

## SEÑORES JUECES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR

Ramiro Avila Santamaría, ecuatoriano, mayor de edad, casado, en libre ejercicio profesional, domiciliado en la ciudad de Quito, provincia de Pichincha y en calidad de XX, de conformidad con lo previsto en los artículos 84, 86 y 436 de la Constitución de la República, así como el artículo 75 de la Ley Orgánica de Garantía de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “LOGJCC”), ante ustedes respetuosamente comparecemos y presentamos la siguiente acción de inconstitucionalidad de la Ley Orgánica de Agrobiodiversidad, Semilla y Fomento de la Agricultura Sustentable en los siguientes términos:

### 1. AUTORIDAD ACCIONADA.

Las autoridades que expidieron y sancionaron la Ley Orgánica de Agrobiodiversidad, Semilla y Fomento de la Agricultura Sustentable son la Asamblea Nacional, representada por su Presidente de; y el Presidente Constitucional de la República del Ecuador. Por ser esta una demanda contra el Estado, se acciona también al Procurador General del Estado.

### 2. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

#### 2.1. Los mandatos constitucionales en materia de transgénicos

La Constitución del 2008, conocida como la Constitución de Montecristi, estableció un hito en el constitucionalismo a nivel mundial al otorgar derechos a la madre naturaleza y prohibió expresamente los transgénicos en Ecuador.

El artículo 15 de la Constitución “prohíbe el desarrollo, producción, tenencia, comercialización, importación, transporte, almacenamiento y uso, entre otros, de agroquímicos internacionalmente prohibidos; además de las 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...” (el resaltado es nuestro).

Del mismo modo, el artículo 73 establece la obligación estatal de aplicar “medidas de precaución y restricción para las actividades que puedan conducir a la extinción de especies, la destrucción de ecosistemas o la alteración permanente de los ciclos naturales... prohíbe la introducción de organismos y material orgánico e inorgánico que puedan alterar de manera definitiva el patrimonio genético nacional.” (el resaltado es nuestro).

Así mismo, el artículo 400, establece que “el Estado ejercerá la soberanía sobre la biodiversidad, cuya administración y gestión se realizará con responsabilidad intergeneracional, al tiempo que declara de interés público la conservación de la biodiversidad y todos sus componentes, en particular la biodiversidad agrícola y silvestre y el patrimonio genético del país.”

De manera expresa y directa, el artículo 401 de la Constitución declara a nuestro país “libre de cultivos y semillas transgénicas. Excepcionalmente y sólo en caso de interés nacional, debidamente fundamentado por la Presidencia de la República y aprobado por la Asamblea Nacional, se podrán introducir semillas y cultivos genéticamente modificados” (el resaltado es nuestro).

## **2.2. El procedimiento seguido por la Asamblea Nacional**

La Ley Orgánica de Agrobiodiversidad, Semilla y Fomento Agroecológico se aprobó siguiendo el siguiente procedimiento<sup>1</sup>:

- a) El Consejo de Administración Legislativa (CAL) con Resolución No. 1041 de 9 de mayo de 2012 calificó el proyecto de Ley denominado “Ley Orgánica de Agro Biodiversidad, Semillas y Agroecología” presentado por el Asambleísta Pedro de la Cruz.
- b) El primer debate del proyecto de ley se inició en la sesión 190 del Pleno de la Asamblea Nacional, el 27 de septiembre del 2012, el cual se suspendió su tratamiento y continuó el 2 de octubre del mismo año.
- c) En el curso de la sesión 190 del 2 de octubre del 2012, fueron recibidos en comisión general y escuchados los representantes de la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria (COPISA), del Grupo Colectivo Nacional Agroecológico y estudiantes del Colegio Vicente Mideros de San Antonio de Ibarra, pero se suspendió nuevamente la sesión sin que concluya el primer debate.
- d) Una vez instaurado el periodo legislativo (2013-2017), la Comisión Especializada Permanente de la Soberanía Alimentaria y Desarrollo del Sector Agropecuario y Pesquero, en sesión 039 del 25 de marzo de 2015, resolvió solicitar a la Presidenta de la Asamblea Nacional, Gabriela Rivadeneira, disponga la continuación de la Sesión 190 del Pleno de la Asamblea Nacional sobre el primer debate del proyecto de Ley Orgánica de Agrobiodiversidad, Semillas y Fomento Agroecológico, mediante oficio No. CSADSAP-P-2015-0546 de 30 de marzo del 2015.
- e) La Presidenta de la Asamblea Nacional, convocó la continuación de la sesión 190 del Pleno de la Asamblea Nacional, la misma que tuvo lugar el 17 de mayo de 2016, en la cual se reinició el debate y se reconsideró la votación para la realización de la consulta prelegislativa sobre el proyecto de Ley Orgánica de Agrobiodiversidad, Semillas y Fomento Agroecológico. En esta sesión se conoció el informe para primer debate y resolvió aprobar la realización de esta consulta.
- f) Con este propósito el 23 de mayo del 2016, el Presidente de la Comisión de ese entonces, el asambleísta Miguel Carvajal, remitió al CAL para su aprobación, el texto de los temas

---

<sup>1</sup> Hasta el punto g) son antecedentes que constan en el Informe para segundo debate del proyecto de Ley Orgánica de Agrobiodiversidad, Semillas y Fomento de la Agricultura Sustentable, del 11 de marzo del 2017, de la Comisión Especializada Permanente de la Soberanía Alimentaria y Desarrollo del Sector Agropecuario y Pesquero.

sustantivos a ser objeto de 3 consulta prelegislativa. El CAL los aprobó con resolución CAL-2015-2017-153, del 1 de junio de 2016, a conocer:

- Los temas sustantivos materia de la consulta prelegislativa fueron los siguientes:

Tema 1: Diálogo de saberes y conocimientos ancestrales.

Tema 2: Agrobiodiversidad y semillas.

Tema 3: Garantía de derechos y participación social.

NO hubo consulta prelegislativa sobre los transgénicos.

- El 29 de junio de 2016, la Presidenta de la Asamblea Nacional, convocó a las organizaciones sociales a participar e inscribirse en la consulta prelegislativa sobre el proyecto de ley en mención, proceso que concluyó el 18 de julio del 2016. Para este evento se registraron en total 550 organizaciones.
- Una vez realizada esta consulta y procesada la aplicación de los resultados provinciales, el Presidente de la Comisión, mediante oficio número CSADSAP-P-2016-0896 del 1 de septiembre de 2016, remitió el respectivo informe a la Presidenta de la Asamblea Nacional.
- El 9 de octubre de 2016, la Presidenta de la Asamblea Nacional, convocó a los representantes de las organizaciones indígenas, montubias y afroecuatorianas provinciales a participar en las audiencias públicas provinciales dentro de la consulta prelegislativa, con el propósito de socializar con dichas organizaciones, los resultados obtenidos, identificando los consensos y disensos de la consulta prelegislativa realizada. Con este fin, la Comisión organizó y desarrolló en el territorio de cada provincia el proceso de audiencias públicas provinciales desde el 25 de octubre hasta el 30 de noviembre de 2016 en que concluyeron las mismas.
- El 21 de diciembre de 2016, la señora Presidenta de la Asamblea Nacional convocó a las organizaciones sociales con representación nacional a la mesa de diálogo nacional, con el fin de realizar la discusión de los resultados de la consulta prelegislativa. Este evento se llevó a cabo el 21 de diciembre de 2016 y contó con la participación de 10 organizaciones nacionales representativas de los titulares de derechos colectivos.
- La Comisión elaboró el informe final de resultados de la consulta prelegislativa, el mismo que, mediante oficio CSADSAP-P.2017-0996, de 11 de enero de 2017.

- De acuerdo a lo previsto en el artículo 19 del mencionado Instructivo de la Consulta Prelegislativa, los consensos y disensos registrados en la consulta constan registrados en el presente informe, en tanto que los consensos se incorporan en el articulado del proyecto de Ley.
  - Desde la culminación del primer debate a la fecha, la Comisión realizó diez reuniones formales de trabajo sobre el proyecto de Ley y quince reuniones con varios organismos estatales; organizaciones sociales; y técnicos asesores de la Comisión.
- g) Con el objeto de socializar y profundizar el análisis sobre la Agrobiodiversidad en lo relativo a los recursos filogenéticos y semillas en América Latina y en el Ecuador, la Comisión Especializada Permanente de la Soberanía Alimentaria y Desarrollo del Sector Agropecuario y Pesquero de la Asamblea Nacional, organizó el Foro Nacional de Agrobiodiversidad y Semillas, el mismo que tuvo lugar el 15 de junio de 2016. Participaron en este foro, organizaciones sociales, la Conferencia plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria, organizaciones de productores de semillas, Instituciones públicas tales como el MAGAP, INIAP, AGROCALIDAD, Organizaciones internacionales tales como FAO, universidades, empresas productoras de semillas, entre otras.
- h) El segundo debate del proyecto de ley se aprobó en sesión del Pleno de la Asamblea Nacional el 04 de mayo de 2017.
- i) Con oficio No. PAN-GR-2017, de fecha 08 de mayo del 2017, la Asamblea Nacional envía al Presidente de la República el proyecto de ley con la certificación de la Secretaría de la Asamblea Nacional sobre la discusión y aprobación en primer debate el 27 de septiembre y 2 de octubre del 2012;y, del segundo debate el 4 de mayo de 2017.
- j) Con Oficio No. T. 7407-SGJ-17-0302, de fecha 19 de mayo del 2017, el ex-Presidente de la República, Eco. Rafael Correa Delgado, objeta parcialmente el proyecto de Ley en mención. Objeción que se refiere a los artículos 56 y 57 e introduce textos que no fueron conocidos, debatidos ni consultados en el cuerpo normativo.
- k) En sesión de 1 de junio de 2016, el Pleno de la Asamblea Nacional conoció y se allanó totalmente a la objeción parcial presentada por el Expresidente de la República. En la votación del pleno se registró 73 votos afirmativos, 55 votos negativos y dos abstenciones.
- l) La Ley en mención es inscrita en Registro Oficial No. 10, Suplemento, de fecha 8 de junio del 2017.

### **2.3. Violaciones por la forma a la Constitución de la República**

Con respecto a la violación de forma que incurrieron las autoridades accionadas es importante mencionar que en este análisis formal nos centramos en los hechos suscitados a lo largo de la

tramitación legislativa, es decir nos enfocaremos en un juicio sobre una premisa normativa, en este caso la Constitución, y una fáctica que es el proceso de aprobación de la Ley Orgánica de Agrobiodiversidad, Semilla y Fomento Agroecológico.

En definitiva se puede afirmar que analizaremos el debido proceso constitucional, pues, al observar los procedimientos en la expedición de las normas jurídicas se puede proteger principios de gran importancia, los cuales no deben ser desconocidos el momento de interpretar las normas por el máximo órgano de control constitucional.

En el presente caso alegamos la violación de tres principios importantes por la inobservancia al procedimiento constitucional, a saber: i) Principio Democrático Legislativo; ii) Unidad de Materia; y, iii) Inobservancia del Requisito de Fundamentación.

### **i. Principio democrático legislativo: la consulta prelegislativa**

Los artículos de la Constitución infringidos son el 1º, que determina que “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático [...]”; el 57 numeral 17 que establece “Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas [...] 17. Ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos.”; el 95 que reconoce que “Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos [...] La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.”.

El procedimiento legislativo y las formas jurídicas son una garantía para promover y respetar el principio democrático legislativo. De esta forma se hace efectiva la posibilidad de hacer efectivo el derecho de las minorías a intervenir en el proceso democrático que concluye con la expedición de la norma. En este caso estamos hablando no solo de los legisladores de minoría sino también de las comunidades campesinas y de la sociedad civil que son productoras, usuarias y consumidoras de semillas. En consecuencia, las autoridades con potestad normativa tienen la obligación de permitir la máxima cantidad de participación de actores políticos en el proceso legislativo, en diferentes momentos y por medio de diversos mecanismos; sobre todo si el Estado responde, como en el caso del Ecuador, al modelo democrático.<sup>2</sup>

Dicho modelo democrático ha tenido un desarrollo importante en nuestro constitucionalismo con la actual Carta Magna, pues, se fortaleció la participación ciudadana, incluso, otorgando mecanismos de democracia directa<sup>3</sup>, es decir la participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés

<sup>2</sup> Gallegos Herrera, “El control formal de constitucionalidad de acto normativo” en “Manual de Justicia Constitucional Ecuatoriana” (Quito: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional, 2013) 327.

<sup>3</sup> Ver artículos 103 y siguientes de la Constitución de la República del Ecuador-CR.

público<sup>4</sup>. También, se reconoce y garantiza a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afro y montubias el derecho a ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos.<sup>5</sup>

Una de las formas en las que se materializa el principio democrático en el proceso legislativo es a través de la consulta prelegislativa. La Corte Constitucional para el Período de Transición en su sentencia No. 001-10-SINCC, resolvió que la consulta pre-legislativa no se trata de un mero procedimiento o formalidad, sino un derecho constitucional de carácter colectivo, en su análisis respecto a la obligación de realizar la consulta prelegislativa.

En observancia al derecho a ser consultados, el legislativo resolvió llamar a **consulta prelegislativa** sobre la Ley Orgánica de Agrobiodiversidad, Semilla y Fomento Agroecológico a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afro y montubias del país (ver literal e) del acápite 2.2 de esta demanda).

En las conclusiones del informe de dicha consulta previa reza: “*según expresión de las organizaciones consultadas, el 87% de los pronunciamientos aceptan y están de acuerdo con los temas sustantivos que se incorporan en el articulado del proyecto de la Ley Orgánica de Agrobiodiversidad, Semilla y Fomento de la Agricultura Sustentable*”<sup>6</sup> (el subrayado es nuestro). Es decir que el contenido del proyecto de ley en mención hasta el informe del segundo debate<sup>7</sup>, previo a la objeción parcial del ejecutivo, tuvo un consenso de los pueblos y nacionalidad consultadas y de la mayoría de la representación legislativa; por tal, la autoridad con potestad normativa permitió la máxima cantidad de participación de actores políticos en el proceso legislativo, en diferentes momentos y por medio de diversos mecanismos (ver literal f) y g) del 2.2) dando como fruto la normativa constante en dicho informe de segundo debate.

A pesar de contar con la participación amplia, democrática en el proceso legislativo de construcción del proyecto de Ley Orgánica de Agrobiodiversidad, Semillas y Fomento de la Agroecología el ex Presidente de la República, Eco. Rafael Correa Delgado, objetó parcialmente<sup>8</sup> el artículo 56, que era el siguiente:

**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.

---

<sup>4</sup> Artículo 95 de la CR.

<sup>5</sup> Art. 57, numeral 17 de la CR.

<sup>6</sup> Oficio No. CSADSAP-P-2017-0996, “INFORME FINAL DE RESULTADOS DE LA CONSULTA PRELEGISLATIVA CORRESPONDIENTE AL PROYECTO DE LEY ORGANICA DE AGROBIODIVERSIDAD, SEMILLA Y FOMENTO AGROECOLOGICO” de la Comisión Especializada Permanente de la Soberanía Alimentaria y Desarrollo del Sector Agropecuario y Pesquero, de fecha 11 de enero del 2017.

<sup>7</sup> Oficio No. PAN-GR-2017-0546, de fecha 08 de mayo del 2017.

<sup>8</sup> Oficio Mo. T.7407-SGJ-17-0302, de fecha 19 de mayo del 2017.

El texto expresamente PROHÍBE las actividades relacionadas con los transgénicos. Y propuso el texto siguiente:

**Artículo 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.

El ex presidente agregó un artículo PERMISIVO al ingreso de semillas transgénicas en el territorio nacional, elemento que **no fue consensuado con los diferentes actores** parte de la construcción del proyecto de Ley, violando así el proceso legislativo constitucionalmente reconocido y garantizado a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afro y montubias a ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos como manda el artículo 57 numeral 17 de la Constitución.

Adicionalmente, en el informe final de la Consulta Prelegislativa<sup>9</sup>, en la página 15, en la sección: “*b) Propuestas adicionales a lo que fue materia de consulta de las organizaciones presentes en las Audiencias Públicas Provinciales*” se mencionan de manera recurrente: “*Que se diseñen y apliquen políticas públicas para que el país esté libre del cultivo y semilla transgénica, su importación y comercialización*”. Es decir, las organizaciones sociales participantes del proceso prelegislativo mantuvieron el criterio que el Ecuador esté libre de cultivos y semillas transgénicas, conforme lo establecido en la Constitución, no así el Presidente de la República de ese entonces.

Ahora bien, nosotros determinamos que si existió la consulta prelegislativa, como es evidente, pero la inobservancia de los consensos de dicho proceso por parte del Ejecutivo en su objeción parcial es un elemento en concreto que no ha sido analizado por la Corte y se encuentra dentro del procedimiento constitucional, es decir se debe realizar el control formal de constitucionalidad en este punto.

La Corte Constitucional está llamada a corregir esta anomalía para proteger la mayor participación en un debate libre y amplio esencial para el funcionamiento de un sistema legislativo verdaderamente democrático. El presente caso ofrece una oportunidad para que la Corte profundice y fortalezca la protección del derecho a la participación ciudadana y a ser consultados como valores de una sociedad democrática que fortalece la institucionalidad legislativa.

Por todas estas razones, el veto del Presidente, al no considerar con valor alguno la participación democrática y la consulta legislativa, ha violado los artículos 1, 57 (17) y 95 de la Constitución.

## ii. Unidad de materia

---

<sup>9</sup> Oficio No. CSADSAP-P-2017-0996, de fecha 11 de enero del 2017.

El principio de unidad de materia violentado por el Ejecutivo en su objeción parcial al proyecto de ley se encuentra garantizado en la Constitución en sus artículos 136 y 138, a saber: “**Art. 136.-** Los proyectos de ley deberán referirse a una sola materia”; “**Art. 138.-** [...] Si la objeción fuera parcial, la Presidenta o Presidente de la República presentará un texto alternativo, que no podrá incluir materias no contempladas en el proyecto”.

La unidad de materia ha sido desarrollando principalmente por la Corte Constitucional colombiana<sup>10</sup>, en sentencias como la C-501 de 2001, que se refirió al principio de unidad de materia en los siguientes términos:

"[...] el principio de unidad de materia tiene la virtualidad de concretar el principio democrático en el proceso legislativo pues garantiza una deliberación pública y transparente sobre temas conocidos desde el mismo surgimiento de la propuesta. Permite que la iniciativa, los debates y la aprobación de las leyes se atengan a unas materias predefinidas y que en esa dirección se canalicen las discusiones y los aportes previos a la promulgación de la ley. Esa conexión unitaria entre las materias que se someten al proceso legislativo garantiza que su producto sea resultado de un sano debate democrático en el que los diversos puntos de regulación han sido objeto de conocimiento y discernimiento. Con ello se evita la aprobación de normas sobre materias que no hacen parte o no se relacionan con aquellas que fueron debatidas y se impide el acceso de grupos interesados en lograr normas no visibles en el proceso legislativo. De este modo, al propiciar un ejercicio transparente de la función legislativa, el principio de unidad de materia contribuye a afianzar la legitimidad de la instancia parlamentaria."

Con lo citado, podemos agregar que en nuestro caso hay elementos que le dan una mayor connotación democrática, por lo tanto una legitimidad parlamentaria popular, ya que la consulta prelegislativa a las comunidades y pueblos indígenas, afro y montubios, así como los diferentes foros que llevó adelante la Comisión de la Asamblea Nacional (ver literal j) y g del punto 2.2) son procedimientos que no se encuentran en la Constitución colombiana pero en la nuestra rige como un derecho de los mandantes y una obligación de la autoridad legislativa.

Adentrándonos en el análisis de la unidad de materia en nuestra normativa se encuentra en el artículo 136 de la Constitución, en el cual se exige que los proyectos de ley deberán referirse a una sola materia. Así mismo, el segundo inciso de este artículo 138 de la Constitución reza: “Si la objeción fuera parcial, la Presidenta o Presidente de la República presentará un texto alternativo, que no podrá incluir materias no contempladas en el proyecto” (el subrayado nos pertenece). Lo

---

<sup>10</sup> Ver sentencias: C-025 de 1993, C-523 de 1995, C-178 de 1996, C-565 de 1997, C-501 de 2001, C-233 de 2002, C-233 de 2003, C-796 de 2004.

dicho, demuestra que la Constitución dispone expresamente que en el procedimiento de aprobación normativa deba existir el principio de unidad de materia.

Retomando la objeción parcial del ejecutivo, podemos argumentar que el ejecutivo se extralimitó en sus atribuciones, pues incluyó materia que no contemplaba en el proyecto de ley en mención, esto es: permitir el ingreso de semillas y cultivos transgénicos al territorio nacional -art. 56 de la Ley en mención-. Si bien el Presidente de la República tiene la facultad de colegislar y de sancionar las leyes y de objetarlas total o parcialmente, pero también tiene un límite que es el de no establecer materia que no hayan sido tratadas en el proyecto.

Ahora bien, analicemos con más detalle la violación a la obligación de legislar respetando la unidad de la materia: a) cuál es el contenido material o temática de la ley fruto de esta acción; b) cuál es la disposición de la ley que no guardan relación de conexidad con dicha materia; y, c) cuáles son las razones por las cuales consideramos que la norma señalada no guarda relación con el tema de la ley y, por lo mismo, lesionan el artículo 136 y 138 de la Constitución.

Con respecto al núcleo temático de la Ley Orgánica de Agrobiodiversidad, Semilla y Fomento Agroecológico, se encuentra definido desde el principio en su parte considerativa, en el primer artículo de la ley y a lo largo de la Ley. Con respecto al considerando, incluso, se encuentra el artículo 401 de la Constitución que declara al Ecuador libre de cultivos y semillas transgénicas.

El primer artículo de la norma fruto de esta acción, determina:

**“Art. 1.- Objeto.** La presente Ley tiene por objeto proteger, revitalizar, multiplicar y dinamizar la agrobiodiversidad en lo relativo a los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura; asegurar la producción, acceso libre y permanente a semillas de calidad y variedad, mediante el fomento e investigación científica y la regulación de modelos de agricultura sustentable; respetando las diversas identidades, saberes y tradiciones a fin de garantizar la autosuficiencia de alimentos sanos, diversos, nutritivos y culturalmente apropiados para alcanzar la soberanía alimentaria y contribuir al Buen Vivir o Sumak Kawsay.

Garantiza el uso, producción, fomento, conservación e intercambio libre de la semilla campesina que comprende las semillas nativa y tradicional; y la producción, certificación, comercialización, importación, exportación y acceso a la semilla certificada, mediante la investigación y el fomento de la agricultura sustentable.”

Como se puede determinar la presente Ley NO contiene el objeto de permitir el ingreso de semillas transgénicas al país, sino protege, multiplica y dinamiza la agrobiodiversidad que se vería afectada por el ingreso de semillas transgénicas.

Así mismo, a lo largo de la Ley observamos su espíritu de normar los diferentes elementos que conllevan la agrobiodiversidad con respecto a los recursos fitogenéticos, y su protección con

respecto a semillas transgénicas, por ejemplo: en el artículo 14 de la Ley que norma los deberes del Estado, en su literal i) ordena que deberá vigilar y controlar condición del país como territorio libre semillas cultivos transgénicos; así como el j) que prohíbe la importación de productos y subproductos de origen transgénico perjudiciales para la salud humana. Incluso el Capítulo III de la Ley es sobre las “INFRACCIONES Y SANCIONES POR INTRODUCCION DE SEMILLAS Y CULTIVOS TRANSGENICOS”.

Con respecto a la objeción parcial del ejecutivo que incluyo otro artículo 56 en la Ley en mención y no guarda relación de conexidad con la materia:

**Artículo 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.

Como podemos determinar el núcleo temático de la Ley excluye cualquier acción para permitir los transgénicos en el territorio ecuatoriano; por lo tanto, el espíritu es garantizar que el Ecuador sea territorio libre de transgénicos como manda el artículo 401 de la Constitución, lo cual evidencia que el artículo 56 de la ley mantiene una incoherencia temática, no mantiene una conexidad con el conjunto de la normativa.

Si observamos el origen de la Ley, su conexidad causal, se establece **que no hay iniciativa legislativa para incorporar elementos que permitan** la deliberación sobre la apertura a las semillas transgénicas. También, estudiando la Ley en mención, incluso, leyendo el art. 5 que contiene los fines de la Ley, no se llega a determinar una conexidad teleológica, pues, no existe redacción legal que mencione efectos o proyecciones para la apertura de semillas transgénicas para investigación o, a su vez, elemento sinónimo que determine cierta relación.

En el contexto del proyecto de Ley previo a la objeción ejecutiva, el artículo 56 mantenía una armonía sistemática en la misma porque tenía el carácter sancionador a las semillas y cultivos transgénico, es importante reiterar que este contenido fue fruto del consenso generado en la consulta prelegislativa, a saber:

### CAPITULO III

#### INFRACCIONES Y SANCIONES POR INTRODUCCIÓN DE SEMILLAS Y CULTIVOS TRANSGÉNICOS

**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.

Contextualizando, vemos que el Ejecutivo objeta la ley y agrega un articulado permisivo a los transgénicos en el capítulo que justamente sanciona a los mismos. Por tal, el artículo 56 pasa hacer una especie de cuerpo extraño o de un elemento totalmente ajeno que irrumpe sin explicación el contenido de dicho capítulo y por lo tanto de la Ley, incluso, tiene un carácter inconstitucional, como ya se argumentó en el acápite anterior, por lo que pierde su carácter democrático.

Por otra parte, la Corte en su ejercicio de ponderación respecto a la labor legislativa de creación de leyes por medio del principio democrático, se puede inferir de qué grado es el rigor de la Corte al momento del examen de las normas. Así, incluso, si se opta por un control de menor rigurosidad en pro de la vocación democrática del legislativo se determinaría que no existe un núcleo rector del art. 56 con la Ley, es decir que entre el núcleo temático y el art. 56 no presenta una relación de conexidad determinada con un criterio objetivo y razonable.

Por todo lo mencionado se debe declarar la inconstitucionalidad del artículo 56 de la Ley Orgánica de Agrobiodiversidad, Semilla y Fomento Agroecológico, por violar los artículos 136 y 138 de la Constitución.

### **iii. Inobservancia procedimental del requisito de fundamentación: declaratoria de interés nacional**

En Ecuador existe la prohibición de introducir semillas y cultivos genéticamente modificados. El artículo 401 de la Constitución establece una excepción: sólo en caso de interés nacional y debidamente fundamentado por la Presidencia de la República y aprobado por la Asamblea Nacional se introduciría transgénicos.

Como se ha especificado (2.2), en ningún momento, durante el trámite legislativo, el Ejecutivo ha solicitado la declaratoria de interés nacional y mucho menos ha realizado una fundamentación debida.

Si analizamos el veto presidencial, cuando cambia el artículo 56 de la Ley, el mismo que permite la introducción de semillas y cultivos transgénicos, ni siquiera establece la “debida” fundamentación. El ejecutivo ni siquiera argumentó sobre el interés nacional para que el Ecuador pierda su categoría de país libre de transgénicos. La argumentación en la objeción parcial del Presidente del art. 56 es el siguiente:

“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 de nuestro país.”

El simple argumento del Ejecutivo para objetar parcialmente el artículo 56 de la Ley fue que se debe tener en cuenta la utilidad de las semillas y cultivos transgénicos con fines específicos de investigación. Es decir, la investigación científica es el único argumento del ejecutivo para justificar la permisividad con los transgénicos. El argumento utilitario no basta para poner en riesgo la salud y la vida de las personas que habitamos en el Ecuador. El Ejecutivo no aporta con argumento científico alguno y la mera y simple retórica no basta para justificar el interés nacional.

Es imperante notar, además, que el legislador en coordinación con el amplio espectro de actores políticos para la construcción de la Ley tenían un consenso sobre la importancia de la investigación científica responsable, tanto es así que el artículo 16 regula el Fondo de investigación para la agrobiodiversidad, semillas y agricultura sustentable; o el artículo 21 que le da las atribuciones al Banco Nacional de Germoplasma, creado por la propia Ley, para la conservación, investigación, caracterización, documentación e intercambio de recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura; también, el artículo 22 que regula la investigación e innovación de los recursos fitogenéticos. En conclusión, la investigación responsable fue prevista por el legislador, no así la investigación de transgénicos.

La disposición citada, como se puede apreciar, solo tiene un argumento que es la investigación, pero no argumenta por qué el carácter de interés nacional; tampoco nos dice qué tipo de transgénicos se va a permitir; o, a su vez, una exposición científica del por qué nos servirá para el desarrollo del país. Es decir, no existe una argumentación fundamentada para permitir el ingreso de transgénicos.

Por otro lado, la interpretación presidencial de la Constitución menciona que el artículo 401 permite la introducción de transgénicos exclusivamente para realizar estudios o investigación, situación que es falsa, pues, en ninguna parte de dicho artículo se habla de esa excepción.

Por estas razones, se ha violado el artículo 401 de la Constitución.

### **3. PETICIÓN**

Con los fundamentos expuestos, y amparado en lo dispuesto en los artículos 84, 86 y 436 de la Constitución; así como, el art.8 y 76 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, demandamos se declare la inconstitucionalidad de Ley Orgánica de Agrobiodiversidad, Semilla y Fomento Agroecológico y de su artículo 56 de la, por ser violatoria a los artículos 57,95, 103, 104, 105, 136, 138, 401 de la Carta Magna.

#### **4. CITACIÓN Y NOTIFICACIONES**

Al señor Presidente de la Asamblea Nacional, José Serrano Salgado, le notificará con la demanda en el Palacio Legislativo ubicado en la Avenida 6 de Diciembre y Piedrahita, en esta ciudad de Quito; y el Presidente Constitucional de la República, Lic. Lenin Moreno Garcés, se le citará en el Palacio Nacional, ubicado en las calles García Moreno y Chile, esquina en esta ciudad de Quito.

Se contará con el señor Procurador General del Estado a quien se lo citará en su despacho ubicado en la calle Robles y Amazonas, Edificio de la Procuraduría General del Estado, en esta ciudad de Quito.

Ejerceremos la defensa como dispone la ley sin perjuicio de autorizar también al Dr. XXXXXXXXXXXXXXXX en la defensa de esta causa.

Notificaciones que me correspondan las recibiré en el casillero constitucional No. 91.

Ramiro Avila Santamaría

Docente de la UASB-E/Mat. 3401 CAP