

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

SENTENCIA:

95-20-IN/24	En el Caso No. 95-20-IN Se desestima la acción de inconstitucionalidad No. 95-20-IN	2
-------------	---	---



Sentencia 95-20-IN/24
Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes

Quito, D.M., 28 de noviembre de 2024

CASO 95-20-IN

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

SENTENCIA 95-20-IN/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de inconstitucionalidad presentada en contra del artículo 104 de la Ley Orgánica para el Desarrollo de la Acuicultura y Pesca. Esta Magistratura concluye que, en abstracto, la norma impugnada no es incompatible con los derechos de la naturaleza a la conservación y restauración, el principio de prevención y el derecho a desarrollar actividades económicas.

1. Antecedentes procesales

1. El 1 de octubre de 2020, Mariana Quijije Reyes, Margarita Demera Demera y Cleofe Walditudes Amaya Curo (“**accionantes**”) presentaron una acción pública de inconstitucionalidad, por el fondo, en contra del artículo 104 de la Ley Orgánica para el Desarrollo de la Acuicultura y Pesca (“**LODAP**”).
2. El 27 de noviembre de 2020, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la presente acción y dispuso correr traslado a la Asamblea Nacional (“**Asamblea**”) y a la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”) a fin de que intervengan y defiendan o impugnen la constitucionalidad de la norma demandada. También, le requirió a la Asamblea que remita los informes y demás documentos que dieron origen a la norma impugnada.
3. El 2 de febrero de 2024, la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes avocó conocimiento de la causa y dispuso que el presidente de la República, el presidente de la Asamblea y el procurador General del Estado intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la disposición demandada en el término de 15 días.
4. El 27 de febrero de 2024, la Asamblea y la Presidencia de la República dieron cumplimiento a lo solicitado en el párrafo precedente. Al día siguiente, la PGE atendió lo dispuesto por la jueza sustanciadora.

5. El 21 de junio de 2024, la jueza ponente convocó a una audiencia pública, la cual se llevó a cabo el 5 de julio de 2024. En aquella diligencia, compareció Mariana Quijije Reyes, en calidad de accionante, la Asamblea, la Presidencia de la República, el Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca (“MPCEIP”) y varios *amici curiae*.¹
6. En la causa, se han presentado varios *amici curiae*.²

2. Competencia

7. 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”).

3. Disposición cuya inconstitucionalidad se demanda

8. El artículo 104 de la LODAP (“**norma impugnada**”) establece lo siguiente:

Zona para Pesca Artesanal. *Declárese zona establecida para la pesca artesanal, la comprendida dentro de las ocho millas náuticas, lugar donde se realizan los procesos de reclutamiento de especies bioacuáticas, medidas desde la línea de bajamar a lo largo de la costa continental de Ecuador hacia el mar, exceptuándose la milla de reserva dispuesta en la presente Ley.*

Las coordenadas geográficas correspondientes y sus respectivos puntos de referencia serán establecidos mediante resoluciones ministeriales expedidas por el ente rector, en ellas se determinarán las pesquerías y artes de pesca permitidos, las áreas de reserva, las zonas denominadas coralitos y demás medidas de ordenamiento pesquero.

El ente rector sobre la base de evidencias científicas disponibles y de los resultados socioeconómicos de la actividad pesquera, según el tipo de pesquerías, los sistemas de ordenamiento pesquero, las cuotas de captura permisible, las temporadas y zonas de pesca, la regulación del esfuerzo pesquero, los métodos de pesca, las tallas mínimas de

¹ En la audiencia comparecieron en calidad de *amici curiae* Marianella Jaramillo, en calidad de asesora legal del Instituto Público de Investigación de Acuicultura y Pesca, Rafael Trujillo Bejarano, en calidad de director ejecutivo de la Cámara Nacional de Pesquería, Gabriela Cruz y Guillermo Morán, en representación de la Federación Nacional de Cooperativas Pesqueras Artesanales del Ecuador, Nelson Zambrano López, Hugo Echeverría Villagómez y Franklin Ormaza, estos últimos por sus propios y personales derechos.

² En calidad de *amicus curiae* presentaron escritos: Wellington Ramírez Castro y José Barreto Borbor, en calidad de presidente (e) y coordinador general (e) de la Pre Unión de Organizaciones Pesqueras Artesanales, Agrícolas y Afines de Puná, Wilman Macas Castillo, Mariana Benítez Cabrera, Carlos Robles Angulo, Olguer Prado Zambrano, Gabriela Cruz Salazar y Francisco Rites Avilés.

captura y demás normas que requieran la preservación y explotación racional de los recursos hidrobiológicos, *podrá incrementar esta zona más allá de las 8 millas náuticas, con el objetivo de precautelar la conservación de los recursos hidrobiológicos, sin embargo, no podrá reducirla.*

En esta zona, se prohíbe la actividad pesquera industria, exceptuándose la extracción del camarón pomada en las zonas denominadas corralitos y exclusivamente se permitirán las siguientes actividades:

Extracción o captura de peces, crustáceos y moluscos por parte de pescadores artesanales;
Actividades de maricultura artesanal, en las áreas que se asignen para ello; y,
Extracción de los recursos existentes bajo todas las modalidades de pesca, únicamente para fines científicos.

[Énfasis añadido].

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos de la acción y pretensión

9. Los accionantes solicitan que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad, por el fondo, del artículo 104 de la LODAP. A su criterio, esta disposición impugnada infringe las siguientes normas constitucionales: artículos 13, 14, 66, 71, 72, 73, 74, 281, 297, 334, 295, 296 y 400.
10. Los accionantes alegan que la norma impugnada resulta incompatible con el derecho a la conservación integral de la naturaleza “[...] al establecer una zona reservada y exclusiva para la pesca artesanal”. A su criterio, el establecimiento de una zona de 8 millas limita “al ente rector a establecer medidas de ordenamiento en dicha área, cuando el estado de los recursos lo ameriten, lo que incluye inclusive la actividad artesanal”. Asimismo, señalan que:

Una zonificación inflexible como la que establece el artículo 104 de la LODAP [...] no permite regular la extensión o millas permitidas sobre dicha zona [...] sobre la base de evidencia científica, lo que podría generar un desastre antropogénico, que dejaría como consecuencia la extinción de muchas especies.

11. Al referirse a la incompatibilidad de la norma impugnada con el derecho de la naturaleza a su restauración, los accionantes indican que la norma impugnada es “contrari[a] e incompatible con la obligación que tiene el Estado de aplicar medidas de precaución necesarias para evitar la extinción de especies, ya que la incorporación de dicho artículo fue realizada sin respetar los principios ambientales básicos”. A su criterio, esto resultaría especialmente grave porque se trata de un área geográfica “donde existen problemas ambientales agudos”. Después, señalan que el Estado debe

asegurar “los ciclos y funciones naturales, por medio de una normativa y regulación que tenga sustento técnico que respete la importancia de la pesca sostenible”,³ lo cual no se cumpliría a través de la norma impugnada.

12. Sobre este punto, añaden que “[e]l ente rector de la pesca y acuicultura, en coordinación con las entidades [...] competentes, es quien debe establecer la zonificación a través del Plan Nacional de Ordenamiento de Acuicultura y Pesca”. Insisten en que “no es recomendable establecer zonas de reservas [...] taxativas”, pues el millaje de la zonificación debería ser objeto de decisión de la autoridad competente en materia pesquera. Además, consideran que la zonificación de 8 millas náuticas carece de una fundamentación técnica.⁴ A su criterio, esto configuraría una potencial amenaza al ecosistema y medio marino pues la zona de 8 millas es un lugar “donde se realizan los procesos de reclutamiento de especies bioacuáticas”.⁵
13. Además, al referirse a su incompatibilidad con el principio de precaución y prevención, los accionantes cuestionan que la zonificación de 8 millas impide que la autoridad pesquera “tenga el control para proteger los recursos hidrobiológicos”. Después, describen las atribuciones del Instituto Público de Investigación de Acuicultura y

³ Para sustentar esta afirmación, los accionantes citan la publicación “*El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2018. Cumplir los objetivos de desarrollo sostenible*” emitida por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura sobre el Estado del Mundo de 2018. Al respecto, indican que la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (“FAO”) ha recomendado mantener ciertos niveles de peces en niveles de sub-explotación. Para ello, sería indispensable: i) adoptar un enfoque precautorio para proteger el ecosistema; ii) reducir la intensidad de pesca para restablecer poblaciones de peces cuando estas se consideren sobreexplotadas; iii) no sobreexplotar una población de peces. Estas recomendaciones estarían ligadas con la zonificación que debe establecerse, la misma que debe estar fundamentada en estudios científicos y ser vigilada a través de investigaciones periódicas, a fin de verificar que no se hayan generado impactos negativos en el ecosistema.

⁴ Los accionantes citan el oficio INP-INP-2020-0300-OF, de 28 de julio de 2020, emitido por el director general del Instituto Nacional de Pesca, el cual establece que “[e]l Instituto Público de Investigación de Acuicultura y Pesca [...] ha indicado en sus diferentes informes lo importante que es restringir el ingreso de las embarcaciones industriales a las 8 millas en el Golfo de Guayaquil y 7 millas desde la Puntilla de Santa Elena hasta Esmeraldas, así como limitar la actividad pesquera artesanal en dichas áreas, debido a que dentro de esas millas se realizan procesos biológicos importantes como es el desove y reclutamiento; por lo cual, proteger esas áreas permitirá que la actividad pesquera [...] sea sostenible [...]. Es necesario acotar que, al irse incrementando los conocimientos sobre la dinámica de las poblaciones y el estado de los recursos, y de darse el caso que nuevas evidencias indiquen que es necesario ampliar las millas para la recuperación paulatina de los recursos, al tener definido un millaje, esto no permitiría hacer los correctivos o cambios necesarios a favor de los recursos y por ende en beneficio de las comunidades pesqueras”. También, se refirieron a este aspecto en la audiencia pública convocada dentro de la presente causa.

⁵ Conforme a la definición proporcionada por la Presidencia de la República, a través del oficio MPCEIP-MPCEIP-2024-166-O, de 23 de febrero de 2024, el reclutamiento biológico se define como “la incorporación de un organismo hacia un periodo de vida definido dentro de un ciclo de vida de su población (Hixon & Webster, 2006). El reclutamiento implica incorporación. Con el surgimiento de nuevos organismos inicia el periodo de vida de las especies, ya que ingresan a sus poblaciones, dándose este proceso de reclutamiento biológico, que es importante para la supervivencia de las especies”.

Pesca⁶ y aseguran que, en caso de que emitiera un informe técnico en el que considere que la zonificación establecida en la norma impugnada debería ser reducida, este no podría ser aplicado.⁷ A su criterio, esto configuraría “una situación que pone potencialmente en riesgo el equilibrio de la naturaleza”.

14. Los accionantes señalan que la norma impugnada contraría la soberanía alimentaria y el derecho al ambiente sano porque “en el supuesto de que sea necesaria una intervención del ente rector dentro de las primeras 8 millas náuticas sería imposible a la autoridad tomar medidas conducentes a dicho objetivo”. Advierten que esto podría devenir en “insuficiencia y/o sobreprecios de alimentos” y que la norma impugnada es inconstitucional porque “podría generar una alteración a los ecosistemas, por ser una zonificación que no ha sido analizada, planificada o consultada”. También, cuestionan que el ente rector no tendría atribuciones para limitar las actividades de pesca artesanal en la zonificación establecida por la norma impugnada.
15. Finalmente, los accionantes indican que la norma es incompatible con el derecho a desarrollar actividades económicas. A su criterio, la norma impugnada limita el espacio marino en el que los barcos pesqueros clase I y II ejercen sus actividades⁸ y, en consecuencia, les obliga a “navegar por más tiempo y con mayores costos a sectores más alejados de la costa ecuatoriana”, a pesar de que, en principio, estarían autorizados a pescar especies que se encuentran a partir de la sexta milla.⁹ Los accionantes insisten

⁶ Los accionantes afirman que el Instituto Nacional Público de Investigación de Acuicultura y Pesca tiene las atribuciones de investigar, experimentar, recomendar mecanismos, medidas y sistemas adecuados al ente rector para el aprovechamiento sustentable y sostenible de los recursos hidrobiológicos, emitir informes técnicos y científicos de las investigaciones realizadas, los cuales serán vinculantes para el ente rector en materia de acuicultura y pesca, de conformidad con lo previsto en el artículo 18 de la LODAP.

⁷ Los accionantes, de forma ejemplificativa, citaron el informe emitido por el Instituto Nacional Público de Investigación de Acuicultura y Pesca, denominado “*Consideraciones técnicas para el manejo de la pesquería de peces pelágicos pequeños*” el cual establece la importancia de proteger las zonas de desove, comprendidas en las primeras millas náuticas. Este informe habría recomendado “extender la zona de protección y reserva hasta la milla 4 a lo largo de la costa ecuatoriana, debido a que representan áreas de desove, refugio, alimentación y crianza de los primeros estadíos de vida, con el fin de contribuir a la preservación de la biomasa de las poblaciones de adultos de todas las especies de peces que conforman la diversidad ictiológica del país”.

⁸ El Instituto Público de Investigación de Acuicultura y Pesca ha establecido que la flota cerquera-costera se encuentra dividida en cuatro clases, según su tonelaje de registro neto (“TRN”): i) los barcos clase I tienen un TRN de 1 a 35, y pertenecen a armadores independientes que pescan cerca de la costa; y, ii) los barcos clase II, III y IV pertenecen a empresas que tienen mayor autonomía y redes más altas (40-100 metros) y tienen un TRN de 36 a 70, 71 a 105 y mayor a 106, respectivamente, los cuales emprenden actividades pesqueras a partir de la octava milla náutica.

⁹ Para ilustrar su argumento, los accionantes citan el Informe del Instituto Público de Investigación de Acuicultura y Pesca (“IPIAP”), de 2017, sobre los “*Aspectos Biológicos – Pesqueros de las Principales Especies de Pelágicos Pequeños durante Mayo – Diciembre 2016*”. A través de este informe, la institución recomendó “prohibir durante todo el año de la pesca de pelágicos pequeños en las zonas de reproducción y primeros estadíos de crecimiento”. También, sugirió que los barcos clase I y II realicen las actividades de extracción pesquera de la siguiente forma: i) a partir de las seis millas náuticas desde la provincia de

que la norma impugnada no cuenta con una justificación técnica para determinar la zonificación de 8 millas para la realización de la pesca artesanal.

4.2. Argumentos de los accionados

4.2.1. Argumentos de la Asamblea

16. La Asamblea, en su informe, sostiene que uno de los objetivos de la norma impugnada radica en “coadyuvar a que se generen acciones puntuales sobre toda la cadena de producción del sector pesquero”. A continuación, indica que el Estado debe dar cumplimiento a las normas internacionales que rigen en la materia, una de ellas es la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (“CONVEMAR”). La CONVEMAR le obliga al Estado ecuatoriano a “acoger las propuestas y requerimientos a fin de que los diferentes artes de pesca sean aprobados y el Ecuador no sea objeto de llamados de atención o procesos de suspensión de licencias o permisos para la comercialización y exportación de producto”.
17. Al referirse a la pesca artesanal, señala que los recursos hidrobiológicos utilizados en esta actividad constituyen “fuentes de riqueza necesarias para garantizar la soberanía alimentaria de la población”. Por lo tanto, se requiere generar normativa que se adecúe a los principios y disposiciones constitucionales, cuyo objeto sea velar por el manejo sustentable y sostenible de los recursos.
18. En la audiencia, la Asamblea indicó que el objetivo del artículo 104 de la LODAP es emprender acciones puntuales para velar por la cadena de actividades del sector pesquero y fortalecerla adecuada aplicación de la política pública para garantizar la soberanía alimentaria. En su juicio, la demanda presentada no contendría un argumento claro que permita constatar que la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma ayudaría a proteger los derechos de la naturaleza. En contraposición, enfatizó que la reducción del millaje tendría como consecuencia la sobreexplotación de los recursos. En virtud de lo expuesto, consideró que esta limitación habría sido implementada a fin de reducir la explotación de recursos hidrobiológicos en esta zona.
19. A continuación, determinó que la zonificación de 8 millas contribuye a que el Estado cumpla su obligación prevista en el artículo 73 de la Constitución, relativa a establecer

Esmeraldas hasta la Península de Santa Elea; y, ii) en el Golfo de Guayaquil a partir de las 8 millas náuticas. Después, los accionantes citan el informe de la misma institución, titulado “*Análisis Espacial de la Pesquería de Peces Pelágicos Pequeños a partir de la Sexta Milla*” por el cual se recomendó “permitir el ingreso de las embarcaciones a partir de la milla seis (6) desde la Puntilla Santa Elena hasta Esmeraldas para que realicen actividad pesquera”.

y adoptar medidas de precaución y restricción que puedan devenir en la afectación a especies o ciclos naturales. También, le permitiría garantizar la soberanía alimentaria, conforme a lo establecido en el artículo 281 de la Norma Suprema.

20. Con relación a los argumentos sobre la presunta incompatibilidad de la norma impugnada con el derecho a desarrollar actividades económicas, estableció que su ejercicio se encuentra condicionado a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental. Alegó que esta Corte, en la sentencia 47-15-IN/21, habría determinado que este derecho puede ser limitado, a fin de evitar que se cometan abusos en contra de la naturaleza. Consideró que el “núcleo esencial” de ese derecho radicaría en que no se admiten impactos ambientales desmedidos para alcanzar el desarrollo.
21. Finalmente, precisó que el espíritu del legislador, el desarrollar la norma impugnada, radicó en adoptar medidas que favorezcan al sector pesquero artesanal, que permitan generar empleo y desarrollar políticas de pesca y acuicultura responsables. Por lo tanto, solicitó que esta Corte rechace la demanda presentada.

4.2.2. Argumentos de la Presidencia de la República

22. La Presidencia de la República, en su informe y en la audiencia, enfatizó que la segmentación de la zona limitada a 8 millas destinadas, exclusivamente, para la pesca artesanal guarda conformidad con la Constitución y los tratados internacionales ratificados por Ecuador, como la Convención para la conservación y ordenación de los recursos pesqueros de alta mar del Océano Pacífico Sur y la CONVEMAR. Ambas convenciones, le imponen al Estado ecuatoriano la obligación de adoptar medidas de protección y preservación de los medios marinos, a fin de – por ejemplo – prevenir, reducir y controlar la contaminación, realizar programas de vigilancia y evaluación ambiental y mitigar los efectos de la contaminación provocada por las actividades pesqueras. Por lo que, el objeto de la norma sería proteger un ecosistema marino, el más cercano al continente y, además, proteger el medio ambiente.
23. A continuación, se refirió al oficio MPCEIP-MPCEIP-2024-0166-O, de 23 de febrero de 2024, suscrito por el ministro de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca (s). Señala que, en el país, uno de los principales recursos pesqueros son los peces pelágicos pequeños. Por ello, a partir de 1981, el entonces Instituto Nacional de Pesca (“INP”) comenzó a darle seguimiento a los desembarques y a las condiciones biológicas de los recursos en la costa continental ecuatoriana. Desde 1990 hasta la actualidad, el INP habría desarrollado siete campañas de investigación hidroacústica para estimar “la composición, distribución y abundancia de las principales especies de peces pelágicos pequeños”. Como resultado de estas campañas, se habría arribado a la

conclusión de que era necesario mantener la zonificación de 8 millas destinada para la pesca artesanal, pues aquello ya habría sido establecido desde el Acuerdo Ministerial 2305, de 15 de agosto de 1984.

24. En ese marco, la última campaña de investigación, realizada por el INP concluyó que el 88.5% de la biomasa de peces pelágicos pequeños se ubicó a partir de la octava milla náutica. Por su parte, de la milla 6 a 8, el porcentaje habría sido de 5.9% y de la milla 4 a 6 del 4.1.%. Por ello, los pescadores artesanales habrían comenzado a realizar cambios técnicos en sus embarcaciones para salir a faenas de pesca a distancias más lejanas. En consecuencia, la norma impugnada no sería incompatible con los derechos de la naturaleza.
25. Asimismo, puntualizó que la eliminación de la norma impugnada ocasionaría que la pesca industrial realice sus actividades en la zonificación de 8 millas. En virtud de que este tipo de pesca utiliza “artefactos tecnificados” para detectar y extraer los peces, aquello constituiría un riesgo para los derechos de la naturaleza dado que “a mayor aprovechamiento de los recursos pesqueros, menor tiempo para la recuperación de las poblaciones y su supervivencia”. También, señaló que la norma impugnada permite proteger a las especies marinas no comerciales – como ballenas, tortugas marinas, entre otras – que habitan en las costas ecuatorianas.
26. En esa línea, adujo que, si se elimina la norma impugnada del ordenamiento jurídico, el ente rector deberá tomar medidas más fuertes para garantizar la soberanía alimentaria, tales como períodos de veda más amplios y el cierre de pesquerías. En su juicio, la pesca artesanal sería la actividad que “en mayor porcentaje provee las necesidades de consumo nacional”.
27. En este sentido, indicó que la Constitución dispone que los artesanos, las microempresas y las pequeñas empresas cuenten con un régimen preferencial y que proteja su producción, a fin de alcanzar el desarrollo sustentable. Por ello, la medida adoptada a través de la norma impugnada constituiría una política para proteger al sector de la pesca artesanal, que estaría en una situación de desventaja respecto de los pescadores industriales. Asimismo, esta medida cumpliría el propósito de proteger una zona en la que no se pueden realizar actividades extractivas en gran escala, lo cual coadyuvaría a tutelar los derechos de la naturaleza.

4.2.3. Argumentos del MPCEIP, en calidad de tercero interesado

28. El MPCEIP, en la audiencia, indicó que se trata del ente rector a nivel nacional respecto de las industrias pesquera y acuícola. Para tal efecto, precisó que tiene la competencia

de adoptar medidas de control pesquero, así como de vigilancia en todo el mar territorial, lo cual incluiría a la pesquería artesanal e industrial.

29. En esta línea, señaló que, para realizar las actividades de control pesquero, las embarcaciones son monitoreadas de forma satelital. Aquello le permitiría observar, por ejemplo, si una embarcación del sector pesquero industrial realiza actividades de esa naturaleza en la zonificación destinada exclusivamente para la pesca artesanal, lo cual – además – consumaría la infracción prevista en el artículo 214 literal e) de la LODAP. Afirma que, en total, el MPCEIP habría iniciado 269 procesos administrativos por infracciones cometidas por embarcaciones del sector pesquero industrial, que habrían realizado actividades en la zona de 8 millas destinada para la pesca artesanal.
30. Asimismo, indicó que, para realizar la extracción y captura de las especies, el sector pesquero industrial emplea artes de pesca más abrasivos, en comparación a los utilizados por el artesanal; por ejemplo, para capturar peces pelágicos pequeños las embarcaciones pesqueras industriales usan la red de cerco. Aquello devendría en que los procesos reproductivos y de recuperación de los peces pelágicos pequeños se tarden más; inclusive, podría tener como consecuencia la extinción de especies, pues en las primeras millas contadas desde el perfil costanero se encontraría una cantidad considerable de peces pelágicos pequeños en etapa juvenil, que no serían aptos para la pesca industrial.
31. Considera que, si el sector pesquero industrial realizara actividades extractivas dentro de las ocho millas náuticas, se afectaría el proceso de reclutamiento de los peces pelágicos pequeños, lo que incidiría en sus ciclos vitales. Además, al tener la posibilidad de extraer especies dentro de este millaje, se generaría una incidencia en un ecosistema donde habitan especies no comerciales, como ballenas, tortugas marinas, tiburones, entre otros.
32. Finalmente, indicó que el MPCEIP sí cuenta con competencias para preservar y conservar los ciclos de vida marina en las 8 millas. Al respecto, identificó que la norma impugnada impide que se disminuya la zona destinada para la actividad pesquera artesanal, con el objetivo de proteger el proceso de reclutamiento de los peces pelágicos pequeños, así como los ecosistemas y las especies que no son susceptibles de captura.
33. Aquello, no impide que el Ministerio adopte acciones específicas para restringir las actividades de la pesca artesanal en esa zonificación, cuando la protección de los recursos naturales lo requiera. Por ejemplo, precisó que se trata del ente encargado de

emitir permisos pesqueros, a fin de autorizar las artes o sistemas de pesca que las embarcaciones puedan utilizar. Por su parte, indicó que el artículo 14 numeral 6 de la LODAP le permitiría zonificar los espacios del perfil costero nacional sobre la realización de actividades acuícolas y pesqueras; inclusive, podría establecer mayores limitaciones dentro de las 8 millas náuticas.

5. Planteamiento de los problemas jurídicos

- 34.** El artículo 79 numeral 5 del literal b) de la LOGJCC establece que las demandas de inconstitucionalidad deben contener “[a]rgumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa”; de forma que los accionantes están obligados a cumplir con cierta carga argumentativa que permita a esta Corte realizar un pronunciamiento en el marco del control abstracto de constitucionalidad. En el mismo sentido, el artículo 91 numeral 2 literal c) de la LOGJCC establece que la sentencia de control abstracto debe contener la “[r]esolución de los problemas jurídicos, que deberá tener en cuenta todos los argumentos expuestos por las partes involucradas en el proceso”.
- 35.** Como se refirió en el acápite precedente, los accionantes cuestionan la constitucionalidad del artículo 104 de la LODAP que declara “zona establecida para la pesca artesanal la comprendida dentro de las ocho millas náuticas”. A su criterio, la norma impugnada sería incompatible con distintos artículos de la Constitución.
- 36.** Esta Magistratura observa que los accionantes consideran que la norma impugnada contraviene los siguientes artículos de la Constitución: 13, 14, 66, 71, 72, 73, 74, 281, 297, 334, 395, 396 y 400. No obstante, de los argumentos expuestos en la demanda, esta Corte evidencia que, en principio, solo han expuesto un argumento claro y específico respecto de la presunta incompatibilidad de la norma impugnada con los artículos 72, 73, 74 y 66 numeral 15 de la Constitución, que consagran los derechos de la naturaleza a su conservación integral y restauración, el principio de precaución y prevención y el derecho a desarrollar actividades económicas, respectivamente. Por lo tanto, esta Corte no encuentra razones para cuestionar la presunción de constitucionalidad de la norma impugnada con relación al resto de normas constitucionales que fueron alegadas como infringidas en el acto de proposición.
- 37.** Esta Corte advierte que los accionantes argumentan que la norma impugnada sería incompatible con la soberanía alimentaria y el derecho al medio ambiente sano. A su criterio, la incompatibilidad se produciría porque el ente rector en materia pesquera no podría adoptar medidas para intervenir en las primeras ocho millas náuticas, lo cual podría producir “insuficiencia y/o sobreprecios de alimentos”. No obstante, este

Organismo no encuentra que esta posibilidad comprenda un cargo específico para considerar una incompatibilidad de la norma impugnada con la Constitución. Al contrario, el argumento se enfoca en cuestionar – de forma general – un efecto que la norma impugnada presuntamente podría generar, según la presunción de los accionantes. Por lo tanto, y dado que no proporcionan un argumento pertinente y certero, de conformidad con el artículo 79 de la LOGJCC, esta Corte no analizará esta presunta incompatibilidad.

38. Por otro lado, este Organismo observa que los argumentos de los accionantes se encaminan a cuestionar que la zonificación de ocho millas establecida para el sector pesquero artesanal, habría sido adoptada aun cuando existiría certeza científica sobre los efectos nocivos que generaría la pesca artesanal. Aquello, guarda relación con el principio de prevención. Por otro lado, los accionantes no han proporcionado argumentos relativos a por qué la norma impugnada sería incompatible con el principio de precaución. Por lo tanto, no se planteará un problema jurídico sobre este último aspecto.
39. Bajo estas consideraciones, toda vez que los accionantes consideran que la norma impugnada es incompatible con los derechos de la naturaleza a la conservación integral, a la restauración, el principio de prevención y el derecho a desarrollar actividades económicas, esta Corte formula los siguientes problemas jurídicos:

¿La zonificación de 8 millas destinada para el sector pesquero artesanal, establecida en el artículo 104 de la LODAP, es incompatible con los derechos de la naturaleza a la conservación integral y a la restauración?

¿La zonificación de 8 millas destinada para el sector pesquero artesanal, establecida en el artículo 104 de la LODAP, es incompatible con el principio de prevención?

¿La zonificación de 8 millas destinada para el sector pesquero artesanal, establecida en el artículo 104 de la LODAP, es incompatible con el derecho a desarrollar actividades económicas?

6. Resolución de los problemas jurídicos

6.1. Primer problema jurídico: ¿La zonificación de 8 millas destinada para el sector pesquero artesanal, establecida en el artículo 104 de la LODAP, es incompatible con los derechos de la naturaleza al respeto integral a su existencia y a la restauración?

40. La Constitución en su artículo 10 reconoce que la naturaleza es un sujeto de derechos. Esta Corte ha señalado que la naturaleza está conformada por “un conjunto interrelacionado, interdependiente e indivisible de elementos bióticos y abióticos (ecosistemas)”;¹⁰ que esta constituye una comunidad de vida y que todos los elementos que la componen, incluidos la especie humana, están vinculados y cumplen una función o un rol. Sus propiedades surgen de “las interrelaciones con el resto de elementos y funcionan como una red”.¹¹ Por eso, cuando un elemento de la naturaleza sufre una afectación, se altera el funcionamiento del sistema en su integralidad. Así, cuando el sistema cambia, también afecta cada uno de sus elementos.¹²
41. En este sentido, la naturaleza como un todo, y cada uno de sus componentes sistémicos que actúan interrelacionadamente al permitir la existencia, mantenimiento y regeneración de los ciclos vitales, la estructura, las funciones y los procesos evolutivos, están reconocidos y protegidos por la Constitución.¹³
42. La mayor parte de la superficie del planeta Tierra –en la actualidad, aproximadamente el 70.8%- está cubierta por océanos y mares. Los ecosistemas marino-costeros son altamente dinámicos y están interconectados por una red de corrientes superficiales y profundas. Su salud ayuda “en los esfuerzos de adaptación al cambio climático y mitigación de sus efectos”,¹⁴ lo que contribuye a que sean fundamentales para “el funcionamiento saludable del planeta”.¹⁵

¹⁰ CCE, sentencia 22-18-IN/21, 8 de septiembre de 2021, párr. 26.

¹¹ *Ibíd.*, párr. 27.

¹² CCE, sentencia 22-18-IN/21, 8 de septiembre de 2021, párr. 27.

¹³ *Ibíd.*, párr. 27.

¹⁴ ODS 14 (Vida Submarina), Objetivos de Desarrollo Sostenible. Disponible en: https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wp-content/uploads/sites/3/2016/10/14_Spanish_Why_it_Matters.pdf

¹⁵ La directora de la secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, de la Organización de las Naciones Unidas, ha destacado que los océanos y la vida que estos contienen suministra la mitad del oxígeno que respiramos y, anualmente, llegan a absorber el 26% de las emisiones antropógenas de dióxido de carbono emitidas a la atmósfera. En similar sentido, Corinne Le Quere, *et al.* *Global carbon Budget 2015*. (Earth System Science Data, 2015).

43. Los países de América Latina y el Caribe se encuentran entre los más ricos del mundo en biodiversidad.¹⁶ Allí se encuentran las áreas biológicamente más diversas del mundo, incluyendo los ecosistemas marino-costeros.¹⁷
44. Ecuador tiene una alta diversidad de tipos de ecosistemas marino-costeros. En el territorio marino costero del país se pueden encontrar 24 de los 27 ecosistemas reconocidos a nivel mundial; entre ellos destacan las playas, bahías, esteros, lagunas costeras y costas rocosas.¹⁸ Estos ecosistemas, a su vez, son el hábitat de seres vivos que se encuentran interrelacionados.
45. El artículo 406 de la Constitución caracteriza a los ecosistemas marinos-costeros como “ecosistemas frágiles y amenazados”, en lo que el Estado debe regular “la conservación, manejo y uso sustentable, recuperación, y limitaciones de dominio”. La disposición final del Código Orgánico del Ambiente determina que la zona marino-costera constituye la unidad geográfica conformada por una franja terrestre y el espacio acuático marino adyacente comprende el territorio en el que existen ecosistemas marino-costeros.
46. En anteriores ocasiones, esta Corte Constitucional ha reconocido expresamente como titulares de derechos a ecosistemas o elementos específicos de la naturaleza.¹⁹ Al respecto, ha establecido que el reconocimiento jurisdiccional de un ecosistema o de sus elementos podría contribuir a determinar con mayor precisión “las obligaciones que se derivan de la titularidad de derechos en las situaciones concretas”.²⁰ No obstante, la Corte también ha recalcado que “el reconocimiento jurisdiccional de ecosistemas o elementos específicos en los casos concretos no significa que los sujetos no declarados judicialmente carezcan de protección o que sea necesario el

¹⁶ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Disponible en: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/Latin-America-and-the-Caribbean---A-Biodiversity-Superpower--Policy_Brief_SPANISH.pdf

¹⁷ A. Bovarnick, F. Alpizar y C. Schnell. *The Importance of Biodiversity and Ecosystems in Economic Growth and Equity in Latin America and Caribbean: An Economic Valuation of Ecosystem. Latin America and Caribbean: A Biodiversity Superpower*. (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York, 2010).

¹⁸ Nikita Gabor. *Un océano inexplorado: las especies marinas del Ecuador*. (Revista Desafío, 2002).

¹⁹ Por ejemplo, en la sentencia 22-18-IN/21, la Corte Constitucional reconoció que el manglar, al ser un tipo de ecosistema, tiene ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos, y al igual que otros ecosistemas como páramos, humedales, bosques, cuencas hidrográficas, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia. En la sentencia 1185-20-JP/21, la Corte Constitucional identificó que los ríos son titulares de derechos de la naturaleza y que pertenecen a un ecosistema mayor, que puede ser identificado como cuenca hidrográfica. En la sentencia 253-20-JH/22, la Corte Constitucional indicó que los animales son sujetos de derechos que se encuentran protegidos por los derechos de la naturaleza.

²⁰ *Ibíd.*, párr. 36.

reconocimiento judicial de cada ecosistema” para que su titularidad de derechos sea eficaz.²¹

47. Por ejemplo, en la sentencia 22-18-IN/21, la Corte Constitucional reconoció que “el ecosistema del manglar requiere y demanda una protección especial”.²² Principalmente, consideró que los ecosistemas de manglares contribuyen a mitigar el cambio climático global por su capacidad de absorción de carbono,²³ su eficiencia en contra de los tsunamis²⁴; señaló además, que constituyen fuentes de alimento para los seres humanos y hábitats productivos y valiosos para la tierra,²⁵ y evidenció su valor para la cultura costeña.²⁶
48. Por las consideraciones expuestas, esta Corte considera adecuado concluir que, para efectos de proteger de forma eficaz a los ecosistemas marino-costeros, los elementos y las relaciones sistémicas que permiten y proporcionan las condiciones necesarias para sostener su equilibrio ecológico, estos ecosistemas son titulares de los derechos reconocidos a la naturaleza y, por lo tanto, son sujetos de protección constitucional. Los ecosistemas marino-costeros tienen un valor intrínseco y cada uno de sus elementos cumple un rol individual que, a su vez, coadyuva a su preservación como un todo. En consecuencia, es necesario que se adopten medidas para garantizar, de forma amplia, sus procesos vitales.
49. Esta protección resulta indispensable no solo por los recursos naturales que estos ecosistemas proveen – como alimentos, medicinas y biocombustibles-. La protección de sus componentes bióticos y abióticos resulta primordial a fin de reconocer el rol protagónico de los ecosistemas marinos-costeros para mitigar los efectos del cambio climático y velar por que la explotación de sus recursos se realice atendiendo a las necesidades económicas, sociales y medio ambientales de las personas, de una manera responsable y sustentable. Por lo tanto, tienen derecho a “que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos”.
50. Este Organismo no puede dejar de observar la interdependencia que existe entre el derecho de los ecosistemas marinos-costeros de respeto integral a su existencia y la regeneración de los ciclos vitales de las especies que habitan en ellos con su equilibrio ecológico, así como con la vida en armonía con la naturaleza. En esta línea, la

²¹ *Ibíd.*, párr. 42.

²² CCE, sentencia 22-18-IN/21, 8 de septiembre de 2021, párr. 22.

²³ *Ibíd.*, párr. 13.

²⁴ *Ibíd.*, párr. 14.

²⁵ *Ibíd.*, párr. 15 y 16.

²⁶ *Ibíd.*, párr. 20.

protección de estos ecosistemas no solo resulta fundamental a fin de preservar un espacio para la reproducción y desarrollo de los elementos que habitan en ellos. Al contrario, la justificación de esta protección radica en el compromiso de “construir una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza [...]”.²⁷ Aquello, implica la posibilidad de limitar actividades antrópicas con el objetivo de velar por el equilibrio de las cadenas tróficas.

- 51.** A continuación, esta Magistratura analizará si la norma impugnada, al establecer una zonificación de ocho millas náuticas para la pesca artesanal, es incompatible o no los derechos de los ecosistemas marinos-costeros, al respeto integral a su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos, y a la restauración, consagrados en los artículos 71 y 72 de la Constitución, respectivamente, por imposibilitar que el ente rector adopte acciones dentro de este millaje para tutelar los derechos indicados.
- 52.** Los accionantes cuestionan que la norma impugnada es incompatible con los derechos de la naturaleza consagrados en el artículo 71 y 72 de la Constitución, dado que carece de una justificación técnica. Específicamente, cuestionan que la zonificación de 8 millas destinada exclusivamente para la pesca artesanal, por su inamovilidad, impediría que el ente rector establezca limitaciones a la actividad pesquera en este espacio a fin de preservar los recursos hidrobiológicos.
- 53.** En este orden de ideas, la CONVEMAR le impone al Estado ecuatoriano obligaciones a fin de proteger y preservar el medio marino. Para alcanzar tal fin, la mencionada Convención dispone que los Estados deben emprender acciones necesarias “para prevenir reducir y controlar la contaminación del medio marino procedente de cualquier fuente, utilizando a estos efectos los medios más viables de que dispongan y en la medida de sus posibilidades”.²⁸
- 54.** Este Organismo evidencia que las actividades pesqueras se encuentran permitidas por mandato constitucional. No obstante, su realización se encuentra supeditada a las regulaciones que emitan los órganos competentes, a fin de evitar que se generen impactos desmedidos en los ecosistemas marinos-costeros y, consecuentemente, se vulneren sus derechos constitucionales al respeto integral y a la conservación.
- 55.** Los ecosistemas marinos-costeros son titulares de los derechos reconocidos a la naturaleza. Esta protección, al igual que otros derechos constitucionales, encuentra sus límites. La propia Constitución prevé la posibilidad de que se realicen actividades

²⁷ Constitución, preámbulo.

²⁸ CONVEMAR, artículo 194.

pesqueras. Sin embargo, estas deben estar reguladas para que sean sostenibles y respeten los ciclos, funciones, estructuras y procesos evolutivos de los ecosistemas marino-costeros, así como su conservación y restauración, a fin de velar por los derechos de la naturaleza y el equilibrio de las cadenas tróficas. De ahí que se establezcan tipos de pesca, espacios para realizarla y zonas de conservación de acuerdo con las características de dichos ecosistemas.

56. Al respecto, esta Corte observa que la zonificación de 8 millas destinada para la pesca artesanal constituye el área del ecosistema marino en el que los peces pelágicos pequeños emprenden las etapas de desove²⁹ y reclutamiento.³⁰ Por lo tanto, el objeto de esta limitación radica en permitir que estas especies desarrollen sus primeros estadíos de vida.³¹ También, pretende proteger otros elementos de los ecosistemas marino-costeros, entre ellos los factores bióticos no comerciables, tales como ballenas, tortugas marinas, tiburones, mantarrayas, corales, entre otras,³² así como el deber

²⁹ Conforme a la FAO, en el ciclo de reproducción de los peces, el desove constituye el momento en el cual los machos liberan sus huevos y espermatozoides a fin de fecundar a las hembras. Ver, https://www.fao.org/fishery/static/FAO_Training/FAO_Training/General/x6709s/x6709s09.htm.

³⁰ La FAO define al proceso de reclutamiento de los peces como aquel momento del ciclo vital en el que “los peces jóvenes entran en el área explotada y tienen la posibilidad de entrar en contacto con los artes de pesca”.

³¹ Mediante escrito de 12 de julio de 2024, la Presidencia de la República presentó documentación dentro de la presente causa, para la valoración de la jueza ponente. Entre ella se encuentra, el “Pronunciamiento Subsecretaría de Recursos Pesqueros 8 millas de Reserva para la Pesca Artesanal”. El informe del Instituto Nacional de Pesca relativo a las *Consideraciones Técnicas para el Manejo de la Pesquería de Peces Pelágicos Pequeños* señala que: “proteger las primeras millas náuticas, sitios donde ingresan estas especies para desovar, buscar refugio y crecer es de suma importancia con la finalidad de poder contar con nuevos reclutas que entrarán a formar parte de la biomasa explotable y así asegurar la sostenibilidad de los recursos. Cabe indicar que es justo en estas millas, una parte de la flota pesquera (Clase I, II y rizos) realiza su actividad extractiva capturando individuos juveniles, evitando el ingreso de nuevos individuos a la población explotable, ocasionando en un futuro cercano el colapso de los recursos que forman parte de las principales pesquerías del país”. Asimismo, a través del Alcance a Informe Técnico de Centro de Monitoreo Satelital en referencia al Criterio Técnico dentro de la causa 95-20-IN, de 3 de junio de 2024, proporcionado por el MPCEIP, se constató “una marcada diferencia entre las capturas realizadas dentro de las ocho millas y fuera de ella, esto debido a que mientras más cerca de la costa se capturan especies juveniles y con mayor variedad de especies pelágicas y no pelágicas; en tanto que en la pesca oceánica se capturan una o dos especies por lance, siendo una pesca más selectiva”. Asimismo, a través del oficio MPCEIP-MPCEIP-2024-0166-O, de 23 de febrero de 2024, elaborado por el MPCEIP – lo cual también fue desarrollado en la audiencia celebrada dentro de la presente causa – se constató que el IPIAP ha realizado un total de 7 campañas de investigación, que permitieron efectuar un análisis científico de que, dado que en las primeras 8 millas se realizan los procesos de reclutamiento y desove de los peces pelágicos pequeños, el sector pesquero industrial no debería realizar actividades en esta zonificación. También, en la audiencia convocada dentro de la presente causa, el biólogo Nelson Zambrano, en calidad de *amicus curiae*, explicó que la zonificación de 8 millas es importante para la conservación y perpetuidad de las especies marinas, incluyendo los peces pelágicos pequeños. Este espacio funge como una zona de refugio para peces y otros organismos en sus etapas de reproducción, larvaria, juvenil y adulta. También, permite la exportación de organismos marinos al resto del ecosistema. Por lo tanto, sin la protección de las 8 millas, el crecimiento de los peces pelágicos pequeños y de otros elementos de los ecosistemas se verían “seriamente afectados”.

³² Ver, informe de descargo presentado por la Presidencia de la República, de 27 de febrero de 2024.

constitucional de vivir en armonía con la naturaleza que permite limitar actividades antrópicas a fin de velar por el equilibrio de las cadenas tróficas.

- 57.** Además, este Organismo observa que el artículo 14 de la LODAP establece atribuciones al MPCEIP. En esta línea, el ente rector en materia pesquera se encuentra facultado a:

(6) Zonificar los espacios que conforman el perfil costanero nacional y aguas jurisdiccionales para el ejercicio de las actividades acuícolas y pesqueras, en articulación con entidades competentes en la materia y los sectores involucrados, excepto en los espacios del Sistema Nacional de Áreas Protegidas reguladas por la Autoridad Ambiental Nacional;

(18) Velar por el repoblamiento de los recursos hidrobiológicos mayormente explotados, garantizando la recuperación de las especies nativas en las comunidades pesqueras [...].

- 58.** Para tal efecto, el MPCEIP, conforme a las facultades legales conferidas por la LODAP, tiene la atribución de establecer períodos de veda y zonas no autorizadas para la extracción de recursos en el área marina con el objetivo de garantizar la sostenibilidad y proteger los recursos del mar. Asimismo, la norma impugnada le permite al ente rector incrementar la zonificación de 8 millas náuticas, a fin de proteger los ecosistemas marino-costeros cuando, a partir de la base científica existente, lo considere pertinente. De este modo, el MPCEIP podría, aumentar la zonificación de 8 millas, con lo cual la pesca artesanal podría también aprovechar el aumento del millaje. Pero no puede reducir las 8 millas porque esto implicaría que, en esta zonificación destinada exclusivamente para la pesca artesanal, se puedan realizar actividades de pesca industrial. Aquello permitiría la explotación, a gran escala, de poblaciones de peces pelágicos pequeños en desarrollo, así como la captura incidental de especies no comerciales. Adicionalmente, el MPCEIP, para precautelar la conservación de las especies marinas, también puede, de acuerdo con sus atribuciones, vedar la pesca incluso en el millaje señalado y fijar las áreas de reserva que estime adecuadas conforme a los estudios técnicos disponibles.

- 59.** Asimismo, este Organismo observa que el legislador, sobre la base de la evidencia científica disponible,³³ implementó una zonificación de 8 millas destinada para la pesca artesanal.

³³ Particularmente, se tomaron en consideración las campañas de investigación hidroacústica emprendidas por el IPIAP, a fin de estimar la composición, distribución y abundancia de las principales especies de peces pelágicos pequeños presentes en aguas ecuatorianas, así como sus resultados correspondientes. Asimismo, para el efecto, se tuvo en cuenta que, en el año 2019, previo a la expedición de la LODAP, se verificó que la biomasa de peces pelágicos pequeños disminuyó en un 27%. Por lo que resulta necesario adoptar una medida, a través de una norma legal, que impida que el sector pesquero industrial realice actividades

- 60.** Por lo tanto, esta Corte estima que la zonificación de 8 millas marinas para la pesca artesanal, establecida en el artículo 104 de la LODAP, no es incompatible con lo dispuesto en los artículos 71 y 72, de la Constitución. Contrario a lo afirmado por los accionantes, el MPCEIP sí tiene atribuciones para proteger, dentro de la zonificación de 8 millas náuticas, a los ecosistemas marino-costeros cuando, “sobre la base de evidencias científicas disponibles”- conforme a lo establecido en el mismo artículo 104 de la LODAP-, se deban emprender acciones conducentes a tal efecto. Para ello, tiene la facultad de implementar períodos de veda e incrementar las millas que componen la zonificación destinada exclusivamente para la pesca artesanal.
- 61.** La implementación de estas medidas permite que las actividades de pesca artesanal realizadas dentro de la zonificación indicada se encuentren supeditadas a velar por el respeto y la restauración de los ecosistemas marino-costeros, sobre la base de la evidencia científica disponible. Por lo tanto, aún dentro de la zonificación de 8 millas, el ente rector cuenta con atribuciones para restringir las actividades pesqueras artesanales en aras de velar por el respeto integral y la conservación de los ecosistemas marino-costeros.
- 62.** Además, el mismo artículo dispone que la entidad competente- en este caso el MPCEIP – emita las resoluciones ministeriales que establezcan “las pesquerías y artes de pesca permitidos, las áreas de reserva, las zonas determinadas corralitos y demás medidas de ordenamiento pesquero”. Asimismo, le faculta a que, sobre la base de evidencias científicas y los resultados socioeconómicos de la actividad pesquera, el tipo de pesquerías, los sistemas de ordenamiento pesquero, las cuotas de captura permisible, las temporadas y zonas de pesca, la regulación del esfuerzo pesquero, los métodos de pesca, las tallas mínimas de captura y “demás normas que requieran la preservación y explotación racional de recursos hidrobiológicos”, incremente la zona más allá de las ocho millas náuticas.
- 63.** Bajo esta consideración, la autoridad competente, al emitir las resoluciones correspondientes, tiene la obligación de garantizar que las actividades pesqueras en esta zona no vulneren los derechos de este ecosistema. Por lo tanto, debe realizar un ejercicio estricto al verificar el cumplimiento de requisitos constitucionales, legales e infralegales y anticipar la responsabilidad que podría implicar la emisión de directrices que impliquen vulneraciones de derechos constitucionales por no haber adoptado las previsiones necesarias.

extractivas. A través de la campaña investigativa de 27 de enero de 2024, se verificó que la biomasa de estas especies aumentó.

64. Esta Corte observa que la zonificación de ocho millas náuticas para la pesca artesanal, establecida en la norma impugnada, en abstracto, no es incompatible con los derechos de los ecosistemas marinos-costeros al respeto integral a su existencia y a la restauración. La prohibición de que el sector pesquero industrial realice actividades extractivas en esta zonificación permite que los peces pelágicos pequeños desarrollen sus primeros estadios de vida, lo cual también coadyuva a su protección como un elemento de estos ecosistemas. Lo anterior, guarda armonía con la obligación de proteger los derechos de la naturaleza a partir de las normas constitucionales, en concordancia con las disposiciones previstas en la CONVEMAR.³⁴
65. También, la norma impugnada protege el desarrollo de otras especies, que no son comercializables. Al respecto, este Organismo constata que la zonificación establecida por el artículo 104 de la LODAP no le exime al ente rector en la materia – MPCEIP – que adopte medidas para restringir las actividades de pesca artesanal en la zonificación de 8 millas, cuando existan circunstancias que ameriten su implementación. Por lo tanto, la norma impugnada no resulta incompatible con los derechos indicados.

6.2. Segundo problema jurídico: ¿La zonificación de 8 millas destinada para el sector pesquero artesanal, establecida en el artículo 104 de la LODAP, es incompatible con el principio de prevención?

66. El artículo 73 de la Constitución establece que “[e]l Estado aplicará 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 normales”.
67. Por su parte, el artículo 313 de la Constitución dispone que “[e]l Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia”.
68. Esta Corte ha entendido que este principio de prevención opera de la siguiente forma: “si existe riesgo potencial de daño grave e irreversible al medio ambiente y certidumbre científica al respecto, entonces deben tomarse medidas conducentes para prevenir, mitigar o cesar el daño”.³⁵

³⁴ Ver, por ejemplo, artículo 192 de la COINVEMAR que dispone que “los Estados tienen la obligación de proteger y preservar el medio marino”.

³⁵ CCE, sentencia 122-21-IN/24, 27 de junio de 2024, párr. 60.

69. Los accionantes cuestionan que la norma impugnada sería incompatible el mencionado principio pues impediría que el ente rector adopte medidas para proteger los recursos hidrobiológicos dentro de las 8 millas destinadas para la pesca artesanal. Asimismo, aseguran que, si el IPIAP emitiera un informe que recomendara reducir la zonificación destinada para la pesca artesanal, este criterio no podría ser aplicado.
70. Añaden que la imposibilidad del ente rector de intervenir en la zonificación de 8 millas destinada para la pesca artesanal resultaría incompatible con los principios de prevención y precaución. También, aseguran que la implementación de la zonificación fue adoptada por la Asamblea sin que intermedie evidencia científica ni criterios técnicos para el efecto.
71. Como base de su alegación, citan el oficio INP-INP-2020-0300-OF, de 28 de julio de 2020, emitido por el director general del entonces Instituto Nacional de Pesca – actual IPIAP - el cual habría recomendado:

[...] restringir el ingreso de las embarcaciones industriales a las 8 millas o en el Golfo de Guayaquil y 6 millas desde la Puntilla de Santa Elena hasta Esmeraldas, así como limitar la actividad pesquera artesanal en dichas áreas, debido a que dentro de esas millas se realizan procesos biológicos importantes como es el desove y reclutamiento [...].

72. Esta Corte observa que la misma norma impugnada por los accionantes, le faculta al MPCEIP a que “sobre la base de evidencias científicas disponibles y de los resultados socioeconómicos de la actividad pesquera” incremente la zona más allá de las 8 millas náuticas “con el objetivo de precautelar la conservación de los recursos hidrobiológicos”. La norma impugnada contiene una prohibición que impide la reducción de la zonificación de 8 millas destinada para la pesca artesanal. Corresponde que este Organismo verifique si la norma impugnada contraviene el principio indicado.
73. Esta Corte no puede dejar de observar que, para precautelar los derechos de los ecosistemas marinos-costeros, el ente rector cuenta con la facultad de incrementar la zonificación. También, tiene la posibilidad de implementar restricciones y adoptar sanciones – tales como implementar períodos de veda, localizar boyas en el mar e iniciar procesos administrativos sancionadores por la realización de actividades pesqueras en zonas prohibidas –³⁶ ante la detección de afectaciones en los ecosistemas

³⁶ Por ejemplo, el numeral 2 del artículo 14 de la LODAP le faculta al ente rector a “formular los planes, programas y proyectos que se deriven de la política acuícola y pesquera nacional”. Para tal efecto, puede implementar medidas para restringir la actividad pesquera, como el establecimiento de períodos de veda, la colocación de boyas marinas, entre otros. Además, conforme el numeral 6 artículo 14 de la LODAP, el ente rector puede “zonificar los espacios que conforman el perfil costero nacional y aguas jurisdiccionales para el ejercicio de las actividades acuícolas y pesqueras”. El numeral 25 del mencionado artículo, le otorga la atribución de “ejercer la facultad sancionadora administrativa conforme a lo establecido en la presente

marino-costeros o de que el sector pesquero industrial emprenda actividades en la zonificación destinada para la pesca artesanal.

74. Las medidas que restrinjan las actividades pesqueras deben adoptarse con base en evidencias científicas. Para tal efecto, el artículo 117 de la LODAP dispone que la investigación científica en materia pesquera estará a cargo de un ente de investigación – el IPIAP - conforme al Plan Anual de Investigación en Acuicultura y Pesca. En este sentido, el rol de este organismo es fundamental a fin de que el ente rector cuente con información científica para ampliar la zonificación de 8 millas destinada para la pesca artesanal o, en su defecto, restringir la realización de actividades pesqueras en el área indicada.
75. Por este motivo, el IPIAP, también, debe desarrollar informes científico técnicos a fin de que el MPCEIP asigne cuotas de pesca en función de la biomasa³⁷ disponible correspondiente al tipo de pesquería,³⁸ conceda cupos a las embarcaciones pesqueras,³⁹ autorice la captura y/o investigación en nuevas pesquerías,⁴⁰ entre otros. Es por ello que los informes del IPIAP, conforme a lo dispuesto por el artículo 161 de la LODAP, constituyen uno de los medios de seguimiento, control y vigilancia a la actividad pesquera que pueden ser utilizados por el ente rector a fin de adoptar medidas que restrinjan las actividades pesqueras – independientemente de su tipo – con el objetivo de proteger los ecosistemas marino-costeros y los recursos hidrobiológicos.
76. Este Organismo observa que, sobre la base de las investigaciones emprendidas por el IPIAP desde 1990 hasta la actualidad, el legislador resolvió establecer una zonificación de 8 millas destinada para la pesca artesanal que no pueda ser reducida. Esta zonificación ha estado vigente desde 1984, conforme lo disponía el entonces vigente Acuerdo Ministerial 2305 expedido por el Ministerio de Recursos Naturales y Energéticos y se ha reproducido en el texto legal vigente actualmente. El establecimiento de esta zonificación, además, se produjo en función de los resultados de campañas investigativas y los informes desarrollados por el IPIAP.⁴¹

Ley, reglamento y demás normas aplicables” ante la comisión de las infracciones establecidas en la Sección I del Capítulo IV de la LODAP. Por otro lado, el artículo 99 de la LODAP le faculta al ente rector a conceder autorizaciones excepcionales en período de veda.

³⁷ La FAO define a la biomasa como “el peso vivo o peso total de la materia viva en una superficie determinada”. Ver: <https://www.fao.org/4/ac594s/AC594S06.htm>

³⁸ LODAP, artículo 141.

³⁹ *Ibíd.*, artículo 142.

⁴⁰ *Ibíd.*, artículo 143

⁴¹ El IPIAP, desde 1990, ha realizado campañas de investigación hidroacústica para estimar la composición, distribución y abundancia de las principales especies de peces pelágicos pequeños presentes en aguas ecuatorianas. En la primera campaña, se estimó un total de 2.4 millones de toneladas de especímenes distribuidos en la costa ecuatoriana. El Golfo de Guayaquil fue la zona con mayor biomasa dado que se registraron cerca de 1.2 millones de toneladas. En la segunda campaña se verificó un mayor volumen de

77. Precisamente, a través de la campaña de investigación realizada por el IPIAP del 6 al 23 de marzo de 2019 – antes de la expedición de la norma impugnada- se arribó a la conclusión de que la biomasa estimada de peces pelágicos pequeños disminuyó en, aproximadamente, un 27% en relación al año previo. Por ello, conforme lo afirmó la representación de la Presidencia de la República, resultaba imperioso adoptar una medida – a través de una norma de rango legal – que permita proteger los procesos evolutivos de los peces pelágicos pequeños.
78. El 27 de enero de 2024, el IPIAP realizó la última campaña investigativa, mediante la cual constató que fuera de las 8 millas destinadas para la pesca artesanal, la biomasa de peces pelágicos pequeños aumentó. Por lo que, la zonificación de 8 millas adoptada por la norma impugnada coadyuvó al incremento de especímenes de peces pelágicos pequeños.
79. En consecuencia, este Organismo observa que, si el IPIAP recomendara reducir la zonificación de 8 millas destinadas para la pesca artesanal, esta medida no podría ser

cardúmenes. En la tercera campaña se verificó que existía una mayor cantidad de peces pelágicos pequeños en los alrededores de la Isla Santa Clara, frente a Playas, Chanduy y por San Lorenzo de Manabí. El 92% de la biomasa de peces pelágicos pequeños fue localizada fuera de las 8 millas. No obstante, la biomasa estimada de peces pelágicos pequeños registró un descenso del 27%. En la cuarta campaña se registró que la mayor cantidad de peces pelágicos pequeños se encontraba alrededor de la Isla Santa Clara, frente a Playas, en la Puntilla de Santa Elena, Bajo Copé y frente a Palmar. El 68% de la biomasa fue localizada fuera de las 8 millas. Entre la milla 6 a 8 se localizó el 25%, entre la milla 4 a 6 el 2% y en la milla 0 a 4 el 6% de peces pelágicos pequeños. Esto se debía a que cerca de la costa se capturan especies juveniles y con mayor variedad de especies pelágicas y no pelágicas. Por su parte, en la pesca oceánica se capturan una o dos especies por lance, por lo que se trata de una pesca más selectiva. En la quinta campaña, se verificó que, los lances de pesca alejados de la costa, estuvieron compuestos de peces pelágicos pequeños y otros que no pertenecían a esta clasificación. En los lances de pesca alejados de la costa, si bien se capturaron especies que no pertenecían a peces pelágicos pequeños, el porcentaje fue menor. En la sexta campaña se realizaron estudios de biomasa, abundancia y distribución de las principales especies de peces pelágicos pequeños. En la séptima campaña, se verificó que el 88.5% de la biomasa de peces pelágicos pequeños se encontraba a partir de la milla 8. No obstante, en la época de reclutamiento, la mayor parte de los peces estaban cercanos a la costa. La mayoría de especies de peces pelágicos pequeños se estaba reproduciendo antes de alcanzar la talla calculada para cada especie. Los pescadores artesanales habrían realizado cambios técnicos en sus embarcaciones para adaptarse a las nuevas condiciones y salir a faenas de pesca a distancias más lejanas. Existían embarcaciones industriales que operaban dentro de las 8 millas náuticas que abarcaban “toda la columna de agua, capturando organismos de hábitat pelágicos e inclusive demersales y en ocasiones crustáceos, causando un fuerte impacto para la renovación de los recursos de interés comercial, afectando las diferentes pesquerías que dependen de ello”. En la audiencia realizada dentro de la presente causa, la Presidencia de la República se refirió a la importancia científica de las campañas investigativas realizadas por el IPIAP. Al respecto, precisó que la campaña realizada en el año 2019 – previo a la expedición de la LODAP – se verificó que la biomasa de peces pelágicos pequeños disminuyó en un 27%. Por lo que era necesario adoptar una medida, a través de una norma de rango legal, que impida que el sector pesquero industrial realice actividades extractivas. En la campaña investigativa celebrada el 27 de enero de 2024, se verificó que la biomasa de estas especies aumentó. Por lo que la zonificación implementada permitió consolidar una política que proteja al medio ambiente.

implementada por el ente rector. No obstante, conforme se constató *supra*, el MPCEIP cuenta con una serie de atribuciones para restringir las actividades pesqueras, incluida la pesca artesanal, con el objetivo de proteger los ecosistemas marino-costeros y los recursos hidrobiológicos. Estas medidas deben ser implementadas sobre la base de la información científica producida por el IPIAP.

80. Asimismo, esta Corte observa que la zonificación de 8 millas destinada para el sector pesquero artesanal, contrario a lo afirmado por los accionantes, fue adoptada sobre la base de las recomendaciones científicas emitidas por el IPIAP. Por lo que, al adoptar esta zonificación, el órgano legislativo reconoció un potencial daño grave a la biomasa de peces pelágicos pequeños sobre la base de la evidencia científica disponible, conforme a las investigaciones efectuadas por el ente investigador en la materia. Al haber adoptado esta medida, contrario a lo afirmado por los accionantes, la medida optó por mitigar los efectos del daño.
81. La norma impugnada no es contraria al principio de prevención. La zonificación de 8 millas destinada para la pesca artesanal fue adoptada en base a estudios científicos realizados por el IPIAP, a través de sus campañas investigativas. Estos resultados evidenciaron la necesidad de adoptar la zonificación de 8 millas náuticas destinada para la pesca artesanal para proteger los procesos de desove y reclutamiento de los peces pelágicos. Asimismo, coadyuva a la protección de especies no comerciales, a fin de que no sean capturadas incidentalmente.
82. Por lo tanto, esta Corte tampoco observa que existan razones justificadas para cuestionar la constitucionalidad de las 8 millas destinadas para la realización de actividades pesqueras artesanales. En consecuencia, advierte que, en abstracto, el establecimiento de la zonificación de 8 millas destinada para la pesca artesanal no es incompatible con el principio de prevención.

6.3. Tercer problema jurídico: ¿La zonificación de 8 millas destinada para el sector pesquero artesanal, establecida en el artículo 104 de la LODAP, es incompatible con el derecho a desarrollar actividades económicas?

83. El artículo 66 numeral 15 de la Constitución establece que “se reconoce y garantizará a las personas el derecho a desarrollar actividades económicas, en forma individual o colectiva, conforme a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental”.
84. La Corte Constitucional ha determinado que este derecho “permite a la población efectuar actividades para generar ganancia en su beneficio, que finalmente le permitirá

tener una vida digna”.⁴² Asimismo, ha entendido que este derecho se configura como “una forma de reconocimiento de la capacidad organizadora del ser humano de los diferentes insumos y factores de la economía, de su aptitud para disponer y emprender individual y colectivamente”.⁴³

- 85.** Por tratarse de un derecho de libertad, debe ser ejercido sin injerencias arbitrarias por parte del Estado, de tal forma que las personas puedan determinar el destino y función que le dan a sus bienes y actividades.⁴⁴ No obstante, la Constitución establece que el ejercicio del derecho a desarrollar actividades económicas no es absoluto. Se encuentra sujeto a limitaciones de índole social, ambiental y, particularmente, a provisiones de orden público que, por su propia naturaleza, requieren la intervención del Estado.⁴⁵
- 86.** En consecuencia, el derecho a desarrollar actividades económicas puede ser limitado o regulado, a fin de evitar que se cometan abusos, por ejemplo, en contra de los trabajadores o de la naturaleza.⁴⁶ Es así como esta Magistratura ha reconocido que el derecho a desarrollar actividades económicas no permite “los impactos ambientales desmedidos, so pretexto del ejercicio empresarial”.⁴⁷
- 87.** En su demanda, los accionantes cuestionan que la norma impugnada sería incompatible con el derecho a desarrollar actividades económicas. En su juicio, esta limitaría el espacio marino en el que los barcos pesqueros clase I y II realizan actividades pesqueras. Por lo que se verían obligados a navegar por más tiempo y con mayores costos a zonas más alejadas de la costa ecuatoriana a pesar de que – en principio – también estarían autorizados a pescar especies que se encuentren a partir de la sexta milla náutica. Añaden que la zonificación de 8 millas destinada para la pesca artesanal carecería de sustento técnico.
- 88.** A la luz de lo expuesto, le corresponde a esta Corte determinar si el establecimiento de una zonificación de ocho millas náuticas para la pesca artesanal contraría el derecho a desarrollar actividades económicas para la pesca en barcos clase I y II y, en consecuencia, resulta desproporcional. Para ello, procederá a examinar la medida a partir del test de proporcionalidad a través de sus cuatro elementos, de conformidad

⁴² CCE, sentencia 001-18-SEP-CC, caso 0332-12-EP, 3 de enero de 2019, pág. 26.

⁴³ CCE, sentencia 47-15-IN/21, 10 de marzo de 2021, párr. 85.

⁴⁴ *Ibíd.*, párr. 59.

⁴⁵ CCE, sentencia 14-14-IN/21, 7 de julio de 2021, párr. 32. En similar sentido, CCE, sentencia 57-17-IN/23, 28 de junio de 2023, párr. 88.

⁴⁶ CCE, sentencia 47-15-IN/21, 10 de marzo de 2021, párr. 86.

⁴⁷ *Ibíd.*

con lo previsto en el artículo 3 numeral 2 de la LOGJCC: a) fin constitucionalmente válido; b) idoneidad; c) necesidad; y, d) proporcionalidad propiamente dicha.⁴⁸

89. Para el efecto, este Organismo analizará los mencionados criterios a partir de los parámetros fijados en la sentencia 253-20-JH/22:

Así las cosas, desde esta visión, el uso de los recursos de la Naturaleza es legítimo y constitucional, siempre que: (i) tenga por objetivo ‘garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir’, sin poner en riesgo el buen vivir de generaciones futuras – idoneidad –; (ii) los métodos, acciones y herramientas empleadas sean las menos lesivas y provoquen el mínimo impacto ambiental posible – necesidad –; y, (iii) cuanto mayor sea el grado de la no satisfacción o de afectación de la naturaleza, tanto mayor tiene que ser la importancia de la satisfacción del régimen del buen vivir – proporcionalidad.⁴⁹

A) Fin constitucionalmente válido

90. Como se ha indicado, en este caso concreto, los accionantes cuestionan la constitucionalidad de la norma impugnada por considerar que el establecimiento de una zonificación de ocho millas náuticas para la pesca artesanal es incompatible con el derecho a desarrollar actividades económicas de quienes realizan pesca industrial. Esta Corte constatará si esta restricción resulta proporcional en atención a las limitaciones constitucionales al derecho a desarrollar actividades económicas, específicamente en lo concerniente al principio de responsabilidad social y ambiental.
91. Conforme a lo indicado en la sección precedente, el derecho a desarrollar actividades económicas no es absoluto. Es la propia Constitución la que establece que el ejercicio de este derecho debe armonizarse con los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental. Bajo esta premisa, y en aras de que el derecho a desarrollar actividades económicas no produzca un desequilibrio con el medio ambiente, el legislador tiene la facultad de establecer condiciones y límites que permitan la convivencia de todos los derechos.⁵⁰ Esta limitación debe, también, orientarse a cumplir los fines previstos en la Constitución, entre ellos “impulsar la producción, transformación agroalimentaria y pesquera de las pequeñas y medianas unidades de producción”, conforme a lo establecido en el numeral 1 del artículo 281 de la Constitución.

⁴⁸ El artículo 3 numeral 2 de la LOGJCC establece que: “Cuando existan contradicciones entre principios o normas, y no sea posible resolverlas a través de las reglas de solución de antinomias, se aplicará el principio de proporcionalidad. Para tal efecto, se verificará que la medida en cuestión proteja un fin constitucionalmente válido, que sea idónea, necesaria para garantizarlo, y que exista un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional”.

⁴⁹ CCE, sentencia 253-20-JH/22, 27 de enero de 2022, párr. 62.

⁵⁰ CCE, dictamen 3-23-OP/24, 5 de enero de 2024, párr. 76.

- 92.** La Constitución establece que una de las obligaciones del Estado radica en garantizar que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiados de forma permanente. Para ello, a través de las entidades competentes, el Estado debe impulsar la producción y la transformación pesquera de las pequeñas y medianas unidades de producción, comunitarias y de la economía social y solidaria.⁵¹ Asimismo, debe adoptar políticas que protejan al sector pesquero nacional.⁵²
- 93.** De igual forma, al establecer la zonificación indicada, se tomó en consideración que, en aquella área, los peces pelágicos pequeños desarrollan sus primeros estadíos de vida. En este sentido, la norma impugnada tiene por objeto permitir que estas especies se desarrollen hasta que alcancen una talla madura. Aquello, además, permitiría velar por la sostenibilidad de los peces pelágicos pequeños en los ecosistemas marino-costeros, a fin de evitar la sobreexplotación de las especies y que exista una reducción perjudicial de especímenes.
- 94.** La norma impugnada, también, permitiría reducir la posibilidad de la pesca incidental. El legislador, al implementar la imposibilidad de que el sector pesquero industrial realice actividades en las 8 millas náuticas, habría tenido el objetivo de impedir que se capturen especies que no son objeto de la pesca para su comercialización y que habitan en zonas aledañas a las costas.⁵³
- 95.** De lo anotado en líneas anteriores, esta Corte observa que el establecimiento de la zonificación de 8 millas para la pesca artesanal persigue distintos fines constitucionalmente válidos. En primer lugar, adopta una medida para permitir que los pescadores artesanales realicen sus actividades en un sector más cercano al perfil costanero ecuatoriano, a fin de garantizar los derechos bioconexos y el modelo de economía popular que desarrollan los pescadores artesanales. El deber del Estado de adoptar medidas que tengan por objeto proteger al modelo popular y solidario del sector pesquero artesanal se encuentra contemplado en el artículo 281 numeral 1 de la Constitución.
- 96.** Asimismo, la norma impugnada tiene por objeto tutelar los derechos de la naturaleza al respeto integral a su existencia y a la restauración, consagrados en los artículos 71 y 72 de la Constitución. A través de su adopción, el legislador pretendió implementar

⁵¹ Constitución, artículo 281 numeral 1.

⁵² *Ibíd.*, numeral 3.

⁵³ Ver, informe de descargo presentado por la Presidencia de la República, de 27 de febrero de 2024.

una medida que proteja los ciclos vitales de los peces pelágicos pequeños, de tal manera que se garantice el equilibrio ecológico del sistema.

- 97.** La norma impugnada también tiene por objeto proteger a las especies no comerciales, tales como tortugas marinas, tiburones ballena, corales, entre otros.⁵⁴ Por lo tanto, la prohibición de que los pescadores industriales realicen actividades extractivas en las 8 millas, no solo protegería los ciclos vitales de los peces pelágicos pequeños, sino también de otras especies. Aquello coadyuva, también, a proteger los derechos de los ecosistemas marino-costeros, consagrados en los artículos 71 y 72 de la Constitución.
- 98.** Por lo expuesto, la zonificación de 8 millas destinada exclusivamente para la pesca artesanal constituye una limitación a las actividades antrópicas que, por las técnicas y la intensidad de las actividades emprendidas por el sector pesquero industrial, ponen en riesgo el equilibrio ecológico de los ecosistemas marino-costeros y sus derechos. No obstante, aquello no implica que el ente rector no deba adoptar medidas para proteger a los factores bióticos y abióticos que se encuentren en los ecosistemas marino-costeros. Por lo tanto, se verifica el primer requisito del test de proporcionalidad, en virtud de que la norma impugnada persigue fines previstos en la Constitución.

B) Idoneidad

- 99.** Este Organismo ha señalado que la idoneidad “implica que la medida tomada sea adecuada para cumplir el fin constitucional. La restricción de un derecho debe ser un medio que contribuya a alcanzar el fin constitucional. En consecuencia, una medida no es idónea si es que no contribuye de forma alguna al fin constitucional”.⁵⁵ En el contexto específico del uso de los recursos de la naturaleza, esta Magistratura ha entendido que una medida es idónea cuando garantiza la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir, sin que se ponga en riesgo el buen vivir de las generaciones futuras.⁵⁶
- 100.** Conforme a lo indicado en los párrafos precedentes, el Estado debe adoptar medidas para impulsar la pesca artesanal, conforme a lo dispuesto por el artículo 281 numeral 1 de la Constitución. Asimismo, debe emprender acciones para proteger a los ecosistemas marinos y, consecuentemente, a la naturaleza.

⁵⁴ *Ibíd.*

⁵⁵ CCE, sentencia 11-18-CN/19, 12 de junio de 2019, párr. 110.

⁵⁶ CCE, sentencia 253-20-JH/22, 27 de enero de 2022, párr. 62.

- 101.**En este sentido, la norma impugnada establece una medida para proteger al sector pesquero artesanal y permitir que realicen las actividades pesqueras en un área más cercana al perfil costanero. Para ello, el legislador, conforme a lo alegado en la audiencia dentro de la presente causa, tomó en consideración la infraestructura de sus embarcaciones y los medios que tienen a su disposición para realizar las actividades pesqueras artesanales, en comparación al del sector pesquero artesanal.
- 102.**Asimismo, la zonificación indicada establece una protección tanto para los peces pelágicos pequeños, como a las especies no comerciales que habitan en la mencionada zonificación a fin de que no puedan ser capturadas por el sector pesquero industrial. Lo anterior, a su vez, permite garantizar la sostenibilidad de los recursos hidrobiológicos y garantizar sus ciclos vitales, con el objetivo de posibilitar el buen vivir.
- 103.**Para tal efecto, este Organismo constata, en similar sentido a lo manifestado en el acápite precedente, que existe evidencia científica que permite, razonablemente, llegar a tales conclusiones. El IPIAP, desde 1990 hasta la actualidad, emprendió distintas campañas de investigación hidroacústica para determinar la composición, distribución y abundancia de las principales especies de peces pelágicos pequeños en aguas ecuatorianas.⁵⁷
- 104.**A través de la campaña realizada por el IPIAP del 6 al 23 de marzo de 2019, previo a que se emita la norma impugnada, se determinó que la biomasa de peces pelágicos

⁵⁷ En similar sentido que la nota al pie 42 *supra*, se observa que, en total, se han realizado 7 campañas de investigación. En la primera, se concluyó que existía un total de 2.4 millones de toneladas de peces pelágicos pequeños en la costa ecuatoriana. En la segunda, se verificó un mayor número de cardúmenes. En la tercera, se constató que existía una mayor cantidad de peces pelágicos pequeños en los alrededores de la Isla Santa Clara, frente a Playas, Chanduy y por San Lorenzo de Manabí. El 92% de la biomasa de peces pelágicos pequeños fue localizada fuera de las 8 millas. No obstante, registró un descenso del 27%. En la cuarta campaña, se registró la mayor cantidad de peces pelágicos pequeños que se encontraba alrededor de la Isla Santa Clara, frente a Playas, en la Puntilla de Santa Elena, Bajo Copé y frente a Palmar. El 68% de la biomasa fue localizada fuera de las 8 millas. En la quinta campaña, se verificó que, los lances de pesca alejados de la costa, estuvieron compuestos de peces pelágicos pequeños y otros que no pertenecían a esta clasificación. En los lances de pesca alejados de la costa, si bien se capturaron especies que no pertenecían a peces pelágicos pequeños, el porcentaje fue menor. En la sexta campaña se realizaron estudios de biomasa, abundancia y distribución de las principales especies de peces pelágicos pequeños. En la séptima campaña, se verificó que el 88.5% de la biomasa de peces pelágicos pequeños se encontraba a partir de la milla 8. No obstante, en la época de reclutamiento, la mayor parte de los peces estaban cercanos a la costa. La mayoría de especies de peces pelágicos pequeños se estaba reproduciendo antes de alcanzar la talla calculada para cada especie. Los pescadores artesanales habrían realizado cambios técnicos en sus embarcaciones para adaptarse a las nuevas condiciones y salir a faenas de pesca a distancias más lejanas. Existían embarcaciones industriales que operaban dentro de las 8 millas náuticas que abarcaban “toda la columna de agua, capturando organismos de hábitat pelágicos e inclusive demersales y en ocasiones crustáceos, causando un fuerte impacto para la renovación de los recursos de interés comercial, afectando las diferentes pesquerías que dependen de ello”.

pequeños disminuyó en un 27%, aproximadamente. Por ello se debía adoptar una medida que permita proteger los procesos evolutivos de los peces pelágicos pequeños.

105. A través de la séptima campaña investigativa, realizada el 27 de enero de 2024, el IPIAP verificó que la biomasa de peces pelágicos pequeños amentó. Por lo que la norma impugnada contribuyó a que la cantidad de peces pelágicos pequeños aumente.

106. En consecuencia, la zonificación de ocho millas destinada exclusivamente para la pesca artesanal permite: i) que los peces pelágicos pequeños que habitan en ella realicen sus procesos evolutivos, sin que sean capturados por embarcaciones pesqueras industriales; ii) que el sector artesanal realice actividades pesqueras en un millaje más cercano al perfil costanero; iii) que se disminuya la posibilidad de que el sector pesquero industrial incurra en pesca incidental, al capturar especies que no son susceptibles de pesca, ni de comercialización, lo cual afectaría la sostenibilidad de sus ecosistemas. Por las consideraciones expuestas, y debido a que la zonificación de 8 millas destinada para la pesca artesanal es apta para alcanzar los fines constitucionales identificados, esta cumple con el requisito de idoneidad.

C) Necesidad

107. Con relación al criterio de necesidad, este Organismo ha señalado que:

La medida escogida tiene que ser, entre todas las posibles a tomar, la menos gravosa para el ejercicio de derechos, la que provoque el menor daño posible para lograr el fin constitucional, la mejor alternativa entre las disponibles. La necesidad obliga a enumerar las medidas existentes para cumplir el fin y compararlas; de este modo, hay medidas que siendo idóneas pueden no ser necesarias.⁵⁸

108. Esta Corte ha entendido que el uso de recursos de la naturaleza cumple con este parámetro cuando “los métodos, acciones y herramientas empleadas sean las menos lesivas y provoquen el mínimo impacto ambiental posible”.⁵⁹

109. Del análisis efectuado, esta Corte observa que la Asamblea no advirtió la existencia de otras posibles medidas que permitan alcanzar los fines constitucionales identificados, en igual o mayor medida en la que lo logra la norma impugnada. Los accionantes, por su parte, tampoco justificaron qué medidas menos lesivas podrían adoptarse, a fin de satisfacer, en la misma medida, los fines constitucionalmente válidos.

⁵⁸ *Ibíd.*, párr. 112.

⁵⁹ CCE, sentencia 253-20-JH/22, 27 de enero de 2022, párr. 62.

110. Además, esta Magistratura verifica que el artículo 104 de la LODAP no restringe – absolutamente – que el sector pesquero artesanal realice actividades extractivas. Por otro lado, permite que efectúe estas acciones en el espacio marítimo en el que, conforme a los informes del MPCEIP, se concentra la mayor parte de biomasa de los peces pelágicos pequeños que han alcanzado la talla y madurez suficiente para ser capturados. De igual manera, la misma LODAP le otorga al ente rector atribuciones para restringir la actividad pesquera en el millaje indicado – tales como el establecimiento de períodos de veda, la asignación de cuotas de pesca y la posibilidad de ampliar la zonificación - a fin de proteger los ecosistemas marinos, sobre la base de la evidencia científica disponible.

111. Por lo tanto, a criterio de esta Magistratura, la medida contenida en la norma impugnada es necesaria para alcanzar los fines constitucionalmente válidos.

D) Proporcionalidad propiamente dicha

112. Finalmente, esta Corte ha señalado que, por proporcionalidad propiamente dicha, se entiende cuando:

Se aprecia los derechos de unos titulares con otros titulares, cuyo ejercicio entre en colisión, tensión o podría provocar una restricción. Para que una restricción de derechos sea legítima, la realización de otros derechos debe ser mayor o al menos equivalente. Se trata de una comparación entre la realización de un derecho con la afectación de otro derecho.⁶⁰

113. En la sentencia 253-20-JH/22, relativo a este criterio, esta Corte determinó que “cuanto mayor sea el grado de la no satisfacción o de afectación de la Naturaleza, tanto mayor tiene que ser la importancia de la satisfacción del régimen del buen vivir”.⁶¹

114. Esta Corte Constitucional constata que, efectivamente, la norma impugnada impide que el sector pesquero industrial realice actividades extractivas en la zonificación de 8 millas destinada para la pesca artesanal. Aquello limita la posibilidad de que ejerzan actividades en el área indicada.

115. No obstante, esta restricción es leve dado que el sector pesquero industrial, aun cuando no puede realizar actividades extractivas en las primeras ocho millas náuticas, aún se encuentra en la posibilidad de capturar los peces a partir de la zonificación y, también, cuenta con los implementos necesarios para realizar las actividades fuera de las 8 millas náuticas. Este es el lugar donde se concentra la mayor cantidad de especies de

⁶⁰ CCE, sentencia 11-18-CN/19, 12 de junio de 2019, párr. 118.

⁶¹ CCE, sentencia 253-20-JH/22, 27 de enero de 2022, párr. 62.

peces pelágicos pequeños por lo que, también, permite la captura de un mayor número de especies. La prohibición de pesca industrial en ese espacio también tiene como fin que las especies crezcan y desarrollen sus ciclos vitales y no comprende una prohibición absoluta de realizar actividades pesqueras.⁶²

116. Asimismo, esta Magistratura observa que la norma impugnada también coadyuva a la protección de los derechos al respeto integral a la existencia y restauración de los ecosistemas marinos. En esta línea, esta Corte no puede dejar de advertir que, de la lectura del propio texto constitucional, el ejercicio del derecho a desarrollar actividades económicas se encuentra supeditado a “los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental”. La norma impugnada permite la realización de actividades pesqueras de conformidad con las medidas para proteger a los ecosistemas marino-costeros.⁶³

117. En esta línea, la norma impugnada establece una restricción proporcional al derecho a desarrollar actividades económicas pues: i) adopta medidas para impulsar la producción del sector pesquero artesanal, permitiendo que este realice actividades de extracción de peces pelágicos pequeños; ii) protege los ecosistemas marino-costeros al impedir que, incidentalmente, se capturen especies no comerciales; y, iii) permite la preservación de los ciclos vitales de los peces pelágicos pequeños. Lo anterior guarda conformidad con los principios de responsabilidad social y ambiental que tienen la aptitud de restringir el derecho examinado.

118. Esta Corte observa que, además, el grado de satisfacción de los valores constitucionales alcanzado por la norma impugnada – como la protección de los ecosistemas marinos y del sector pesquero artesanal – es alto; mientras que la limitación del derecho a desarrollar actividades económicas del sector pesquero industrial es leve. Los pescadores industriales se encuentran habilitados a realizar actividades extractivas en un área en la que, además, existe una mayor biomasa de peces pelágicos pequeños.

119. Por lo tanto, a criterio de esta Magistratura el establecimiento de una zonificación de 8 millas para la pesca artesanal no constituye un sacrificio desmedido ni desequilibrado respecto del derecho a desarrollar actividades económicas.

120. A la luz de lo anterior, esta Corte concluye que la frase norma “declárese zona establecida para la pesca artesanal, la comprendida dentro de las ocho millas náuticas” del artículo 104 de la LODAP impugnada es compatible de la Constitución. Esta

⁶² CCE, sentencia 82-16-IN/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 40.

⁶³ En similar sentido, CCE, sentencia 82-16-IN/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 41.

medida persigue un fin legítimo y establece una medida idónea, necesaria y proporcional respecto del objetivo de adoptar medidas para (i) proteger la producción del sector pesquero artesanal y que este desarrolle sus actividades económicas; (ii) precautelar los derechos constitucionales de los ecosistemas marinos y, (iii) además, se compatibiliza con los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental que, por mandato de la Constitución, limitan el derecho a desarrollar actividades económicas.

7. Consideraciones finales

- 121.** Conforme a lo expuesto en esta sentencia, el establecimiento de 8 millas náuticas destinado exclusivamente para la realización de actividades pesqueras artesanales no es incompatible con los derechos de los ecosistemas marino-costeros al respeto integral a su existencia y a la restauración, el principio de prevención, y el derecho a desarrollar actividades económicas. Esta Corte verifica que la zonificación adoptada por la norma impugnada se enmarca en el principio de libertad de configuración legislativa de la Asamblea y, también, constituye una política pública adoptada por el órgano legislativo encaminada a proteger los derechos de la naturaleza, los derechos bioconexos de los seres humanos y el modelo de economía popular y solidario del sector pesquero artesanal.
- 122.** A este Organismo, en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad, no le corresponde dilucidar si la zonificación de 8 millas debería ampliarse o reducirse. Por lo tanto, el establecimiento de este millaje no es la única opción que puede ser adoptada por el órgano legislativo en aras de proteger los fines previstos por la Constitución. Por tratarse de una cuestión eminentemente técnica, adoptada por el órgano competente, esta Magistratura debe limitarse a verificar que la decisión adoptada se haya fundamentado en aspectos técnicos y que no resulte, en abstracto, incompatible con las normas constitucionales.
- 123.** En este caso específico, este Organismo ha verificado que el establecimiento de una zonificación de 8 millas destinada exclusivamente para la realización de actividades pesqueras artesanales fue adoptado sobre la base de la información científica producida por el IPIAP – anteriormente INP –. Esta medida, en abstracto, no resulta incompatible con los derechos de la naturaleza a su respeto integral y a la restauración, el principio de prevención y el derecho a desarrollar actividades económicas, sin que le corresponda a este Organismo pronunciarse acerca de su conveniencia técnica.

8. 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 de inconstitucionalidad 95-20-IV.
2. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO
Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

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, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet (voto concurrente), Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 28 de noviembre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Juez: Enrique Herrería Bonnet

SENTENCIA 95-20-IN/24

VOTO CONCURRENTE

Juez constitucional Enrique Herrería Bonnet

De conformidad con el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, respetuosamente presento un voto concurrente respecto de la sentencia de la referencia. Aun cuando concuerdo que LODAP¹ no es inconstitucional, considero erróneo declarar a los ecosistemas marino-costeros como titulares de derechos de la naturaleza.

1. Antecedentes procesales

1. En 2020, los accionantes presentaron una acción pública de inconstitucionalidad en contra de la LODAP. En ninguna de sus pretensiones o argumentos, los accionantes solicitaron que los ecosistemas marino-costeros sean declarados titulares de la naturaleza.
2. En la sentencia 95-20-IN/24, la Corte Constitucional desestimó la acción. Sin embargo, declaró a los ecosistemas marino-costeros como titulares de derechos de la naturaleza, con el único fundamento de que ello permitiría protegerlos de forma más eficaz.

2. Análisis

3. En todos los casos en los que la Corte Constitucional ha declarado la titularidad de derechos de la naturaleza, ello ha sido precedido por una declaratoria de vulneración de derechos. Por ejemplo, en el caso Los Cedros, la Corte Constitucional concluyó varias vulneraciones en contra del Bosque Protector Los Cedros debido a la actividad minera. Fue después de lo anterior que la Corte Constitucional, al final de su decisorio, declaró al Bosque Los Cedros como titular de derechos de la naturaleza. En la sentencia 95-20-IN/24, no se declaró la violación de derechos, por lo que considero que no procedía realizar esta declaración.
4. Adicionalmente, hago hincapié en que las acciones de inconstitucionalidad de norma corresponden a un control abstracto de constitucionalidad, por lo que el análisis de la norma también debe realizarse en abstracto.² Por el contrario, esta acción no puede

¹ Los términos en mayúsculas deben entenderse abreviados conforme con la sentencia principal.

² CCE, sentencia 25-20-IN/22, 29 de junio de 2022, párr. 39.

revisar los eventuales efectos de la aplicación práctica de la norma.³ Por ello, considero que, en una acción de inconstitucionalidad, no es posible reconocer la titularidad de derechos de un ecosistema en específico.

3. Conclusión

5. Por lo anterior, considero que la sentencia 95-20-IN/24 no debió declarar la titularidad de derechos de la naturaleza a los ecosistemas marino-costeros. Por lo demás, concuerdo que la demanda debió ser desestimada.

PABLO
ENRIQUE
HERRERIA
BONNET

Firmado
digitalmente por
PABLO ENRIQUE
HERRERIA BONNET
Fecha: 2024.12.17
09:35:52 -05'00'

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

³ CCE, sentencia 63-20-IN/22, 13 de octubre de 2022, párr. 49.

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 95-20-IN, fue presentado en Secretaría General el 12 de diciembre de 2024, mediante correo electrónico a las 13:12; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

9520IN-76ec9

**Caso Nro. 95-20-IN**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto concurrente que antecede fue suscrito el día lunes dieciséis y el día martes diecisiete de diciembre de dos mil veinticuatro respectivamente, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Abg. Jaqueline Vargas Camacho
DIRECTORA (E)

Quito:
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto
Atención ciudadana
Telf.: 3941-800
Exts.: 3133 - 3134

www.registroficial.gob.ec

IM/FA/JVV

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

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

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