

REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

<http://trasmite>



Trámite **149276**
Código validación **HU4TNTNBDQ**
Tipo de documento MEMORANDO INTERNO
Fecha recepción 19-ago-2013 10:13
Numeración documento csadsap-p-2013-076
Fecha oficio 05-ago-2013
Remitente CARVAJAL AGUIRRE MIGUEL ANGEL.-
Razón social
Revise el estado de su trámite en:
<http://tramites.asambleanacional.gub.ec/tram/estadoTramite.jsf>

Quito, 05 de agosto de 2013.
Oficio No CSADSAP-P-2013-076

Señora
Gabriela Rivadeneira Burbano,
PRESIDENTA
ASAMBLEA NACIONAL
En su Despacho.-

Anexa 29 fojas

Señora Presidenta:

La Comisión Especializada Permanente de la Soberanía Alimentaria y Desarrollo del Sector Agropecuario y Pesquero, en sesión celebrada el día , miércoles 31 de julio del 2013, consideró discutió y aprobó, en forma unánime, los siguientes informes para el archivo de los proyectos de Ley que se indican a continuación:

- Informe para archivo en primer debate, del Proyecto de Código Orgánico de Soberanía Alimentaria.
- Alcance al Informe para continuar el primer debate sobre el tratamiento del Proyecto de Ley de Rehabilitación de los Productores Agropecuarios, Artesanos y Pescadores Artesanales.
- Alcance al Informe para continuar el primer debate del Proyecto de Ley para el Fomento de la Pesca, Acuicultura, Desarrollo Integral, y Protección del Sector Pesquero.
- Informe para primer debate del Proyecto de Ley Sustitutiva a la Ley Especial del Sector Cafetalero.

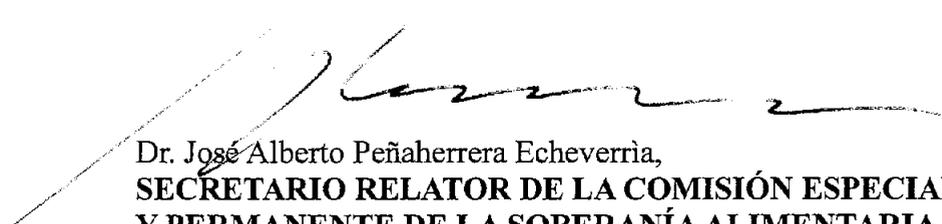
Me permito enviar a usted, adjuntos, copia certificada de los referidos informes, suscritos por los doce integrantes de la Comisión Especializada Permanente de la Soberanía Alimentaria y Desarrollo del Sector Agropecuario y Pesquero, con la certificación del Secretario Relator de la misma, como dispone La Ley.



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

CERTIFICO : Que el Proyecto de Ley Sustitutiva a la Ley Especial del Sector Cafetalero fue debatido por la Comisión Especializada Permanente de Soberanía Alimentaria y Desarrollo del Sector Agropecuario y Pesquero; el día miércoles.

Quito, 1 de Agosto del 2013.



Dr. José Alberto Peñaherrera Echeverría,
**SECRETARIO RELATOR DE LA COMISIÓN ESPECIALIZADA
Y PERMANENTE DE LA SOBERANÍA ALIMENTARIA Y
DESARROLLO DEL SECTOR AGROPECUARIO Y PESQUERO.**



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

Comisión No. 7

**COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE LA SOBERANÍA ALIMENTARIA Y
DESARROLLO DEL SECTOR AGROPECUARIO Y PESQUERO**

**INFORME PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE CÓDIGO ORGÁNICO DE
SOBERANÍA ALIMENTARIA**

Quito, 31 de Julio del 2013.

OBJETO:

Este informe tiene como objeto presentar a consideración del Pleno de la Asamblea Nacional el análisis y las observaciones de fondo y forma que plantea esta Comisión sobre el Proyecto de Código Orgánico de Soberanía Alimentaria.

Del exhaustivo examen de su contenido, la Comisión concluye, que el mencionado proyecto de Código Orgánico, que por su naturaleza jurídica debería cumplir su rol de organizar y consolidar en su integridad el vasto contenido de materias y sectores que engloba la Soberanía Alimentaria; no ha podido cumplir su propósito, al haber dejado notables vacíos en su estructura jurídica, al haber incurrido en un exceso de declaraciones extensas y enunciados conceptuales sin contenido de valor en cada uno de sus libros; al haber propuesto normas dispersas, con el agregado de elementos de escaso o ningún aporte, al margen de las reglas de la técnica jurídica, que sólo tornarían impracticable la vertebración del sistema de la soberanía alimentaria

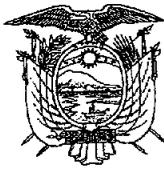
Quizás, lo más notable es su vulnerabilidad frente al texto constitucional al cual se contraponen. Sus regulaciones pretenden interferir áreas, sectores y competencias que hacen a la organización y atribuciones de otra Función del Estado, como se registra más adelante.

ANTECEDENTES:

1.- El Asambleísta Gerónimo Yantalema, mediante oficio No. 0334-AGYC-CH-A-N, presentó al Presidente de la Asamblea Nacional, para el trámite de Ley, el proyecto del Código Orgánico de Soberanía Alimentaria.

2.- Con memorando No. SAN-2012-2908, del 27 de diciembre del 2012, la Doctora Libia Rivas, Secretaria General de la Asamblea Nacional, remitió para conocimiento de la asambleísta Irina Cabezas, Presidenta de la Comisión Especializada Permanente de Soberanía Alimentaria y Desarrollo del Sector Agropecuario y Pesquero, la resolución del Consejo de Administración Legislativa de fecha 26 de diciembre del 2012, con la cual lo califica, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, el proyecto del Código Orgánico de Soberanía Alimentaria.

3.- Su proceso de socialización se realizó en la Comisión y la Asamblea General y mediante oficio No. AN-AA-JAA-178, cursado el 28 de febrero del 2013, a cincuenta y nueve organismos e instituciones del sector público y particular registradas y vinculadas con la materia. Sin embargo,



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

la socialización no se cumplió con el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, organismo que forma parte de la Función Ejecutiva, sobre el cual recaen las transformaciones institucionales planteadas en el Proyecto de Código Orgánico de Soberanía Alimentaria. Dieron respuesta con sus comentarios: un organismo del Gobierno Central, uno de los gobiernos autónomos y una Cámara de Agricultura.

4.- Paralelamente, el Consejo de Administración Legislativa calificó también, los siguientes Proyectos de Ley que versan sobre similares materias que se incluyen en el Código Orgánico de Soberanía Alimentaria, los mismos que fueron enviados a la Comisión Especializada Permanente de Fiscalización para su trámite: a) Cuatro proyectos de Ley en materia de Tierras y Territorios, que iniciaron trámite legislativo todos, el 7 de mayo del 2012; b) Un Proyecto de Ley Orgánica de Agro Biodiversidad, Semillas y Agroecología, que inició trámite el 14 de mayo del 2012 y el 6 de agosto del mismo año fue presentado el informe para primer debate y se encuentra; c) Un Proyecto de Ley de Desarrollo Agropecuario, que inició trámite el 21 de mayo del 2012.

5.- Mediante resoluciones tomadas en la reunión número 0001-CEPSADAP-2013, del 22 de mayo del 2013, la Comisión Especializada Permanente de Soberanía Alimentaria y Desarrollo del Sector Agrícola y Pesquero, designó a los Asambleístas Miguel Carvajal Aguirre y Mauricio Proaño, Presidente y Vicepresidente de la referida comisión, respectivamente; y, se constituyeron, además, cinco subcomisiones para tratar las siguientes materias: la Ley de Recursos Hídricos, uso y Aprovechamiento del Agua; la Ley Orgánica de Tierras y Territorios; la Ley Orgánica de Agrobiodiversidad, Semillas y Agroecología; la Ley para el Fomento de la Pesca, Acuicultura, Desarrollo Integral y Protección del Sector Pesquero; y, para tratar los temas relacionados con el Banco Nacional de Fomento.

6.- Mediante oficio No.CSADSAP-P-2013-047 del 18 de julio del 2013, el Presidente de la Comisión Especializada Permanente de Soberanía Alimentaria y Desarrollo Agropecuario y Pesquero, solicitó a la Presidenta de la Asamblea Nacional, señora Gabriela Rivadeneira Burbano, la prórroga del plazo para la presentación del informe para primer debate, referido al indicado Proyecto, ya que aquel venció durante el ejercicio de funciones de la Comisión del período legislativo anterior.

7.- Mediante Memorando No SAN-2013-0979, de 23 de julio del 2013, el Pro Secretario General comunica que la señora Gabriela Rivadeneira Burbano, Presidenta de la Asamblea Nacional, dio respuesta al requerimiento del Presidente de la Comisión Especializada Permanente de Soberanía Alimentaria y Desarrollo Agropecuario y Pesquero, otorgando la prórroga de plazo hasta el 14 de agosto del 2013, para que la Comisión presente el informe para primer debate del Código Orgánico de Soberanía Alimentaria.

8.- Dentro de plazo legal de prórroga, se procede a presentar a consideración del Pleno el presente Informe.

ANÁLISIS Y RAZONAMIENTO SOBRE EL CONTENIDO DEL PROYECTO .

Se harán mención con algún detalle, a materias y puntos medulares del Proyecto de Código Orgánico, susceptibles de ser observados jurídicamente, o que aluden a la construcción de la norma. Esto permitirá su valoración jurídica y de contenido para las consideraciones y resoluciones



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

finales que pudiere adoptar la Asamblea Nacional.

El análisis del proyecto establece que se aplica un diseño estándar en la construcción jurídica de todos los libros.

Estructuran este proyecto de Código Orgánico:

- Libro I.- Del Uso y Acceso a Tierras y Territorios.
- Libro II.- De Agro biodiversidad y Semillas.
- Libro III.- Desarrollo Agrario.
- Libro IV.- Desarrollo Agroindustrial y Empleo.
- Libro V.- De la Salud Animal y Vegetal.
- Libro VI.- Del Acceso de los Campesinos e Indígenas al Crédito Público.
- Libro VII.- De la Regulación del Subsidio y Seguro Alimentario
- Libro VIII.- Del Comercio Justo y Solidario.
- Libro.- IX.- Consumo y Nutrición.
- Libro.- X.- Acuicultura y Pesca.
- Libro XI.- Sistema Estratégico de Soberanía Alimentaria.

Observaciones de orden general:

El propuesto Código de Soberanía Alimentaria es un proyecto normativo vinculado con uno de los objetivos estratégicos más importantes previstos en la Constitución de la República: la soberanía alimentaria, la misma que 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.

Se nota en la construcción normativa de este proyecto de Código, un importante esfuerzo de buena fe y acopio de ideas, en el afán de cubrir el vasto campo de la soberanía alimentaria; sin embargo, este intento no alcanza a abarcar ni parcialmente la normativa que exige esta área.

Materias como Tierras y Territorios (4 proyectos), Agro Biodiversidad, Semillas y Agroecología; y, Desarrollo Agropecuario, son parte de proyectos independientes que se tramitan en la Asamblea; por lo que es difícil concebir, en este momento, la posibilidad de concentrar y codificar simultáneamente todas estas áreas dentro de un solo código integrador que aspire a tratar con eficacia todo lo concerniente a la soberanía alimentaria.

Por estas razones, el proyecto de Código que se examina, corre paralelo, en el intento de aprobar normativa en áreas ya tratadas en los demás proyectos o sancionadas en la vigente Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria y en la Constitución.

Por todo ello, su estructura y contenido adolecen de vacíos, y deficiencias jurídicas, no susceptibles de ser remediados.

El proyecto, también, incorpora normas que, de ser sancionadas, estarían en contradicción con la Constitución, además de comprometer a la Asamblea Nacional, en un proceso y trámite de legislación que interfiere ámbitos que son de la competencia, jurisdicción y organización de la



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

Función Ejecutiva, a la que no le pertenece la iniciativa de este proyecto ni su promoción.

En cada uno de los libros con los cuales el proyectado Código pretende tratar las materias de soberanía alimentaria, existen normas que se oponen a las normas constitucionales, especialmente en lo que atañe a los artículos 147 y 154 y en virtud de los cuales la Constitución asigna competencias y atribuciones al Presidente de la República y a los Ministros de Estado; competencias y atribuciones que se pretendería asignarlas, equivocadamente a los titulares de las Subsecretarías creadas en cada uno de sus libros.

En la estructuración formal del proyecto, se registra la ausencia de una técnica de construcción jurídica que respalde en debida forma su contenido, secuencia y organización ideológica del proyecto de Código. Múltiples enunciados terminan sin solución lógica de continuidad, ni explicación conceptual, como aquel reiterado concepto del "*mínimo vital de tenencia de la tierra*", nunca definido, a que se refiere el primer Libro.

Se han contabilizado a lo largo de sus once libros, 91 "objetivos" y "fines" del Código, en un total de 298 artículos. Cada libro tiene sus propios, "objetos" y "objetivos", y en más de un caso, también sus "fines". Hay reproducción del texto constitucional y de leyes. Hay repetición del mismo artículo en sitios distintos del articulado. Hay tratamiento parcial de materias, en especial, en los libros a partir del cuarto en adelante. Todo lo cual da testimonio de una construcción jurídico-técnica no muy ordenada.

OBSERVACIONES ESPECIFICAS:

LIBRO I

DEL USO Y ACCESO A TIERRAS Y TERRITORIOS:

Como se anticipó, lo concerniente a este Libro constituye el quinto proyecto de ley calificado por el Consejo de Administración Legislativa CAL, en materia de tierras y territorios.

Artículos 5 y 6:

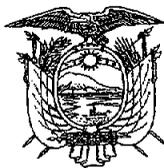
De inicio, el proyecto propone definiciones muy discutibles sobre los conceptos "*Tierras y Territorios*"; y, "*Formas de propiedad de la tierra*", las cuales por tener carácter meramente declarativo no exigen comentario adicional.

Artículo 7:

El proyecto define la función social de la tierra y dice:

"Entiéndase la función social de la tierra, se ejerce desde la garantía de mínimo vital para asegurar la soberanía alimentaria de la familia y la colectividad territorial de que es parte, la vigencia de un sistema productivo que priorice las semillas propias, el usos (sic) saberes y tecnologías colectivas, garantice la generación de fuentes de trabajo para la familia, la comunidad y el consumo de su producción y la venta de excedentes en el mercado local y externo."

Del texto transcrito se advierte una definición no muy prolija y una construcción idiomática y jurídica poco claras. ¿Qué debe comprenderse por "*garantía de mínimo vital*"? A esto se agrega una dispersión de conceptos, extraños a la definición misma de lo que debe entenderse por función



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

social de la tierra.

La definición sobre la materia ya existe en la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria. La definición legal dice:

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

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

Artículos 11, 12 y 14:

Estos artículos norman sobre el acceso a la tierra; superficie mínima productiva; latifundio, minifundio y acapamiento en tierra productivas (sic), respectivamente.

En estos textos se propone que:

- *“El Estado garantizará el derecho al acceso a la tierra preferentemente para los que carezcan de ella, a los pequeños y medianos productores...”*

Este propuesto derecho de acceso a la tierra, se aparta del principio consagrado en el artículo Art. 66 de la Constitución que dice:

“ Se reconoce y garantizará a las personas: 26. El derecho a la propiedad en todas sus formas con responsabilidad social y ambiental. ...”

El proyecto añade que:

- *La “superficie mínima de tenencia de tierra, ...no podrá ser menor a 10 hectáreas en la Sierra, 25 hectáreas en la Costa, 25 hectáreas en la Amazonia y en la región Insular será de 5 hectáreas para turismo...”*
- *“Se considera latifundio, al predio cultivable productivo o improductivo de personas naturales o jurídicas, de grandes extensiones de tierra, que exceden la cantidad legal de extensión de tierra, que da lugar a la concentración y acaparamiento de tierras. En la sierra mayor a 50 hectáreas y en la amazonia y la Costa mayor a 100 hectáreas.” (sic).*

Sin embargo, en la exposición de motivos o considerandos no se motiva o justifica sobre la cuantificación de hectáreas para determinar la tenencia mínima de tierra, el latifundio y el acaparamiento de tierras. No se estaría cumpliendo a cabalidad lo previsto en el numeral 2 del artículo 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

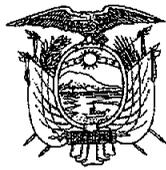
Artículo 17.- Sanciones:

Su texto dice, entre otras cosas: *“Sancionar el acaparamiento de tierras a partir de las 100 hectáreas... con la expropiación y la nacionalización.”*

Esto no tiene sustento jurídico, ya que la expropiación no es una sanción, ni una pena, sino la atribución legal de la autoridad para expropiar, pero previo el pago a su titular, del justo precios del predio expropiado.

Por otra parte, la figura jurídica de la “nacionalización” no existe tratada en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, peor como sanción o pena, por lo cual, el texto propuesto, jurídicamente no es correcto.

Art. 24.De la Autoridad de Tierras:



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

El proyecto crea y asigna a la denominada "...*Subsecretaría Nacional de Control de las funciones Sociales y Ambientales de las tierras y territorios* ...la rectoría, planificación, regulación y control de la gestión integrada e integral de la tierra y territorios..."

En esta sola norma se vulneran tres disposiciones constitucionales, que dicen:

"Art. 147.- Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que determine la ley: ... 6. Crear, modificar y suprimir los ministerios, entidades e instancias de coordinación."

No corresponde, entonces, desconocer esta atribución presidencial, para asignarla a un funcionario de nivel inferior, peor aún, si el proyecto de Código no se origina en la iniciativa de la Función Ejecutiva.

Sobre la rectoría de políticas públicas:

Art. 154.- A las ministras y ministros de Estado, además de las atribuciones establecidas en la ley, les corresponde:

1. *Ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo y expedirlos acuerdos y resoluciones administrativas que requiera su gestión...*

Los Subsecretarios que crea el Código, mal pueden subrogar en sus atribuciones de rectoría de las políticas públicas a sus propios Ministros de los cuales dependen.

La rectoría en materia de tierras y territorios, correspondería al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca y no a la Subsecretaría como reza el proyecto.

Sobre la facultad de reglamentar, la Constitución dice:

Art. 147.- Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que determine la ley:

5. *Dirigir la administración pública en forma desconcentrada y expedir los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control...* "...13. Expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes, sin contravenirlas ni alterarlas, así como los que convengan a la buanamarcha de la administración..."

Artículo 27. Competencias y Atribuciones de la Subsecretaría de Tierras:

Extrañamente, en esta disposición, que desagrega las competencias y atribuciones de esta dependencia, se olvidó de toda referencia a las atribuciones sobre la rectoría de políticas públicas, planificación y control, como se cita expresamente en las disposiciones antes citadas. Al contrario, todas las funciones descritas, tienen carácter meramente ejecutivo y operativo.

Artículo 28.- El Patrimonio de la Subsecretaría de Tierras:

Lo interesante de esta norma es la incorporación de bienes al Patrimonio de la Subsecretaría de Tierras, provenientes del CONSEP. En cuanto a los bienes de la ex AGD e instituciones similares, corresponde analizar la materia desde el punto de vista técnico.



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

Artículos 36, 37 y 38 .- Fondo Nacional de Tierras:

En el numeral 3 del artículo 25 del proyecto de Código, se incluyó al Fondo Nacional de Tierras, como parte de la estructura institucional de la Autoridad de Tierras.

En el artículo 36, se constituye el Fondo Nacional de Tierras, FONT, “*como instancia financiera*”, “*para ofrecer financiamiento*”, para “*el monitoreo, seguimiento y evaluación de todas las actividades financiadas con los recursos del Fondo*”, el cual será administrado por un Comité Técnico de Inversiones nombrados por la Conferencia Plurinacional de Soberanía Alimentaria.

No se alude en el Código, a organismo o superintendencia alguna que haga el control de este Fondo, más bien, se atribuye a si mismo esa facultad.

Todo este esquema desborda las previsiones constitucionales al pretenderse crear un ente financiero dentro de un organismo ministerial, (Subsecretaría de Tierras), cuyas finalidades y funciones ejecutivas públicas son totalmente extrañas y diferentes, en contraposición con expresas disposiciones constitucionales que determinan con claridad el marco de existencia y actuación de los entes financieros públicos o popular o solidario. La Constitución, al respecto dice:

“Art. 308.- Las actividades financieras son un servicio de orden público, y podrán ejercerse, previa autorización del Estado, de acuerdo con la ley; tendrán la finalidad fundamental de preservar los depósitos y atender los requerimientos de financiamiento para la consecución de los objetivos de desarrollo del país. Las actividades financieras intermediarán de forma eficiente los recursos captados para fortalecer la inversión productiva nacional, y el consumo social y ambientalmente responsable.

El Estado fomentará el acceso a los servicios financieros y a la democratización del crédito. Se prohíben las prácticas colusorias, el anatocismo y la usura.

La regulación y el control del sector financiero privado no trasladarán la responsabilidad de la solvencia bancaria ni supondrán garantía alguna del Estado. Las administradoras y administradores de las instituciones financieras y quienes controlen su capital serán responsables de su solvencia.

Art. 309.- El sistema financiero nacional se compone de los sectores público, privado, y del popular y solidario, que intermedian recursos del público. Cada uno de estos sectores contará con normas y entidades de control específicas y diferenciadas, que se encargarán de preservar su seguridad, estabilidad, transparencia y solidez. Estas entidades serán autónomas. Los directivos de las entidades de control serán responsables administrativa, civil y penalmente por sus decisiones.

Art. 310.- El sector financiero público tendrá como finalidad la prestación sustentable, eficiente, accesible y equitativa de servicios financieros. El crédito que otorgue se orientará de manera preferente a incrementar la productividad y competitividad de los sectores productivos que permitan alcanzar los objetivos del Plan de Desarrollo y de los grupos menos favorecidos, a fin de impulsar su inclusión activa en la economía.

Artículos 39, al 43: De la Autoridad de Control de la función social y ambiental de la Tierra

El proyecto crea también, una autoridad de Control de la función social y ambiental de la Tierra, y la garantía de su distribución.

Esta autoridad deberá actuar en coordinación con la Conferencia Plurinacional y la Asamblea Plurinacional de Soberanía Alimentaria; aunque no explica en qué ámbito del sector público estará emplazada, sin embargo, le reconoce autonomía técnica, administrativa y financiera.



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

Contrariamente a su titulación, en este articulado hay ausencia de disposiciones, mandato u obligaciones en materia de control ambiental.

Título VI Del Régimen de Regularización y Control de la Tenencia y uso de la Tierra:

En este título es notable la presencia de algunos conceptos estructurados al margen de la ortodoxia jurídica a los cuales se pretende dar contenido de valor, ya sea para afianzar el mandato o ya también, para destacarlos, como los siguientes:

“Art. 44.- La adjudicación es el acto administrativo de enajenación motivada técnica y jurídica... que ...legaliza la tenencia de un predio de su patrimonio....”

Esta redacción no es clara porque propone una suerte de equivalencias entre figuras jurídicas diferentes, con objetos jurídicos también diferentes: adjudicación, no es lo mismo que enajenación y peor aún con tenencia. En este caso, sólo la enajenación reúne las condiciones de traspaso total de la propiedad (Es decir, el ius fruendi, el ius utendi y el ius abutendi).

El Código propone:

“Art. 48.- El perfeccionamiento de la transferencia de dominio de predios adjudicados al amparo de este Código, serán considerados de cuantía determinada...” (sic). Y más adelante dice: “La inscripción de la adjudicación es obligatoria...dentro de un plazo de 90 días” .

Toda esta concepción normativa no es clara y no se alcanza a desentrañar su propósito y fines.

Título VII.- Del régimen Contencioso Agrario:

En este título, se reconoce la capacidad jurídica de iniciar o llevar procedimientos por parte de “*las Unidades Administrativas de la Subsecretaría de Tierras, la Conferencia Plurinacional de Soberanía Alimentaria y la Dirección de Apelación*, (antes denominada en los artículos 33 y siguientes, como “Dirección de Impugnación y Apelación”).

Tal facultad o atribución a ser otorgada cada una de las distintas unidades administrativas de la Subsecretaría, para que por su cuenta y en forma independiente inicien y lleven sus procedimientos, es absolutamente impropia e inédita en el ámbito procesal, por tratarse de una modalidad que alienta la dispersión de facultades para el tratamiento de causas, dentro de una sola y misma dependencia de la Función Ejecutiva (MAGAP).

Capítulo II.- Artículo 64 al 68.- Declaratoria de Expropiación :

En este capítulo se combinan impropriamente instituciones jurídicas como la propiedad y la facultad de expropiación, lo que puede originar malinterpretaciones sobre los fines que persigue el proyectado Código.

El proyecto consagra, además, una declaración sui generis respecto de la garantía de la propiedad privada. En el cuarto inciso del artículo 66, dice :



REPÚBLICA DEL ECUADOR

ASAMBLEA NACIONAL

“Se garantiza la propiedad privada siempre que el uso que se haga de ella no sea perjudicial al interés colectivo.”, concepto que difiere del texto constitucional.

La Constitución, por contraste, determina lo siguiente:

“Art. 323.- Con el objeto de ejecutar planes de desarrollo social, manejo sustentable del ambiente y de bienestar colectivo, las instituciones del Estado, por razones de utilidad pública o interés social y nacional, podrán declarar la expropiación de bienes, previa justa valoración, indemnización y pago de conformidad con la ley. Se prohíbe toda forma de confiscación.”

Por tanto, deviene en inconstitucional el texto del proyecto, cuando propone en su artículo 65, como causales de expropiación las siguientes:

1.- *“...presión demográfica...; 2.-“... se empleen sistemas inestables de trabajo...”.- 3.- “...se empleen prácticas inadecuadas a la conservación de los recursos renovables y el medio ambiente”. 4.- “...las tierras... no cumplan la función social o ambiental... “5.- “...se hayan mantenido inaprovechadas dos años consecutivos. ...” 6.- “...por concentración de tierras..”*

El intento de tipificar estas causales es contrario a Derecho

LIBRO II AGROBIODIVERSIDAD Y SEMILLAS:

Este libro, se constituye también en un segundo proyecto calificado por el CAL, en materia de agro biodiversidad y semillas.

Artículo 91.

El proyecto dice:

“Art.91.- Las personas, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, montubios y afroecuatorianos mantendrán, protegerán, desarrollarán y fortalecerán sus conocimientos, innovaciones, ciencias, tecnologías, saberes ancestrales, recursos genéticos vegetales, animales y prácticas relacionados (sic) con la conservación y el manejo de la agro biodiversidad.”

Como se advierte en la siguiente transcripción, el artículo 91 del proyecto, reproduce en forma incompleta, el contenido de la siguiente disposición constitucional:

Art. 57.- Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos:

...12. Mantener, proteger y desarrollar los conocimientos colectivos; sus ciencias, tecnologías y saberes ancestrales; los recursos genéticos que contienen la diversidad biológica y la agro biodiversidad; sus medicinas y prácticas de medicina tradicional, con inclusión del derecho a recuperar, promover y proteger los lugares rituales y sagrados, así como plantas, animales, minerales y ecosistemas dentro de sus territorios; y el conocimiento de los recursos y propiedades de la fauna y la flora.

Se prohíbe toda forma de apropiación sobre sus conocimientos, innovaciones y prácticas.”

Artículo 92.-



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

Seguidamente este artículo, en lugar de tratar la materia de agro biodiversidad y semillas, se refiere al derecho de oposición de las personas, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades (no se menciona a montubios y afroecuatorianos), que se sintieren privados "*de su integridad*", expresión ésta última, cuya significación no se propone.

Artículo 95.

Este artículo se reproduce textualmente como artículo 99.

Artículo 96.

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

Artículos 103 y siguientes: La Subsecretaría de la Agro biodiversidad y semillas:

La creación de esta entidad, como en los casos anteriores, contraviene la Constitución que dispone que :

"Art. 147.- Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente del República, además de los que determine la ley: 6. Crear, modificar y suprimir los ministerios, entidades e instancias de coordinación."

No se puede ignorar la atribución presidencial, más aún si el proyecto de Código no es originario de la iniciativa de la Función Ejecutiva.

Igualmente, el proyecto atribuye la rectoría de las políticas públicas sobre agro biodiversidad a la Subsecretaría del mismo nombre, contrariando así la disposición constitucional consignada en el artículo 154.

LIBRO III DESARROLLO AGRARIO

Artículo 108 y siguientes:

En idéntica alusión a los libros anteriores, la materia que se trata en este tercer libro, ya está contenido en un proyecto independiente calificado por el CAL, que se encuentra en trámite de sanción, por lo que éste es también un segundo proyecto sobre la misma materia, pero que adolece de similar vicio de inconstitucionalidad, en el sentido de que el eje ejecutor de todas las disposiciones contenidas en su normativa es la Subsecretaría de Desarrollo Agrario creada al efecto, cuya estructura regulatoria en el proyecto viola la Constitución, en las disposiciones transcritas anteriormente.



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

LIBROS: IV. DESARROLLO AGROINDUSTRIAL Y EMPLEO; V. DE LA SANIDAD ANIMAL Y VEGETAL; VII. DE LA REGULACIÓN DEL SUBSIDIO Y SEGURO ALIMENTARIO; VIII. DEL COMERCIO JUSTO Y SOLIDARIO; IX. CONSUMO Y NUTRICIÓN; X. ACUACULTURA Y PESCA; XI. SISTEMA ESTRATÉGICO DE SOBERANÍA ALIMENTARIA.

De su examen se extrae un patrón uniforme y estandarizado con el que se han estructurado estos Libros.

En la construcción de cada uno de estos cuerpos parciales normativos, indistintamente se han incluido una o varias disposiciones referentes al objeto y objetivos de la norma, ámbito, obligaciones del Estado, estructura institucional, los derechos del beneficiario de la norma, eventualmente infracciones, sanciones y responsabilidades.

En cuanto al libro VI, por aludir a la institución del Fondo de Soberanía Alimentaria (FOSOAL), su estructura normativa es ligeramente diferente, pero en lo sustancial, se rige por el esquema utilizado en los cuerpos anteriormente citados, tal el caso de la creación de la "Subsecretaría de Democratización del Crédito Público para la Soberanía Alimentaria", dentro del MAGAP, "*...como encargada de la rectoría de las políticas públicas en materia de democratización del crédito público...*".

En el análisis de este Libro resalta la marginación de otros sectores de población como beneficiarios del Fondo, tal el caso de pueblos afro ecuatorianos y montubios, los cuales siempre han merecido atención conjunta con los indígenas, consideración que no se ha tenido dentro del proyecto, en esta vez.

El Libro VII, mantiene el esquema que toma como eje de acción a una Subsecretaría a la cual le inviste de facultades que no le corresponden, ya que la materia de subsidio y seguro tienen connotaciones especiales que no deberían ser atendidas por una dependencia ministerial, sino más bien por entidades especializadas en esas materias.

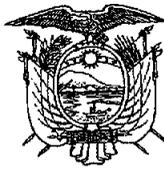
Adicionalmente el financiamiento de recursos para atender el subsidio involucra gasto público y egreso de recursos, todo lo cual debe canalizarse por los conductos legales y constitucionales, teniendo en cuenta las normas constitucionales que dicen:

"Art. 287.- Toda norma que cree una obligación financiada con recursos públicos establecerá la fuente de financiamiento correspondiente.

Solamente las instituciones de derecho público podrán financiarse con tasas y contribuciones especiales establecidas por ley."

Art. 135.- Sólo la Presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político administrativa del país.

Todos estos libros, dada su semejanza en la construcción regulatoria, contradicen o simplemente violan, en la parte de estructuración institucional, disposiciones constitucionales; y, en todos ellos, sin excepción, desconociendo las atribuciones del Presidente de la República, se asume sin el menor reparo, la creación de estructuras institucionales dentro de la Función Ejecutiva, sin ser ésta la proponente del Código. Como si esto no bastara, se asignan a entes y funcionarios de menor



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

jerarquía ministerial, la potestad reglamentaria presidencial consagrada en la Constitución, y, por añadidura, las facultades ministeriales de la rectoría de las políticas públicas, en el ámbito de la materia tratada en su texto.

Siendo este el denominador común para diez tipos de subsecretarías creadas y un ministerio vale mencionar una excepción. El Libro XI, se aparta ligeramente del estándar, ya que en lugar de conformar una institucionalidad regida por una Subsecretaría, crea el Sistema de Soberanía Alimentaria estructurado por 16 representantes, entre los cuales figuran los titulares de las diez (10) subsecretarías creadas por este proyecto de Código; estructura que finalmente se materializa como Ministerio Sectorial de Soberanía Alimentaria, definido en el artículo 289 del Proyecto, de la siguiente manera:

“Es el órgano que ejerce la rectoría de forma Coordinada y Consensuada con la Asamblea Plurinacional y la Conferencia de Soberanía Alimentaria, su máximo representante será designado por el Presidente de la República, de la terna que le envíe la Conferencia Plurinacional de Soberanía Alimentaria.

Bajo la regulación y administración del Ministerio Sectorial de Soberanía Alimentaria estarán las siguientes instituciones: Banco Nacional de Fomento, Fondo Nacional de Tierras, Instituto de Investigaciones, Transferencia de Tecnologías y Saberes Ancestrales y todas las demás que se crearen. Su financiamiento vendrá en su totalidad de la proforma general del Estado.

Contará con las instancias administrativas y ejecutivas establecidas en este Código y las demás que fueren creadas por la autoridad competente”

Respecto de esta última parte, no basta el señalamiento general que para financiar la estructura de este Ministerio, así como de la institucionalidad de las Subsecretarías y entes conexos, hace el proyecto de Código Orgánico; es preciso tener en cuenta las disposiciones constitucionales antes comentadas. En los artículos 287 y 135 de la Constitución.

En definitiva el proyecto de Código, desnaturaliza el mandato de la Constitución, en sus artículos antes transcritos, a los cuales se agregan los artículos: 242, 243, 248, 252, al 255, 257 y 258.

En estas circunstancias, tomando en cuenta que el artículo 424 de la Constitución determina que sus normas prevalecen sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico, cualquier vulneración de este principio hará inútil la viabilidad de proyectos de legislación como el que ha sido materia del presente examen.

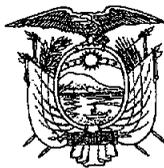
CONCLUSIONES:

En síntesis, se concluye que:

El Proyecto contiene normas que se contraponen a la Constitución y a la Ley.

El proyecto, tal como ha sido formulado propiciaría una injerencia no deseada entre las Funciones del Estado, toda vez que su contenido versa sobre materia que corresponde a la organización y ámbito de atribuciones de la Función Ejecutiva, la cual no es, precisamente, la promotora de la iniciativa que alienta la sanción de este proyecto de Código Orgánico, ni tampoco la ha promovido.

Versa, además, sobre materias y sectores idénticos, que están tramitándose en proyectos



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

individuales y distintos ante el Pleno de la Asamblea Nacional, circunstancia que no es la mejor para estructurar y sancionar un código en el vasto ámbito de la soberanía alimentaria.

Toda esta circunstancia afecta a lo esencial del Proyecto, no existiendo opciones de remediación.

Con fundamento en lo anterior, la Comisión Especializada Permanente de Soberanía Alimentaria y Desarrollo del Sector Agropecuario y Pesquero presenta a consideración de la Asamblea Nacional este informe, con la recomendación de que resuelva el archivo del Proyecto de Código Orgánico de Soberanía Alimentaria.

ASAMBLEÍSTA PONENTE:

El ponente de este informe será el Asambleísta Nelson Serrano.

Número	Nombre de Asambleísta	Firma
1	Miguel Carvajal	
2	Mauricio Proaño	
3	Ramiro Vela	
4	Esthela Acero	
5	Montgomery Sánchez	
6	Ricardo Zambrano	
7	Esther Ortiz	
8	César Umaginga	
9	Liuba Cuesta	
10	Nelson Serrano	
11	Bayron Pacheco	
12	Marcia Arregui	



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

CERTIFICO : Que el Proyecto de Código Orgánico de Soberanía Alimentaria fue debatido y aprobado por la Comisión Especializada Permanente de Soberanía Alimentaria y Desarrollo del Sector Agropecuario y Pesquero; en la sesión del día miércoles, 31 de julio del 2013, por unanimidad de los asambleístas presentes. Lo suscriben los doce asambleístas que conforman la Comisión.

Quito, 1 de Agosto del 2013.

Dr. José Alberto Peñaherrera Echeverría,
**SECRETARIO RELATOR DE LA COMISIÓN ESPECIALIZADA
Y PERMANENTE DE LA SOBERANÍA ALIMENTARIA Y
DESARROLLO DEL SECTOR AGROPECUARIO Y PESQUERO.**