, a pesar de que dicho Ministerio carece de las atribuciones para participar en la dirección, administración y gobierno de la CCE. De ahí que este Organismo analizará el siguiente problema jurídico:

34.1. ¿Las normas impugnadas se contraponen con el principio de legalidad debido a que supuestamente facultan al Ministerio de Cultura y Patrimonio a que intervenga en el directorio provincial de la CCE, a pesar de que este Ministerio carecería de dicha facultad?

6. Análisis constitucional

6.1. ¿Las normas impugnadas son incompatibles con los derechos a la identidad cultural y a la libertad de asociación, por cuanto obligarían a artistas y gestores culturales a pertenecer a la asamblea provincial de cada núcleo de la CCE?

35. El artículo 21 de la Constitución reconoce el derecho de las personas a la identidad cultural y a decidir sobre su pertinencia a una o varias comunidades culturales en los siguientes términos:

[l]as personas tienen derecho a construir y mantener su propia identidad cultural, a decidir sobre su pertinencia a una o varias comunidades culturales y a expresar dichas elecciones; a la libertad estética; a conocer la memoria histórica de sus culturas y a acceder a su patrimonio cultural; a difundir sus propias expresiones culturales y tener acceso a expresiones culturales diversas.

36. Esta Corte ha reconocido que el derecho a la identidad cultural tutela la libertad de las personas, en forma individual o colectiva, “*a identificarse con una o varias*

² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 40-18-IN/21 de 25 de septiembre de 2021, párrs. 27.

*sociedades, comunidades, o grupos sociales, a seguir una forma o estilo de vida vinculado a la cultura a la que pertenece y a participar en el desarrollo de la misma*³.

37. Antes de continuar, es oportuno indicar que el accionante no determina con claridad de qué manera las normas impugnadas son contrarias a alguno de los elementos de los derechos culturales reconocidos en el artículo 21 de la Constitución. Si bien la participación de artistas y gestores culturales en las asambleas provinciales de los núcleos de la CCE es un medio para promover el ejercicio de estos derechos, el argumento del accionante se orienta a la supuesta afectación del derecho a la asociación, el cual será analizado a continuación.

38. Por su parte, el artículo 66 numeral 13 de la Constitución reconoce el derecho de las personas a “*asociarse, reunirse y manifestarse en forma libre y voluntaria*”.

39. Esta Corte ha considerado que el derecho a la libertad de asociación

*[...] no solo es un derecho en sí mismo, sino también una precondition de la democracia, en tanto “forma parte de la esencia de una sociedad activa y una democracia en funcionamiento” y habilita la participación de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones*⁴.

40. También, esta Corte ha determinado que el derecho a la libertad de asociación

*[...] no se agota en la protección de la yuxtaposición, reunión o confluencia (física o virtual) de personas, es decir, no se limita a garantizar la posibilidad material de que varias personas puedan ocupar un mismo espacio físico o virtual sin la injerencia injustificada del Estado; sino, que especialmente protege, las dimensiones comunicacionales, estructurales y auto determinativas de las diferentes formas de reunión u organización de las personas, o en otras palabras, tutela el derecho a las personas de decidir los fines, las formas y las reglas bajo las cuales se organizarán, lo que incluye el derecho a organizar directivas, estatutos reglamentos, atribución de competencias y responsabilidades de sus miembros y autoridades, entre otros*⁵.

41. Además del aspecto positivo del derecho a la libertad de asociación -es decir, el derecho a asociarse-, existe un aspecto negativo referente a no ser obligado directa o indirectamente a formar parte de una asociación determinada⁶.

³ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso comunidades indígenas miembros de la asociación Lhaka Honhat (nuestra tierra) vs. Argentina. Sentencia de 6 de febrero de 2020, párr. 240; sentencia citada por la Corte Constitucional del Ecuador en la Sentencia No. 3-15-IA/20 de 11 de noviembre de 2020, párr. 97.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 56-09-IN y acumulados/22 de 27 de enero de 2022, párr. 57.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 48-16-IN/21 de 9 de junio de 2021, párr. 30.

Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 56-09-IN y acumulados/22 de 27 de enero de 2022, párr. 53.

⁶ En este mismo sentido se ha pronunciado la Corte Constitucional de Colombia en la Sentencia C-399/99. La mencionada Corte dictaminó que el derecho a asociarse se encuentra conformado por dos

- 42.** Es así que, en el plano cultural, la libertad de asociación reconoce a las personas el derecho a elegir libremente las creencias y prácticas culturales que compartirán y expresarán de manera colectiva, así como la forma de organización de grupos culturales. Por su parte, en un plano asociativo, la libertad cultural reconoce a las personas el derecho a acceder y participar de las diferentes organizaciones culturales y a no ser obligadas a formar parte de una determinada asociación.
- 43.** El artículo 159 de la Ley Orgánica de Cultura establece que en cada núcleo de la CCE habrá una asamblea provincial conformada por miembros de la CCE y por los artistas y gestores culturales de las circunscripciones territoriales inscritas en el RUAC, que quieran participar en dicha asamblea. Por su lado, el artículo 163 de la Ley Orgánica de Cultura prescribe que los directorios provinciales de los núcleos provinciales de la CCE deben estar integrados por:
- a) El Director del Núcleo Provincial, electo por la Asamblea Provincial; b) Dos representantes de los artistas, gestores culturales y ciudadanos miembros, electos por la Asamblea Provincial; y, c) El responsable de la unidad desconcentrada zonal del ente rector de la Cultura y el Patrimonio correspondiente.*
- 44.** De las normas impugnadas se observa que estas establecen cómo deben estar conformados las asambleas provinciales de los núcleos de la CCE, así como sus directorios provinciales. Es así que no se encuentra que las normas impugnadas obliguen a gestores y artistas culturales a pertenecer a las asambleas provinciales de los núcleos de la CCE ni a los directorios provinciales de dichos núcleos, sino que, incluso el artículo 159 de la Ley Orgánica de Cultura prescribe, de forma clara, que la asamblea provincial se conformará por los artistas y gestores culturales, que deseen participar en dicha asamblea. De hecho, a criterio de esta Corte, las normas impugnadas permiten fortalecer la participación de artistas y gestores culturales en las asambleas provinciales de los núcleos de la CCE.
- 45.** De ahí que las normas impugnadas sí consideran la voluntad de los artistas y gestores culturales, pues sitúan en el campo volitivo de estos la opción de participar en las asambleas provinciales de los núcleos de la CCE. En este sentido, solo serán parte de las asambleas provinciales de los núcleos provinciales de la CCE, los artistas y gestores que deseen participar.

aspectos: “[...]uno positivo, - el derecho a asociarse-, y otro negativo, - el derecho a no ser obligado directa o indirectamente a formar parte de una asociación determinada-, los cuales son elementos del cuadro básico de la libertad constitucional y garantizan en consecuencia el respeto por la autonomía de las personas. En ese orden de ideas, el primer aspecto del derecho de asociación, - de carácter positivo-, puede ser descrito como la "facultad de toda persona para comprometerse con otras en la realización de un proyecto colectivo, libremente concertado, de carácter social, cultural, político, económico, etc. a través de la conformación de una estructura organizativa, reconocida por el Estado", capacitada para observar los requisitos y trámites legales instituidos para el efecto y operar en el ámbito jurídico. El segundo, de carácter negativo, conlleva la facultad de todas las personas de "abstenerse a formar parte de una determinada asociación y la expresión del derecho correlativo a no ser obligado, -ni directa ni indirectamente a ello-, libertad que se encuentra protegida por los artículos 16 y 38 de la Constitución”.

46. En razón de lo expuesto, este Organismo no encuentra que las normas impugnadas obliguen de alguna manera a los artistas y gestores culturales a formar parte de organizaciones culturales. En consecuencia, la Corte concluye que las normas impugnadas no se contraponen con los derechos a la identidad cultural y a la libertad de asociación reconocidos en los artículos 21 y 66 numeral 13 de la Constitución.

6.2. ¿Las normas impugnadas son incompatibles con el derecho a la igualdad y no discriminación, al generar una supuesta distinción entre los integrantes de la RUAC y los miembros permanentes de los núcleos provinciales de la CCE, en cuanto el cumplimiento de deberes?

47. La Constitución, en su artículo 11, numeral 2, reconoce el derecho a la igualdad y no discriminación como un principio para el ejercicio de los derechos, en los siguientes términos: “[t]odas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades”. Además, el numeral 4 del artículo 66 de la Constitución, consagra el derecho “a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación”, como parte de los derechos de libertad.

48. En el presente caso, el accionante alega que las normas impugnadas son inconstitucionales por establecer una distinción ilegítima entre los integrantes del RUAC y los miembros permanentes de los núcleos provinciales de la CCE, por cuanto, a criterio del accionante, las normas impugnadas privilegian a los integrantes del RUAC para que intervengan en la asamblea provincial sin tener que cumplir deberes respecto de los núcleos provinciales de la CCE; deberes que, según el accionante, los miembros permanentes de dichos núcleos sí deben cumplir pues, de no hacerlo, podrían ser sancionados con la pérdida de su membresía en la CCE.

49. Con el fin de determinar si ha existido un trato discriminatorio, este Organismo ha considerado que deben concurrir tres elementos: (i) la comparabilidad, que implica que tienen que existir dos sujetos de derechos que se encuentren en condiciones iguales o semejantes; (ii) la constatación de un trato diferenciado; y (iii) la verificación del resultado, producto del trato diferenciado⁷.

50. Ahora bien, como punto de partida en el análisis, es necesario que la Corte determine con base en qué criterios se efectúa la diferenciación, pues de ello dependerá si el nivel de escrutinio a ser aplicado será estricto o de mera razonabilidad. Así, el nivel de intensidad en el escrutinio puede ser alto, medio, o bajo dependiendo del fundamento de la distinción. El escrutinio es: (i) bajo cuando la distinción no se fundamenta en una categoría sospechosa o protegida; (ii) medio cuando se diferencia a partir de categorías protegidas, y (iii) estricto o alto cuando la distinción se basa en categorías sospechosas⁸.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 603-12-JP/19 y acumulados, de 5 de noviembre de 2019, párr. 17.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia. Sentencia No. 28-15-IN/21 de 24 de noviembre de 2021, párr. 147. Esta Corte también ha establecido que el nivel de escrutinio: “respecto de un trato diferenciado

- 51.** En el presente caso, de lo alegado por el accionante no se observa que el supuesto trato diferenciado se fundamente en una categoría sospechosa ni en una categoría protegida⁹, pues dicho trato se basaría en el cumplimiento de deberes y en la imposición de sanciones entre los miembros permanentes de los núcleos provinciales de la CCE y los miembros de la RUAC, que pasan a formar parte de las asambleas provinciales de dichos núcleos. De ahí que, al no encontrarnos ante una categoría sospechosa ni ante una protegida de discriminación, basta con aplicar un escrutinio bajo, de mera razonabilidad.
- 52.** En cuanto al primer elemento, esto es, la comparabilidad, la Corte ha indicado que *“si no existiese el elemento de comparabilidad, un trato diferenciado no podría ser considerado como discriminatorio, ya que existirían diferencias que lo justifican”*¹⁰. Al respecto, en el caso concreto, existen dos sujetos de derechos en iguales condiciones: por un lado, los miembros permanentes de los núcleos provinciales de la CCE y, por otro lado, los miembros de la RUAC, que pasan a formar parte de las asambleas provinciales de dichos núcleos. Por lo tanto, se verifica el cumplimiento de este primer elemento para determinar si existe un trato discriminatorio.
- 53.** En cuanto al segundo elemento, es decir, la constatación de un trato diferenciado, esta Corte encuentra que las normas impugnadas se limitan a señalar la conformación de la asamblea provincial y del directorio provincial, sin que se identifique una diferencia entre los miembros permanentes de las células provinciales de la CCE y los miembros de la RUAC, que deciden participar en la asamblea provincial.
- 54.** De ahí que, para profundizar en el análisis respecto del argumento del accionante, esta Corte considera relevante constatar si el Reglamento para el funcionamiento de los núcleos provinciales de la CCE establece una diferencia en cuanto al cumplimiento de deberes y a la imposición de sanciones, entre los miembros

debe ser mayor cuando se trata de una categoría sospechosa de discriminación en la que se presume la inconstitucionalidad del trato; y cuando la distinción no se base en una categoría sospechosa o al menos sea una de las protegidas por la Constitución, el escrutinio sobre la presunta distinción inconstitucional es uno de mera razonabilidad”. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1043-18-JP y acumulados/21 de 8 de diciembre de 2021, párr. 74.

⁹ Las categorías sospechosas *“son aquellas categorías utilizadas para realizar tratos “diferentes” respecto de ciertos grupos o personas vulnerables que no resultan razonables y proporcionales, cuyo uso ha estado históricamente asociado a prácticas que tienden a colocar en situaciones de desventaja o desprotección a grupos de personas generalmente marginados y que sin ser taxativos, se encuentran contenidos en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución de la República”*. Se presume la inconstitucionalidad de un trato diferenciado con base en estas categorías. Además, *“aunque todas las categorías en el numeral 2 del artículo 11 de la CRE son categorías protegidas, no todas constituyen categorías sospechosas. Considerar que todas las categorías del artículo [11 de la Constitución] devienen en sospechosas, aunque daría la impresión de una mayor protección, desnaturalizaría la inversión de la carga probatoria y la necesidad de analizar que el trato diferenciado persiga un fin constitucionalmente imperioso”*. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia. Sentencia No. 28-15-IN/21 de 24 de noviembre de 2021, párr. 143 y 147.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1290-18-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 116.

permanentes de los núcleos provinciales y los miembros de la RUAC, que pasan a pertenecer a las asambleas provinciales de los núcleos.

55. Si bien no le corresponde a la Corte analizar la compatibilidad entre el Reglamento para el funcionamiento de los núcleos provinciales de la CCE y la Constitución, las referencias al mencionado Reglamento a lo largo de esta sentencia están dirigidas exclusivamente a conocer el alcance de los deberes exigidos a los miembros de los núcleos provinciales¹¹. Aclarado esto, la Corte observa que, de conformidad con el artículo 18 del mencionado Reglamento, son deberes de los miembros de los núcleos provinciales:

- a) *Cumplir con la normativa que rige al núcleo provincial y con las recomendaciones de la Asamblea Provincial*
- b) *Asistir a las asambleas ordinarias y extraordinarias y cumplir con sus atribuciones y deberes*
- c) *Cumplir con las comisiones y realizar los trabajos dispuestos por las autoridades del Núcleo*
- d) *Colaborar para el desarrollo del Núcleo provincial y el cumplimiento de sus fines*
- e) *Los demás señalados en la Ley Orgánica de Cultura y normativa vigente.*

56. Adicionalmente, el artículo 16 literal c) del Reglamento para el funcionamiento de los núcleos provinciales de la CCE prescribe que pierden la membresía los miembros que no cumplan las obligaciones reglamentarias.

57. Por lo expuesto, la Corte no observa que exista una distinción entre los miembros permanentes de los núcleos provinciales y los miembros de la RUAC. Por el contrario, la Ley Orgánica de Cultura se refiere de manera general a los deberes de los miembros de los núcleos sin distinguir entre quienes son permanentes y quienes son miembros de la RUAC. Asimismo, en lo concerniente a la imposición de sanciones, no se encuentra que exista distinción alguna entre los miembros de los núcleos provinciales.

58. En razón de lo expuesto, este Organismo determina que las normas impugnadas no establecen un trato diferenciado entre los miembros permanentes de los núcleos provinciales y los miembros del RUAC, que pasan a formar parte de las asambleas provinciales de los núcleos. De este análisis se concluye que el segundo elemento para configurar un trato discriminatorio, esto es, la constatación de un trato diferenciado, no se verifica en el presente caso. Al no configurarse este elemento, no es necesario continuar con el análisis de los demás parámetros sobre trato

¹¹ Según el artículo 76 numeral 9 de la LOGJCC, el análisis de conexidad tiene sus propios requisitos, a saber: (i) que la disposición acusada o su contenido se encuentre reproducido en otros textos normativos no demandados; (ii) que no sea posible producir un fallo sobre una disposición jurídica expresamente demandada sin pronunciarse también sobre otra con la cual guarda una conexión estrecha y esencial; y, (iii) que la norma impugnada sea consecuencia o causa directa de otras normas no impugnadas. Tales requisitos no se verifican en este caso.

diferenciado¹². En consecuencia, esta Corte no encuentra una incompatibilidad entre las normas impugnadas y el derecho a la igualdad y no discriminación.

59. A juicio de esta Corte, las normas impugnadas no generan un trato diferenciado, sino que buscan que exista participación de varios actores involucrados de alguna manera en temas culturales. De ahí que no se encuentra fundamentos para desvirtuar la presunción de constitucionalidad de las normas impugnadas.

6.3. ¿Las normas impugnadas se contraponen con el principio de legalidad debido a que supuestamente facultan al Ministerio de Cultura y Patrimonio a que intervenga en el directorio provincial de la CCE, a pesar de que este Ministerio carecería de dicha facultad?

60. En cuanto al principio de legalidad, la Constitución, en el artículo 226, establece que

[l]as instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.

61. Esta Corte ha establecido que el principio de legalidad “*exige un comportamiento restrictivo por parte de quienes ejercen potestades públicas [y comprende las siguientes acciones]: i) actuar con competencia y con las facultades otorgadas por la Constitución o la ley, ii) coordinar con otras entidades y órganos de la administración pública para lograr sus fines, y iii) lograr el efectivo goce y ejercicio de los derechos*”¹³.

62. Así también, la Corte Constitucional ha determinado que

*[l]as competencias y facultades de las instituciones y personas que actúan a nombre del Estado les son atribuidas en la Constitución y, conforme ella misma lo dispone, pueden estar también atribuidas en la ley, entonces tanto el constituyente como el legislador pueden otorgar tales atribuciones*¹⁴.

63. De este modo, las competencias y facultades de las entidades estatales además de encontrarse establecidas en la Constitución, también pueden estar conferidas en la ley. En el caso que nos ocupa, el accionante argumenta que las normas impugnadas se contraponen con el principio de legalidad debido a que facultan al Ministerio de Cultura y Patrimonio a que intervenga en el directorio provincial de la CCE, a pesar de que dicho Ministerio carece de las atribuciones para participar en la dirección, administración y gobierno de la CCE.

¹² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 40-18-IN/21 de 22 de septiembre de 2021, párr. 58

¹³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 17-14-IN/20 de 24 de junio de 2020, párr. 33.

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 002-16-SIA-CC. Caso No. 006-10-1A de 6 de abril de 2016, pág. 23.

- 64.** Conforme al artículo 141 numeral 2 de la Constitución, la Función Ejecutiva está integrada por los organismos e instituciones necesarios para cumplir, en el ámbito de sus competencias, las atribuciones de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales.
- 65.** El artículo 151 de la Constitución establece que las ministras y los ministros representan a la Presidenta o Presidente de la República en los asuntos propios del ministerio a su cargo, entre las cuales según el artículo 154 de la Carta Fundamental, se encuentra la rectoría de las políticas públicas propias de su área y la expedición de acuerdos y resoluciones administrativas requeridas por su gestión. Por su parte, el artículo 25 de la Ley Orgánica de Cultura dispone que la rectoría del sistema nacional de cultura, le corresponde al Ministerio de Cultura y Patrimonio.
- 66.** Frente a lo alegado por el accionante, se debe considerar que, de conformidad con el artículo 163 de la Ley Orgánica de Cultura, el directorio provincial estará integrado por el director del núcleo provincial, electo por la asamblea provincial; dos representantes de los artistas, gestores culturales y ciudadanos miembros, electos por la asamblea provincial; y el responsable de la unidad desconcentrada zonal del ente rector de la Cultura y el Patrimonio correspondiente.
- 67.** En razón del artículo 163 de la Ley Orgánica de Cultura, el responsable de la unidad desconcentrada zonal del ente rector de la Cultura y el Patrimonio, es decir el Ministerio de Cultura y Patrimonio, será parte del directorio provincial. De ahí que la Ley Orgánica de Cultura le ha conferido al Ministerio de Cultura y Patrimonio la facultad de ser parte del directorio provincial. Por consiguiente, no se observa que el otorgamiento de la competencia de participar en el directorio provincial al Ministerio de Cultura y Patrimonio se contraponga al principio de legalidad. De hecho, se encuentra que, con base en la libertad de configuración legislativa, la Asamblea Nacional otorgó a través de esta ley una facultad al Ministerio de Cultura y Patrimonio.
- 68.** Al respecto, esta Corte ha indicado que:

[...] en virtud del principio de libertad de configuración legislativa, siempre que se respete el marco de los derechos constitucionales, el legislador goza de discrecionalidad para determinar los contenidos de la producción legislativa en los aspectos sustantivos y adjetivos de las materias que competen a aquel. El principio en mención tiene su fundamento en que la CRE no contiene regulaciones concretas y determinadas sobre todas las materias y, por tanto, el legislador está facultado para configurar el contenido de las normas jurídicas, para lo cual goza de libertad de escoger, a su discrecionalidad, las medidas y técnicas para confeccionar la ley tanto en su forma como en su contenido y propósitos¹⁵.

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 40-18-IN/21 de 22 de septiembre de 2021, párr. 59.

69. En ese orden de ideas, resulta pertinente señalar que la esfera de la legalidad es amplia, por lo que las y los legisladores tienen inclusive facultades discrecionales, mas no ilimitadas, en los aspectos en los cuales no existe expresamente una orden o prohibición por parte de la CRE, sino que en su lugar le permite establecer reglas, regulaciones, requisitos y procedimientos legales.
70. En el caso que nos ocupa, el argumento del accionante relativo a que el Ministerio de Cultura y Patrimonio intervenga en el directorio provincial de la CCE se contraponen con el principio de legalidad, carece de asidero jurídico puesto que la misma norma impugnada es la que le otorga dicha facultad al Ministerio de Cultura y Patrimonio; ente rector del sistema nacional de cultura.
71. Es por lo expuesto que esta Corte no considera que las normas impugnadas se contrapongan al principio de legalidad.

7. Decisión

72. En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:
1. **Desestimar** la acción pública de inconstitucionalidad **No. 114-20-IN**.
 2. Notifíquese, publíquese y archívese

CARMEN
FAVIOLA
CORRAL PONCE
Carmen Corral Ponce
PRESIDENTA (S)

Firmado digitalmente
por CARMEN FAVIOLA
CORRAL PONCE
Fecha: 2022.06.13
11:54:16 -05'00'

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; en sesión ordinaria de miércoles 08 de junio de 2022; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Alí Lozada Prado por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

11420IN-45e23



Caso Nro. 114-20-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes trece de junio de dos mil veintidos, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia No. 3175-17-EP/22
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 08 de junio de 2022

CASO No. 3175-17-EP

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

SENTENCIA No. 3175-17-EP/22

Tema: La Corte Constitucional desestima una acción extraordinaria de protección presentada por el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, luego de verificar que no existe una vulneración al derecho a la seguridad jurídica.

I. Antecedentes y procedimiento

1. El 30 de mayo de 2017, la compañía Boehringer Igelheim del Ecuador Cía. Ltda. presentó una acción de impugnación en contra de las resoluciones No. SENAE-DDG-2017-0437-RE y SENAE-DDG-2017-0436-RE¹, emitidas por la Dirección Distrital de Guayaquil del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador. El proceso fue signado con el número 17510-2017-00217 y su conocimiento fue prevenido por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha – en adelante “el TDCT”-.
2. El 28 de septiembre de 2017, el TDCT mediante sentencia resolvió aceptar la demanda planteada, dejar sin efecto las resoluciones impugnadas, y dispuso que “*la administración tributaria Aduanera clasifique a los productos (...) en la subpartida arancelaria respectiva y aplique el arancel correspondiente a la misma, en atención a lo señalado en este fallo*”.
3. El 11 de octubre de 2017, la Dirección Distrital de Guayaquil del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador – en adelante “la entidad accionante”- recurrió en casación de la sentencia del TDCT.
4. El 10 de noviembre de 2017, el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario, Juan Montero Chávez – en adelante “el conjuer nacional”-, mediante auto, resolvió inadmitir el recurso de casación de la entidad accionante.
5. El 23 de noviembre de 2017, la entidad accionante presentó una acción extraordinaria de protección impugnando el auto de inadmisión de 10 de noviembre de 2017.

¹ Estas resoluciones de 6 y 7 de abril de 2017 declararon sin lugar los reclamos administrativos de impugnación de aforo signados con los números 029-17 y 034-2017, correspondientes a la importación de los productos “Pharmaton Kiddi jarabe” y “Pharmaton 50+ cápsulas”. La cuantía de la demanda fue fijada en USD 253.684,16.

6. El 2 de enero de 2018, el Tribunal de la Sala de Admisión conformado por los jueces constitucionales Wendy Molina Andrade, Pamela Martínez Salazar y Manuel Viteri Olvera ordenaron a la entidad accionante que aclare y complete su demanda de acción extraordinaria de protección, en lo referente a los requisitos de los números 4, 5 y 6 del artículo 61 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).
7. El 16 de enero de 2018, la entidad accionante aclaró y completó su demanda en los siguientes términos:

“[...]

*Es pertinente señalar que el tribunal del cual emana el acto violatorio es el **Tribunal de lo Contencioso Tributario con sede en el Distrito Metropolitano de Quito.***

[...]

El derecho constitucional violado es el derecho a la seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República. Ya que el Tribunal desconoce la competencia privativa que tiene el SENA E para la clasificación arancelaria de las mercancías que ingresan al territorio ecuatoriano, de conformidad con el artículo 110 del Reglamento al Código Orgánico de la Producción Comercio e Inversiones, en consonancia con el artículo 79 literales a) y b) ibídem.

[...]

Señores Jueces, se alegó la violación al derecho a seguridad jurídica, en la audiencia de juicio de fecha jueves 28 de septiembre de 2017”.

[Énfasis en el original]

8. El 27 de febrero de 2018, el Tribunal de la Sala de Admisión conformado por los jueces constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos y Alfredo Ruiz Guzmán admitió a trámite la causa No. 3175-17-EP.
9. Una vez posesionados los jueces constitucionales de la conformación 2019-2022, el Pleno de la Corte Constitucional efectuó el sorteo para la sustanciación de la presente causa, correspondiéndole a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez.
10. En atención al orden cronológico de despacho de causas, el 29 de abril de 2022, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y solicitó a las autoridades judiciales demandadas que emitan su informe de descargo.

II. Competencia

11. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución (“CRE”) y 58 y 191 número 2 letra d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

III. Actos jurisdiccionales impugnados

12. En el apartado cuarto de la demanda de acción extraordinaria de protección se identifica el auto de inadmisión del recurso de casación emitido por el conjuerz nacional

el 10 de noviembre de 2017, como el acto jurisdiccional impugnado. Por su parte, en el escrito de aclaración y ampliación de 16 de enero de 2018, la entidad accionante señala que “el tribunal del cual emanó el acto violatorio es el **Tribunal de lo Contencioso Tributario con sede en el Distrito Metropolitano de Quito**”, sin precisar el acto jurisdiccional o la actuación procesal que impugna; no obstante, del análisis exhaustivo del escrito es factible colegir que el acto impugnado es la sentencia de 28 de septiembre de 2017 dictada por el TDCT.

IV. Fundamentos de las partes

4.1. Fundamentos de la acción y pretensión

13. La entidad accionante, en el libelo de su demanda, alegó la vulneración de sus derechos a la motivación y al debido proceso en general, y expuso la siguiente construcción argumentativa:

a. Con relación a la motivación, sostuvo:

“La Sentencia de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, en sección indica: “(...) Por cuanto se incurre, en resolver algo que no era materia del litigio, es decir la sentencia contiene disposiciones ajenas a los temas del litigio. El recurrente, si bien, en varias ocasiones hace referencia al defecto procesal de incongruencia que resulta de la comparación entre lo solicitado en la demanda y la parte dispositiva de la sentencia, no identifica de manera concreta como el juzgador ha resuelto punto o puntos que no fueran parte del litigio (...)”.

Señores jueces Constitucionales, deviene aquí el verdadero problema ya que, la Sala Especializada de lo Tributario de la Corte Nacional de Justicia, incurre en el mismo error en el que incurre la sala de instancia ya que estas normas no son las aplicables, puesto que la norma madre "Constitución" así lo establece en su Art. 424.

[...]

La sentencia de la Corte Nacional de Justicia, omite referirse a lo expuesto por el casacionista respecto a la motivación, y a la jurisprudencia vinculante de la corte Constitucional, jurisprudencia constitucional que versa sobre la garantía del debido proceso constitucional en la obligatoriedad de la motivación”.

[Énfasis agregado]

b. Por su parte, sobre el derecho al debido proceso se limitó a citar el artículo 2.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

14. En añadidura, en su escrito de aclaración y ampliación de 16 de enero de 2018, la entidad accionante manifestó que se le había lesionado su derecho a la seguridad jurídica, en tanto que:

“(...) el Tribunal desconoce la competencia privativa que tiene el SENA para la clasificación arancelaria de las mercancías que ingresan al territorio ecuatoriano, de conformidad con el artículo 110 del Reglamento al Código

Orgánico de la Producción Comercio e Inversiones, en consonancia con el artículo 79 literales a) y b) ibídem”.

4.2. Posición de las autoridades judiciales demandadas

- 15.** El 3 de mayo de 2022, el TDCT y el conjuetz nacional fueron notificados con el auto de avoco de 29 de abril de 2022 en el cual se les ordenó que remitan sus informes de descargo al despacho de la jueza constitucional sustanciadora. A la presente fecha, las autoridades judiciales no han cumplido con lo ordenado.

V. Análisis constitucional

5.1. Determinación del problema jurídico

- 16.** La Corte Constitucional ha señalado que, en una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.²
- 17.** En este sentido, este Organismo ha determinado que un cargo configura una argumentación completa si reúne, al menos, los siguientes tres elementos: **(i) una tesis o conclusión**, en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa; **(ii) una base fáctica** consistente en el señalamiento de cuál es la acción u omisión judicial de la autoridad judicial cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho fundamental; tal acción u omisión deberá ser, naturalmente, un aspecto del acto judicial objeto de la acción; y, **(iii) una justificación jurídica** que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata.
- 18.** No obstante, la Corte Constitucional cuando evidencia que un cargo no cumple con una argumentación mínimamente completa, debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir del cargo in examine, cabe establecer la violación de un derecho fundamental.³
- 19.** En este orden de ideas, con relación al cargo de la presunta violación del derecho a la motivación del accionante (párr. 13.a supra), este Organismo observa que en este no se acompaña ningún tipo de justificación jurídica o fáctica mediante la cual se impugne un acto jurisdiccional emitido en la causa No. 17510-2017-00217. De hecho, en este cargo la entidad accionante hace referencia al contenido de “una sentencia de casación”, acto jurisdiccional que nunca fue emitido en el proceso originario, y contenido que no se encuentra reproducido en el texto de ninguna de las actuaciones judiciales de dicho proceso.

² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 1967-14-EP/20, párr. 16; sentencia 1290-18-EP/21, párr. 20; sentencia 752-20-EP/21, párr. 31; y, sentencia 2719-17-EP/21, párr. 11.

³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP/20, párr. 18-21.

20. En cuanto al derecho al debido proceso (párr. 13.b supra), toda vez que la entidad accionante se ha reducido a citar el artículo de un instrumento internacional de derechos humanos, no ha cumplido con exponer una tesis, una base fáctica y una justificación jurídica que configuren un argumento mínimamente completo. De igual manera, este Organismo, incluso realizando un esfuerzo razonable, no ha podido establecer un problema jurídico a resolver a partir del cargo expuesto.
21. Por último, en lo que atañe a la presunta vulneración de la seguridad jurídica (párr. 14 supra), luego de un esfuerzo razonable, la Corte Constitucional ha podido encontrar una tesis (lesión de la seguridad jurídica), acompañada de una justificación fáctica y normativa mínima, vinculada a la presunta inobservancia de norma legales en materia aduanera en la sentencia impugnada. Así las cosas, dado que se han descartado todos los cargos relacionados al auto de inadmisión de 10 de noviembre de 2017, este Organismo tras un esfuerzo razonable plantea el siguiente problema jurídico vinculado a la sentencia de 28 de septiembre de 2017:

5.2. Problema jurídico: ¿Se violó el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante en la sentencia impugnada?

22. El artículo 82 de la Constitución de la República establece que: “*El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.*”
23. La Corte Constitucional ha manifestado que la seguridad jurídica parte de tres elementos: confiabilidad, certeza y no arbitrariedad. La confiabilidad está garantizada con el proceso de generación de normas, es decir, la aplicación del principio de legalidad. En cuanto a la certeza, los particulares deben estar seguros de que las reglas de juego no sean alteradas, para lo que se debe contar con una legislación estable y coherente, así como un conjunto de normas que hagan valer sus derechos. Finalmente, debe evitarse una posible arbitrariedad por parte de los órganos administrativos y jurisdiccionales en la aplicación de preceptos legales.⁴
24. Sin embargo, al momento de conocer y resolver una presunta vulneración al derecho a la seguridad jurídica, este Organismo se encuentra impedido de pronunciarse respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de normas infraconstitucionales. Por el contrario, para que se produzca una vulneración a la seguridad jurídica “*es necesario que las transgresiones normativas tengan una trascendencia constitucional consistente, sobre todo, en una afectación a uno o varios derechos constitucionales (...) distintos a la seguridad jurídica*”.⁵
25. En consecuencia, la Corte Constitucional de forma reiterada ha sostenido que no puede declarar la vulneración del derecho a la seguridad jurídica sobre la base de la mera constatación de que una norma legal ha sido infringida. Caso contrario, la jurisdicción

⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1357-13-EP/20, párr. 52.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1763-12-EP/20, párr. 14.5.

que ella ejerce en las acciones extraordinarias de protección se confundiría con la jurisdicción ordinaria, tergiversándose.⁶

26. En el caso concreto, del análisis del acto jurisdiccional impugnado, se pudo corroborar que el mismo basó su justificación jurídica en los artículos 6.8, 135, 136, 137, 138, 139, 156, 157, 259 y otros de la Ley Orgánica de Salud; Art. 1 del Reglamento Orgánico Funcional del Instituto Nacional de Higiene y Medicina Tropical Leopoldo Izquieta Pérez; y artículos 16 y 20 del Reglamento a la Ley Orgánica de Salud, que regulan las competencias de los órganos del Ministerio de Salud Pública para calificar productos químicos como medicamentos y autorizar su importación. En este sentido, se advierte que la decisión judicial impugnada estuvo justificada en normas claras, previas y públicas, y en consecuencia se descarta el cargo de la presunta vulneración del derecho a la seguridad jurídica.
27. Finalmente, con relación a la alegación de la entidad accionante que sostiene la presunta infracción de las letras a) y b) del artículo 79 y el artículo 100 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, sin señalar algún derecho o norma constitucional que se haya vulnerado producto de esta supuesta infracción legal; la Corte encuentra que dicha alegación se reduce al ámbito de la corrección infraconstitucional, lo cual extralimita las competencias de este Organismo en acciones extraordinarias de protección.

5.3. Consideración final

28. La Corte Constitucional realiza un llamado de atención al Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, en tanto que, la demanda de acción extraordinaria de protección, en su mayoría, ha carecido de una construcción argumentativa mínimamente suficiente a partir de la cual haya sido posible plantear problemas jurídicos con relación a cada uno de los cargos identificados en el libelo de demanda. De hecho, el análisis precedente ha sido el producto de un esfuerzo arduo y razonable para esbozar un problema jurídico que pueda tener un desarrollo.
29. Este Organismo recuerda a los organismos y entidades de la Administración Pública su obligación de observar el principio de buena fe y lealtad procesal en las actuaciones procesales que lleven a cabo ante la jurisdicción constitucional⁷. Asimismo, reitera a los servidores públicos y abogados encargados del patrocinio y asesoría jurídica de los organismos y entidades de la Administración Pública su deber de actuar con sujeción a los principios de lealtad, probidad, veracidad, honradez y buena fe, así como, de desarrollar una defensa con sujeción a la Constitución, las leyes, la jurisprudencia y la verdad de los hechos⁸, evitando incurrir en conductas tendientes a retrasar la sustanciación y ejecución de las causas, so pena de las sanciones previstas en los cuerpos normativos aplicables.

⁶ *Ibidem*, párr. 14.6.

⁷ Código Orgánico de la Función Judicial. Art. 26.

⁸ *Ibid.* Art. 330. 1 y 2.

VI. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección No. 3175-17-EP.
2. **Llamar la atención** al Servicio Nacional de Aduana del Ecuador conforme a lo indicado en los párrafos 28 y 29 *supra*.
3. **Devolver** el expediente a la judicatura de origen.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

CARMEN
FAVIOLA
CORRAL PONCE

Firmado digitalmente
por CARMEN FAVIOLA
CORRAL PONCE
Fecha: 2022.06.16
11:02:48 -05'00'

Carmen Corral Ponce
PRESIDENTA (S)

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 08 de junio de 2022; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Alí Lozada Prado, por uso de una licencia de vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

317517EP-46135



Caso Nro. 3175-17-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves dieciseis de junio de dos mil veintidos, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia No. 39-18-IN/22
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 08 de junio de 2022

CASO No. 39-18-IN

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

SENTENCIA No. 39-18-IN/22

Tema: En la presente sentencia, la Corte analiza y desestima la demanda de inconstitucionalidad planteada en contra de los artículos 36 del Código Orgánico General de Procesos y 327 del Código Orgánico de la Función Judicial.

I. Antecedentes

1. El 23 de julio de 2018, Elizabeth Kathleen Campbell, por sus propios derechos (**accionante**), presentó acción pública de inconstitucionalidad en contra de los artículos 76 numeral 7) literal g) de la Constitución de la República del Ecuador (**CRE**); 36 del Código Orgánico General de Procesos (**COGEP**); y, 327 del Código Orgánico de la Función Judicial (**COFJ**).
2. En virtud del sorteo realizado el 20 de febrero de 2019, la sustanciación de la causa No. 39-18-IN correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez.
3. El 15 de mayo de 2019, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda¹ y declaró improcedente la petición de acción de inconstitucionalidad en contra de la disposición contenida en el literal g) del numeral 7 del artículo 76 CRE, así como tampoco las solicitudes de reforma constitucional por no constituir aquella una vía ni una pretensión propia de la acción de inconstitucionalidad; y además, negó la solicitud de suspensión provisional de las disposiciones jurídicas impugnadas.
4. El 6 de mayo de 2022, la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez avocó conocimiento del caso 39-18-IN y convocó a las partes procesales a audiencia pública telemática que se celebró el 16 de mayo de 2022².

¹ Adicionalmente, el Tribunal de Admisión dispuso correr traslado a la Asamblea Nacional del Ecuador, a la Presidencia de la República y al Procurador General del Estado, a fin de que intervengan, defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma demandada en el término de quince días. Así también, se solicitó a la Asamblea Nacional del Ecuador que remita el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a la norma impugnada y se puso en conocimiento del público la existencia de este proceso.

² En la audiencia intervinieron: 1) la accionante por sus propios derechos; y, debidamente representados, 2) la Asamblea Nacional; 3) la Presidencia de la República del Ecuador; 4) el Consejo de la Judicatura; 5) la Corte Nacional de Justicia; y, 6) la Procuraduría General del Estado.

II. Competencia

5. La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad, en virtud de lo previsto en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con los artículos 75 numeral 1 literal c) y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

III. Normas impugnadas

6. La accionante impugnó por el fondo los artículos 36 del COGEP y 327 del COFJ, cuyos textos vigentes a la fecha de presentación de la acción son los siguientes:

COGEP

“Art. 36.- Las partes que comparezcan a los procesos deberán hacerlo con el patrocinio de una o un defensor, salvo las excepciones contempladas en este Código. La persona que por su estado de indefensión o condición económica, social o cultural, no pueda contratar los servicios de una defensa legal privada, para la protección de sus derechos, recurrirá a la Defensoría Pública. Siempre que una o un defensor concurra a una diligencia sin autorización de la parte a la que dice representar, deberá ratificar su intervención en el término que la o el juzgador señale de acuerdo con las circunstancias de cada caso; si incumple la ratificación, sus actuaciones carecerán de validez. Esta disposición no será aplicable a la comparecencia a audiencia preliminar a la cual deberá concurrir la o el defensor con la parte.”³

COFJ

“Art. 327.- En todo proceso judicial necesariamente intervendrá un abogado en patrocinio de las partes excepto en los procesos constitucionales y en los que se sustancien ante las juezas y jueces de paz, sin perjuicio del derecho a la autodefensa contemplado en el Código de Procedimiento Penal. Quienes se hallen en incapacidad económica para contratar los servicios de un abogado tendrán derecho a ser patrocinado por los defensores públicos.

En los tribunales y juzgados no se admitirá escrito alguno que no esté firmado por un abogado incorporado al Foro, excepto en el caso de la tramitación de procesos relativos a garantías jurisdiccionales y las causas que conozcan las juezas y jueces de paz.

Cuando un abogado se presente por primera vez en un proceso patrocinando a una de las partes, el actuario verificará que se le presente el original del carné de inscripción en la matrícula, debiendo incorporar al proceso una copia del mismo.”

IV. Fundamentos de la acción y pretensión

³ Texto original del artículo 36 del COGEP obtenido de la publicación original sin reformas (Registro Oficial Suplemento 506 de 22 de mayo de 2015).

7. En lo principal, la accionante manifiesta que las disposiciones impugnadas transgreden las siguientes disposiciones constitucionales: 11.2., 75, 76.7.a., 83.9. y 86.c.
8. Manifiesta que la obligación de contar con un defensor patrocinador en materia judicial *“es claramente una forma de discriminación a base de nivel de educación, certificación y también tácitamente una discriminación por condición socio-económica”*. Prosigue que aquello, *“hace la presunción que los ciudadanos ordinarios son incapaces de elegir libremente su modo de defenderse frente las leyes [sic] de la República (aunque el mismo COGEP, en su Art. 31, califique que ‘toda persona es legalmente capaz para comparecer al proceso’)”*. De tal manera, expresa la accionante, que el COGEP y el COFJ *“están creando una división artificial que da preferencia a los abogados sobre cualquier otra persona al daño pleno de la igualdad de todas las personas contempladas en la primera sentencia del 11.2.”*
9. Indica que la exigencia de los artículos impugnados, restringe el acceso a la justicia, *“aunque su fundamento se vincule con la necesidad de garantizar a toda persona una defensa adecuada”*. Además, invoca a la autodefensa como presupuesto del derecho a la defensa y como *“una elección libre de representación reconocido frente los procesos constitucionales”*, por lo que la limitación de opciones de defensa frente a los procesos que alega, vulneraría el derecho de no quedar indefenso.
10. Que la libertad de presentar acciones sin el patrocinio, *“es un reconocimiento del derecho de autodefensa y debe ser de aplicación universal frente a la justicia en todas sus materias.”* Y, precisa que la autodefensa *“tiende a favorecer la interpretación literal del deber 83.9., ya que permite a los ciudadanos la oportunidad de practicar la justicia directamente ante las cortes, un derecho también contemplad[o] explícitamente en Art. 75”*. Finalmente, concluye en que el derecho de tener asesoría legal *“no debe constituir una obligación de usar un abogado, si es que no hacerlo provoque la indefensión.”*
11. Por tales motivos, considera también vulnerados los artículos 8.1. y 8.2. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).

V. Fundamentos de las entidades accionadas

5.1. Argumentos de la Presidencia de la República del Ecuador

12. Mediante escrito de fecha 18 de junio de 2019, la Presidencia de la República compareció rechazando la demanda y solicitando se deseche la acción planteada. En cuanto al derecho al acceso a la justicia, manifiesta que *“es difícil comprender cómo la accionante considera que el referido derecho está amparado por la autodefensa, cuando es claro que va mucho más allá y que, además, el contar con un abogado en el patrocinio de una causa puede suponer la restricción de algún derecho”*. Cita instrumentos de las Naciones Unidas sobre el tema, como los Principios y Directrices de las Naciones Unidas sobre el Acceso a la Asistencia Jurídica en los Sistemas de Justicia Penal (resolución 67/187) y las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, aprobadas por el Consejo Económico y Social en su resolución 663/C de 1957 y ampliadas en resolución 2076 de 1977.

13. Expresa que el tener un profesional del derecho que acompañe el patrocinio de las causas, *“no solo constituye una garantía básica para evitar la indefensión y el ejercicio del debido proceso, sino que además conlleva asegurar el derecho a la defensa reconocido constitucionalmente.”* Y aduciendo que no se trata de una limitación de derechos, ni mucho menos de un acto discriminatorio, suma que *“por ello, se ha establecido desde la Constitución que cada persona tiene el derecho a acceder a una abogada o abogado de su elección y que, en caso de no poder obtener el patrocinio particular, se le proporcionará la asistencia técnica de un profesional de la Defensoría Pública.”*
14. Finalmente, indica que son varios los instrumentos internacionales que se refieren a la participación de los abogados como asistencia jurídica en los procesos, fundamentalmente como garantía básica del derecho a la defensa, para lo cual invoca a los Principios Básicos sobre la Función de los Abogados (La Habana, 1990); la Declaración de Bangkok sobre sinergias y respuestas (2005); y, al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) en su artículo 14 numeral 3 literal d).

5.2. Argumentos de la Procuraduría General del Estado

15. Mediante escrito de fecha 19 de junio de 2019, la Procuraduría General del Estado expresa que no existe la presunta inconstitucionalidad planteada. Indica que las alegadas violaciones al principio de igualdad deben ser analizadas desde el aspecto material del derecho a la igualdad y no solamente desde la óptica formal. En tal virtud, sostiene que la normativa impugnada no ha vulnerado el principio de igualdad y no discriminación, más aun cuando la norma infra constitucional impugnada guarda armonía con lo establecido por el artículo 76 numeral 7 letra g) CRE. Agregando que, *“[l]a exigencia de contar con un abogado para el patrocinio en los procesos judiciales, está dirigida a precautelar que los ciudadanos cuenten con la defensa técnica calificada correspondiente para la defensa de sus derechos e intereses; es decir que con esta norma se está garantizando el derecho a la defensa consagrado en la Constitución”*.
16. Invocando los principios de presunción de constitucionalidad, de *in dubio pro legislatore*, explica que de aquellos se colige que el legitimado activo, dentro de una acción pública de inconstitucionalidad, es quien tiene la carga de la prueba y es quien, a través de una adecuada argumentación jurídica, debe demostrar clara y precisamente que la norma impugnada se encuentra en colisión con la Constitución. Por lo que aprecia que, en la especie, *“la accionante no llega a demostrar que la Ley impugnada sea contraria a la Constitución, pues no basta con la invocación de determinadas disposiciones constitucionales a nivel de una demanda, para aseverar aquello.”*
17. Finalmente, en lo que respecta a la presunta inconstitucionalidad del artículo 327 COFJ, manifiesta que la Corte Constitucional ya ha emitido su criterio respecto a dicha norma, en la sentencia No. 003-15-SCN-CC, *“por lo que se deberá considerar al momento de que el Pleno de la Corte Constitucional emita su sentencia.”*

5.3. Argumentos de la Asamblea Nacional

18. Mediante escrito de fecha 20 de junio de 2019, compareció la Asamblea Nacional solicitando se deseche la demanda. Empieza invocando que el más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución, entre los cuales constan el respeto y cumplimiento de los principios de administración de justicia, el sistema procesal y el debido proceso. Que tanto el COGEP como el COFJ dentro de su normativa desarrollan aspectos esenciales sobre el derecho a la defensa, *“a tal punto que su declaratoria de inconstitucionalidad acarrearía graves consecuencias no solo en el ámbito jurídico sino social.”*
19. Sobre el derecho a la defensa, expresa que si bien este reconoce el derecho de la persona de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor, *“no es menos cierto que existe de antemano un derecho irrenunciable de ser asistido por un abogado o abogada de su elección o por un defensor proporcionado por el Estado, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrase defensor dentro del plazo establecido por la ley. Se considera que el derecho de defensa tiene manifestaciones concretas que son el derecho a declarar, a rendir prueba, a participar en el procedimiento y a contar con un abogado defensor que le proporcione la asistencia técnica necesaria; consecuentemente, las normas impugnadas garantizan este derecho que por ningún motivo puede ser cuestionado.”*
20. Realiza un énfasis en el origen etimológico de la palabra “Abogado”, agregando que está llamado a servir como un intercesor o un mediador; que debe siempre actuar *“libre respecto de quienes solicitan su patrocinio para aceptar o no su defensa, salvo cuando son designados de oficio.”*; que una defensa adecuada ejercida por el abogado *“es siempre útil y necesaria a la sociedad, por lo que el planteamiento de la accionante [...] es simplemente absurdo”*. Y, recuerda que el abogado *“es un elemento esencial para que la administración de justicia pueda cumplir con los objetivos que la Constitución y la legislación secundaria señalan.”*
21. Y, concluye que *“el control de la correcta o incorrecta actitud procesal del abogado o abogada de su elección o del defensor o defensora pública, del debido ejercicio de las cargas procesales, así como de su pericia jurídica son materia de responsabilidad profesional, en términos de las leyes administrativas o penales, y según se trate de un defensor de oficio o particular.”*

VI. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

6.1. Consideraciones previas

6.1.1. Cargos a analizar

22. Inicialmente la acción de inconstitucionalidad fue planteada en contra de los artículos 76 numeral 7) literal g) de la CRE; 36 del COGEP; y, 327 del COFJ. No obstante, tal como fue mencionado en el párrafo 3 *supra*, la sala de admisión resolvió, entre otras cuestiones, declarar como improcedente la petición de acción de inconstitucionalidad en contra de la disposición contenida en el literal g) del numeral 7 del artículo 76 de la CRE, por las razones expuestas en el párrafo 13 del respectivo auto de admisión.

23. Por tal motivo, la presente sentencia pasa a enmarcar su análisis únicamente en los argumentos y alegatos que impugnan la constitucionalidad por el fondo de los artículos 36 del COGEP y 327 del COFJ.

6.1.2. Sobre la impugnación previa de las disposiciones acusadas

24. De la verificación de las causas presentadas ante este Organismo, se observa que además de la presente acción, existieron dos acciones de inconstitucionalidad en las que se ha impugnado la constitucionalidad del artículo 327 del COFJ. Estas causas responden a la No. 40-17-IN y a la No. 10-09-IN.
25. En cuanto a la acción No. 40-17-IN, se observa que ha sido planteada exclusivamente respecto al contenido del segundo inciso del artículo 327 del COFJ, y que las razones de impugnación se sustentan en la exigencia de encontrarse los abogados incorporados al Foro de ese gremio, para que sean admitidos los escritos que presenten firmados en las causas, y, en el marco del derecho al trabajo. Por lo tanto, dicha causa no presenta relación alguna con los motivos que impulsan la demanda de la presente acción.
26. Por su parte, de la acción No. 10-09-IN, se observa que esta fue resuelta mediante sentencia No. 10-09-IN/22 y acumulados, el día 12 de enero de 2022.⁴ Dicha sentencia, que aceptó parcialmente las acciones planteadas en contra de algunos artículos del COFJ, desestimó los cargos planteados respecto al artículo 327. En dicha causa, los cargos formulados en contra de la mencionada disposición hacían referencia a la exigencia de incorporación en el Foro de abogados, y en relación al derecho de asociación. Por lo tanto, esa causa tampoco presentaba relación de ninguna clase con los motivos que impulsan la demanda de la presente acción.
27. Bajo tales consideraciones, al no existir control integral previo del artículo 327 del COFJ y al no ser los cargos formulados en la presente acción exactamente los mismos que los de pronunciamientos anteriores, no existe cosa juzgada⁵ y es procedente continuar con su análisis.

6.1.3. Actualidad de la normativa impugnada

28. Desde su promulgación, tanto el artículo 36 del COGEP como el artículo 327 del COFJ han experimentado respectivas modificaciones a su sentido original.
29. Mediante sentencia No. 003-15-SCN-CC⁶, la Corte Constitucional declaró la constitucionalidad condicionada del inciso segundo del artículo 327 del COFJ y estableció reglas interpretativas para su aplicación, en el siguiente sentido:

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 10-09-IN/22 de 12 de enero de 2022, dictada en el caso No. 10-09-IN.

⁵ LOGJCC, artículo 96.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 003-15-SCN-CC de 11 de marzo de 2015, dictada en el caso No. 0460-12-CN.

“2.1. En todos los procesos e instancias, para los escritos que se ingresen sin firma de abogado o en los escritos en los que se haya omitido la firma del abogado, el juez de la causa requerirá mediante providencia que en el término de cinco días se de cumplimiento [sic] a lo dispuesto en el segundo inciso del artículo 327 del Código Orgánico de la Función Judicial, a fin de procurar el saneamiento procesal.”

- 30.** Por su parte, el artículo 36 del COGEP ha sido reformado en dos ocasiones⁷. La última de ellas, dada por la Ley Orgánica de la Defensoría Pública que, a través de su segunda disposición reformativa, sustituyó el contenido de dicho artículo por el siguiente texto:

“Art. 36.- Comparecencia al proceso mediante defensor. Las partes que comparezcan a los procesos deberán hacerlo con el patrocinio de una o un defensor, salvo las excepciones contempladas en este Código.

De conformidad con la Constitución de la República, el Código Orgánico de la Función Judicial y la Ley Orgánica de la Defensoría Pública, las personas que, por su estado de indefensión o condición de vulnerabilidad, no puedan contratar los servicios de una defensa legal privada para la protección de sus derechos, recurrirán a la Defensoría Pública.

Los jueces de todas las materias no penales observarán las disposiciones y los parámetros establecidos para los servicios de patrocinio jurídico gratuito de la Defensoría Pública, contemplados en la Ley Orgánica de la Defensoría Pública y en la normativa que para el efecto emita el Defensor Público General.

Siempre que el o los defensores concurren a una diligencia sin autorización de la parte a la que dice representar, deberán ratificar su intervención en el término que la o el juzgador señale de acuerdo con las circunstancias de cada caso; si incumple la ratificación, sus actuaciones carecerán de validez.

Esta disposición no será aplicable a la comparecencia a audiencia preliminar o única en los procedimientos de una sola audiencia a la cual deberá concurrir la o el defensor con la parte.”

- 31.** Con ello, se observa que el artículo 327 del COFJ conserva su texto original íntegro, no obstante haber sido fijado un parámetro interpretativo para su segundo inciso, por parte de este Organismo; mientras que, el artículo 36 del COGEP, si bien ha sido reformado en dos ocasiones, se aprecia que tales modificaciones no han sido de orden derogatorio ni supresor de efectos jurídicos, sino que más bien han mantenido su estructura temática y su sentido general, por lo que subsiste el contenido jurídico en el que se sustentan los fundamentos de la acción de inconstitucionalidad planteada.
- 32.** Con estas consideraciones previas se procede a realizar el análisis de la acción de inconstitucionalidad presentada por Elizabeth Kathleen Campbell.

6.2. Análisis de constitucionalidad por el fondo de los artículos 36 del COGEP y 327 del COFJ

⁷ Por primera ocasión, con la Ley Orgánica Reformativa del Código Orgánico General de Procesal (Registro Oficial No. 517, del 26 de junio de 2019); y por segunda ocasión, con la Ley Orgánica de la Defensoría Pública (Registro Oficial No. 452, del 14 de mayo de 2021, quinto suplemento).

6.2.1. Determinación de los problemas jurídicos

33. El artículo 79.5.b. de la LOGJCC, determina que en las acciones públicas de inconstitucionalidad, las personas accionantes están compelidas a cumplir con cierta carga argumentativa, en tanto dispone que las demandas de inconstitucionalidad contengan: “*Argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa*”. En tal virtud, se descarta el análisis relativo a los artículos 76.7.a, 83.9, y 86.c de la CRE, toda vez que de la revisión integral de la demanda no se ha detectado algún argumento concreto de cómo se verían afectados, que permita a esta Corte realizar un análisis. Así, en atención a los argumentos de la demanda del presente caso, se deduce de aquellos los siguientes dos problemas jurídicos planteados en el siguiente orden:

i) **¿Vulneran las disposiciones impugnadas el derecho de acceso a la justicia?**

ii) **¿Vulneran las disposiciones impugnadas el derecho a la igualdad y prohibición de discriminación?**

6.2.1.1. ¿Vulneran las disposiciones impugnadas el derecho de acceso a la justicia?

34. La Constitución ecuatoriana establece, en su artículo 75, que:

“Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley”.

35. El acceso a la justicia ha sido reconocido como uno de los componentes de la tutela judicial efectiva, y que a su vez, contiene elementos propios⁸. En este sentido, la Corte ha expresado lo siguiente:

“112. El derecho al acceso a la administración de justicia se concreta en el derecho a la acción y el derecho a tener respuesta a la pretensión. 113. Se viola el derecho a la acción cuando existen barreras, obstáculos o impedimentos irrazonables al acceso a la administración de justicia, tales como barreras económicas (tasas desproporcionadas), burocráticas (exigencia de requisitos no establecidos en la ley o requisitos legales innecesarios), legales (requisitos normativos excesivos para ejercer la acción o plantear el recurso), geográficas (lejanía que impide el acceso) o culturales (desconocimiento de las particularidades de las personas que dificultan el acceso, como el idioma o la comprensión del proceso). 114. Al ser un derecho de configuración legislativa, como regla general no se considera como obstáculo o impedimento al acceso cuando quien activa a la administración de justicia inobserva los presupuestos o requisitos establecidos para que proceda la acción; cuando se trata de métodos alternativos de solución de conflictos, tales como el arbitraje en el que las partes al suscribir el convenio arbitral aceptan sus

⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 889-20-JP/21 dictada el 10 de marzo de 2021, párr. 110-111.

condiciones específicas; o cuando la ley exige que los costos de ciertas pruebas corran a cargo de quien solicita, como un peritaje.”⁹

36. Como se aprecia, el acceso a la justicia no es absoluto, pues como ya ha sido reconocido, se encuentra supeditado al cumplimiento del ordenamiento jurídico vigente¹⁰. Por estos motivos, las acciones, recursos o peticiones que se propongan ante los órganos jurisdiccionales deben ajustarse necesariamente a los requisitos, condicionamientos y características propias de cada herramienta procedimental; caso contrario, los operadores de justicia no podrán expedir una decisión que resuelva el fondo de la controversia o petición¹¹.
37. Ahora bien, la medida impugnada se concreta básicamente en la exigencia expresa de contar con el patrocinio de un abogado defensor o defensora para comparecer a los procesos judiciales, salvo determinadas excepciones. Esta Corte examinará si dicha medida constituye una limitación del derecho al acceso a la justicia, consagrado en el artículo 75 de la Constitución. De existir una limitación, se analizará si esta es legítima o si constituye una restricción injustificada.
38. Partiendo del contenido compartido por los artículos 36 del COGEP y 327 del COFJ, particularmente de su oración inicial, se observa que efectivamente existe una condicionante para la comparecencia a los procesos judiciales por cuenta o nombre propios, que consiste en contar con el patrocinio de un abogado, salvo para determinado tipo de casos. En tal virtud, esta Corte realizará un test de proporcionalidad de acuerdo con lo establecido en el artículo 3 numeral 2 de la LOGJCC, con el fin de determinar si aquella medida es legítima, o si, por el contrario, constituye una restricción injustificada. A tal efecto, corresponde analizar si la norma impugnada persigue un fin constitucionalmente válido, si es idónea, necesaria y proporcional respecto de aquel fin.
39. De la revisión de elementos aportados en la presente acción pública de inconstitucionalidad, así como también de los argumentos de las partes, se tiene que la voluntad del legislador consagrada en la primera parte de las disposiciones impugnadas, persigue un **fin constitucionalmente válido**, que reside en garantizar a las personas el derecho a la defensa, posibilitándoles contar con un abogado, esto es, con una asistencia técnica jurídica adecuada y de calidad¹².

⁹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 889-20-JP/21 dictada el 10 de marzo de 2021, párr. 112 a 114.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1739-15-EP/20 dictada el 26 de agosto de 2020, párr. 41.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1455-13-EP/20 dictada el 8 de enero de 2020, párr. 23.

¹² CRE 2008, artículos 66.25 y 76.7.g); Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, artículo 14.3.d); Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 8.2.d). Cabe agregar que dicho fin comulga con la jurisprudencia regional, misma que en el ámbito del artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos, ha sostenido que, si bien dicha disposición se refiere a materias penales, en atención al concepto de *debidas garantías*, se aplica también a otros órdenes tales como el civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter, “y, por ende, en ese tipo de materias el individuo tiene derecho también al debido proceso que se aplica en materia penal.” (Corte IDH, Opinión Consultiva OC-11/90, 10 de agosto de 1990, párr. 28).

40. Sobre el presupuesto de **idoneidad**, esta Corte encuentra que el mentado requisito para acceder a la administración de justicia, resulta una medida conducente a garantizar al usuario que se pueda defender contando con alguien que le asista y apoye con conocimientos jurídicos, con lo que se garantizaría, al mismo tiempo, una eficaz asistencia de defensa en los procesos judiciales. Por lo que se verifica que la medida en análisis que contemplan las disposiciones impugnadas resulta idónea.
41. Respecto al principio de **necesidad**, la medida escogida tiene que ser, entre todas las posibles a tomar, la menos gravosa para el ejercicio de derechos, la que provoque el menor daño posible para lograr el fin constitucional, la mejor alternativa entre las disponibles¹³. Por lo tanto, se verificará que no exista una medida alternativa menos restrictiva de derechos que sea igualmente idónea para la consecución del fin constitucionalmente protegido¹⁴.
42. Por ello, se procede a verificar el parámetro de necesidad en atención al fin constitucionalmente válido que ha sido previamente identificado. Así, se aprecia que en cuanto a otras posibles alternativas, las disposiciones impugnadas ya prevén, por un lado, excepciones a la obligatoriedad de patrocinio para comparecer a determinados tipos de causas; y, por otro, la posibilidad de contar con una defensa técnica pública para aquellas personas que se encuentran en estado de indefensión, en condición de vulnerabilidad o de incapacidad económica. Por tal motivo, el escenario que quedaría pendiente de analizar en cuanto a la necesidad de la medida *in examine*, es aquel alegado e impulsado por la accionante, que consiste en la prescindencia absoluta de patrocinadora o patrocinador jurídico con el fin de que una misma persona pueda comparecer y defenderse en las causas judiciales.
43. En tal escenario se manifiesta el derecho de autodefensa, el cual constituye una manifestación particular y específica del derecho a la defensa y se encuentra reconocido en diversa normativa nacional e internacional¹⁵. Sin embargo, aun cuando ha sido contemplada la posibilidad de autodefensa, esta no es absoluta, pues al mismo tiempo se ha reconocido, por ejemplo, que cuando la privación de libertad está en juego, el interés de la justicia exige la representación de un abogado.¹⁶ Así también, la Corte IDH ha señalado que *“las circunstancias de un procedimiento particular, su significación, su carácter y su contexto en un sistema legal particular, son factores que fundamentan la determinación de si la representación legal es o no necesaria para el debido proceso.”*¹⁷
44. Tales motivos expresados en la normativa y jurisprudencia internacional en materia de derechos humanos, han justificado la preferencia de la medida en cuestión por sobre la

¹³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 11-18-CN/19 dictada el 12 de junio de 2019, párr. 112; Sentencia No. 1024-19-JP/21 dictada el 1 de septiembre de 2021, párr. 141, entre otras.

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 025-16-SIN-CC de 6 de abril de 2016, dictada en el caso No. 0047-14-IN, pág. 12.

¹⁵ Convención Americana de Derechos Humanos, artículo 8.1.d); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 14.3.d); Convenio Europeo de Derechos Humanos, artículo 6.3.c).

¹⁶ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, dictada en el caso Benham contra Reino Unido, 10 de junio de 1996, párr. 61

¹⁷ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-11/90 del 10 de agosto de 1990, párr. 28.

autodefensa y aun con ello, cabe aclarar que la asistencia de un abogado en un juicio no implica que las partes no puedan intervenir personalmente en los procesos judicial o asistir a diligencias, entre otras manifestaciones autónomas.

45. Adicionalmente, se tiene en cuenta que la autodefensa en procesos que requieran la asistencia técnica jurídica de un abogado, en lugar de procurar una posible defensa óptima, eficaz y de calidad, comporta más bien un riesgo para la eficacia plena de este derecho. Y es que sin perjuicio de los conocimientos de índole jurídico que pueda adquirir una persona no profesional en derecho para su eventual defensa, lo más razonable conduce a que sea el o la profesional en derecho¹⁸ la persona más apta y adecuada para llevar la defensa -sea la suya propia o la de un tercero que sea o no abogado-, en razón de que su formación cursada, culminada y registrada, presupone detentar un mayor grado de manejo técnico y especializado respecto a saberes teóricos y prácticos de tecnicismos, instituciones y herramientas jurídicas, así como de las estrategias de litigio y procedimientos. En este sentido, la falta de manejo y conocimiento de estos elementos jurídicos por parte de las personas no profesionales en derecho, les sumiría en una sostenida situación procesal de riesgo a padecer vicisitudes procesales, en desmedro tanto de su defensa como de sus intereses.
46. Como se indica, la antedicha necesidad de ser asistido por un abogado, se explica aun más con el mayor conocimiento y manejo técnico del derecho, de sus diversas fuentes e instituciones de diversa índole (como las procesales y sustantivas). Al respecto, este Organismo no desconoce la complejidad que representan grandes cantidades de cuerpos normativos dispersos -lo que algunos autores han denunciado como factor de la *opacidad* del Derecho¹⁹-, realidad que afecta tanto a legos como a especialistas del derecho y que demanda una mirada más realista de la presunción de conocimiento del derecho por todos²⁰. Bajo este contexto, resulta preferible el patrocinio de una o un profesional del derecho, toda vez que su grado de conocimiento posible del universo normativo y sus probabilidades de asegurar una defensa óptima y eficaz, son mayores a las que detentaría una persona que carece de dicha preparación y formación cognitiva²¹.
47. Por otra parte, esta Corte es consciente de la perfectibilidad de todo servicio como actividad humana, así como de la posibilidad de que se susciten errores, lapsus y otros

¹⁸ Entiéndase por éste, para efectos del presente pronunciamiento, a la persona que reúne los requisitos de habilitación para patrocinar establecidos en el artículo 324 del COFJ, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 332 y en la disposición transitoria octava de dicho cuerpo legal.

¹⁹ Véase en Carlos M. Cárcova, *La opacidad del derecho*, 2ª ed., Astrea, Buenos Aires, 2019.

²⁰ *Ibidem*, capítulo primero: "Ignorantia Iuris" y Opacidad, pp. 7-35.

²¹ El precitado autor, pero en otra obra, se refiere al poder social de los juristas y su consiguiente responsabilidad ética, en los siguientes términos: "(...) *A partir de la modernidad la regla de juego básica de organización del orden social pasó a ser el derecho. En consecuencia, el conocimiento del derecho, cada vez más opaco, más problemático y complejo, atribuye a quienes de él disponen, los juristas, los hombres de leyes, un poder diferenciado respecto de los legos, de aquellos que actúan las reglas como imposición, como costumbre, como hábito. Sin comprender sino vaga y genéricamente, en el mejor de los casos, el sentido de los actos que realizan y que tanta trascendencia poseen para el curso ordinario de sus propias existencias. El saber de los juristas otorga poder, poder social. Un poder ligado a la comprensión general de las reglas de juego que organizan los fenómenos que acontecen en el vasto escenario de la interacción social.*" (*Las Teorías Jurídicas Post Positivistas*, 2ª ed., Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2012, pág. 63).

desaciertos en el patrocinio jurídico, más cuando se ha destacado, por ejemplo, que la sola presencia física de una o un profesional del derecho durante una diligencia, no es suficiente para garantizar una asistencia técnica efectiva²². No obstante, se remarca que estas no constituyen razones suficientes para justificar la prescindencia de defensa técnica para los procesos judiciales y la preferencia absoluta de la autodefensa, pues al contrario, enfatizan la necesidad de contar con una defensa técnica que proyecte seguridad, calidad y confianza. Ello en virtud de la garantía de la defensa técnica, misma que exige que la calidad de los servicios provistos por los abogados asegure el ejercicio del derecho a la defensa en el marco del debido proceso²³. Lo dicho cobra mayor sentido, si se considera que la elección del profesional en derecho es de total libertad de la persona, de acuerdo a su propia valoración, conveniencia y convicciones, sin perjuicio de poder prescindir de dichos servicios y contratar otros abogados. Además, se resalta que para los casos de negligencia, abuso o descuido que causen perjuicios a la persona defendida, el ordenamiento jurídico prevé mecanismos sancionatorios contra el profesional del derecho²⁴, evidenciándose mecanismos en procura de un buen servicio que, como se resaltó, no equivale estrictamente a la favorabilidad del resultado procesal o a la concesión de las pretensiones perseguidas.

48. Las razones expuestas fundamentan de manera suficiente que la medida de las normas impugnadas resulta necesaria, ya que contar con abogado garantiza el fin que se busca, mientras que otras medidas (como la autodefensa) no garantiza de manera completa el fin de la defensa adecuada, pues esas medidas alternas pondrían a una parte en condición de desigualdad o desventaja frente a la otra. Resta ahora verificar el parámetro de **proporcionalidad**, del cual la Corte ha indicado que implica “*efectuar un análisis sobre la existencia de un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional [...] para que la medida sujeta a análisis sea proporcional el beneficio alcanzado debe ser acorde al sacrificio provocado*”²⁵. En el presente caso, aquel análisis supone verificar que la limitación del derecho de acceder libremente a la administración de justicia, no sea desproporcional frente al fin que se busca conseguir, esto es, asegurarle a las personas que comparezcan a un proceso judicial el derecho a la defensa, bajo una asistencia técnica que procure un servicio eficaz y de calidad.
49. Al respecto, la Corte estima que la medida en análisis sobre el libre acceso a la justicia y a la autodefensa, no implica una restricción desmedida frente al fin constitucionalmente válido de las disposiciones impugnadas, porque (i) no restringe completamente el acceso a la justicia como se vio anteriormente, previendo casos excepcionales de autodefensa y de defensa para personas que no puedan contar con el servicio; y, (ii) porque implica que las personas que acuden ante la administración de

²² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 3068-18-EP/21 dictada el 9 de junio de 2021, párr. 63.

²³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 2195-19-EP/21 dictada el 17 de noviembre de 2021, párr. 28. En este mismo sentido, la Corte IDH, ha manifestado que: “*nombrar a un defensor de oficio con el sólo objeto de cumplir con una formalidad procesal equivaldría a no contar con defensa técnica, por lo que es imperante que dicho defensor actúe de manera diligente con el fin de proteger las garantías procesales del acusado y evite así que sus derechos se vean lesionados y se quebrante la relación de confianza*” (Corte IDH, caso Ruano Torres y otros vs. El Salvador, sentencia de 5 de octubre de 2015, párr. 157).

²⁴ COFJ, art. 26, 118, 129.4., 130.8., 131.4., 160.1., 337.2.3.6; COIP, art. 268, 269, 320.1., 452, 661.3.; LOGJCC, art. 64.

²⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 14-11-IN/20 dictada el 22 de enero de 2020, párr. 40.

justicia lo hagan garantizadas de su derecho a la defensa de manera adecuada, lo cual garantiza precisamente la tutela judicial efectiva, en cuanto servicio de justicia óptimo. De allí que, el eficaz acceso a la justicia no se cumple tan solo con un aspecto formal de acto meramente presencial ante los respectivos órganos de justicia, sino además y de forma conjunta, con su aspecto material, el cual asegura la garantía del derecho a la defensa en todos las etapas procesales y a través de un servicio de calidad, tanto por parte de patrocinadores jurídicos como de operadores y auxiliares del sistema de administración de justicia.

- 50.** En tal virtud, esta Corte encuentra una relación equilibrada entre la medida y el fin perseguido. Requerir la asistencia jurídica de una manera no absoluta para todo tipo de causas²⁶, es proporcional al objetivo de procurar que toda persona que comparezca a un proceso lo haga debidamente patrocinada, teniendo mayores posibilidades de obtener una defensa adecuada.
- 51.** De lo mencionado, se desprende que la medida constante en las disposiciones impugnadas garantiza el acceso a la justicia y la defensa óptima de las personas que deban enfrentar un proceso judicial. Por consiguiente, persigue un fin legítimo, constitucionalmente válido, y es idónea, necesaria y proporcional, por lo que no genera una restricción ilegítima en el derecho de acceso a la justicia.

6.2.1.2. ¿Vulneran las disposiciones impugnadas el derecho a la igualdad y prohibición de discriminación?

- 52.** La Constitución, en su artículo 11, numeral 2, reconoce a la igualdad y no discriminación como un principio para el ejercicio de los derechos, en los siguientes términos: “[t]odas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades”. Además, el numeral 4 del artículo 66 de la Constitución, consagra el derecho “a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación”, como parte de los derechos de libertad.
- 53.** Al respecto, la Corte Constitucional ha puntualizado que el derecho en cuestión contiene dos dimensiones: una formal, que “*presupone un trato idéntico a sujetos – individuales o colectivos- que se hallan en la misma situación*”²⁷, y una dimensión material, consistente en que, “*una medida, en su afán de buscar un trato igualitario, debería considerar las diferencias existentes en la práctica, que hacen que la situación de cada*

²⁶ Como fuera advertido, el requerimiento de patrocinio jurídico en las causas no es absoluto, puesto que existen excepciones contempladas para el caso de personas en estado de indefensión, en condición de vulnerabilidad o incapacidad económica, para quienes se provee de defensa técnica pública; y además, para determinados tipos de causas en las cuales, aun cuando sea preferible contar con defensa técnica, las personas pueden acudir a la administración de justicia y comparecer por su cuenta (p.ej. garantías jurisdiccionales -Art. 8.7 LOGJCC-; procesos monitorios en los que se pretenda cobrar deudas menores a 3 salarios básicos unificados -Art. 367 COGEP-; procesos de alimentos -Art. 332 numeral 3 COGEP-; entre otros).

²⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 40-18-IN/21 dictada el 22 de septiembre de 2021, párr. 30.

uno de los titulares del derecho sea particular.”²⁸ Sin perjuicio de lo anterior, en la sentencia N°. 14-21-IN/21 esta Corte determinó que:

*[...] se debe recordar que ningún derecho es absoluto, y por tanto, no todo trato diferenciado es inconstitucional. De modo que no se encuentra prohibido el hecho de que [se] establezca diferencias entre sujetos, siempre que la medida diferenciada esté debidamente justificada y sea razonable*²⁹.

- 54.** En el presente caso, la accionante alega que las disposiciones normativas impugnadas son inconstitucionales, porque la obligación de contar con un abogado defensor o patrocinador en materia judicial *“es claramente una forma de discriminación a base de nivel de educación, certificación y también tácitamente una discriminación por condición socio-económica.”*
- 55.** La jurisprudencia de este Organismo ha determinado que deben concurrir tres elementos para que se configure un trato discriminatorio: (i) la comparabilidad, que implica que tienen que existir dos sujetos de derechos que se encuentren en condiciones iguales o semejantes; (ii) la constatación de un trato diferenciado, por una de las categorías que la Constitución enuncia de manera ejemplificativa en el numeral 2 del artículo 11; y, (iii) la verificación del resultado, producto del trato diferenciado. El último elemento puede consistir en una diferencia justificada, que se presenta cuando promueve derechos, es objetiva y razonable, o en una diferencia discriminatoria, que se da cuando su resultado es el menoscabo o anulación del reconocimiento, goce o ejercicio de derechos³⁰.
- 56.** Con respecto al elemento de comparabilidad, se ha dicho lo siguiente:

*Bajo esa diferenciación, cabe señalar que la aplicación de la ley debe direccionarse hacia los agentes que son sus destinatarios y que se encuentran en una situación paritaria, es decir, tomando, como principal variable el hecho de que las personas que creyeran afectados sus derechos se encuentren en categorías paritarias, de manera que exista y se garantice un trato idéntico a destinatarios que se encuentren en circunstancias idénticas. Por tanto, el concepto de igualdad, visto como un derecho constitucional, implica un trato igual a situaciones idénticas, pero diferente entre otras situaciones; es decir, dentro del ordenamiento jurídico existen causas previamente establecidas en disposiciones legales que serán aplicables a situaciones concretas presentadas en un hecho fáctico y/o por actores sociales determinados, de manera que se configura un trato diferente a determinados agentes en virtud de ciertos presupuestos, circunstancias y hechos, existiendo un margen dentro de la configuración legislativa que permite realizar esta diferenciación*³¹.

²⁸ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 197-15-SEP-CC de 17 de junio de 2015, dictada en el caso No. 1788-10-EP.

²⁹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 14-21-IN/21 dictada el 24 de noviembre de 2021, párr. 26.

³⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 603-12-JP/19 y acumulados, dictada el 5 de noviembre de 2019, párr. 17.

³¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 131-14-SEP-CC del 10 de septiembre de 2014 (caso No. 0383-10-EP); sentencia No. 197-15-SEP-CC del 17 de junio de 2015 (caso No. 1788-10-EP); sentencia No. 122-16-SEP-CC del 20 de abril de 2016 (caso 0858-10-EP); sentencia No. 020-17-SEP-CC del 18 de enero de 2017 (caso 0223-16-EP); sentencia No. 6-17-CN/19 dictada el 18 de junio de 2019, párr. 27, entre otros.

57. Atendiendo al precedente citado, cabe analizar si tiene lugar el elemento de comparabilidad, por lo que habría que verificar la existencia dos sujetos de derechos que se encuentren en condiciones iguales o semejantes.
58. La accionante fundamenta la vulneración a la igualdad en la presunta discriminación de orden socio-económico y en una presunción de que los *“ciudadanos ordinarios son incapaces de elegir libremente su modo de defenderse”*, lo cual, manifiesta, ha creado una *“división artificial que da preferencia a los abogados sobre cualquier otra persona”*.
59. Es decir, que la distinción en la cual radica el cargo de la accionante, se sustenta por un lado en aquellas personas que cuentan con un título de abogado y, por otro, en aquellas que no. Ello, según se alega, permitiría a las primeras comparecer a los procesos mientras que a las segundas no. En virtud de ello, este Organismo identifica que no existe comparabilidad entre tales sujetos, los cuales no se encuentran en iguales o semejantes condiciones, puesto que los primeros (abogados), cuentan con una titulación académica que avala en principio poseer el conocimiento técnico y preparación necesaria para que la persona a la que representan pueda ejercer su defensa adecuadamente; respecto de los segundos (no abogados), no se puede suponer que tengan tal preparación rigurosa para ejercer por sí mismos una defensa de las características adecuadas y por tanto no habría paridad de armas en sus procesos. En consecuencia, es evidente que los sujetos no se encuentran en iguales o semejantes condiciones, por lo que, no se puede decir que existe una preferencia para los abogados.
60. Este Organismo ya ha señalado que, al no existir el elemento de comparabilidad, no se podría considerar que un trato diferenciado efectuado en la norma vulnere la igualdad o sea discriminatorio, puesto que existen diferencias claras que lo justifican y que no permiten brindar un tratamiento idéntico o equiparable, como ocurre en el presente caso. En tal virtud, al no encontrarse configurado dicho primer elemento, no es necesario continuar con el análisis de los demás elementos sobre trato diferenciado³².
61. Por las razones expuestas, las normas impugnadas no contravienen el principio de igualdad.
62. Finalmente, esta Corte toma nota que las disposiciones impugnadas en efecto contemplan un diferente trato para las personas que por su estado de indefensión o condición económica, social o cultural, no puedan contratar los servicios de una defensa legal privada. En este sentido, les otorga la posibilidad de recurrir a la Defensoría Pública. Por lo que no se observan razones por las cuales dichas disposiciones podrían ser discriminatorias para alguna persona en razón de su condición socioeconómica. Por el contrario, se observa que existen alternativas legales para que una persona que no pueda acceder al patrocinio de un abogado no se quede en indefensión o sin acceder a la administración de justicia.

Consideraciones adicionales

³² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 6-17-CN/19 dictada el 18 de junio de 2019, párr. 37.

63. Sin perjuicio del desarrollo de los problemas jurídicos que preceden, este Organismo no descarta la posibilidad de que puedan contemplarse otras excepciones o regulaciones legales a la regla general de contar con patrocinio de una o un abogado defensor para comparecer a los procesos judiciales. No obstante, en caso de emprenderse iniciativas, aquella posibilidad regulativa no podrá contravenir la Constitución y deberá ser producto de un proceso dialógico y deliberativo a ser agotado de manera suficiente, contando con la participación y criterio de las funciones del Estado y la ciudadanía, sin perjuicio del criterio de profesionales del derecho y de servidores y usuarios del servicio de justicia.
64. En tal sentido, se recuerda que la ciudadanía tiene a su disposición las vías correspondientes para insertar dentro del debate democrático las propuestas del caso.

VII. Decisión

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

1. Desestimar la acción pública de inconstitucionalidad No. 39-18-IN.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.

CARMEN
FAVIOLA
CORRAL PONCE

Firmado digitalmente
por CARMEN FAVIOLA
CORRAL PONCE
Fecha: 2022.06.16
11:02:02 -05'00'

Carmen Corral Ponce
PRESIDENTA (S)

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 08 de junio de 2022; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Alí Lozada Prado, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOCIEDAD GARCIA BERNI

003918IN-46136



Caso Nro. 0039-18-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves dieciseis de junio de dos mil veintidos, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia No. 35-12-IN/20
Juez ponente: Agustín Grijalva Jiménez

Quito, D. M., 16 de junio de 2020

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

Sentencia

Tema: Esta sentencia analiza la acción pública de inconstitucionalidad alegada por el fondo en contra del mecanismo de remuneración del sistema notarial contenido en el artículo 304 del Código Orgánico de la Función Judicial, publicado en el suplemento del Registro Oficial No. 544 de 09 de marzo de 2009.

I. Antecedentes procesales

1. El 03 de julio de 2012, el doctor Jorge Machado Cevallos, entonces presidente y representante legal de la Federación Ecuatoriana de Notarios, presentó una demanda de inconstitucionalidad de acto normativo del artículo 304 del Código Orgánico de la Función Judicial, por considerar que contraviene los principios constitucionales de competencia y legalidad, así como por contravenir el artículo 199 de la Constitución.

2. El 16 de julio de 2012, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por los ex jueces constitucionales Roberto Bhrunis Lemarie, Patricio Pazmiño Freire, y Patricio Herrera Betancourt, avocó conocimiento del caso No. 0035-12-IN y admitió a trámite, sin aceptar la solicitud de suspensión provisional de la disposición normativa impugnada¹ debido a que *“no se ha demostrado de forma taxativa y fehaciente la inminencia de un perjuicio irreparable”*.

3. El 29 de agosto de 2012, 30 de agosto de 2012 y 05 de septiembre de 2012, el arquitecto Fernando Cordero Cueva, entonces presidente de la Asamblea Nacional del Ecuador; el doctor Alexis Mera Giler, Secretario Nacional Jurídico de la Presidencia de la República; y el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, Director Nacional de Patrocinio, delegado del Procurador General del Estado, por medio de escrito suscrito conjuntamente con sus abogados

¹ En la demanda de acción extraordinaria de protección consta *“IV. SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE LA DISPOSICIÓN DEMANDADA [...] se hace indispensable que la Corte Constitucional, tal y como lo ha hecho en los casos No. 0008-12-IN y No. 0011-12-IN, adopte como medida cautelar la suspensión provisional del Art. 304 del COFJ, con el propósito de que no se produzca la apropiación de tributos que se consumará el 10 de julio de 2012, producto de la confusión del legislador al considerar que todos los valores que recauda un notario son tasas, a pesar de existir norma constitucional expresa que diferencia la naturaleza de dichos rubros”*. P.15

patrocinadores, dieron contestación a la demanda de inconstitucionalidad, antes referida. Desde entonces, la causa 0035-12-IN, no ha sido resuelta.

4. Se deja constancia del incumplimiento de los anteriores miembros de la Corte Constitucional que no emitieron el pronunciamiento que en su debido momento correspondió realizar a esta acción de inconstitucionalidad, en un tiempo prudencial.

5. El día 05 de febrero de 2019, ante el Pleno de la Asamblea Nacional del Ecuador, fueron posesionados los jueces y juezas constitucionales: Hernán Salgado Pesantes, Teresa Nuques Martínez, Agustín Grijalva Jiménez, Ramiro Ávila Santamaría, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín, Enrique Herrería Bonnet, Carmen Corral Ponce y Karla Andrade Quevedo.

6. Mediante sorteo efectuado el 19 de marzo de 2019, por el Pleno de la Corte Constitucional, correspondió el conocimiento del referido caso al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez.

7. El 22 de julio de 2019, mediante auto de avoco conocimiento del caso se notificó al accionante y a las demás entidades públicas y privadas involucradas en la presente causa, así como al Instituto Ecuatoriano de Derecho Procesal e Instituto Ecuatoriano de Derecho Tributario para que por medio de sus representantes comparezcan ante el juez sustanciador a una audiencia pública para expresar sus argumentos sobre el petitorio de inconstitucionalidad del artículo 304 del Código Orgánico de la Función Judicial, misma que se llevaría a cabo el 31 de julio de 2019. En la referida fecha se realizó la (primera) audiencia pública², ante el juez sustanciador.

8. El 20 de febrero de 2020, mediante auto de Secretaría General el Pleno de la Corte Constitucional, se convocó a las partes a una nueva audiencia pública prevista para el 12 de marzo de 2020.

9. El 12 de marzo de 2020 se realizó la (segunda) audiencia pública, esta vez, ante el Pleno de la Corte Constitucional³, misma que se llevó a cabo con la comparecencia del legitimado

² Audiencia Pública, 31 de julio de 2019, comparecen los legitimados activos, pasivos, y terceros interesados. **Legitimados activos:** doctor Jorge Machado Cevallos, entonces presidente y representante legal de la Federación Ecuatoriana de Notarios, actualmente notario primero de Quito. La Federación Ecuatoriana de Notarios a través de su actual presidente el doctor Homero López, mismo que delegó la comparecencia a los abogados Juan Francisco Guerrero del Pozo y Emilio Suárez Salazar. **Legitimados pasivos,** doctor Michel Pineda de parte de la Presidencia de la República, Viviana Cadena Mantilla y el doctor Hernán Ortega por parte de la Asamblea Nacional. **Terceros interesados:** doctores Ernesto Velasco y David Egas representantes del Consejo de la Judicatura, y doctora Eddy de la Guerra presidenta del Instituto Ecuatoriano de Derecho Tributario. **Amicus curie,** doctor Jorge Machado Cevallos presentando escrito por sus propios y personales derechos, fecha 19 de noviembre de 2019.

³ A la audiencia ante el Pleno de la Corte Constitucional celebrada el 12 de marzo 2020, comparecieron los legitimados activo, pasivo y terceros interesados. **Legitimado activo:** el doctor Homero López Obando, en compañía de su abogado defensor doctor Juan Francisco Guerrero del Pozo como representantes de la Federación Ecuatoriana de Notarios. **Legitimado pasivo:** abogada Myriam Zarsosa, en representación de la Presidencia de la República y abogado Daniel Acero, en representación de la Asamblea Nacional del Ecuador **Terceros interesados:** doctor Santiago Peñaherrera, en representación del Consejo de la Judicatura; abogado Xavier Vizueta Rogasner, abogado patrocinador de la Notaría Pública Vigésima Tercera del cantón Guayaquil; abogado Juan Carlos Larrea Valencia; doctor Jorge Machado Cevallos, Notario Público Primero del cantón Quito. **Amicus curiae:** Ab. María Tatiana García Plaza, presentando escrito en calidad de notaria publica vigésima tercera del cantón Guayaquil, fecha 5 marzo de 2020.

activo, legitimado pasivo y terceros interesados. La Procuraduría General del Estado e Instituto Ecuatoriano de Derecho Tributario, no comparecieron pese a estar debidamente notificados.

II. Transcripción de la norma jurídica demandada

10. La disposición acusada parcialmente de inconstitucional por el fondo, es el artículo 304 del Código Orgánico de la Función Judicial, publicado en el suplemento del Registro Oficial No. 544 de 09 de marzo de 2009, la norma prevé:

“Art. 304.- MECANISMO DE REMUNERACION. - Le corresponde exclusivamente a la notaria o notario asumir los costos de la administración general de su despacho, su propia remuneración y el cumplimiento de las obligaciones laborales de su personal, por medio de la recaudación directa que por concepto de tasas realiza. En ningún caso el Estado deberá erogar valor alguno por estos conceptos.

La notaria o notario sentará razón al margen de la escritura matriz o del documento protocolizado o de la diligencia practicada, del número de la factura emitida por el acto o contrato notarial realizado.

El Estado recibirá, según lo determinado en el siguiente esquema, un porcentaje del ingreso bruto percibido por la notaria o notario.

1. Del ingreso bruto comprendido entre la categoría 5 y 10 de la carrera judicial, el Estado participará en el diez por ciento (10%) del excedente una vez descontado el monto equivalente a la remuneración de un funcionario judicial de la categoría 5;

2. Del ingreso bruto comprendido entre la categoría 10 de la carrera judicial y el duplo de ésta, el Estado participará en el veinte por ciento (20%) del excedente una vez descontado el monto equivalente a la remuneración de un funcionario judicial de la categoría 5;

3. Del ingreso bruto comprendido entre el duplo de la categoría 10 de la carrera judicial y el cuádruplo de ésta, el Estado participará en el treinta por ciento (30%) del excedente una vez descontado el monto equivalente a la remuneración de un funcionario judicial de la categoría 5; y,

4. Del ingreso bruto superior al monto anterior, el Estado participará en el cincuenta y uno por ciento (51%) del excedente una vez descontado el monto equivalente a la remuneración de un funcionario judicial de la categoría 5.

Estos porcentajes de participación podrán ser modificados por el Consejo de la Judicatura, mediante resolución, según las necesidades del servicio.

Esta participación en el rendimiento no constituye un tributo; por lo tanto no constituye crédito fiscal a favor de la notaria o notario.

La notaria o notario deberá depositar este monto dentro de los diez primeros días del mes siguiente, en la cuenta única del Tesoro Nacional y presentar la respectiva liquidación al Consejo de la Judicatura. Si la notaria o notario no realiza el depósito del porcentaje correspondiente dentro del plazo señalado, pagará los intereses legales y una multa equivalente al tres por ciento (3%) por cada mes o fracción, sin perjuicio de las responsabilidades penales o administrativas por retención de fondos públicos. El retraso reiterado será causal de destitución”.

(El énfasis añadido corresponde a la cita original)

11. De manera textual, el accionante precisa que demanda la inconstitucionalidad parcial por el fondo del artículo 304 del Código Orgánico de la Función Judicial (en adelante 304 del COFJ) y que se dirige al texto de la disposición legal transcrita que se encuentra subrayado y resaltado en la demanda.

III. Indicación expresa, clara, precisa y sucinta de los argumentos alegados y la pretensión

Argumentos alegados

12. En concreto, los argumentos de inconstitucionalidad que el entonces presidente de la Federación Ecuatoriana de Notarios dirige en contra del artículo 304 del COFJ se fundamentan en que contravienen los artículos 66, 199, 233, 226, 301 y 425 de la Constitución de la República (CRE), por las siguientes razones:

13. Primero, la aplicación del artículo 304 del COFJ supondría vulnerar el artículo 66 numeral 29 literal d) de la CRE porque “*el 304 del COFJ faculta para que una porción de dichas tasas sea utilizada para el pago de la remuneración de las notarias y notarios y para cubrir los gastos administrativos de sus despachos, -mientras que el 66. 29 literal d)- indica que [...] ninguna persona pueda ser obligada a hacer algo prohibido o dejar de hacer algo no prohibido por la ley [...] el artículo 199 CRE imperativamente dispone que las tasas recaudadas ingresen al Presupuesto General del Estado, implica que quienes las recaudan deban depositarlas íntegras en las cuentas correspondientes [...] es decir prohíbe expresamente que se dé un destino privado a dichos fondos. [...]*”.

14. Asimismo, que “[...] *las notarias y notarios administren, liquiden y se apropien de una parte de las tasas que recaudan, para satisfacer gastos de índole privado, conllevaría ‘a hacer algo prohibido... por la ley’ e incurrir en la falta gravísima tipificada en el Art. 109, numeral 15 del Código Orgánico de la Función Judicial*”.

15. Segundo, el accionante alega que el artículo 199 de la CRE “[...] *diferencia claramente tres aspectos y rubros que deben ser regulados por el Consejo de la Judicatura y que requieren*

de recursos de diversa naturaleza: i) las remuneraciones de las notarias y notarios; ii) el régimen del personal auxiliar de estos servicios que incluye el pago de las obligaciones laborales de dicho personal; y, iii) las tasas que deben pagar los usuarios”. El Consejo de la Judicatura, en adelante, CJ.

16. Mientras que el artículo 304 del COFJ “[...] desconoce por completo dicha distinción y como si se tratase de conceptos de la misma naturaleza y origen, los funde en una sola categoría y determina que todos ellos se deberán satisfacer a través de la recaudación de tasas. [...]el legislador ha incurrido en el error de calificar como "tasas" -es decir tributos- a la totalidad de los valores que perciben las notarias y notarios por el servicio que prestan a la ciudadanía [...].”

17. Tercero, la aplicación del artículo 304 del COFJ derivaría en una vulneración del artículo 233 de la CRE porque las notarias y notarios “[...]incurrirían en acciones u omisiones contrarias al ordenamiento jurídico que podrían configurar [...] procedimientos determinadores de responsabilidades administrativas, civiles e incluso penales -el artículo 233 CRE- dispone: ‘Ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones y serán responsables administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos’. [...]”.

18. Asimismo, “[...] el 304 del COFJ faculta a las notarias y notarios para que [...] extraigan, deduzcan y retengan los valores necesarios para cubrir los costos de administración de su despacho, así como las remuneraciones suyas y del personal que presta servicios en la notaría, lo que implica atribuir a las notarias y notarios competencia no solo para recaudar las "tasas" que constituyen recursos públicos, sino incluso para que los administren y se apropien de una parte de ellos”.

19. Cuarto, el artículo 304 del COFJ contraviene los artículos 226 (principio de legalidad) y 301 (principio de reserva de ley) de la CRE debido a que: “[...] Al haber atribuido la propia Constitución competencia expresa al Consejo de la Judicatura para regular [...] las remuneraciones de las notarias y notarios, [...] y las tasas, la Asamblea Nacional no estaba constitucionalmente facultada para asumirla y al hacerlo violó el principio de competencia, que constituye condición de validez de las normas [...].”

20. En la parte final del inciso primero del 304 del COFJ se indica que “En ningún caso el Estado deberá erogar valor alguno por estos conceptos”. Sin embargo, “[...] en la práctica, [...] el Estado sí está erogando valores para cubrir esos rubros. [...] situación [...] corroborada por la Resolución No. 031-2012 adoptada por el Pleno CJ el 26 de abril de 2012, que en el Art. 16 -establece- “Los costos de la administración general del despacho de las notarías y notarios, su propia remuneración y el cumplimiento de las obligaciones laborales de su personal, serán asumidos exclusivamente por el propio notario, con el excedente del porcentaje de participación que le corresponde, una vez descontado la participación del Estado”.

21. Quinto, el accionante alega que producto de la aplicación del artículo 304 del COFJ se han cometido las siguientes imprecisiones normativas: que “[...]en el artículo 1 de la Resolución No. 036-2012 de 2 de mayo de 2012 adoptada por el Pleno⁴ prevé que constituyen ingresos brutos de las notarías o notarios, todos los valores correspondientes a los servicios notariales fijados por el CJ, que han sido cobrados a los usuarios de dicho servicio. Los referidos ingresos brutos constituyen la base imponible para el cálculo del 12% del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y retenciones en la fuente, debiendo la notaría o notario emitir en cada prestación de sus servicios, la respectiva factura, de acuerdo a lo señalado en la Ley de Régimen Tributario Interno y su reglamento. Lo que conlleva el pago de un tributo sobre otro, pues fija el IVA sobre el ingreso bruto que recibe el notario por la prestación de sus servicios”.

22. Además, argumenta que el Servicio de Rentas Internas (SRI), en aplicación del artículo 304 del COFJ emitió dos circulares contradictorias, la primera No. NAC-DGECCGC12-00004 de 28 de febrero de 2012 publicada en el Registro Oficial No. 659 de 12 de marzo de 2012; y, la segunda No. NACDGECCGC12- 00005 de 19 de abril de 2012, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 692 de 27 de abril de 2012, ambas dirigidas a las notarías y notarios públicos.

23. En la primera se dice que “[...] es necesario realizar una diferenciación entre los valores que corresponden directamente al servicio que presta la notaría o el notario público, que incluyen todos los montos imputables al precio y que constituyen, a su vez, ingresos de la notaría o del notario, de aquellos valores que corresponden ser pagados directamente al Estado ecuatoriano, con ocasión de dicho servicio. Los valores correspondientes a tasas notariales fijadas por el Consejo de la Judicatura, excluyendo de las mismas el valor que le corresponde al Estado [...]”.

24. En la segunda circular indica que “[...]los valores correspondientes a los servicios notariales fijados por el Consejo de la Judicatura, cobrados por la Notaría o el Notario en cada uno de sus servicios prestados, incluyen todos los montos legalmente imputables al precio y constituyen, a su vez, ingresos brutos de la Notaría o del Notario, correspondientes al respectivo servicio prestado en el ejercicio de sus funciones [...], tales valores constituyen la base imponible para el cálculo del 12% de IVA y retenciones en la fuente, debiendo la Notaría o el Notario Público emitir, en cada prestación de sus servicios, la respectiva factura, - conforme con- la Ley [...]”.

25. Sexto, a partir del inciso tercero del artículo 304 del COFJ se desconoce los principios de competencia y jerarquía previstos en el artículo 425 de la CRE cuando “[...] el legislador ordinario, a través de dicha norma, invadió el ámbito de competencia del CJ que fue delimitado y atribuido por expresa disposición constitucional, llegando al extremo -para justificar la inconstitucional arrogación de funciones-, de determinar en el antepenúltimo inciso del referido artículo, que la distribución de ingresos prevista en la ley podrá ser modificada mediante resolución del CJ, desconociendo por completo los principios de competencia y jerarquía previstos en el Art. 425 de la Constitución”. (sic).

⁴ Se refiere al Pleno del Consejo de la Judicatura.

Pretensión

26. El accionante pretende que se declare la inconstitucionalidad parcial del artículo 304 del COFJ, por razones de contenido, conforme se indica a continuación:

- a) En el inciso primero, de la frase *“por medio de la recaudación directa que por concepto de tasas realiza”*, en razón de que vulnera el artículo 199 de la Constitución, al asimilar que todos los ingresos que recaudan las notarías y notarios corresponden a la categoría de tasas, y permitir la apropiación de parte de ellas.
- b) Del inciso tercero y siguientes, por cuanto el legislador ordinario carecía de competencia constitucional para regular las remuneraciones de las notarías y notarios, en virtud de lo que dispone el artículo 199 de la Constitución en concordancia con el artículo 226 del mismo cuerpo normativo.

IV. Contestación a la demanda**a) Asamblea Nacional del Ecuador**

27. El 29 de agosto de 2012, el arquitecto Fernando Cordero Cueva, entonces, presidente de la Asamblea Nacional del Ecuador, mediante escrito suscrito conjuntamente con sus abogados Diego Encalada Soto y Francis Abad López, dio contestación a la demanda de inconstitucionalidad. En concreto argumenta que *“existe claridad en el artículo debido a que en el inciso penúltimo del artículo 304 del COFJ dice [...] esta participación en el rendimiento no constituye un tributo; por lo tanto no constituye crédito fiscal a favor de la notaria o notario [...]. Es evidente entonces que la participación del notario en los montos generados por el servicio notarial, no es parte de la tasa”*. (sic).

b) Presidencia de la República

28. El 30 de agosto de 2012, el doctor Alexis Mera Giler, ex Secretario Nacional Jurídico de la presidencia de la República, delegado del presidente de la República, mediante escrito suscrito conjuntamente con su abogado Dr. Michael Pineda Cordero, dio contestación a la demanda de inconstitucionalidad. En lo principal, fundamenta: *“[...] el artículo 199 -CRE- establece expresamente y diferencia, en el caso de las tasas por servicios notariales, que estas deberán ser ingresadas al Presupuesto General del Estado conforme con la ley. Por lo que era indispensable la regulación de esta disposición mediante la normativa legal [...]”* del COFJ.

29. Según la Presidencia de la República, la referida norma diferencia a los tributos generados por la actividad notarial de otros tributos también previstos en el ordenamiento constitucional y legal, y por el contrario, guarda estrecha relación y coherencia con el resto del ordenamiento constitucional en su integralidad; y en particular con la norma constitucional prevista en el numeral 3 del artículo 132 de la misma, esto es la reserva legal en materia tributaria (ya que las

tasas son una especie de tributo. “[...] No se [h]a constituido ningún vicio de inconstitucionalidad” (sic).

c) Procuraduría General del Estado

30. El 05 de septiembre de 2012, el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, a la fecha Director Nacional de Patrocinio, delegado del Procurador General del Estado, dio contestación a la demanda de inconstitucionalidad, asegurando que la norma impugnada no contraría el artículo 199 de la Constitución argumentando como sigue:

“[...] no existe incompatibilidad entre la norma impugnada y el mandato constitucional, por cuanto la norma impugnada garantiza el interés superior de la mayoría por sobre el interés particular, debido a que [...] reconoce las diferencias existentes entre ingresos brutos e ingresos netos “[...] los ingresos que se generan por la prestación del servicio público de la notaría llámese [...] (tasas, precios, costos) se repartirán en primer momento con el notario y los gastos que se generen de la notaría (empleados, papelería, pago de servicios, arriendo, etc.) y el remanente de estos gastos se deberá depositar en la cuenta del Presupuesto General del Estado para que sean redistribuidos, y se conviertan en bienes a favor de la mayoría de los ecuatorianos. [...]. Razón más que suficiente para que se niegue la acción”.

V. Argumentos presentados en la audiencia ante el juez sustanciador

31. El 31 de julio de 2019, se realizó la audiencia pública convocada por el juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez, dentro del caso No. 0035-12-IN, en lo principal, los abogados patrocinadores, procuradores judiciales y representantes de las entidades del Estado, explicaron de manera oral los argumentos que fundamentaron la demanda y dieron contestación a la misma, con la particularidad de que se escuchó a los abogados Francisco Guerrero del Pozo y Emilio Suárez Salazar, patrocinadores del Dr. Homero López Obando, actual presidente de la Federación de Notarios del Ecuador, quien se constituyó como legitimado activo.

a) La Federación de Notarios del Ecuador

32. Uno de sus principales argumentos para considerar que el artículo 304 del COFJ es inconstitucional fue: “[...]que se le faculta a los notarios y notarias a recaudar, administrar e incluso liquidar y apropiarse de tributos (tasas) y que estos no ingresen al Presupuesto General del Estado [...]”. Además, refiere que “se ha configurado el 304 del COFJ usando la figura tributaria de las tasas que además corresponde configurar a los asambleístas mediante ley, y no delegar al Consejo de la Judicatura el establecimiento de tales tasas. Lo que los legisladores debieron configurar fue tarifas o precios por concepto de servicios públicos notariales”.

33. Señalaron que el artículo 304 del COFJ ha generado tal confusión que el mismo CJ y el SRI, dentro de sus facultades y atribuciones respectivas, han emitido resoluciones regulando las

tasas de los servicios notariales, apartándose de la aplicación del referido artículo, por lo que en la práctica ha resultado ser inaplicable.

b) *Amicus Curiae*

34. En el proceso se presentaron dos *amicus curiae*, el primero presentado por Jorge Machado Cevallos, por sus propios y personales derechos, el 19 de noviembre de 2019; y el segundo presentado por la abogada María Tatiana García Plaza en calidad de Notaria Pública Vigésima Tercera del Cantón Guayaquil. En lo principal, respaldan los argumentos planteados en la demanda presentada por la Federación de Notarios. Argumentan que el actuar del notario va más allá de la fe pública de los actos y contratos que se someten a su conocimiento, prestando una forma de asesoría jurídica a los ciudadanos, labor que no ha sido considerada para la regulación de los ingresos notariales.

35. Jorge Machado Cevallos, indica que existe la necesidad imperiosa de extinguir la responsabilidad jurídica del manejo y administración de los valores que en concepto de tasas notariales recauda cada notario a través de las facturas, por cuanto el artículo 304 del COFJ permite retener un porcentaje para cubrir los costos operacionales del despacho notarial, los cuales incluyen su propia remuneración; y otro porcentaje a depositar al Estado, desnaturalizando el concepto de tasa.

c) El Instituto Ecuatoriano de Derecho Tributario- IEDT

36. La presidenta del IEDT, Eddy de la Guerra Zúñiga presentó argumentos técnicos-jurídicos sobre la incongruencia del artículo 304 del COFJ, los alcances de la configuración de las tasas frente a los precios y el ejercicio del poder tributario que, según expresó, ni el Consejo de la Judicatura ni los notarios tienen.

37. En cuanto al artículo 304 del COFJ, objeto de acción de inconstitucionalidad, argumentó que contiene un error de fondo cuando en el inciso primero indica que “[...] *le corresponde exclusivamente a la notaria o notario asumir los costos de la administración general de su despacho, su propia remuneración y el cumplimiento de las obligaciones laborales de su personal, por medio de la recaudación directa que por concepto de tasas realiza*”. Es decir, se hace referencia en la disposición citada a un tipo de tributo y al mismo tiempo en el penúltimo inciso del mismo artículo se indica que “*Esta participación en el rendimiento no constituye un tributo; por lo tanto, no constituye crédito fiscal a favor de la notaria o notario*”. Por tanto, el artículo 304 del COFJ incurre en una seria contradicción.

38. Acerca de los ingresos públicos, argumenta que existen varias tipologías entre las que se encuentran los tributos y los precios públicos, indicando que “*todo pago que se realiza por efectos de un servicio o contraprestación pública es una prestación pública*”.

39. En cuanto a las tasas, refiere “[...] *la característica de las tasas es su contraprestación en calidad de servicio disponible y que se paga por el hecho de que está siendo prestado sea que el*

contribuyente utilice o no los servicios, lo cual le diferencia del precio público, que se paga por un servicio público, pero únicamente cuando se accede voluntariamente [...]”. Entre otros argumentos doctrinarios que refieren las diferencias entre precio público y tasa.

VI. Argumentos presentados en la audiencia ante el Pleno

40. En su mayoría, cada una de las partes alegó los mismos argumentos planteados en cada una de sus actuaciones durante el proceso. Con la variación de que en la audiencia los accionantes señalaron que una sentencia modulativa podría solucionar la inconstitucionalidad del artículo 304 del COFJ.

VII. Competencia de la Corte Constitucional para resolver el caso

41. La Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver acciones públicas de inconstitucionalidad por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado, de conformidad con lo establecido en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución y los artículos 74 hasta el 98 inclusive de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

42. El control de constitucionalidad que corresponde en este caso, es el control material debido a que la presente acción ha sido propuesta por razones de contenido del artículo 304 del COFJ.

VIII. Problema jurídico

¿El artículo 304 del Código Orgánico de la Función Judicial, que prevé el mecanismo de remuneraciones del servicio notarial es inconstitucional por presuntamente contravenir los artículos 66 numeral 29 literal d), 199, 233, 226, 301 y 425 de la Constitución de la República?

43. Los argumentos del accionante refieren que el artículo 304 del COFJ contraviene los artículos 66 numeral 29 literal d); 199, 233, 226, 301 y 425 de la Constitución, mismos que regulan: los derechos de libertad que también incluyen que ninguna persona pueda ser obligada a hacer algo prohibido o a dejar de hacer algo no prohibido por la ley (66 numeral 29, literal d); servicios notariales (199); responsabilidades de los miembros del sector público (233); competencias y facultades de los servidores públicos (226); principio de reserva de ley para establecer, modificar o extinguir impuestos (301); y, orden jerárquico de las leyes (425).

44. El artículo 3 de la LOGJCC prevé que las normas constitucionales se interpretarán en el sentido que más se ajuste a la Constitución en su integralidad, en caso de duda, se interpretará en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos reconocidos en la Constitución y que mejor respete la voluntad del constituyente. Dentro de sus métodos consta la interpretación teleológica por medio de la cual las normas se entenderán a partir de los fines que persigue el texto normativo.

45. A partir de los presupuestos indicados, se da respuesta a cada uno de los argumentos planteados por el accionante.

Sobre el derecho de libertad

46. En cuanto al **primer argumento** indicado en los **párrafos 12 y 13**, el artículo 66 de la CRE prevé los derechos de libertad, de manera amplia regula varias categorías de derechos de libertad: personal, de movilidad y ambulatoria. El numeral 29) literal d) alegado por el accionante, dispone que *“ninguna persona pueda ser obligada a hacer algo prohibido o a dejar de hacer algo no prohibido por la ley”*.

47. El primer inciso del artículo 304 del COFJ indica que *“Le corresponde exclusivamente a la notaria o notario asumir los costos de la administración general de su despacho, su propia remuneración y el cumplimiento de las obligaciones laborales de su personal, por medio de la recaudación directa que por concepto de tasas realiza. En ningún caso el Estado deberá erogar valor alguno por estos conceptos”*.

48. Asimismo, el accionante indica que el artículo 304 del COFJ implica que *“[...] las notarias y notarios administren, liquiden y se apropien de una parte de las tasas que recaudan, para satisfacer gastos de índole privado, conllevaría ‘a hacer algo prohibido... por la ley’ e incurrir en la falta gravísima tipificada en el Art. 109, numeral 15 del Código Orgánico de la Función Judicial”*.

49. Al respecto, la Corte constata efectivamente una discordancia entre el artículo 199 de la Constitución que denomina “tasas” a una parte del ingreso económico total de la notaria, y el artículo 304, primer inciso del COFJ, que denomina “tasas” a este ingreso total. Sin embargo, de la lectura integral del artículo 304 del COFJ, no se desprende que el legislador haya permitido la *“apropiación de una parte de las tasas para fines privados”*. Por lo que del argumento del accionante no se desprende que el artículo accionado haya vulnerado el derecho de libertad contenido en el artículo 66 numeral 29) literal d) de la CRE.

50. En efecto, esta disposición del COFJ en concordancia con el artículo 199 de la CRE, destina explícitamente todos los ingresos de las notarías finalmente a un fin público: el funcionamiento de un servicio público como es, según el artículo 199 de la CRE, el servicio notarial, independientemente de que para prestar dicho servicio público se requiera pagar remuneraciones y satisfacer otros gastos. Incluso el propio artículo 304 en su último párrafo y el artículo 109 numeral 15 del COFJ establecen obligaciones y responsabilidades de los notarios por la falta de entrega al erario público de la participación que tiene el Estado en los ingresos económicos totales de la Notaría, y por la apropiación indebida de recursos.

Sobre el servicio notarial de acuerdo con la Constitución

51. En cuanto al **segundo argumento**, contenido en los **párrafos 14 y 15**, el accionante indica que el artículo 304 del COFJ contraviene el artículo 199 de la CRE porque [...] *el legislador ha incurrido en el error de calificar como “tasas” es decir tributos a la totalidad de los valores que perciben las notarias y notarios por el servicio que prestan a la ciudadanía [...].*”

52. El contenido textual del artículo 199 de la CRE dispone que *“Los servicios notariales son públicos. En cada cantón o distrito metropolitano habrá el número de notarias y notarios que determine el Consejo de la Judicatura. Las remuneraciones de las notarias y notarios, el régimen de personal auxiliar de estos servicios, y las tasas que deban satisfacer los usuarios, serán fijadas por el Consejo de la Judicatura. Los valores recuperados por concepto de tasas ingresarán al Presupuesto General del Estado conforme lo que determine la ley”.*

53. Efectivamente, el artículo 199 de la CRE identifica tres categorías que deben ser fijadas por el CJ, así: 1. Las remuneraciones de las notarias y notarios; 2. El régimen de personal auxiliar de estos servicios, y 3. Las tasas. De este presupuesto normativo constitucional no se desprende que el Constituyente haya indicado que los dos primeros rubros serán satisfechos por medio de las tasas. Por el contrario, esta disposición constitucional identifica a las tasas de forma particularizada y diferenciada respecto a las otras dos categorías.

54. En contraste, el artículo 304 del COFJ indica que *“le corresponde exclusivamente a la notaria o notario asumir los costos de la administración general de su despacho, su propia remuneración y el cumplimiento de las obligaciones laborales de su personal, por medio de la recaudación directa que por concepto de tasas realiza.”.* La frase *“por medio de la recaudación directa de tasas”* implica que la ley reguló éstas como el ingreso económico total de la notaría, del cual se financian las remuneraciones, los costos administrativos, y lo que este artículo llama la participación del Estado.

55. Realizando una interpretación sistemática, esta Corte verifica que incluso el propio COFJ⁵ en los artículos 303 y 109 numeral 15, en concordancia con el artículo 199 de la Constitución y en contradicción con el artículo 304 del COFJ, identifican a la tasa y a la remuneración del notario como ingresos diferenciados de la notaría, y no como su ingreso total.

56. Es claro entonces que, como alega el accionante, el legislador ha incurrido en el error de calificar como *tasas* a la totalidad de valores que perciben los notarios y notarias por el servicio público que prestan a la ciudadanía. Este error se debe a que el legislador ha introducido un sentido y composición de la tasa distinto al establecido en el artículo 199 de la CRE, por lo cual es inconstitucional.

⁵ Ecuador, Código Orgánico de la Función Judicial, Registro Oficial Suplemento 544 del 09 de marzo de 2009 y sus reformas. **“Art. 303.- TASAS POR SERVICIOS NOTARIALES.** - Es atribución del Consejo de la Judicatura establecer, modificar o suprimir mediante resolución las tasas por servicio notarial, fijar sus tarifas y regular sus cobros. Igualmente, es atribución de dicho Consejo fijar y actualizar periódicamente, mediante resolución, los mecanismos de remuneración de las notarias y notarios, que serán pagados por los usuarios del servicio. La notaria o notario que cobre valores no establecidos por el Consejo de la Judicatura, comete una falta susceptible de destitución. **Art. 109.- INFRACCIONES GRAVISIMAS.** - A la servidora o al servidor de la Función Judicial se le impondrá sanción de destitución, por las siguientes infracciones disciplinarias: **15.** No cobrar las tasas por servicios notariales, apropiarse de parte o totalidad de ellas, o cobrar más de lo debido a los usuarios del servicio para beneficiarse (...).”

57. Esta Corte advierte que el artículo 304 del COFJ debe entenderse en el sentido de que el financiamiento de la notaría es de exclusiva responsabilidad de las notarias y notarios; y que los rubros correspondientes a su propia remuneración, así como la remuneración del personal auxiliar no se financian con la participación que le corresponde al Estado.

Sobre la responsabilidad de las notarias y notarios como miembros del sector público

58. De otra parte, respecto al **tercer argumento** contenido en los **párrafos 16 y 17**, el accionante refiere que la aplicación del artículo 304 del COFJ vulneraría el artículo 233 de la CRE, debido a que el 304 del COFJ permitiría que las notarias y notarios se apropien de una parte de los recursos públicos recibidos por concepto de tasas, incurriendo en acciones u omisiones contrarias al artículo 233 de la CRE.

59. El primer inciso del artículo 233 de la CRE establece que *“ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones o por omisiones, y serán responsables administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos”*.

60. La Corte observa que este cargo del accionante respecto a una inconstitucional responsabilidad de los notarios se sustenta implícitamente en el sentido y composición errónea que el legislador da al término *tasas* en el primer inciso del artículo 304 del COFJ. Sin embargo, una vez conformado a la Constitución dicho sentido del término “tasa” en el artículo 304 del COFJ, su cargo no se sostiene. Ello porque no hay duda de que los notarios y notarias son efectivamente responsables por la recuperación para el Estado de las tasas notariales, entendidas éstas como una parte – y no la totalidad – de los ingresos económicos de las notarias.

61. Como quedó apuntado líneas arriba, el artículo 199 de la CRE dispuso que los servicios notariales sean públicos. De acuerdo con el artículo 38 del COFJ *“las notarias y los notarios y los demás servidoras y servidores de la Función Judicial que prestan sus servicios en los órganos auxiliares pertenecen a la Función Judicial”*, es decir está facultado para recuperar tasas por servicio notarial, valores considerados como ingresos públicos en la participación que le corresponde al Estado. Por tal motivo no estaría exento de la responsabilidad que implica entregar al Estado únicamente la participación que por concepto de tasas notariales le corresponde a éste.

62. De acuerdo con el artículo 301 numeral 2 del COFJ es deber de la notaria y notario *“Declarar bajo juramento los valores cobrados por los servicios prestados en forma mensual y depositar en la cuenta única del Tesoro Nacional”*⁶ siendo responsables administrativa, civil y

⁶ Ecuador, Código Orgánico de la Función Judicial, Registro Oficial Suplemento 544 del 09 de marzo de 2009 y sus reformas. Artículo 301.- DEBERES DE LAS NOTARIAS Y NOTARIOS. - El servicio notarial es permanente e ininterrumpido. Para cumplir sus funciones, cuando el caso amerite o las partes lo requieran, podrá autorizar los actos o contratos fuera de su despacho notarial. [...]2. Declarar bajo juramento los valores cobrados por los servicios prestados en forma mensual y depositar en la cuenta única del Tesoro Nacional lo que exceda del monto máximo que le sea permitido percibir por el desempeño de la función notarial que no podrá ser superior al señalado en el artículo 304. La falsedad en las declaraciones tributarias o el ocultamiento en la inscripción o registro de bienes muebles o inmuebles, será motivo de destitución, sin perjuicio de las acciones penales correspondientes.

penalmente por el manejo y administración de recursos públicos, conforme con los artículos 199 y 233 de la CRE; así como por los artículos 38 numeral 5 e inciso final del artículo 304 del COFJ. Por lo que de este argumento no se encuentra inconstitucionalidad alguna.

63. Esta Corte aclara que la participación que le corresponde al Estado constituye recurso público que tiene por destino el Presupuesto General del Estado por medio del depósito en la cuenta del tesoro nacional, en la forma establecida en el artículo 199 de la CRE, y último inciso del artículo 304 del COFJ. Siendo el servicio notarial un servicio público, se encuentra sujeto al control y auditoría de la Contraloría General del Estado.

Sobre el principio de legalidad

64. En cuanto al **cuarto argumento**, contenido en los **párrafos 18 y 19** en el que el accionante alega que el artículo 304 del COFJ vulneró los principios de legalidad y reserva de ley porque le correspondía al Consejo de la Judicatura y no a la Asamblea Nacional regular las remuneraciones de las notarias y notarios, el régimen de personal auxiliar de estos servicios, y las tasas. Esta Corte en este apartado analiza el principio de legalidad.

65. En cuanto al **principio de legalidad**, esta Corte recuerda que el artículo 226 de la CRE indica que *“las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución”*.

66. De otra parte, el artículo **199** de la CRE determina que *“[...] las remuneraciones de las notarias y notarios, el régimen de personal auxiliar de estos servicios y las **tasas** que deban satisfacer los usuarios, serán fijados por el Consejo de la Judicatura”*.

67. En este sentido, tanto el sistema notarial como el mecanismo de remuneración, regulados conforme con las competencias y facultades que les fueron atribuidas en el propio artículo 199 de la CRE, tanto al Consejo de la Judicatura como al legislador, constan en la Constitución y la ley, respectivamente, sin que de esta alegación se desprenda argumento de inconstitucionalidad que pueda ser analizado. Por tanto, no se encuentra que el artículo 304 del COFJ haya vulnerado el principio de legalidad.

Sobre el principio de reserva de ley para establecer, modificar o extinguir impuestos

68. El principio de **reserva de ley**, contenido en el artículo 301 de la Constitución, por medio del cual *“Sólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Solo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir*

tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley”.

69. Esta Corte encuentra que la alegación de que el artículo 304 del COFJ vulneró el principio de reserva de ley, no guarda relación con el referido principio, pues la reserva de ley formal, por parte de la Asamblea Nacional, se refiere a la regulación de impuestos, exclusivamente. Las tasas por servicios notariales no son impuestos. Como consecuencia, los principios tributarios del artículo 301 de la Constitución no le es aplicable, por lo que se desecha el cargo.

70. El artículo 303 del COFJ establece que: *“Es atribución del Consejo de la Judicatura establecer, modificar o suprimir mediante resolución las tasas por servicio notarial, fijar sus tarifas y regular sus cobros. Igualmente, es atribución de dicho Consejo fijar y actualizar periódicamente, mediante resolución, los mecanismos de remuneración de las notarias y notarios, que serán pagados por los usuarios del servicio”*.⁷ De tal manera que, se reitera que no se encuentra vulneración al principio de reserva de ley.

71. Por otra parte, del argumento contenido en el **párrafo 19** del **cuarto cargo** se desprende que la alegación atiende a los vicios normativos que contiene el artículo 16 de la Resolución No. 031-2012 adoptada por el Pleno del CJ de 26 de abril de 2012, que no es objeto de la presente acción, pues a criterio del accionante, el artículo 16 de la referida resolución está en contra del artículo 304 del COFJ. En consecuencia, al CJ le corresponde realizar las aclaraciones que amerite el caso.

Sobre si todos los ingresos de la notaria son tasas o precios públicos; y, si gravan un tributo sobre otro

72. Del **quinto argumento** planteado por el accionante, se desprenden dos cuestiones: la primera que *“si todos los ingresos recibidos por la notaría son tasas o precios”*, y la segunda, *“si todos los valores correspondientes a los servicios notariales son ingresos brutos que constituyen la base imponible para el cálculo del 12% IVA y retenciones en la fuente”*, lo que según el accionante conlleva *“el pago de un tributo sobre otro tributo pues fija el IVA sobre el ingreso bruto que recibe el notario por la prestación de sus servicios”*.

73. Sobre si todos los ingresos recibidos por la notaría **son tasas o precios**, la Corte encuentra que el artículo 199 de la CRE establece que una parte de estos ingresos financian todos los costos de la notaría, mientras otra parte ingresan al Presupuesto General del Estado en calidad de tasas notariales. En todo caso, el ciudadano o ciudadana cada ocasión que usa el servicio público notarial paga un solo valor total que presenta varios elementos propios de un precio público, con la particularidad que, de este valor total, la Constitución y el COFJ disponen una recuperación o participación del Estado, que el artículo 199 de la CRE denomina tasa.

74. En cuanto al argumento del pago de **un tributo sobre otro tributo**, no está debidamente justificado, por cuanto *según el Servicio de Rentas Internas “los valores del servicio notarial*

⁷ Las resoluciones Nos. 032, 033, 036 y 073 -2012, emitidas por el Consejo Nacional de la Judicatura son objeto de la Acción de Inconstitucionalidad, signada con el No. 47-12-IN.

que le corresponden al Estado, no son objeto de Impuesto al Valor Agregado (IVA), en los términos establecidos en la Ley de Régimen Tributario Interno”.

75. En definitiva, el inciso sexto del artículo 304 del COFJ establece que *“Esta participación en el rendimiento no constituye un tributo”*, de tal manera que la Corte verifica que el legislador previno que la participación que le corresponde al Estado no es un tributo, tal como se analizó líneas arriba, tampoco es objeto de tributo alguno. En consecuencia, no se trata del pago de un tributo sobre otro.

Sobre la competencia para regular tasas notariales y el orden jerárquico de las normas

76. Finalmente, en el **sexto argumento** alegado en el **párrafo 25**, el accionante se refiere a que el legislador ordinario habría invadido la competencia del CJ vulnerando el artículo 425 de la Constitución que refiere el orden jerárquico de las normas. Esta Corte indica que en la integridad del artículo 199 de la CRE consta que *“[...] los servicios notariales son públicos. En cada cantón o distrito metropolitano habrá el número de notarias y notarios que determine el Consejo de la Judicatura. Las remuneraciones de las notarias y notarios, el régimen de personal auxiliar de estos servicios, y las tasas que deban satisfacer los usuarios, serán fijadas por el Consejo de la Judicatura. Los valores recuperados por concepto de tasas ingresarán al Presupuesto General del Estado conforme lo que determine la ley”*.

77. Por tanto, el legislador en el artículo 304 del COFJ ejerce expresamente las competencias que la Constitución otorga al CJ y establece parámetros para la participación que le corresponde recibir al Estado por el servicio público notarial. Además, en el inciso cuarto del referido artículo, estableció que *“[...] Estos porcentajes de participación podrán ser modificados por el Consejo de la Judicatura, mediante resolución, según las necesidades del servicio”*. Es decir, el Consejo de la Judicatura está facultado para modificar los porcentajes de participación en apego al artículo 199 de la CRE.

78. De otra parte, el artículo 425 de la Constitución refiere que *“El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos. En caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, la Corte Constitucional, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, lo resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquica superior. La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados”*.

79. Por lo que esta Corte no encuentra fundamento válido que refiera que el artículo 304 del COFJ contravenga o afecte ni el principio de competencia, ni el orden jerárquico de aplicación de las normas.

IX. Síntesis y razonamiento concreto.

80. Habiendo analizado cada uno de los argumentos alegados por el accionante, esta Corte considera que, si bien en su mayoría se han desvirtuado, el artículo accionado contiene una frase inconstitucional.

81. En el primer inciso del artículo 304 del COFJ consta la frase “[...] *por medio de la recaudación directa que por concepto de tasas realiza*” precepto que se declara inconstitucional, aclarando así que sobre el servicio notarial pesa un valor general dentro del cual figura la tasa notarial, valor que será equivalente al que el Consejo de la Judicatura regule conforme a sus competencias constitucionales y legales.

82. Es decir, esta Corte Constitucional deja claro que el financiamiento de la notaría es de exclusiva responsabilidad de las notarias y notarios, y que los rubros correspondientes a su propia remuneración, así como la remuneración del personal auxiliar no se financian con el valor que le corresponde al Estado. Este valor, denominado tasa, deberá ingresar al Presupuesto General del Estado, por medio de la cuenta del tesoro nacional, en la forma prevista en el inciso final del artículo 304 del COFJ.

X. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador y de conformidad con el artículo 436 numeral 2 de la Constitución y el artículo 76 numeral 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. Aceptar parcialmente la demanda del accionante.
2. Declarar exclusivamente la inconstitucionalidad de la frase “*por medio de la recaudación directa que por concepto de tasas realiza*”, prevista en el primer inciso del artículo 304 del COFJ. Esta frase se sustituye por la siguiente: “*por medio de valores recuperados por concepto de servicio notarial, exceptuando los valores que por concepto de tasas ingresan al Presupuesto General del Estado*”, contenida en el primer inciso del artículo 304 del COFJ.
3. La integralidad del primer inciso del artículo 304 del COFJ se leerá:

Art. 304.- MECANISMO DE REMUNERACION. - Le corresponde exclusivamente a la notaria o notario asumir los costos de la administración general de su despacho, su propia remuneración y el cumplimiento de las obligaciones laborales de su personal, **por medio de valores recuperados por concepto de servicio notarial, exceptuando los valores que por concepto de tasas ingresan al Presupuesto General del Estado.** En ningún caso el Estado deberá erogar valor alguno por estos conceptos.

4. Desestimar la pretensión del accionante relativa a “declarar la inconstitucionalidad de los incisos tercero y siguientes del artículo 304 del COFJ”.
5. Notifíquese a las partes, así como al Consejo de la Judicatura, al Servicio de Rentas Internas y a la Contraloría General del Estado.
6. Publíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES



Firmado digitalmente por
LUIS HERNAN BOLIVAR
SALGADO PESANTES
Fecha: 2020.06.30 09:43:50
-05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Ávila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Hernán Salgado Pesantes; y, un voto salvado de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de martes 16 de junio de 2020.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI



Firmado digitalmente
por AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI
Fecha: 2020.06.30
10:15:50 -05'00'

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 0035-12-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes treinta de junio de dos mil veinte, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI



Firmado digitalmente por
AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI
Fecha: 2020.07.02
19:52:11 -05'00'

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado sentencia No. 35-12-IN/20
Jueza constitucional: Daniela Salazar Marín

Quito, 17 de junio de 2020.

VOTO SALVADO

JUEZA CONSTITUCIONAL DANIELA SALAZAR MARÍN

SENTENCIA No. 35-12-IN/20

1. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, formulo mi voto salvado respecto de la sentencia de mayoría No. 35-12-IN/20, emitida por la Corte Constitucional en sesión del Pleno del día 16 de junio de 2020 con el voto de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez, Alí Lozada Prado y Hernán Salgado Pesantes.

1. Decisión de mayoría

2. La sentencia de mayoría aborda seis problemas jurídicos:
 1. Si el primer inciso del artículo 304 del Código Orgánico de la Función Judicial (en adelante, “COFJ”), al indicar que el notario deberá satisfacer los costos de la administración de su despacho y su propia remuneración “*por medio de la recaudación directa que por concepto de tasas realiza*”, obliga a los notarios a incurrir en la falta gravísima tipificada en el Art. 109, numeral 15 del COFJ, vulnerando así el derecho de libertad contenido en el numeral 29, literal d, del artículo 66 de la Constitución.
 2. Si el primer inciso del artículo 304 del COFJ, al indicar que el notario deberá satisfacer los costos de la administración de su despacho y su propia remuneración “*por medio de la recaudación directa que por concepto de tasas realiza*”, contraviene el artículo 199 de la Constitución, por calificar como tasas a la totalidad de los valores que perciben las notarias y notarios por el servicio que prestan a la ciudadanía.
 3. Si el artículo 304 del COFJ resulta contrario al artículo 233 de la Constitución, al presuntamente permitir que los notarios se apropien de una parte de los recursos públicos recibidos por concepto de tasas.
 4. Si el artículo 304 del COFJ inobserva el principio de legalidad contenido en el artículo 226 de la Constitución, y el principio reserva de ley contenido en el artículo 301 de la Constitución, al ser el Consejo de la Judicatura el competente, de acuerdo al artículo 199 de la Constitución, para regular las remuneraciones de las notarias y notarios, el régimen de personal auxiliar de estos servicios, y las tasas que deberán satisfacer los usuarios del servicio notarial.
 5. Si, de acuerdo al artículo 199 de la Constitución, la totalidad de los ingresos recibidos por la notaría son tasas; a fin de determinar si existiría un “*tributo sobre tributo*” al gravar Impuesto al Valor Agregado (en adelante, “IVA”) sobre las tasas notariales.

6. Si los incisos tercero y siguientes del artículo 304 del COFJ desconocen los principios de competencia y jerarquía previstos en el artículo 425 de la Constitución, por una presunta invasión del ámbito de competencias del Consejo de la Judicatura por parte del legislador ordinario.
3. La sentencia No. 35-12-IN/20 resolvió lo siguiente:

1. *Aceptar parcialmente la demanda del accionante.*

2. *Declarar exclusivamente la inconstitucionalidad de la frase “por medio de la recaudación directa que por concepto de tasas realiza”, prevista en el primer inciso del artículo 304 del COFJ. Esta frase se sustituye por la siguiente: “por medio de valores recuperados por concepto de servicio notarial, exceptuando los valores que por concepto de tasas ingresan al Presupuesto General del Estado”, contenida en el primer inciso del artículo 304 del COFJ.*

3. *La integralidad del primer inciso del artículo 304 COFJ se leerá:*

*Art. 304.- MECANISMO DE REMUNERACION. - Le corresponde exclusivamente a la notaria o notario asumir los costos de la administración general de su despacho, su propia remuneración y el cumplimiento de las obligaciones laborales de su personal, **por medio de valores recuperados por concepto de servicio notarial, exceptuando los valores que por concepto de tasas ingresan al Presupuesto General del Estado.** En ningún caso el Estado deberá erogar valor alguno por estos conceptos.*

4. *Desestimar la pretensión del accionante relativa a “declarar la inconstitucionalidad de los incisos tercero y siguientes del artículo 304 COFJ”.*

[...]

4. Concuero con los fundamentos y decisión de la sentencia de mayoría con respecto a los problemas jurídicos tercero, cuarto y sexto. Me aparto, sin embargo, de los fundamentos de la sentencia de mayoría con respecto a los problemas jurídicos primero, segundo y quinto; así como de la decisión de declarar la inconstitucionalidad parcial del primer inciso del artículo 304 del COFJ, por los motivos que expongo a continuación.

2. Sobre los fundamentos de la sentencia de mayoría

2.1. Sobre el primer problema jurídico

5. El primer problema jurídico que se plantea en la sentencia de mayoría consiste en determinar si el primer inciso del artículo 304 del COFJ, al indicar que el notario deberá satisfacer los costos de la administración de su despacho y su propia remuneración “*por medio de la recaudación directa que por concepto de tasas realiza*”, obliga a los notarios a incurrir en la falta gravísima tipificada en el Art. 109, numeral 15 del COFJ, vulnerando así el derecho de libertad contenido en el numeral 29, literal d, del artículo 66 de la Constitución.
6. La sentencia de mayoría concluye que la norma impugnada no resulta contraria al referido derecho de libertad; decisión con la que concuerdo. Sin embargo, al abordar este problema jurídico, la decisión de mayoría afirma que “*la Corte constata efectivamente una discordancia entre el artículo 199 de la Constitución que denomina ‘tasas’ a una parte del*

ingreso económico total de la notaría, y el artículo 304, primer inciso del COFJ, que denomina ‘tasas’ a este ingreso total”.

7. Respeto la postura de mayoría y considero que esta contiene una lectura válida del artículo 199 de la Constitución. Sin embargo, no encuentro razones suficientes para afirmar que este artículo contiene tres rubros diferenciados de ingresos para la notaría y denomine tasas únicamente a una parte de su ingreso económico total (la parte que ingresará al Presupuesto General del Estado). Por el contrario, considero que el texto constitucional es claro al establecer que la tasa constituye el importe total “*que deb[erán] satisfacer los usuarios*”¹ del servicio notarial; y que el Consejo de la Judicatura tendrá la competencia de regular su monto total y la porción de ellas que deberá destinarse a satisfacer las remuneraciones del notario y su personal.
8. Al ser el servicio notarial un servicio público² de acuerdo a la Constitución ecuatoriana, considero que la interpretación del artículo 199 de la Constitución que resulta más armónica con el resto de disposiciones constitucionales es aquella que no conllevaría a que los usuarios del servicio notarial paguen la remuneración del notario y su personal de manera individualizada, sino que éstas sean cubiertas con lo que se recaude por concepto de tasas notariales, como ocurre con todo servicio público.
9. En este sentido, no considero que al destinarse una parte de lo recaudado por tasas notariales para la remuneración del notario y su personal se permita la apropiación de una parte de las tasas para fines privados, pues de acuerdo a la Constitución y la normativa vigente, los servicios notariales son un servicio público³ y el notario y su personal son servidores públicos⁴, por lo que el pago de sus remuneraciones y demás gastos de gestión no constituye fin privado alguno.

2.2. Sobre el segundo problema jurídico

10. El segundo problema jurídico que se plantea en la sentencia de mayoría consiste en determinar si el primer inciso del artículo 304 del COFJ, al indicar que el notario deberá satisfacer los costos de la administración de su despacho y su propia remuneración “*por medio de la recaudación directa que por concepto de tasas realiza*”, contraviene el artículo 199 de la Constitución, por calificar como tasas a la totalidad de los valores que perciben las notarias y notarios por el servicio que prestan a la ciudadanía.
11. La sentencia de mayoría concluye que del texto constitucional “*no se desprende que el Constituyente haya indicado que los dos primeros rubros serán satisfechos por medio de las tasas. Por el contrario, esta disposición constitucional identifica a las tasas de forma*

¹ Constitución de la República del Ecuador. Art. 199.

² Constitución de la República del Ecuador. Art. 199.- *Los servicios notariales son públicos.*

³ *Ibíd.*

⁴ Código Orgánico de la Función Judicial. Art. 38.- *Conformación de la Función Judicial.- Integran la Función Judicial y se denominan, en general, servidores de la Función Judicial: [...] 5. Las notarias y los notarios y los demás servidoras y servidores de la Función Judicial que prestan sus servicios en los órganos auxiliares de la Función Judicial.*

Ley Orgánica del Servicio Público. Art. 83.- *Servidoras y servidores públicos excluidos de la carrera del servicio público.- Exclúyase del sistema de la carrera del servicio público, a: d) [...] las Notarias y Notarios; y, quienes presten sus servicios en las notarias.*

particularizada y diferenciada respecto a las otras dos categorías". En consecuencia, la sentencia de mayoría identifica que resulta inconstitucional que el artículo 304 del COFJ prescriba que los gastos de la notaría serán satisfechos "*por medio de la recaudación directa de tasas*".

12. Como indiqué en la sección precedente, respeto la postura de mayoría y estimo que ésta realiza una lectura válida del artículo 199 de la Constitución. Sin embargo, como manifesté, no encuentro razones suficientes para considerar que el artículo 199 de la Constitución contenga tres rubros diferenciados de ingresos para la notaría y denomine tasas únicamente a una parte de su ingreso económico total (la parte que ingresará al Presupuesto General del Estado). Por el contrario, considero que el artículo 199 de la Constitución prescribe que la tasa constituye el importe total "*que deb[erán] satisfacer los usuarios*"⁵ del servicio notarial; y que el Consejo de la Judicatura tendrá la competencia de regular su monto total y la porción de ellas que deberá destinarse a satisfacer las remuneraciones del notario y su personal. Nuevamente, al ser el servicio notarial un servicio público, el valor que satisface el usuario por la utilización de dicho servicio deberá ser destinado a su financiamiento y, en su parte excedente, ingresar al Presupuesto General del Estado.
13. Además, el artículo 199 de la Constitución establece que las tasas ingresarán al presupuesto general del estado "*conforme lo establezca la ley*". A mi juicio, entonces, el artículo 304 del COFJ, al establecer que los gastos de la notaría serán cubiertos "*por medio de la recaudación directa que por concepto de tasas realiza*", lejos de contravenir lo prescrito en el artículo 199 de la Constitución, ha observado la remisión legislativa que éste contiene y ha establecido que las tasas ingresarán al Presupuesto General del Estado después de descontar lo correspondiente a los gastos de administración de la notaría, en los montos y límites fijados por el Consejo de la Judicatura.
14. A mi juicio, acoger la postura de la sentencia de mayoría derivaría en que el usuario del servicio notarial, al momento de pagar por el servicio recibido, pague, por un lado, una tasa estatal y, por otro, la remuneración del notario y su personal. No encuentro razones para considerar que la intención del constituyente haya sido que los usuarios de un servicio público deban pagar, de manera individualizada, la remuneración de los servidores públicos que prestan dicho servicio. Al contrario, al ser los notarios y su personal servidores públicos, la tasa que se recupere por la prestación de dicho servicio debería, en una parte, ser utilizada para satisfacer los gastos correspondientes a la prestación de dicho servicio y, en la parte excedente, ingresar al Presupuesto General del Estado.

2.3. Sobre el quinto problema jurídico

15. El quinto problema jurídico que plantea la sentencia de mayoría consiste en determinar si, de acuerdo al artículo 199 de la Constitución, la totalidad de los ingresos recibidos por la notaría son tasas; a fin de determinar si existiría un "*tributo sobre tributo*" al gravar Impuesto al Valor Agregado (IVA) sobre las tasas notariales.
16. Al abordar este problema jurídico, la sentencia de mayoría concluye que el argumento "*no está debidamente justificado, por cuanto según el Servicio de Rentas Internas 'los valores*

⁵ Constitución de la República del Ecuador. Art. 199.

del servicio notarial que le corresponden al Estado, no son objeto de Impuesto al Valor Agregado (IVA), en los términos establecidos en la Ley de Régimen Tributario Interno”’.

17. Concuero con la decisión de mayoría en cuanto a que no se evidencia la imposición de un tributo sobre otro tributo en las tasas por servicios notariales. No obstante, no considero que el fundamento para aquello sea lo prescrito en la circular del Servicio de Rentas Internas que se cita en la sentencia de mayoría⁶, pues la referida circular, a pesar de reconocer que los valores del servicio notarial que le corresponden al Estado no son objeto de IVA, establece también lo siguiente:

*Los valores correspondientes a los servicios notariales fijados por el Consejo de la Judicatura, cobrados por la Notaria o el Notario en cada uno de sus servicios prestados, incluyen todos los montos legalmente imputables al precio y constituyen, a su vez, ingresos brutos de la Notaria o del Notario, correspondientes al respectivo servicio prestado en el ejercicio de sus funciones. De igual manera, **tales valores constituyen la base imponible para el cálculo del 12% de impuesto al valor agregado** y retenciones en la fuente, debiendo la Notaria o el Notario Público emitir, en cada prestación de sus servicios, la respectiva factura, de acuerdo a lo señalado en la Ley de Régimen Tributario Interno y su reglamento de aplicación y cumpliendo los requisitos establecidos en el Reglamento de Comprobantes de Venta, Retención y Documentos Complementarios, desglosando en la referida factura el monto correspondiente al IVA percibido. [Énfasis añadido]*

18. Considero que la razón por la que no existe un tributo sobre tributo, en el supuesto de que se grave IVA sobre los servicios notariales, es que las tasas notariales no constituyen tributos. A mi juicio, las tasas notariales, a pesar de denominarse *tasas* tanto en la Constitución como en la normativa infraconstitucional, no constituyen tasas en un sentido tributario, pues no reúnen los elementos esenciales que según la doctrina y la jurisprudencia caracterizan a estos tributos. Las tasas tributarias son impuestas por un ente público con potestad tributaria y consisten en un pago que responde a un servicio público prestado que no es necesariamente proporcional al servicio utilizado por el contribuyente. Las tasas notariales, en cambio, no son impuestas por un ente público con potestad tributaria y, en consecuencia, independientemente de su denominación, no constituyen tributos sino que consisten en un pago proporcional por un servicio público prestado y efectivamente recibido por el usuario del servicio. La potestad que el artículo 199 de la Constitución le otorga al Consejo de la Judicatura de regular las tasas que deberán satisfacer los usuarios por los servicios notariales, consiste en una potestad regulatoria del valor que se deberá pagar por la prestación de un servicio público, mas no en la potestad de imponer, administrar y gestionar un tributo.
19. En consecuencia, considero que si se gravaran las tasas notariales con IVA, esto no constituiría la imposición de un tributo (impuesto) sobre otro tributo (tasa), en cuanto las tasas notariales no constituyen tasas en sentido tributario. Vale aclarar que esta postura no constituye una afirmación de que las tasas notariales, en su calidad de contraprestaciones por la prestación de un servicio público, deban o no gravar IVA de acuerdo con la normativa tributaria, pues aquello escapa del objeto de la presente acción y, en general, de la materia constitucional.

⁶ Circular No. NACDGECCGC12-00005 de 19 de abril de 2012, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 692 de 27 de abril de 2012.

3. Sobre el decisorio de la sentencia de mayoría

20. La sentencia de mayoría identifica una inconstitucionalidad al abordar el problema jurídico segundo y, en consecuencia, acepta parcialmente la demanda y declara la inconstitucionalidad del inciso primero del artículo 304 del COFJ exclusivamente de la frase “*por medio de la recaudación directa que por concepto de tasas realiza*”.
21. Como mencioné previamente, estimo que la lectura que la mayoría de la Corte ha realizado respecto del artículo 199 de la Constitución, cuya consecuencia es la declaratoria de inconstitucionalidad de una sección del artículo 304 del COFJ, es una interpretación absolutamente válida del texto constitucional. Sin embargo, considero que también existe otra posible lectura del artículo 199 de la Constitución –la cual he expresado en las secciones 2.1 y 2.2 *supra*– que a mi juicio resulta más armónica con el resto de disposiciones constitucionales y, de acogerse, no tendría como consecuencia la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 304 del COFJ.
22. Cuando existen dos posibles interpretaciones de una norma, la Corte debe preferir aquella que permita la vigencia de la norma en el ordenamiento jurídico. Como ya he afirmado con anterioridad⁷, en Ecuador el control abstracto de constitucionalidad en sus diversas materias se encuentra regido por una serie de principios establecidos tanto en la Constitución como en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”), que son de obligatorio cumplimiento para todo ejercicio de control de constitucionalidad que realice la Corte Constitucional.
23. Estos principios, establecidos principalmente en el artículo 76 de la LOGJCC, imponen límites a la forma en la cual la Corte ejerce el control abstracto de constitucionalidad y establecen un sistema especial y diferenciado respecto de otros sistemas de control abstracto que se pueden identificar en el derecho comparado. A la luz de los principios que rigen el control abstracto de constitucionalidad en nuestro sistema, la Corte Constitucional debe partir siempre de una presunción de constitucionalidad de la norma impugnada (principio 2) y, en caso de duda, debe optar por su constitucionalidad (principio 3); además, debe orientar su análisis a permitir la permanencia de las disposiciones en el ordenamiento jurídico (principio 4), debe agotar absolutamente todas las interpretaciones que permitan la vigencia de la norma en el ordenamiento jurídico (principio 5) y, solo debe recurrir a la declaratoria de inconstitucionalidad como último recurso (principio 6).
24. Todos estos principios implican necesariamente que esta Corte debe recurrir a una alta carga argumentativa que logre desvirtuar la presunción de constitucionalidad y evidenciar que ha analizado todas las justificaciones o interpretaciones posibles de la norma antes de declararla inconstitucional. La Corte Constitucional, como órgano no representativo y contramayoritario por definición, debe ser cautelosa al ejercer su facultad de control abstracto de constitucionalidad de leyes aprobadas de manera democrática y deliberativa.
25. Este cuidado se refleja en el cumplimiento irrestricto de los principios que guían el control abstracto, evidenciando así que la Corte ha tomado adecuada consideración de las razones o fundamentaciones expuestas por los órganos democráticos de los cuales emanaron las normas

⁷ Vid. Voto salvado de 5 de febrero de 2020 emitido respecto de la sentencia de mayoría No. 12-11-IN/20 de 22 de enero de 2020.

impugnadas y ha desvirtuado tales razones por completo, habilitando así su último recurso, esto es, la posibilidad de desechar total o parcialmente una norma del ordenamiento jurídico ecuatoriano y legislar de forma positiva su reemplazo. De ahí que, la Corte debe partir desde el presupuesto que la norma en cuestión es constitucional y dirigir su análisis a desvanecer tal presunción en su totalidad, antes de proceder a una declaratoria de inconstitucionalidad que conlleve a la expulsión de la norma del ordenamiento jurídico.

26. A la luz de los principios que rigen el control abstracto en Ecuador, la Corte Constitucional debe guardar un grado de deferencia al poder legislativo, permitiendo en lo posible la permanencia de las disposiciones en el ordenamiento jurídico (principio 4). Ello implica ejercer una cierta autorrestricción al momento de determinar que una norma es inconstitucional, agotando todas las interpretaciones que permitan la vigencia de la norma en el ordenamiento jurídico (principio 5) y recurriendo a la declaratoria de inconstitucionalidad como último recurso (principio 6).
27. En mi opinión, al existir dos posibles lecturas del artículo 199 de la Constitución (por un lado, que las tasas son una parte del ingreso total de la notaría y corresponden a la porción estatal; y, por otro, que las tasas son el ingreso total de la notaría, con el cual deberán satisfacerse las remuneraciones del notario, las de su personal y la porción estatal), la sentencia de la Corte Constitucional debió inclinarse por aquella lectura que resulte más armónica con el resto de disposiciones constitucionales (en particular, con la naturaleza que la propia Constitución le otorga al servicio notarial).
28. A la luz de las consideraciones anteriores, y en aplicación de los principios que rigen el control abstracto de constitucionalidad, considero que la sentencia de mayoría identifica una incompatibilidad entre el artículo 199 de la Constitución y 304 del COFJ sin desvirtuar por completo la presunción de constitucionalidad que pesa sobre tal norma. Una interpretación sistemática de la Constitución, a la luz de las características que la propia Constitución le otorga al servicio notarial y de la naturaleza jurídica de las tasas notariales, permite que la frase *“por medio de la recaudación directa que por concepto de tasas realiza”*, del inciso primero del artículo 304 del COFJ permanezca en el ordenamiento jurídico sin atentar contra la Constitución.
29. En mi opinión, si el artículo 304 se interpreta como una norma que observa la remisión legislativa que realiza el artículo 199 de la Constitución, al indicar que las tasas notariales ingresarán al presupuesto general del estado *“conforme lo establezca la ley”*, no resulta inconstitucional ni es indispensable que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad de la frase *“por medio de la recaudación directa que por concepto de tasas realiza”*, prevista en el primer inciso del artículo 304 COFJ.

**DANIELA
SALAZAR
MARIN**

Digitally signed by
DANIELA SALAZAR
MARIN
Date: 2020.06.17
18:52:36 -05'00'

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Auto de aclaración No. 35-12-IN/22
Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito, D.M, 18 de mayo de 2022.

VISTOS.- El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión del pleno de 18 de mayo de 2022, emite el siguiente auto respecto a la causa 35-12-IN.

I. Antecedentes

1. Mediante sentencia de mayoría 35-12-IN/20, de 16 de junio de 2020, la Corte Constitucional resolvió la acción pública de inconstitucionalidad, por el fondo, en contra del mecanismo de remuneración del sistema notarial contenido en el artículo 304 del Código Orgánico de la Función Judicial (“COFJ”). La acción pública de inconstitucionalidad por el fondo fue presentada por el entonces presidente y representante legal de la Federación Ecuatoriana de Notarios.
2. La Corte aceptó parcialmente la demanda y declaró

exclusivamente la inconstitucionalidad de la frase ‘por medio de la recaudación directa que por concepto de tasas realiza’, prevista en el primer inciso del artículo 304 del COFJ. Esta frase se sustituye por la siguiente: ‘por medio de valores recuperados por concepto de servicio notarial, exceptuando los valores que por concepto de tasas ingresan al Presupuesto General del Estado’, contenida en el primer inciso del artículo 304 del COFJ.

3. De igual manera, señaló que

(l)a integralidad del primer inciso del artículo 304 del COFJ se leerá: Art. 304.- MECANISMO DE REMUNERACION. - Le corresponde exclusivamente a la notaria o notario asumir los costos de la administración general de su despacho, su propia remuneración y el cumplimiento de las obligaciones laborales de su personal, por medio de valores recuperados por concepto de servicio notarial, exceptuando los valores que por concepto de tasas ingresan al Presupuesto General del Estado. En ningún caso el Estado deberá erogar valor alguno por estos conceptos.

4. El 8 de julio de 2020, la Federación Ecuatoriana de Notarios (“la FEN” o “la peticionaria”) presentó una solicitud de aclaración de la sentencia emitida el 16 de junio de 2020.

II. Oportunidad

5. De acuerdo con el artículo 40 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“RSPCCC”), la solicitud de aclaración y/o ampliación debe ser presentada en el término de tres días contados a partir de la notificación de la sentencia o dictamen.
6. El 3 de julio de 2020, la sentencia fue notificada a las partes.

7. El 8 de julio de 2020, durante la etapa de confinamiento de la pandemia por causa del COVID-19, Juan Francisco Guerrero del Pozo, en calidad de representante de la FEN, utilizó el módulo externo de ingreso de escritos de la Corte Constitucional¹ para presentar un escrito de aclaración de la sentencia 35-12-IN/20.
8. Por un error de la peticionaria, el ingreso de la petición se realizó en la causa No. 32-12-IN y no en la causa No. 35-12-IN como correspondía. Cabe señalar que dicho escrito fue cargado en formato PDF por el usuario que realizó el ingreso.²
9. Debido a este error, por parte del usuario, el ingreso fue hecho a una causa que ya se encontraba archivada. En este sentido, la causa No. 32-12-IN (a la cual se ingresó el escrito) fue acumulada a la causa No. 36-10-IN, cuya sentencia fue emitida por el Pleno de la Corte el 25 de abril de 2013. Por lo tanto, a la fecha del ingreso del pedido de aclaración mencionado en el párrafo 7, es decir, el 8 de julio de 2020, el caso se encontraba archivado.
10. Desde el 8 de julio de 2020 hasta el 7 marzo de 2022, Juan Francisco Guerrero del Pozo, representante de la FEN, no presentó ningún escrito solicitando información o rectificación de ingreso que había realizado, dentro del caso No. 35-12-IN.³
11. Solamente a través de una revisión del expediente físico se pudo verificar que el pedido de aclaración se incluyó en una causa a la que no correspondía.
12. El 7 de marzo de 2022, la FEN, presentó un escrito de aclaración de la sentencia 35-12-IN/20. El mismo se encuentra firmado, digitalmente, con fecha 8 de julio de 2020. Se adjuntó, como anexo, una fe de presentación que evidencia que, a nombre de la Federación Ecuatoriana de Notarios, presentó un pedido de aclaración dentro de la causa No. 32-12-IN.

¹ A través de la página Web de la Corte Constitucional se puede acceder al Sistema Automatizado de la Corte Constitucional (SACC). En este sistema existe el módulo externo de ingreso de demandas, peticiones y escritos. Los/as usuarios pueden ingresar, mediante esta herramienta, cualquier demanda o escrito para conocimiento de la Corte.

² En el caso de los escritos ingresados a través de la herramienta módulo externo del SACC, quienes realizan el ingreso son directamente las usuarias o usuarios externos, quienes cuentan con manuales que indican, paso por paso, cómo deben realizar el ingreso de sus escritos, demandas o peticiones. En primer lugar, las y los usuarios digitan el número de la causa en la cual desean comparecer y al acceder al enlace “Buscar”, el sistema les muestra un resumen de la causa indicada, a fin de que constaten si efectivamente la causa ingresada es la de su interés. Posteriormente, las y los usuarios deben indicar quién presenta el escrito (en este campo cuentan con un listado en donde constan las y los legitimados de la causa y deben seleccionar alguno de ellos). Luego, las y los usuarios deben cargar al sistema el o los documentos en formato PDF que desean ingresar; y, finalmente el sistema les consulta si están seguros de los datos introducidos, previo a generar la fe de presentación correspondiente. Al guardar las y los usuarios sus ingresos, automáticamente se genera una fe de presentación, se registra el documento en el SACC y se carga directamente en la ficha del caso seleccionado. El sistema se construyó con varios filtros de control y comprobación para que la o el usuario externo tenga recordatorios constantes del ingreso que está realizando.

³ Memorando No. CC-SG-195 de 28 de abril de 2022.

13. El 10 de febrero de 2022, producto de la renovación parcial de la Corte Constitucional, fueron posesionados los nuevos jueces y jueza: Jhoel Escudero Soliz, Richard Ortiz Ortiz y Alejandra Cárdenas Reyes. Con el fin de dar respuesta al pedido de aclaración, por sorteo, se asignó la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes.
14. En vista de las circunstancias particulares y excepcionales antes mencionadas, con el fin de salvaguardar el derecho de petición⁴, esta Corte dará respuesta al pedido de aclaración de la peticionaria.

III. Pedido de aclaración

15. En su pedido, la peticionaria señaló que el “*párrafo 77 (sic) no es claro y deja ciertas dudas sobre el artículo 304 del COFJ*”.⁵
16. La peticionaria argumentó que

el artículo 304 del COFJ señalaría que la participación que le corresponde al Estado no es un tributo, ni tampoco el rubro como tal es objeto de tributación. No obstante, líneas atrás, en el párrafo 73, la Corte Constitucional señala que la participación que corresponde al Estado es una tasa notarial. Es decir, es un tributo. Cabe aclarar, que el extracto citado por la Corte Constitucional del artículo 304 del COFJ está descontextualizado, pues solo se hace referencia a una parte del inciso sexto de la norma, con lo que se la está comprendiendo de forma equívoca.

17. Adicionalmente, argumentó que

se desprende con claridad que el inciso sexto de la norma en cuestión hace alusión a que la participación del Estado no constituye un tributo desde el punto de vista del Notario, lo que implica, en forma práctica, que no le genera crédito tributario. Dicha norma no implica que la tasa notarial que se paga no sea un tributo, situación que, como se indicó, es reconocida en varios párrafos previos por la Corte Constitucional.

18. La peticionaria concluyó que el párrafo 75, “*tal y como está redactado, es ambiguo y ciertamente contradictorio con lo señalado por la propia Magistratura en párrafos previos.*”

⁴ El derecho de petición, según la Corte, implica la obligación de la autoridad de dar respuesta pronta y oportuna a la petición elevada, debiendo esta respuesta resolver el fondo del asunto cuestionado, ser clara, precisa y guardar estrecha relación con lo solicitado. Además, la Corte ha expresado que el derecho de petición no garantiza obtener una respuesta favorable a lo solicitado. En la misma línea, la Corte ha indicado que el derecho de petición, en su dimensión procesal, se entiende como un componente de la tutela judicial efectiva, en particular del acceso a la justicia. Ver: Corte Constitucional, Sentencia No. 141-14-EP/20, párr. 39-40; Sentencia No. 280-13-EP/19, párr. 27; Sentencia No. 35-11-SEP-CC, pág. 7-8; Sentencia No. 195-15-SEP-CC, pág. 8.

⁵ A pesar de alegar la falta de claridad del párrafo 77, a lo largo del escrito, se cita al párrafo 75 como aquel que generaría dudas. Esta Corte considera que esto se debe a un error involuntario de la peticionaria, el mismo que es subsanado posteriormente. En este sentido, la Corte se pronunciará sobre el párrafo 77 de la sentencia de 16 de junio de 2020.

19. La peticionaria solicitó que esta Corte “*se sirva aclarar el párrafo 75 de la sentencia y precise si el ingreso que le corresponde al Estado es o no un tributo.*” (resaltado en el original)

IV. Consideraciones de la Corte Constitucional

20. La Constitución del Ecuador, en su artículo 440, establece que “[l]as sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables.” En ese sentido, no es posible modificar la decisión al resolver los pedidos de ampliación y aclaración, porque atentaría contra la seguridad jurídica; y, además, constituiría un desconocimiento de los efectos que tienen los pronunciamientos de la Corte Constitucional.
21. Es conveniente precisar que la aclaración procede siempre y cuando la decisión tuviere obscuridad en algunos de sus puntos; es decir, esta figura busca esclarecer conceptos oscuros.
22. En función de esto, a partir de los argumentos esgrimidos en la solicitud presentada, corresponde a la Corte Constitucional determinar si la sentencia No. 35-12-IN/20 merece ser aclarada.
23. De la revisión de la solicitud realizada, se observa que la peticionaria alega que esta Corte comprende de forma equívoca el artículo 304 del COFJ y señala, en su petición, que “(n)o obstante, líneas atrás, en el párrafo 73, la Corte Constitucional señala que la participación que corresponde al Estado es una tasa notarial. Es decir, es un tributo”. Por lo cual, solicita que precise si la participación que tiene el Estado del valor total de los ingresos de la notaría es o no un tributo.
24. La peticionaria señala que lo establecido por la Corte en el párrafo 75 de la sentencia es contrario al párrafo 73.
25. En este último, la Corte interpretó el contenido de la norma y señaló que, al usar el servicio notarial, se paga un solo valor que presenta particularidades de un precio público y reconoce que una de las particularidades es que se prevé una recuperación o participación del Estado.
26. En cuanto al párrafo 75, la Corte precisó que esta participación que le corresponde al Estado no es objeto de tributo alguno y, por ende, “no se trata del pago de un tributo sobre otro.” (Énfasis añadido)
27. Adicionalmente, esta Corte, en el párrafo 54, señaló claramente que “(l)a frase “por medio de la recaudación directa de tasas” implica que la ley reguló éstas como el ingreso económico total de la notaría, del cual se financian las remuneraciones, los costos administrativos, y lo que este artículo llama la participación del Estado”.

28. De lo anterior se desprende que el párrafo 75 de la sentencia 35-12-IN/20 es claro y, por lo tanto, no requiere ser aclarado.

V. Decisión

29. Sobre la base de los antecedentes y consideraciones que preceden, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

- a. Negar el pedido de aclaración presentado.
- b. Recordar que la negación de aclaración no afecta los efectos de la sentencia No. 35-12-IN de 16 de junio de 2020.

30. En consecuencia, se dispone notificar este auto y archivar la causa. Esta decisión, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 440 de la Constitución, tiene el carácter de definitiva e inapelable.

CARMEN
FAVIOLA
CORRAL PONCE

Firmado digitalmente
por CARMEN FAVIOLA
CORRAL PONCE
Fecha: 2022.05.26
14:10:13 -05'00'

Carmen Corral Ponce
PRESIDENTA (S)

Razón: Siento por tal, que el Auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, sin contar con la presencia de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo y Alí Lozada Prado por comisión de servicios; en sesión ordinaria de miércoles 18 de mayo de 2022.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia No. 22-17-IN y acumulados/22

Juez ponente: Agustín Grijalva Jiménez

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

- B.6. Análisis de los artículos 48, 49.1 y 50.c de la LOASFAS**
- B.7. Análisis del artículo 55.1 de la LOASFAS**
- B.8. Análisis del artículo 55 en sus numerales 2.f y 3.b de la LOASFAS**
- B.9. Análisis del artículo 60 de la LOASFAS**
- B.10. Análisis del numeral 28 de la disposición general tercera de la LOASFAS**
- B.11. Análisis del numeral 33 de la disposición general tercera de la LOASFAS**

XI. Decisión

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 cultivos 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 permisón 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 Amézcuca 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 *“conv[ierte] 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[er]ía 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 “*irrestrictamente 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 inhibe 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 Reformativa 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 permisión 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 permisión 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: “*Pertenciente 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: “*Pertenciente 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 “[i]ncrementar y optimizar la productividad agrícola de forma sostenible y permanente” como práctica de agricultura sustentable que debe fomentar el Estado. La demanda menciona que “[e]l 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 49.1 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, 49.1 y 50.c no incurren 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 millón de 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.

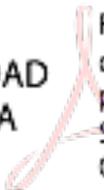
6. Notifíquese, publíquese y cúmplase.-

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES
Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2022.01.20
14:44:28 -05'00'

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.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI



Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



FIRMADO ELECTRONICAMENTE POR:
**AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI**

CASO Nro. 0022-17-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves veinte de enero de dos mil veintidós, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Auto de aclaración y ampliación No. 22-17-IN y acumulados/22**Jueza ponente:** Alejandra Cárdenas Reyes**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Quito, D.M., 22 de junio de 2022.

VISTOS: El Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 22 de junio de 2022, dentro de la causa No. **22-17-IN, Acción pública de inconstitucionalidad**, emite el siguiente auto: 1. Agréguese al proceso el escrito presentado el 25 de enero de 2022 por la abogada Sylvia Bonilla Bolaños y otros, mediante el cual solicitan la aclaración y ampliación de la sentencia dictada el 12 de enero de 2022.

I. Antecedentes

1. El 19 de octubre de 2017, José Ernesto Tapia Paredes, Sylvia Bonilla Bolaños, María Fernanda Meneses Ballesteros, José Guillermo Rafael Rivadeneira Serrano, José Marcelo Aizaga Clavijo y Roberto Gortaire Amézcuca (en adelante “**los accionantes**”) 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 Ley Orgánica de Agrobiodiversidad, Semillas y Fomento de la Agricultura (en adelante “**LOASFAS**”).¹

2. El 12 de enero de 2022, el Pleno de la Corte Constitucional, mediante sentencia, declaró: (i) la inconstitucionalidad, por la forma, del artículo 56 de la LOASFAS; (ii) la inconstitucionalidad, por el fondo, del artículo 37 de la LOASFAS; y, (iii) la constitucionalidad condicionada del numeral 28 de la disposición general tercera; de la última oración del artículo 35; y, del artículo 55(1) de la LOASFAS. Asimismo, dispuso que el Consejo Consultivo de la Agrobiodiversidad y Semillas 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 los precedentes sentados en esta decisión.

3. El 25 de enero de 2022, los accionantes dentro del caso No. 55-17-IN, acumulado al caso No. 22-17-IN, presentaron un escrito solicitando la aclaración y ampliación de la Sentencia No. 22-17-IN/22, emitida el 12 de enero de 2022.²

¹ 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.

² El Pleno de la Corte Constitucional, mediante Sentencia No. 22-17-IN/22 de 12 de enero de 2022, resolvió: “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; 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; 3. 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; 4. 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

II. Oportunidad

4. La sentencia No. 22-17-IN/22 fue emitida el 12 de enero de 2022 y notificada el 20 de enero de 2022. El pedido de aclaración y ampliación fue presentado el 25 de enero de 2022, dentro del término establecido en el artículo 94 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “LOGJCC”)³.

III. Fundamentos de la solicitud

5. En el referido escrito de 25 de enero de 2022, los accionantes solicitan la aclaración y ampliación de la sentencia No. 22-17-IN/22.

6. En primer lugar, señalan que, de conformidad con la 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 [con] sus diversos saberes y culturas. [párrafo 120]*”.

7. En segundo lugar, los accionantes agregan que “*el artículo 25 de la [LOASFAS] clasifica al sistema convencional del no convencional de semillas en los siguientes términos: 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*”.

8. En dicho contexto, añaden que “*(s)in embargo, la misma sentencia, en varias ocasiones, hace únicamente referencia a 'pueblos y nacionalidades', refiriéndose*

autoridad agraria nacional deberá llevarse a cabo en el plazo de un año contado a partir de la notificación de esta decisión; 5. 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; y 6. 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”.

³ La notificación final a todas las partes intervinientes en el proceso se realizó el 24 de enero de 2022.

particularmente a los párrafos 114⁴, 123⁵, 142⁶, 165⁷ y 171⁸ de la sentencia en cuestión.

9. Con estos antecedentes, los accionantes solicitan:

⁴ La Corte estableció que “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 [...], este artículo no puede ser leído aisladamente de aquellas disposiciones. [...] [N]o 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”

⁵ La Corte señaló que “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 [...] 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”

⁶ La Corte estableció que “los cultivos 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”.

⁷ En este párrafo, la Corte señaló que determina que “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 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”.

⁸ La Corte señaló que “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”.

9.1 *Que se ACLARE que cuando la sentencia se refiere al ejercicio de las tradicionales ancestrales o del derecho consuetudinario de los pueblos y nacionalidades (párrafo 114); los saberes ancestrales (párrafo 114, 123 y 165); los conocimientos ancestrales (párrafo 123); los pueblos y nacionalidades (párrafo 142 y 171); el conocimiento de los saberes ancestrales de los pueblos y nacionalidades (párrafo 165); los pueblos, nacionalidades y comunidades a cargo del mantenimiento y manejo de las semillas campesinas (párrafo 165); NO SE EXCLUYE a “**productores, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades** de acuerdo [con] **sus diversos saberes y culturas**”; y, [Énfasis en el original]*

9.2 *Que se AMPLIE para que se reconozca expresamente que cuando la sentencia se refiere al ejercicio de las tradicionales ancestrales o del derecho consuetudinario de los pueblos y nacionalidades (párrafo 114); los saberes ancestrales (párrafo 114, 123 y 165); los conocimientos ancestrales (párrafo 123); los pueblos y nacionalidades (párrafo 142 y 171); el conocimiento de los saberes ancestrales de los pueblos y nacionalidades (párrafo 165); los pueblos, nacionalidades y comunidades a cargo del mantenimiento y manejo de las semillas campesinas (párrafo 165); INCLUYE a “**productores, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades** de acuerdo [con] **sus diversos saberes y culturas**”. [Énfasis en el original]*

IV. Análisis constitucional

10. De acuerdo con los artículos 440 de la Constitución y 162 de la LOGJCC, las sentencias y dictámenes dictados por la Corte Constitucional tienen carácter definitivo e inapelable y son de inmediato cumplimiento; sin perjuicio de lo cual, proceden los recursos de aclaración y ampliación.

11. La LOGJCC, en su artículo 94, establece que la persona demandante, el órgano emisor de la disposición demandada y aquellos quienes intervinieron en el proceso de su elaboración y expedición, podrán solicitar la aclaración o ampliación de la sentencia en el término de tres días a partir de su notificación. La Corte verifica que los accionantes fueron partes demandantes dentro del proceso No. 55-17-IN, acumulado al caso No. 22-17-IN, por tanto, su solicitud es procedente.

12. Al respecto, corresponde señalar que la aclaración procede si el fallo fuere oscuro; y, por su parte, la ampliación tendrá lugar si la sentencia no resuelve todos los asuntos sometidos a la decisión del órgano competente. Así, los recursos de ampliación y aclaración pueden ser concebidos como mecanismos de perfeccionamiento de las resoluciones o sentencias. Cabe indicar que, por intermedio de ninguno de los recursos

previamente señalados, la autoridad jurisdiccional podría modificar su decisión.⁹

13. En este marco, corresponde a la Corte Constitucional determinar si la sentencia No. 22-17-IN/22, con base en los argumentos presentados por los accionantes, merece ser aclarada o ampliada.

14. Cabe precisar que el recurso propuesto, no es aplicable para determinar si la sentencia No. 22-17-IN/22, excluye o no a un cierto grupo de personas, sino que verificará si concierne aclarar o ampliar las consultas referentes a productores, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, a cargo del mantenimiento y manejo de las semillas campesinas de acuerdo con sus diversos saberes y culturas.

15. En un primer momento, la Corte analizará si procede la solicitud de aclaración señalada en el párrafo 9.1 *ut supra*.

16. Al respecto, el artículo 25 de la LOASFAS establece dos sistemas de producción de semillas: el convencional y el no convencional. El primero está basado en la certificación de semillas y está sujeto a la regulación del Estado. 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”*¹⁰.

17. En la sentencia objeto del presente análisis, la Corte realizó el correspondiente examen de constitucionalidad del artículo 25 de la LOASFAS y determinó que la norma no contraviene el texto constitucional, por lo que permanece vigente. Dicha disposición jurídica establece que la generación de semilla campesina constituye 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.

18. Como se observa, en la disposición citada se determinarían a los destinatarios de los efectos de la regulación jurídica referente a la semilla campesina, la cual establece que este, 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.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, Auto de aclaración y ampliación No. 41-17-AN de 19 de agosto de 2020, párr. 13; Sentencia No. 1921-14-EP/20 de 23 de septiembre de 2020, párr. 16; Auto de aclaración No. 102-21-IN/22 de 10 de marzo de 2022, párr. 7; Auto de aclaración No. 335-13-JP20 de 9 de septiembre de 2020, párr. 17.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 22-17-IN/22 de 12 de enero de 2022, párr. 99.

19. Es preciso señalar, que los accionantes no argumentan en forma clara o específica el fundamento sobre lo que se solicita aclarar, pues los párrafos 114, 123, 142, 165 y 171 de la sentencia No. 22-17-IN/22, que son enunciados en su solicitud, tratan distintos temas de análisis de constitucionalidad, por lo que no se identifica el sentido de lo que se pretende aclarar.

20. Con este antecedente, la Corte estima que no es pertinente aclarar el contenido de los párrafos 114, 123, 142, 165 y 171 de la sentencia No. 22-17-IN/22 respecto a que no se excluya a otros productores, incluyendo a personas naturales o jurídicas u otros colectivos, además de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades de acuerdo con sus diversos saberes y culturas a cargo del mantenimiento y manejo de las semillas campesinas.

21. A continuación, la Corte analizará si es que cabe la solicitud de ampliación señalada en el párrafo 9.2 *ut supra*.

22. Los accionantes piden que se reconozca expresamente que cuando la sentencia se refiere al ejercicio de las tradiciones, saberes y conocimientos ancestrales o el derecho consuetudinario de los pueblos y nacionalidades a cargo del mantenimiento y manejo de las semillas campesinas, se incluya a otros productores de acuerdo con sus diversos saberes y culturas.

23. Esta Corte ha establecido que la ampliación tiene por objeto subsanar omisiones de pronunciamiento y tendrá lugar si la sentencia no resuelve todos los asuntos sometidos a la decisión del órgano competente. Se reitera que, por intermedio del pedido de ampliación esta Corte no puede modificar su decisión.

24. En la petición contenida en el párrafo 9.2 *ut supra*, se solicita que esta Corte amplíe el contenido de los párrafos 114, 123, 142, 165 y 171 para incluir “*a productores, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades de acuerdo [con] sus diversos saberes y culturas.*”

25. De la revisión de la demanda presentada por los accionantes el 17 de octubre de 2019 en el caso No. 55-17-IN, así como de los casos acumulados No. 22-17-IN, No. 33-17-IN, No. 37-17-IN, No. 44-17-IN y No. 53-17-IN, se identifica que la sentencia No. 22-17-IN/22 resolvió todos los asuntos sometidos a su consideración. La Corte realizó un examen de constitucionalidad de los artículos demandados como inconstitucionales y, en ninguna de ellas, se encuentra solicitud alguna referente a que la Corte se pronuncie respecto al reconocimiento expreso en cuanto al tema que se ha solicitado ampliación.

26. A juicio de esta Corte, el cuestionamiento de los accionantes, responde a las mismas inquietudes planteadas en su solicitud de aclaración y no está encaminado a que la Corte se

pronuncie sobre algún punto no resuelto en la sentencia, lo cual no implica que la sentencia sea obscura o incompleta, por lo que esta Corte no identifica algún punto que requiera ser ampliado.

V. Decisión

27. Sobre la base de los antecedentes y consideraciones que preceden, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. **Negar** los pedidos de aclaración y ampliación por improcedentes.
2. Disponer que se esté a lo resuelto en la **sentencia No. 22-17-IN/22** dictada el 12 de enero de 2022.
3. Disponer notificar este auto y archivar la causa.

28. Esta decisión, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 440 de la Constitución, tiene el carácter de definitiva e inapelable.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el Auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, dos votos salvados de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce, en el siguiente sentido: “*Por cuanto voté en contra de la sentencia del presente caso*”; y, del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, en el siguiente sentido: “*Por cuanto voté en contra de la sentencia del presente caso*”; en sesión ordinaria de miércoles 22 de junio de 2022; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, por uso de una licencia por enfermedad.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Ing. Hugo Del Pozo Barrezueta
DIRECTOR

Quito:
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto
Telf.: 3941-800
Exts.: 3131 - 3134

www.registroficial.gob.ec

El Pleno de la Corte Constitucional mediante Resolución Administrativa No. 010-AD-CC-2019, resolvió la gratuidad de la publicación virtual del Registro Oficial y sus productos, así como la eliminación de su publicación en sustrato papel, como un derecho de acceso gratuito de la información a la ciudadanía ecuatoriana.

"Al servicio del país desde el 1º de julio de 1895"

El Registro Oficial no se responsabiliza por los errores ortográficos, gramaticales, de fondo y/o de forma que contengan los documentos publicados, dichos documentos remitidos por las diferentes instituciones para su publicación, son transcritos fielmente a sus originales, los mismos que se encuentran archivados y son nuestro respaldo.