

Quito, D.M., 08 de diciembre de 2021

CASO No. 82-16-IN

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

SENTENCIA

Tema: En esta sentencia la Corte Constitucional analiza la demanda de inconstitucionalidad presentada por el fondo y forma en contra del artículo 3 del Acuerdo Ministerial No. 026-A de 23 de marzo de 2016, que establece el sistema de zonificación de Áreas Protegidas de Galápagos. Una vez analizados los cargos, la Corte desestima esta acción de inconstitucionalidad.

I. Antecedentes y procedimiento

1. El 23 de noviembre de 2016, Saadín Alfredo Serrano Valladares, en su calidad de Asambleísta Nacional (en adelante, “**el accionante**”), presentó acción pública de inconstitucionalidad por la forma y por el fondo del artículo 3 del Acuerdo Ministerial No. 026-A de 23 de marzo de 2016 (en adelante el Acuerdo Ministerial) expedido por el ministro del Ambiente, Daniel Vicente Ortega Pacheco, publicado en el Registro Oficial No. 760 de 23 de mayo de 2016, mediante el cual se establece el sistema de zonificación de Áreas Protegidas de Galápagos.
2. El 25 de abril de 2017, el Tribunal de la Sala de Admisión admitió a trámite la acción pública de inconstitucionalidad.
3. Mediante escrito de 25 de mayo de 2017, la Procuraduría General del Estado remitió la contestación a la demanda presentada. De igual manera, lo hizo el Ministerio del Ambiente el 29 de mayo de 2017.
4. El 05 de febrero de 2019 fueron posesionados los jueces y juezas de la actual conformación de la Corte Constitucional. El 09 de julio de 2019 la causa fue sorteada al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez.
5. Mediante auto de 12 de noviembre de 2021, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa y siendo el estado de la causa, corresponde emitir sentencia.

II. Competencia

6. 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, en concordancia con los artículos 75 numeral 1

literal d) y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

III. Normas cuya inconstitucionalidad se demanda

7. El accionante señala como la norma demandada al artículo 3 del Acuerdo Ministerial No. 026-A de 23 de marzo de 2016 expedido por el Ministro del Ambiente de ese entonces, Daniel Vicente Ortega Pacheco, publicado en el Registro Oficial No. 760 de 23 de mayo de 2016, cuyo contenido es el siguiente:

“Art. 3.- El Sistema de Zonificación de las Áreas Protegidas de Galápagos, se encontrará integrado por las siguientes zonas: Zona de Transición, Zona de Aprovechamiento Sustentable, Zona de Conservación y Zona Intangible; de conformidad con la siguiente caracterización:

ZONA DE TRANSICIÓN (ZT): Es una zona periférica aledaña a los espacios urbanos y rurales (franja terrestre y marina) que hace parte de las áreas protegidas. Se encuentra alterada debido a los impactos de actividades humanas. No obstante, contiene biodiversidad nativa de mucha importancia, y ecosistemas esenciales para la generación de servicios ambientales, es el caso del ecosistema húmedo que tiene alto valor, pero el porcentaje de hábitat natural que queda es muy bajo.

ZONA DE APROVECHAMIENTO SUSTENTABLE (ZAS): Es una zona que, aunque presentan cierto grado de alteración, se mantiene la integridad ecológica de los ecosistemas claves terrestres, marino-costeros y marinos, manteniendo los servicios ambientales que son esenciales para el desarrollo sustentable de actividades productivas.

ZONA DE CONSERVACIÓN (ZC): Es una zona donde están representados todos los ecosistemas terrestres, marino-costeros y marinos, los cuales contienen áreas claves de biodiversidad. Pueden o no presentar organismos introducidos u otro tipo de impactos de origen humano, por lo que manifiestan un cierto grado de alteración en la integridad ecológica.

ZONA INTANGIBLE (ZI): Es una zona generalmente prístina que se encuentran libre de impactos humanos directos, en especial de organismos exóticos. También se incluyen zonas que han sido impactadas y que están ecológicamente restauradas. Mantienen muestras representativas de la biodiversidad del archipiélago y sus ecosistemas terrestres, marino-costeros y marinos, los cuales tienen niveles de integridad ecológica que corresponden a escenarios sin intervención humana, por lo que mantienen una línea base, es decir, son sitios de referencia.

Dichas zonas se encontrarán circunscritas dentro de las siguientes coordenadas:

ZONAS	POLÍGONOS	COORDENADAS LATITUD/LONGITUD
Aprovechamiento sustentable	PNG: Islas pobladas RMG: Mar que no hace parte de la Zona de Conservación	PNG: Isla Santa Cruz – Isla San Cristóbal- Isla Floreana – Isla Isabela
Transición	Franja de área protegida	Islas Pobladas: Isla Santa

	(terrestre y marina) alrededor de las áreas pobladas	Cruz – Isla San Cristóbal- Isla Floreana – Isla Isabela
Conservación	ZC01. Santuario de Darwin, Wolf	Ocupa toda la Reserva Marina de Galápagos desde el paralelo 0.70° hacia el norte.
	ZC02. Pinta	ZC02. 0° 34' 15,309" N 90° 48' 57,925" W 0° 34' 15,263"N 90° 46' 58,093"W 0° 30' 23,242" N 90° 48' 57,819" W 0° 32' 48,175" N 90° 43' 15,281" W
	ZC03. Marchena	0°32' 48,248" N 90° 41' 15,459" W 0° 30' 22,992" N 90° 41' 15,331" W
	ZC04. Genovesa	ZC03. 0°19' 49,782" N 90° 24' 25,324" W 0° 19' 49,750" N 90° 22' 25,532" W 0° 17' 50,678" N 90° 25' 1,960" W 0° 17' 50,487" N 90° 22' 25,606" W
	ZC05. Centro-este	ZC04. 0° 19' 10,107" N 90° 0' 39,653" W 0° 19' 10,072" N 89° 58' 39,902" W 0° 15' 58,692" N 90° 0' 39,778" W 0° 19' 1,932" N 89° 56' 13,261" W 0° 19' 1,896" N 89° 54' 13,519" W
	ZC06. Roca redonda	0° 15' 58,107" N 89° 54' 13,629" W

	ZC07. Isabela noroeste	<p>ZC05. 0° 11' 38,060" N 89° 25' 13,295" W 0° 11' 38,060" N 89° 2' 37,692" W 0° 23' 44,215" S 89° 25' 13,295" W 0° 23' 43,244" S 88° 39' 12,385" W</p> <p>ZC06. 0° 17' 15,509" N 91° 38' 37,046" W 0° 17' 15,452" N 91° 36' 27,724" W 0° 15' 5,325" N 91° 38' 37,108" W 0° 15' 5,285" N 91° 36' 27,814" W</p> <p>ZC07. 0° 2' 56,463" N 91° 37' 39,838" W 0° 2' 56,532" N 91° 34' 18,949" W 0° 4' 26,297" S 91° 37' 39,459" W 0° 0' 55,846" N 91° 34' 18,951" W 0° 2' 24,992" S 91° 31' 44,837" W 0° 4' 26,131" S 91° 31' 44,818" W</p>
	ZC08. Fernandina	<p>ZC08. 0° 18' 7,226" S 91° 45' 10,646" W 0° 18' 7,950" S 91° 39' 10,989" W 0° 28' 58,764" S 91° 45' 10,077" W 0° 28' 58,498" S 91° 36' 20,256" W</p>
	ZC09. Canal Bolívar	<p>ZC08. 0° 18' 7,226" S 91° 45' 10,646" W 0° 18' 7,950" S 91° 39' 10,989" W 0° 28' 58,764" S 91° 45' 10,077" W 0° 28' 58,498" S 91° 36' 20,256" W</p>
	ZC10. Isabela norte	<p>ZC09 0° 15' 35,869" S 91° 27' 35,015" W 0° 11' 15,920" S</p>

	ZC11. Isabela noreste	91° 23' 25,921" W 0°20' 52,116" S 91° 22' 51,136" W 0° 19' 26,452" S 91° 20' 19,782" W
		ZC10. Área terrestre (norte de Isabela)
	ZC12. Isabela centrosur	ZC11. 0° 1' 10,686" N 91° 14' 41,070" W
	ZC13. Isabela centro A	0° 1' 8,279" N 91° 9' 19,035" W 0° 4' 7,627" S 91° 11' 19,028" W 0° 4' 7,622" S 91° 9' 19,175" W
	ZC14. Isabela centro B	ZC12. 0° 32' 32,042" S 91° 8' 47,774" W 0° 39' 39,631" S 91° 8' 47,777" W
	ZC15. Isabela suroeste	ZC13. Área terrestre (Centro sur de Isabela)
		ZC14. Área terrestre (Centro sur de Isabela)
	ZC16. Isabela sureste	ZC15. 0° 53' 14,853" S 91° 38' 38,185" W 0° 53' 14,667" S 91° 30' 38,616" W 1° 0' 14,675" S 91° 38' 37,996" W 1° 0' 14,607" S 91° 25' 57,415" W
		ZC16. 1° 0' 45,875" S 91° 7' 21,323" W

	ZC17. Rábida	0° 59' 1,515" S 91° 1' 36,041" W 1° 4' 33,476" S 91° 7' 20,943" W 1° 4' 35,493" S 91° 1' 36,070" W
	ZC18. Pinzón	
	ZC19. Santiago	ZC17. Área terrestre (Isla Rábida) ZC18. 0° 34' 13,670" S 90° 40' 23,120" W 0° 34' 13,258" S 90° 36' 52,629" W 0° 35' 13,982" S 90° 40' 23,096" W 0° 37' 31,844" S 90° 38' 51,359" W 0° 37' 31,858" S 90° 36' 51,541" W
	ZC20. Santa cruz norte	ZC19. Área terrestre (Isla Santiago) ZC20. 0° 14' 30,870" S 90° 34' 55,302" W 0° 14' 30,444" S 90° 14' 34,248" W 0° 21' 56,235" S 90° 38' 22,379" W 0° 28' 52,020" S 90° 38' 22,677" W 0° 28' 51,583" S 90° 30' 43,955" W 0° 31' 52,496" S
	ZC 21. Santa cruz noreste	90° 30' 43,886" W 0° 29' 44,146" S 90° 18' 58,798" W 0° 24' 53,438" S 90° 18' 59,088" W 0° 24' 53,468" S 90° 17' 40,010" W 0° 24' 40,159" S 90° 16' 33,358" W 0° 24' 40,117" S

		90° 14' 33,578" W
	ZC 22. Santa cruz centro A	ZC21. 0° 31' 50,464" S 90° 14' 4,748" W 0° 31' 50,008" S 90° 6' 48,826" W 0° 37' 6,423" S 90° 11' 8,873" W 0° 37' 5,660" S 90° 6' 48,413" W
	ZC 23. Santa cruz centro B	ZC22. 0° 37' 3,405" S 90° 23' 1,789" W 0° 37' 35,391" S 90° 21' 17,935" W 0° 37' 52,846" S 90° 23' 53,230" W
	ZC 24. Santa cruz centro C	0° 38' 52,489" S
	ZC 25. Santa cruz centro D	90° 22' 17,304" W
	ZC 26. Santa cruz centro E	
	ZC 27. Santa Fe	ZC23. 0° 37' 55,376" S 90° 20' 3,630" W 0° 38' 34,725" S 90° 18' 37,391" W 0° 39' 31,344" S 90° 20' 57,723" W 0° 39' 52,733" S 90° 19' 12,228" W
		ZC24. ZC25. ZC26. Áreas en zona terrestre (Isla Santa Cruz)
	ZC 28. San Cristóbal – El junco	ZC27. 0° 45' 55,101" S 90° 7' 27,395" W 0° 45' 54,790" S 89° 59' 56,388" W 0° 49' 21,360" S 90° 7' 26,896" W 0° 49' 21,273" S

	ZC 29. San Cristóbal – León dormido	90° 5' 27,122" W 0° 48' 29,306" S 90° 1' 55,979" W 0° 48' 29,218" S 89° 59' 56,216" W
	ZC 30. San Cristóbal norte	ZC28. Área en zona terrestre (Isla San Cristóbal - El Junco)
	ZC 31. Floreana norte	ZC29. 0° 45' 32,161" S 89° 32' 15,436" W 0° 45' 32,137" S 89° 30' 3,804" W 0° 47' 44,548" S 89° 32' 15,352" W 0° 47' 44,236" S 89° 30' 3,820" W
	ZC 32. Floreana Centro A ZC 33. Floreana Centro B ZC 34. Floreana Centro C	ZC30. 0° 40' 5,749" S 89° 24' 18,644" W 0° 40' 4,886" S 89° 13' 21,791" W 0° 43' 1,902" S 89° 24' 18,238" W 0° 44' 37,796" S 89° 15' 19,705" W 0° 44' 37,693" S 89° 13' 20,040" W
		ZC31. 1° 11' 12,588" S 90° 31' 33,950" W 1° 11' 11,489" S 90° 19' 7,739" W 1° 17' 3,542" S 90° 31' 34,639" W 1° 17' 3,436" S 90° 29' 34,835" W 1° 16' 35,536" S 90° 21' 33,212" W 1° 16' 37,970" S 90° 21' 8,166" W 1° 16' 37,845" S 90° 19' 8,351" W

	ZC35. Española	<p>ZC32. ZC32. ZC34. Áreas en zona terrestre (Isla Floreana)</p> <p>ZC235. 1° 21' 34,331" S 89° 46' 45,691" W 1° 21' 34,219" S 89° 43' 58,909" W 1° 24' 16,412" S 89° 46' 45,424" W 1° 24' 15,796" S 89° 41' 7,596" W 1° 18' 41,829" S 89° 40' 10,439" W 1° 18' 41,714" S 89° 35' 5,872" W 1° 20' 42,346" S 89° 40' 10,277" W 1° 24' 11,139" S 89° 37' 34,351" W 1° 24' 10,897" S 89° 35' 5,241" W</p>
Intangibles	<p>ZI01. Centro norte</p> <p>ZI02. Pinta</p>	<p>ZI01. 0° 52' 31,249" N 91° 27' 3,544" W 0° 58' 41,217" N 91° 21' 55,535" W 0° 41' 22,469" N 91° 13' 48,701" W 0° 47' 36,211" N 91° 8' 45,278" W</p> <p>ZI02. 0° 33' 41,995" N 90° 47' 30,425" W 0° 33' 41,971" N 90° 47' 0,471" W 0° 32' 36,819" N 90° 47' 30,589" W 0° 33' 6,845" N 90° 46' 19,107" W 0° 32' 36,688" N 90° 46' 19,118" W</p>

	ZI03. Genovesa	ZI03. Área terrestre (Isla Genovesa)
	ZI04. Fernandina	ZI04. Área terrestre (Isla Fernandina)
	ZI05. Fernandina Este	ZI05. 0° 17' 23,390" S 91° 24' 34,669" W 0° 17' 23,344" S 91° 23' 52,718" W 0° 18' 28,579" S 91° 23' 58,168" W 0° 18' 28,582" S 91° 23' 52,793"
	ZI06. Isabela Norte	W ZI06. Área terrestre (norte de Isabela)
	ZI07. Isabela Centro Norte	ZI07. Área terrestre (Centro norte de Isabela)
	ZI08. Isabela Noroeste	ZI08. 0° 12' 33,264" S 91° 24' 5,515" W 0° 12' 33,264" S 91° 23' 35,551" W 0° 13' 23,903" S 91° 24' 17,919" W 0° 15' 37,660" S 91° 23' 46,561" W 0° 15' 37,674" S 91° 23' 16,597" W
	ZI09. Isabela Centro Sur (Marielas)	ZI09. 0° 35' 18,400" S 91° 5' 46,372" W

		<p>0° 36' 4,155" S 91° 5' 46,350" W 0° 36' 4,141" S 91° 5' 6,373" W 0° 35' 47,231" S 91° 5' 6,379" W 0° 35' 47,277" S 91° 4' 26,405" W</p>
	ZI10. Isabela Sureste	ZI10. Área terrestre sureste de Isabela
	ZI11. Isabela Suroeste	ZI11. 0° 56' 46,987" S 91° 28' 19,679" W 0° 58' 17,339" S 91° 28' 19,579" W 0° 58' 17,286" S 91° 26' 49,593" W
	ZI12. Santiago	ZI12. Área terrestres (Isla Santiago)
	ZI13. Santa Fé	ZI13. Área terrestres (Isla Santa Fé)
	ZI14. Floreana Este	ZI14. 1° 13' 52,709" S 90° 24' 27,479" W 1° 14' 8,452" S 90° 24' 36,922" W 1° 14' 54,364" S 90° 22' 20,687" W 1° 15' 9,247" S 90° 22' 30,903" W
	ZI15. Floreana	ZI15. Área terrestre (Isla Floreana)
	ZI16. Española A	ZI16.
	ZI17. Española B	ZI17. Área terrestre (Isla Española)
	ZI18. Española C	ZI18. 1° 21' 53,184" S 89° 38' 10,217" W 1° 21' 53,134" S 89° 37' 46,067" W 1° 22' 43,433" S 89° 37' 26,567" W 1° 22' 43,402" S 89° 37' 8,610" W

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

8. El accionante señala que la norma impugnada adolece de inconstitucionalidad por la forma porque según afirma:

“... fue expedida violando el PRINCIPIO DE JERARQUÍA NORMATIVA establecido en el artículo 425 de la Constitución de la República, al emitir una normativa secundaria vulnerando expresas normas previstas en tanto en la Constitución como en la Ley respecto del Régimen Especial de Galápagos y de las competencias para elaborar y conocer sus Planes de Manejo de Zonas Protegidas.

Adicionalmente, por excederse en las atribuciones conferidas por el Decreto Ejecutivo No. 968 de fecha 21 de marzo de 2016, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 740 de 25 de abril de 2016 que le sirve de fundamento y en el que se le confería exclusivamente la competencia de expedir la normativa secundaria necesaria para regular aspectos relacionados con la conservación de los ecosistemas marinos y biodiversidad presentes en las zonas de las islas Darwin y Wolf.

9. El accionante indica que la norma es inconstitucional por la forma pues contradice los artículos 425 y 258 de la Constitución, los artículos 4, 5.6, 5.12, 11.1, 11.2, 14.7, 16, 20, 21, 22, 57, 58, de la Ley Orgánica de Régimen Especial para la Provincia de Galápagos, el Acuerdo No. 162 sobre el Plan de Manejo de las Áreas Protegidas de Galápagos para el Buen Vivir y su anexo.¹ El accionante transcribe las normas mencionadas en la demanda.
10. El accionante sostiene que “*si bien es cierto que al establecer el Régimen de Competencias, la Constitución de la República señala en el artículo 261 que el Estado tendrá competencia exclusiva sobre aéreas naturales protegidas y los recursos naturales, no es menos cierto que al mismo tiempo se establece que el ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente*”. Así, a criterio del accionante, las decisiones relativas al manejo de las áreas protegidas deben ser adoptadas por el Consejo de Gobierno de Galápagos.
11. El accionante señala también en la demanda que “*se excede la delegación normativa conferida en el Decreto Ejecutivo pues el Ministro del Ambiente establece un sistema de zonificación para toda la Reserva Marina de Galápagos, con lo cual claramente contradice la norma jerárquicamente superior.*”
12. En tanto que en relación a la inconstitucionalidad por el fondo, el accionante sostiene que la norma impugnada contradice los artículos 33, 95, 100, 226, 325 de la Constitución, y sintetiza los argumentos en los siguientes aspectos:

¹ Publicado en Edición Especial del Registro Oficial 153, de 22 de julio de 2014.

1. El Ministro del Ambiente al arrogarse competencias que no le corresponden vulnera el PRINCIPIO DE LEGALIDAD de la Administración Pública consagrado en el artículo 226 de la Constitución de la República;

2. Al establecer por sí y ante sí un sistema de Zonificación de áreas protegidas de Galápagos, atenta contra los derechos al trabajo y al buen vivir de los pescadores artesanales de Galápagos:

3. Atenta además contra los derechos de participación ciudadana en la planificación y formulación de tal zonificación, al no contarse con los pescadores artesanales que son los directamente afectados por la norma.

13. Finalmente, solicita que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad de la norma impugnada.

3.2. Argumentos de la entidad accionada

14. El Ministerio del Ambiente sostiene que su competencia para adoptar dicha normativa nace de la Constitución y de la ley, *“siendo deber primordial del estado adoptar las políticas y medidas oportunas que eviten los impactos ambientales negativos, cuando exista certidumbre de daño el Ministerio de Ambiente, con fecha 23 de marzo del 2016, expide el Acuerdo Ministerial No. 026-A, publicado en el Registro Oficial No. 760 de 23 de mayo del 2016”*. Además que *trabajó de manera coordinada con el Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos, en ningún momento e instancia de su creación se extralimitó funciones, competencias y mucho menos vulneró normas ni derechos, lo que deduce que lo señalado por el demandante carece de fundamento”*.

15. Es menester aclarar que *“el Plan para el Desarrollo Sustentable y Ordenamiento Territorial de la Provincia de Galápagos”, aprobado por el Consejo de Gobierno del Régimen Especial de la Provincia de Galápagos, a través de la Ordenanza No. 001-CGREG-2G15, el 09 de diciembre de 2015, y publicado en el Registro Oficial Edición Especial No. 550, el 05 de abril del 2016, establece de manera determinante la zonificación de las Áreas Protegidas, en la Tabla 65-Sistema de Planificación de las áreas protegidas, es así que la zonificación prevista en el Acuerdo Ministerial 26-A no difiere del mismo...”*.

16. Así también señala la entidad accionada que *“el actor indica que se atenta contra los derechos al trabajo y al buen vivir de los pescadores artesanales de Galápagos, debo manifestar que al parecer el actor ha revisado de manera escueta el Acuerdo Ministerial que justamente es objeto de la presente demanda, ya que en su disposición transitoria claramente señala: El Ministerio del Ambiente, en un plazo de 90 días, determinará los mecanismos para la implementación de las peticiones aportadas en la mesa de acuerdos mantenida entre el sector Pesquero Artesanal de Galápagos y los representantes del Gobierno Nacional. Mecanismos que actualmente se encuentran llevándose a cabo, a través del proyecto denominado “Proyecto de Evaluación de Artes de Pesca Experimental para la captura sostenible de peces pelágicos, grandes*

en la Reserva Marina de Galápagos” mismo que establece mecanismos de ejecución, los cuales han sido socializados con el sector pesquero.”

17. La entidad accionada acompaña a la contestación a la demanda varios documentos² y finalmente solicita que se rechace la demanda.

3.3. Argumentos de la Procuraduría General del Estado

18. La Procuraduría General del Estado, por su parte, asevera que *“el planteamiento del accionante carece de sustento jurídico, toda vez que el artículo 3 del Acuerdo, objeto de la impugnación, no viola ninguna disposición contenida en la Constitución ni en los instrumentos internacionales, en la medida en que su concreción es producto de la facultad normativa del Ministro del Ambiente, prevista en el art. 154, número 1, es que, constituye una atribución y a la vez un deber el ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo, en este caso: determinar el Sistema de Zonificación de las Áreas Protegidas de Galápagos y expedir los acuerdos y resoluciones administrativas que requiera su gestión”*.

IV. Análisis constitucional

19. Considerando que el accionante ha demandado la inconstitucionalidad por la forma y por el fondo de varios actos jurídicos, esta Corte analizará en primer lugar los problemas relativos al control de forma para luego analizar los cargos correspondientes al control por el fondo.

4.1 Control constitucional por la forma

² Los documentos que acompaña a la contestación son: Memorando de entendimiento llevado a cabo entre el Instituto Nacional de Pesca y el Sector Pesquero Artesanal de Galápagos para el desarrollo de la Propuesta de Investigación “Evaluación de artes de pesca experimentales para la captura sostenible de peces pelágicos grandes en la Reserva Marina de Galápagos; el Permiso de Investigación Científica para la evaluación de las artes de pesca experimentales para la captura sostenible de peces pelágicos grandes en la Reserva Marina de Galápagos; Informe técnico No. 22015, valor ecológico de los sistemas marinos de Darwin y Wolf de la Reserva Marina de Galápagos; Copia Certificada de la hoja de acuerdos de la Primera Reunión del Comité de Muestreo del Proyecto “Evaluación de Artes de Pesca Experimental para la captura sostenible de peces pelágicos grandes en la Reserva Marina de Galápagos”; Copia certificada de la Resolución No. 004-CGREG-23-III-2016, emitida por el pleno del Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos de 23 de marzo de 2016; la Propuesta de Investigación “Evaluación de Artes de Pesca Experimental para la captura sostenible de peces pelágicos grandes en la Reserva Marina de Galápagos emitido por el MAGAP en colaboración con el Ministerio del Ambiente, Consejo de captura sostenible de peces pelágicos grandes en la Reserva Marina de Galápagos”, emitido por el MAGAP en colaboración con el Ministerio del Ambiente, Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos, de agosto de 2016; Proyecto de Zonificación de las Áreas Protegidas de Galápagos, Zonas, Objetivos, Usos y Criterios de 2015; Hoja de acuerdos logrados entre Ministerios MAE-DPNG-CGREG y los Representantes de las Cooperativas de Pesca, para Trabajo en Conjunto para Proceso de Zonificación, Acuerdo de la Mesa de Pesca Artesanal en Galápagos, aprobado en Asamblea reunida en Puerto Baquerizo Moreno, el 17 de junio de 2016.

20. El control constitucional por la forma tiene relación con la observancia de los requisitos constitucionales para la formación y emisión de una disposición jurídica. En relación con la inconstitucionalidad por la forma, la Corte identifica principalmente que el accionante alega que i) el ministro del Ambiente no tenía competencia para emitir la norma impugnada pues según el artículo 258 de la Constitución esta le correspondería al Consejo de Gobierno de Galápagos y ii) que la decisión adoptada no contó con la participación del sector pesquero artesanal de Galápagos vulnerando los artículos 95 y 100 de la Constitución.

4.1.1 ¿La emisión de la norma impugnada contradijo el artículo 258 de la Constitución?

21. El artículo 258 de la Constitución señala:

La provincia de Galápagos tendrá un gobierno de régimen especial. Su planificación y desarrollo se organizará en función de un estricto apego a los principios de conservación del patrimonio natural del Estado y del buen vivir, de conformidad con lo que la ley determine.

Su administración estará a cargo de un Consejo de Gobierno presidido por el representante de la Presidencia de la República e integrado por las alcaldesas y alcaldes de los municipios de la provincia de Galápagos, representante de las juntas parroquiales y los representantes de los organismos que determine la ley.

Dicho Consejo de Gobierno tendrá a su cargo la planificación, manejo de los recursos y organización de las actividades que se realicen en la provincia. La ley definirá el organismo que actuará en calidad de secretaría técnica.

Para la protección del distrito especial de Galápagos se limitarán los derechos de migración interna, trabajo o cualquier otra actividad pública o privada que pueda afectar al ambiente. En materia de ordenamiento territorial, el Consejo de Gobierno dictará las políticas en coordinación con los municipios y juntas parroquiales, quienes las ejecutarán.

Las personas residentes permanentes afectadas por la limitación de los derechos tendrán acceso preferente a los recursos naturales y a las actividades ambientalmente sustentables.

22. El accionante señala que la norma constitucional citada fue inobservada al momento de emitir el artículo 3 del Acuerdo Ministerial. Sin embargo, dicha norma constitucional no hace referencia expresa a las competencias sobre la delimitación de zonas protegidas del Parque Nacional Galápagos, sino que establece las características particulares de la forma de Gobierno de la provincia de Galápagos, y hace especial referencia a los principios de conservación del patrimonio natural. De tal manera que en dicha norma, no se identifica que la Constitución le reconozca competencia exclusiva al Consejo de Gobierno de Galápagos para la determinación de la zona protegida.

23. Al respecto, la Corte observa que con la finalidad de desarrollar lo dispuesto por la Constitución en el artículo 258, la Ley Orgánica de Régimen Especial de Galápagos desarrolla el marco legal del gobierno de dicha provincia. En esta ley se dispone lo siguiente:

Art. 17.- Área del Parque Nacional Galápagos.- La Autoridad Nacional Ambiental es la entidad encargada de delimitar y actualizar el área del Parque Nacional Galápagos de conformidad con la ley.

24. En este sentido, la Corte observa que no es competencia del Consejo de Gobierno de Galápagos la delimitación y actualización del área del Parque Nacional Galápagos, sino que esta le corresponde a la Autoridad Nacional Ambiental. La Ley de Gestión Ambiental vigente en ese momento señalaba expresamente que dicha competencia correspondía al ministerio del ramo.³
25. Cabe señalar que entre los argumentos de fondo, el accionante menciona también que la norma impugnada atenta contra el artículo 226 de la Constitución que dispone que “*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.*” A criterio del accionante dicha norma fue inobservada porque el Ministerio del Ambiente no tendría competencia para emitirla. Este argumento esgrimido por el accionante no corresponde a un elemento de fondo, sino más bien ataca a la forma, y conforme se ha visto en la normativa citada, no ha sido vulnerado pues el ministro del Ambiente tenía competencia para emitir dicha normativa.
26. Con base en lo expuesto, este Organismo concluye que la norma impugnada no es incompatible con los artículos 226 y 258 de la Constitución.

4.1.2 ¿Al emitir la norma impugnada se inobservaron los artículos 95 y 100 de la Constitución?

27. El accionante, de manera general, señala que la norma impugnada ha sido impuesta y “*carece en absoluto de los sustentos técnico-metodológicos, mucho menos de un proceso de socialización y consenso de zonificación que instaura.*” A criterio del accionante, esto vulneró el derecho a la participación del sector pesquero artesanal de Galápagos de conformidad con los artículos 95 y 100 de la Constitución.
28. El artículo 95 de la Constitución señala:

³ El artículo 8 de la Ley de Gestión Ambiental disponía que “*La autoridad ambiental nacional será ejercida por el Ministerio del ramo, que actuará como instancia rectora, coordinadora y reguladora del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental, sin perjuicio de las atribuciones que dentro del ámbito de sus competencias y conforme las leyes que las regulan, ejerzan otras instituciones del Estado.*” Actualmente, el artículo 23 del Código Orgánica del Ambiente señala: “*El Ministerio del Ambiente será la Autoridad Ambiental Nacional y en esa calidad le corresponde la rectoría, planificación, regulación, control, gestión y coordinación del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental.*”

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, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.

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.

29. En tanto que el artículo 100 de la Constitución establece que:

En todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos. La participación en estas instancias se ejerce para:

- 1. Elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía.*
- 2. Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo.*
- 3. Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos.*
- 4. Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social.*
- 5. Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación.*

Para el ejercicio de esta participación se organizarán audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía.

30. El accionante no identifica claramente qué aspecto de los artículos mencionados fueron inobservados, sino que de manera general afirma que el sector pesquero artesanal no habría participado en la zonificación que se adoptó mediante el artículo 3 del Acuerdo Ministerial y que este proceso tampoco habría respondido a un proceso técnico. Corresponde entonces verificar si el sector pesquero artesanal de Galápagos, habría ejercido su derecho a participar en esta decisión.

31. La entidad accionada remitió a esta Corte información entre la que se encuentra el Informe técnico No. 22015, valor ecológico de los sistemas marinos de Darwin y Wolf de la Reserva Marina de Galápagos, el cual, entre sus conclusiones establece que *“desde el punto de vista ecológico y económico, la creación de una gran área de uso no extractivo alrededor de Darwin y Wolf no solo protegería su biodiversidad en el largo plazo, sino que también proporcionaría mayores beneficios a la economía local, incluyendo la pesca artesanal, debido al efecto “desborde” o “spillover”(…) Por consiguiente , mayor protección marina puede beneficiar a todos los usuarios de la*

RMG, así como a las otras áreas del corredor marino del PET.”⁴ Esta información da cuenta también que se contó con información técnica para adoptar la decisión de modificar la zona de reserva, contrario a lo alegado por el accionante.

32. En ese mismo sentido, en la documentación aportada por el Ministerio del Ambiente se da cuenta que el proceso de esta nueva zonificación inició en el año 2014, y que habría contado con *“los insumos de 631 participantes en 55 talleres y 105 reuniones con líderes gremiales”* Además, se observa que conjuntamente con el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP) se estableció un proceso de participación con los miembros del sector pesquero⁵. De manera particular destaca la *“Hoja de acuerdos logrados entre Ministerios MAE-DPNG-CGREG y los Representantes de las Cooperativas de Pesca, para Trabajo en Conjunto para Proceso de Zonificación, Acuerdo de la Mesa de Pesca Artesanal en Galápagos”*, aprobada en Asamblea reunida en Puerto Baquerizo Moreno en la cual se verifica la participación de miembros y representantes del sector pesquero artesanal y los acuerdos a los que arribaron para continuar con la actividad en las áreas permitidas para tales efectos.⁶
33. En línea con lo señalado, se observa también que la disposición transitoria del Acuerdo Ministerial señala expresamente que *“el Ministerio del Ambiente, en un plazo de 90 días, determinará los mecanismos para la implementación de las peticiones aportadas en la mesa de acuerdos mantenida entre el sector Pesquero Artesanal de Galápagos y los representantes del Gobierno Nacional. Dichos acuerdos se encuentran en documento anexo, son parte integrante de este instrumento y adquieren vigencia partir de la suscripción de este último.”* De esta manera, se incorporó como

⁴ Informe técnico No. 22015, valor ecológico de los sistemas marinos de Darwin y Wolf de la Reserva Marina de Galápagos, pág. 11, fs. 64.

⁵ Lo indicado se observa que desde 2015 se inicia el proceso de participación conforme se da cuenta en el documento de manera particular en la siguiente documentación: Memorando de entendimiento llevado a cabo entre el Instituto Nacional de Pesca y el Sector Pesquero Artesanal de Galápagos para el desarrollo de la Propuesta de Investigación “Evaluación de artes de pesca experimentales para la captura sostenible de peces pelágicos grandes en la Reserva Marina de Galápagos; el Permiso de Investigación Científica para la evaluación de las artes de pesca experimentales para la captura sostenible de peces pelágicos grandes en la Reserva Marina de Galápagos; Copia Certificada de la hoja de acuerdos de la Primera Reunión del Comité de Muestreo del Proyecto “Evaluación de Artes de Pesca Experimental para la captura sostenible de peces pelágicos grandes en la Reserva Marina de Galápagos”, la Propuesta de Investigación “Evaluación de Artes de Pesca Experimental para la captura sostenible de peces pelágicos grandes en la Reserva Marina de Galápagos emitido por el MAGAP en colaboración con el Ministerio del Ambiente, Proyecto de Zonificación de las Áreas Protegidas de Galápagos, Zonas, Objetivos, Usos y Criterios de julio de 2015; la Hoja de acuerdos logrados entre Ministerios MAE-DPNG-CGREG y los Representantes de las Cooperativas de Pesca, para Trabajo en Conjunto para Proceso de Zonificación, Acuerdo de la Mesa de Pesca Artesanal en Galápagos, aprobado en Asamblea reunida en Puerto Baquerizo Moreno, el 17 de junio de 2016.

⁶ Según señala el Ministerio del Ambiente, el 05 de marzo de 2016, *“en una reunión que contó con la participación de los ministros del Ambiente, Daniel Ortega, de Turismo, Fernando Alvarado, y de Agricultura, Ganadería y Pesca, Javier Ponce, y del presidente del Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos, Eliecer Cruz, y las cuatro cooperativas de pescadores artesanales, se alcanzó un acuerdo para la nueva zonificación, que incluye un petitorio de los pescadores, de 53 puntos, que debe cumplirse a los 90 días después de llegar a este acuerdo.”*

parte de dicho Acuerdo Ministerial los acuerdos alcanzados previamente con el sector pesquero.

34. Con base en la documentación revisada, se observa que en el proceso de zonificación el sector pesquero artesanal ejerció su derecho a participar y, por tanto, no se determina que hayan sido inobservados los artículos 95 y 100 de la Constitución.

4.2 Control constitucional por el fondo

4.2.1 ¿El artículo 3 del Acuerdo Ministerial contradice las normas constitucionales sobre el derecho al trabajo alegadas por el accionante?

35. Respecto a los cargos sobre inconstitucionalidad de fondo del artículo 3 del Acuerdo Ministerial, el accionante señala que dicho artículo vulnera el derecho al trabajo de los pescadores artesanales de Galápagos, lo cual a su criterio contradice los artículos 33 y 325 de la Constitución. No se observa que en el argumento del accionante se especifique qué aspectos de las normas constitucionales han sido vulneradas por la norma impugnada. No obstante, la Corte procederá a examinar si la norma impugnada vulneró dichas normas constitucionales.
36. El artículo 33 de la Constitución señala: *“El trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado.”*
37. El artículo 325 de la Constitución señala: *“El Estado garantizará el derecho al trabajo. Se reconocen todas las modalidades de trabajo, en relación de dependencia o autónomas, con inclusión de labores de autosustento y cuidado humano; y como actores sociales productivos, a todas las trabajadoras y trabajadores.”*
38. El contenido de la norma impugnada establece diferentes tipos de zonas en función de la protección que requiere el ecosistema de Galápagos y establece también las coordenadas en las que se aplica cada una de estas zonas. Si bien la argumentación que esgrime el accionante no identifica con claridad cómo el contenido de este artículo del Acuerdo Ministerial contradice las normas constitucionales citadas, parecería apuntar a que en las zonas delimitadas se habría restringido la actividad pesquera y por tanto, serían incompatibles con las normas constitucionales sobre el derecho al trabajo alegadas.
39. Ahora bien, el artículo 258 de la Constitución establece expresamente que *“para la protección del distrito especial de Galápagos se limitarán los derechos de migración interna, **trabajo** o cualquier otra actividad pública o privada que pueda afectar al ambiente.”* (énfasis añadido) De tal manera, que la Constitución, atendiendo la particularidad de este ecosistema otorga prevalencia a su protección respecto de las

actividades humanas, como el trabajo (que incluye la actividad pesquera), la migración u otras que lo afecten.

40. Así, del examen de la norma impugnada se verifica que no en todas las zonas se restringe la actividad humana, esto ocurre únicamente en las denominadas zona de conservación y zona intangible, conforme la protección dispuesta por la Constitución. De tal suerte que no se desprende del contenido de la norma impugnada que haya una prohibición absoluta al derecho trabajo y en particular a la actividad pesquera que contravenga los preceptos constitucionales.
41. Por el contrario, de la información remitida por el Ministerio del Ambiente se desprende que en coordinación con el MAGAP se realizó un proceso participativo con el sector pesquero artesanal con la finalidad de coordinar esa actividad en función de la zonificación establecida en el artículo 3 del Acuerdo Ministerial. Dicho proceso participativo incluyó acuerdos sobre la actividad pesquera suscritos por las autoridades estatales con los representantes de dicho sector, en los cuales se contempla la continuidad de esa actividad acorde a las regulaciones de protección al ecosistema.⁷
42. Adicionalmente, como se ha constatado en párrafos anteriores, la disposición transitoria integró como parte del Acuerdo Ministerial, los acuerdos previos alcanzados con el sector pesquero. Así también se verifica que entre los anexos del Acuerdo Ministerial se incluye expresamente aspectos adicionales, tales como, el “Fortalecimiento a la comercialización de productos pesqueros a través de Certificación Sello de Origen y Marcas Certificada”, “Calendario Pesquero para 5 años en la RMG”, “Pesca de altura fuera de la RMG”, “Mesa de pesca”, “Identificación de las líneas de crédito para el sector pesquero artesanal de Galápagos”, entre otros, relacionados con este ámbito.
43. Además, la disposición transitoria quinta de dicho Acuerdo Ministerial estableció que “[l]a prohibición a la que hace referencia el artículo 1 del Acuerdo Ministerial No. 026-A publicado mediante Registro Oficial No. 760 del 23 de mayo de 2016 entrará en vigencia una vez que termine el plan adaptativo al que hace referencia la Disposición Transitoria Primera.” De tal suerte, que la prohibición de pesca en las zonas ampliadas no fue adoptada de inmediato sino que se contempló un tiempo de adaptación.
44. Es así que, no se verifica que la zonificación a la que hace referencia el artículo 3 del Acuerdo Ministerial contradiga las normas constitucionales sobre el derecho al trabajo, en el marco de la protección del ecosistema de Galápagos. Bajo estas

⁷ Este memorando de entendimiento es suscrito por el Instituto Nacional de Pesca y el Sector Pesquero Artesanal de Galápagos representado por el señor hDionisio Demetrio Zapata, presidente de la Cooperativa de Producción Pesquera Artesanal Galápagos “COPROPAG”, el señor Carlos Alberto Ricaurte Granda, presidente de la Cooperativa de Producción Pesquera de Productos del Mar, “COPESPROMAR”, Eduardo Rodolfo Abúndele Vélez, presidente de la Cooperativa de Producción Pesquera Artesanal, Horizontes de Isabela “COPAHISA” y el presidente de la Cooperativa de Producción Pesquera Artesanal San Cristóbal “COPESAN”, suscrito el 28 de noviembre 2016.

consideraciones, se descartan los cargos esgrimidos por el accionante respecto de la alegada incompatibilidad con los artículos 33 y 325 de la Constitución.

V. 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. 82-16-IN**.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 08 de diciembre de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL