
RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ISLAS GALÁPAGOS

Juan Carlos BENALCÁZAR GUERRÓN

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Las Islas Galápagos en cuanto régimen especial de administración territorial*. III. *Aspectos particulares de la regulación jurídica de las Islas Galápagos*. IV. *Conclusión*.

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo constituye una segunda edición o puesta al día de lo dicho y escrito en anteriores ocasiones.¹ Las variaciones que se encontrarán actualizan y comentan la normativa especial que rige a las Islas Galápagos, teniendo presente que mediante referéndum de 28 de septiembre de 2008, llevado a efecto por iniciativa del Gobierno de la República del Ecuador, se aprobó una nueva Constitución Política.

Como sucede en cualquier cambio constitucional, todo el ordenamiento jurídico entero debe adecuarse al nuevo esquema que proporciona la Norma Suprema. Es por ello que este trabajo se escribe en un ambiente jurídico, digámoslo así, de incertidumbre, ya que la vigente Ley Orgánica de Régimen Especial para la Provincia de Galápagos deberá sufrir modificaciones en el aspecto de la estructura de gobierno y administración del archipiélago, en lo relacionado con las competencias, y sobre todo, en lo que se refiere a la planificación provincial.

Sin embargo, es de esperarse que se conserven los principios fundamentales que, hasta la fecha, guían la regulación de las Islas Galápagos, pues se observa que son completamente congruentes con el nuevo texto constitucional. Es por ello que en el presente trabajo recoge nuevamente, en lo fundamental, lo ya expuesto sobre dichos postulados.

¹ Me referí anteriormente a las Islas Galápagos con ocasión del Congreso Internacional de Derecho Turístico, llevado a efecto los días 8 y 9 de octubre de 2007 en la ciudad de México D.F., y en el Congreso Internacional de Derecho Urbanístico que tuvo lugar en la ciudad de Guadalajara, del 15 al 17 de mayo de 2008.

El propósito de este trabajo es demostrar que las peculiaridades de la realidad humana y del entorno natural de las Islas Galápagos imponen un régimen jurídico especial, el mismo que debe ser diseñado a partir de una observación serena y prudente de las características de dicha realidad. En consideración a la problemática que encierra la elaboración de este régimen jurídico especial, se realizará una valoración crítica del nuevo esquema constitucional, comparándolo con el anterior, para apreciar si aquél es verdaderamente consecuente con la singularidades que se observan en las Islas Galápagos.

II. LAS ISLAS GALÁPAGOS EN CUANTO RÉGIMEN ESPECIAL DE ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL

Las Islas Galápagos o Archipiélago de Colón se conforman por 19 islas, 47 islotes, y al menos, 26 rocas o promontorios de origen volcánico, que se distribuyen alrededor de la línea ecuatorial. Las islas están situadas en el Océano Pacífico, a 960 kilómetros del Ecuador continental. Tienen una superficie terrestre total de 788.200 hectáreas, de las cuales el 96.7% (761.844 hectáreas) son Parque Nacional y el 3.3% restante (26.356 hectáreas) zona colonizada, formada por las áreas urbanas y agrícolas de las islas San Cristóbal, Santa Cruz, Isabela y Santa María.²

La presencia de zonas protegidas —el Parque Nacional Galápagos y la Reserva Marina de Galápagos— determina la necesidad de políticas y normativas particulares que se guían por el principio fundamental del desarrollo sustentable y de la protección del espacio natural, de los ecosistemas y de la biodiversidad.

En 1977, la UNESCO declaró al archipiélago como Patrimonio Natural de la Humanidad, lo cual significó que la República del Ecuador adquiriera un serio e ineludible compromiso de conservación. Más tarde, en el año de 2007, la UNESCO consideró a Galápagos como un Patrimonio Natural en peligro, entre otras causas, por la sobrepoblación, el incremento del turismo y la introducción de especies exógenas.³ Aquel compromiso asumido por la República

² República del Ecuador, Instituto Nacional Galápagos, *Plan Regional para la Conservación y el Desarrollo Sustentable de Galápagos*, Decreto Ejecutivo No. 3516, Registro Oficial Suplemento No. 2 de 31 de marzo de 2003, p. 412. El Plan también se puede consultar en http://www.ingala.gov.ec/galapagos/index.php?option=com_content&task=view&id=16&Itemid=39.

³ Véase, <http://whc.unesco.org/en/news/357>.

del Ecuador, sumado a las actuales problemáticas que enfrentan las islas Galápagos, justifican una regulación jurídica propia, que nace de la Constitución y se desarrolla en varias disposiciones de rango legal y reglamentario.

1. *Normativa constitucional*

A. *En la Constitución Política de la República del Ecuador de 1998*

El artículo 224 de la Constitución Política del Ecuador de 1998 disponía que “Para la administración del Estado y la representación política existirán provincias, cantones y parroquias”. Según el esquema de organización territorial y de descentralización previsto en la Constitución de 1998, las islas Galápagos tenían la categoría de provincia, la cual, a su vez, estaba compuesta de tres cantones: Isabela, San Cristóbal y Santa Cruz. Sin embargo, esta primera configuración administrativa, de carácter general, se conjugaba con un régimen especial de administración territorial, que en términos del artículo 238 de la Constitución de 1998, podía instituirse en atención a aspectos singulares de carácter demográfico y ambiental.

Un régimen especial de administración territorial implicaba particularidades jurídicas relacionadas con el ejercicio de ciertos derechos fundamentales, que pueden ser limitados para la protección de determinadas áreas geográficas sensibles. En tal virtud, era permitido restringir los derechos de migración interna, trabajo o de desempeño de actividades económicas, en relación directa con el principio de conservación de dichas áreas.⁴

Debido al compromiso de conservación que Ecuador debe cumplir, la Constitución ecuatoriana especificaba, aun más, un régimen jurídico administrativo muy particular para las islas Galápagos, que incluía autoridades especiales y un sistema específico de planificación provincial y elaboración del presupuesto.⁵

⁴ Al respecto, el artículo 238 de la Constitución de 1998 disponía:

Art. 238.- Existirán regímenes especiales de administración territorial por consideraciones demográficas y ambientales. Para la protección de las áreas sujetas a régimen especial, podrán limitarse dentro de ellas los derechos de migración interna, trabajo o cualquier otra actividad que pueda afectar al medio ambiente. La ley normará cada régimen especial.

Los residentes del área respectiva, afectados por la limitación de los derechos constitucionales, serán compensados mediante el acceso preferente al beneficio de los recursos naturales disponibles y a la conformación de asociaciones que aseguren el patrimonio y bienestar familiar. En lo demás, cada sector se regirá de acuerdo con lo que establecen la Constitución y la ley.

⁵ El artículo 249 de la Constitución de 1998, decía

Art. 239.- La provincia de Galápagos tendrá un régimen especial.

El Instituto Nacional Galápagos o el que haga sus veces, realizará la planificación provincial, aprobará los

B. En la Constitución Política de la República del Ecuador aprobada mediante referéndum de 28 de septiembre de 2008

Como contexto para abordar el tema del actual régimen constitucional de las Islas Galápagos, es necesario indicar que la nueva Constitución Política de la República del Ecuador prevé un complicado sistema de organización territorial, que en un pequeño territorio de 256.370 kilómetros cuadrados, incorpora las figuras de la región autónoma y del distrito metropolitano, junto a la ya existente división territorial en provincias, cantones y parroquias. De conformidad con el artículo 238, estas “entidades autónomas descentralizadas” –como denomina la nueva Constitución- gozan de “autonomía política, administrativa y financiera”, y se rigen “por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana”. Este sistema de organización territorial se acompaña del correspondiente esquema de distribución de competencias.⁶

Si bien el análisis de la nueva configuración territorial ecuatoriana merece un estudio particular, no puede dejar de advertirse que preocupa en alto grado la dificultad de coordinación que plantea el modelo brevemente descrito, y mucho más aun, la evidente fragmentación política que éste implica. Bien es verdad que Ecuador necesita un fortalecimiento de la autoridad local para atender las particulares necesidades de su elemento humano, pues presenta una población de gran diversidad socioeconómica y cultural, asentada en un territorio que es, de igual manera, enormemente diverso.

Cierto es, por otra parte, que los acontecimientos que han ocurrido en Ecuador en los últimos años ponen de manifiesto la necesidad –tal vez más sentida que en otras latitudes- de una participación ciudadana más activa en lo público, considerando el patente distanciamiento entre la autoridad y la sociedad, nefastamente asociado con la manifiesta ineptitud y corrupción de los políticos y gobernantes ecuatorianos.⁷ No obstante estas realidades, no

presupuestos de las entidades del régimen seccional dependiente y autónomo y controlará su ejecución. Lo dirigirá un consejo integrado por el gobernador, quien lo presidirá; los alcaldes, el prefecto provincial, representantes de las áreas científicas y técnicas, y otras personas e instituciones que establezca la ley. La planificación provincial realizada por el Instituto Nacional Galápagos, que contará con asistencia técnica y científica y con la participación de las entidades del régimen seccional dependiente y autónomo, será única y obligatoria.

⁶ La nueva Constitución Política de la República del Ecuador puede consultarse en República del Ecuador, Presidencia de la República, <http://www.presidencia.gov.ec/modulos.asp?id=109>. El texto de la Constitución de 1998 puede consultarse en Diario El Comercio, http://www.elcomercio.com/nv_imagenes/especiales/2008/asamblea/constitucion_1998.pdf.

⁷ El derrocamiento que algunos presidentes de Ecuador sufrieron por revuelta popular no deben llevar

es aceptable –a guisa de nuevo ordenamiento territorial y ejercicio de la participación ciudadana- que la Constitución tolere una inmensa fragmentación política en un espacio geográfico tan pequeño, de tal manera que se ponga en riesgo la necesaria unidad de acción que debe caracterizar a un buen gobierno.⁸

A pesar de este contexto nada halagador, la Constitución de 2008, a igual que su antecesora, establece en el artículo 242 que la provincia de Galápa-

a la apreciación simplista de un “país ingobernable”. Estos acontecimientos constituyen, en realidad, el síntoma más palpable del distanciamiento que en Ecuador existe entre la autoridad y la sociedad y del agotamiento de un modelo político “representativista”.

⁸ En algunos trabajos académicos he disertado sobre la necesidad de acortar la distancia entre la autoridad y la sociedad mediante la implementación de mecanismos de democracia directa. Esto supone un replanteamiento del contenido del derecho de participación ciudadana, que no puede expresarse al limitado ámbito de los procesos de elecciones ni a técnicas “representativistas”. De igual manera, en anterior ocasión puse de manifiesto que Ecuador, pese a su pequeño territorio, tiene una gran diversidad socioeconómica, cultural y geográfica que, necesariamente, exige un fortalecimiento de la autoridad local en razón de que dicha diversidad implica atender necesidades e intereses públicos muy focalizados.

En esta ocasión, me ratifico en estas ideas que las sostengo como una íntima convicción. No obstante, también es preciso señalar que cualquier configuración territorial y del ejercicio de la autoridad local debe tener como norte la *prudencia*, que ante todo, debe partir de aquel *realismo* que nace de una observación serena de la configuración social e histórica de un país. En el preciso caso de la nueva Constitución de Ecuador, la imprudencia, el apresuramiento y la improvisación han determinado un modelo que muchas dudas ofrece sobre su compatibilidad con las realidades ecuatorianas. Mucho más simple y realista hubiese sido elevar a la categoría de regiones a la Sierra, Costa, Amazonía y Galápagos, considerando que se trata de regiones naturales perfectamente identificables en lo geográfico, socioeconómico y cultural. Respecto de los “distritos metropolitanos” no considero necesaria una normativa especial de rango constitucional, menos aun insistir en la fragmentación con su equiparación al régimen de las regiones. Basta, a mi juicio, un sistema especial de desconcentración como el que tiene actualmente la ciudad de Quito. La verdad, en suma, es que Ecuador no tiene, ni un extenso territorio, ni una gran población, y mucho menos, “megaciudades” como México o Estados Unidos.

En lo que se refiere a otras entidades del régimen seccional autónomo, precisamente, el municipio, es preciso insistir en que no basta el requisito del número de habitantes para constituirlos, sino que es indispensable evitar la fractura administrativa que actualmente se observa, a través de la implementación de un criterio que se funde en la constatación de aspectos económicos, sociológicos y antropológicos, sin dejar de mencionar el criterio de la capacidad administrativa.

En suma, mucho deja que desear la nueva Constitución, y en consideración a la práctica ecuatoriana, que ha abusado mucho de la descentralización para fomentar el caudillismo y el autoritarismo a nivel local, la perspectiva no deja de ser pesimista.

Sobre las ideas expuestas, pueden consultarse los siguientes trabajos de mi autoría: *El acto administrativo en materia tributaria*, Quito, Ediciones Legales, 2005, pp. 30-54. *Los actos administrativos consensuales: una técnica para el ejercicio de la participación ciudadana en las decisiones de la administración pública*, México, Colección Lecturas Jurídicas, Serie Estudios Jurídicos, Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2006, No. 35. “Ecuador, el Municipio”, en Cienfuegos Salgado, David (coord.), *Régimen jurídico municipal en Iberoamérica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2545/12.pdf>.

gos constituye un régimen especial.⁹ Sin embargo, la Constitución de 2008, en relación con su antecesora, muestra algunos aspectos que merecen crítica.

- a) En el artículo 258,¹⁰ se precisa que la planificación de Galápagos “se organizará en función de un “estricto apego” a los principios de conservación del patrimonio natural y de aquello que la Constitución llama el “buen vivir”, pero la especificación apuntada deja mucho que desear respecto de otras áreas naturales protegidas que tiene Ecuador. Se hecha de menos el texto del artículo 238 de la Constitución de 1998, que establecía los lineamientos que regían a los regímenes especiales de administración territorial, según principios propios que eran plenamente aplicables a las diversas regiones naturales del país.¹¹ Al respecto, debe tenerse presen-

⁹ Constitución Política de la República del Ecuador:

Art. 242.- El Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población podrán constituirse regímenes especiales.

Los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales serán regímenes especiales.

¹⁰ Constitución Política de la República del Ecuador:

Art. 258.- La provincia de Galápagos tendrá un gobierno de régimen especial. Su planificación y desarrollo se organizará en función de un estricto apego a los principios de conservación del patrimonio natural del Estado y del buen vivir, de conformidad con lo que la ley determine.

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

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

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

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

¹¹ Es necesario destacar, con muy especial énfasis, que los principios de tutela del medio ambiente y de desarrollo sustentable *también se encontraban establecidos en varias partes de la Constitución de 1998, y que en lo estrictamente conceptual en poco (o en nada) aporta la nueva Norma Suprema*. En mi opinión, la Constitución de 1998 tenía el acierto combinar estos principios –de igual alcance conceptual que los previstos en la nueva Constitución– con los requerimientos especiales de las áreas vulnerables del territorio nacional. Esta comparación de los dos textos constitucionales nos hacen recordar la cita inicial del Fuero Juzgo, cuyos consejos (en el supuesto de que los hubiese conocido) no siguió para nada la Asamblea Constituyente.

- te que Ecuador tiene áreas naturales protegidas y reservas ecológicas no sólo en Galápagos, sino también en todas sus regiones geográficas.¹²
- b) La nueva Constitución ha suprimido las competencias que se otorgaban al Instituto Nacional Galápagos (o al que haga sus veces) de aprobar los presupuestos de las entidades provinciales pertenecientes al régimen seccional dependiente y autónomo, y de controlar su ejecución. Además —y esto es lo más importante— elimina el carácter de “única y obligatoria” con el cual se definía a la planificación de la provincia de Galápagos.

La normativa de la Constitución de 2008 lamentablemente ha dejado de observar la íntima coherencia que existía en el artículo 239 de la Constitución de 1998, disposición ésta que armonizaba tres elementos: a) el régimen especial que tiene Galápagos; b) su planificación provincial; y, c) los aspectos financieros y presupuestarios. Todo ello era conforme con la *especialidad que impone la singular realidad de las Islas Galápagos*, espacio geográfico distante del continente en el cual están interconectados el elemento humano y sus necesidades con ecosistemas frágiles y únicos en el mundo.

La Constitución de 1998 manifestaba el acierto de determinar que la planificación provincial de Galápagos no sólo era *obligatoria*, sino también *única*, lo cual cabalmente expresaba dicha especialidad, en cuanto impone, para el preciso caso de las islas, un *racional y adecuado proceso de elección del alternativas de acción según los recursos disponibles, pero en función de las realidades peculiares y precisas del archipiélago*.¹³ Evidentemente, esta planificación *única y obligatoria*, acorde con un espacio geográfico particular y los requerimientos de sus habitantes, debía extenderse a los aspectos financieros y presupuestarios.

En suma, en lo que se refiere a la planificación provincial, la nueva Constitución propone un régimen jurídico deficiente para lo que requieren las Islas Galápagos, y aun cuando pretenda su protección con declaraciones líricas y la limitación de ciertos derechos constitucionales, deja sin resolver importantes temas a los cuales sí se refería la derogada Constitución de 1998. Es evidente

¹² Sobre las áreas naturales protegidas y reservas ecológicas ecuatorianas puede véase ECOLAP y MAE, *Guía del Patrimonio de Áreas Naturales Protegidas del Ecuador*, Quito, ECOFUND, FAN, DarwinNet, IGM, 2007, http://www.ambiente.gov.ec/paginas_espanol/4ecuador/docs/libro/03-CN-La%20Chiquita.pdf.

¹³ Entendemos por planificación a aquel proceso de elección racional de opciones idóneas para la realización de unos fines. Como indica Sergio de la Garza, “Planificar significa reducir las posibles alternativas a aquellas que son compatibles con los medios de que se dispone”. El autor agrega que “[...] la planificación es el antecedente básico que informa la preparación y la ejecución de los presupuestos públicos”. Véase, De la Garza, Sergio Francisco, *Derecho financiero mexicano*, 24a. ed., México, Porrúa, 2002, p. 98.

que estos desaciertos se extenderán a las modificaciones que, en su parte pertinente, deberá soportar la Ley Orgánica de Régimen Especial para la Provincia de Galápagos.

- c) En atención a la normativa constitucional que regula la organización territorial de Ecuador, puede observarse claramente que las Islas Galápagos, por sí solas, *no podrán constituirse en región*.¹⁴ En efecto, de conformidad con el artículo 244 constitucional, se requieren dos o más provincias contiguas, y sobre todo, una superficie regional mayor a 20000 kilómetros cuadrados. Las Islas Galápagos no sobrepasan los 8000 kilómetros cuadrados en su conjunto.

La limitación apuntada es reflejo de aquella falta de realismo, de sintonía que tiene la Asamblea Constituyente de Montecristi respecto de las realidades ecuatorianas. En general, la Asamblea dejó de apreciar que Ecuador tiene una composición geográfica heterogénea, en la cual es posible apreciar cuatro regiones perfectamente identificables —Sierra, Costa, Amazonía e Insular— las cuales presentan una característica configuración social que se corresponde con cada circunscripción territorial. En particular, las Islas Galápagos, en virtud de su situación geográfica, los requerimientos de su elemento humano, sus ecosistemas y biodiversidad, *merecían ser instituidas como una región*, lo cual hubiese podido armonizarse con un régimen especial de administración territorial para obtener como resultado un esquema jurídico coherente y acorde con las particularidades del archipiélago.

- d) La Constitución de 1998 establecía al Instituto Nacional Galápagos (o quien haga sus veces) como una autoridad especial para el archipiélago. El Instituto estaba dirigido por un consejo integrado por el gobernador, quien lo presidía, los alcaldes, el prefecto provincial, representantes de las áreas científicas y técnicas, y otras personas e instituciones que establezca la ley.

La nueva Constitución elimina al Instituto Nacional Galápagos y lo sustituye por un Consejo de Gobierno presidido por el representante de la Presiden-

¹⁴ Constitución Política de la República del Ecuador:

Art. 244.- Dos o más provincias con continuidad territorial, superficie regional mayor a veinte mil kilómetros cuadrados y un número de habitantes que en conjunto sea superior al cinco por ciento de la población nacional, formarán regiones autónomas de acuerdo con la ley. Se procurará el equilibrio interregional, la afinidad histórica y cultural, la complementariedad ecológica y el manejo integrado de cuencas. La ley creará incentivos económicos y de otra índole, para que las provincias se integren en regiones.

cia de la República e integrado por las alcaldesas y alcaldes de los municipios de la provincia de Galápagos, representante de las Juntas parroquiales y los representantes de los organismos que determine la ley. Se prevé además una secretaría técnica.

En mi opinión, la Constitución de 2008 nuevamente se aleja de las necesidades especiales de las Islas Galápagos, esta vez, en el aspecto de sus autoridades administrativas. El nuevo texto no contempla dentro de la composición del Consejo de Gobierno a *representantes de las áreas científicas y técnicas*, sin considerar la gran importancia que Galápagos tiene para el conocimiento biológico, geológico y medioambiental. El archipiélago, en efecto, ha sido siempre un referente para trascendentales investigaciones y estudios, entre los que se destacan las teorías sobre la evolución de Charles Darwin.

La presencia de representantes académicos y técnicos dentro del órgano de gobierno de Galápagos, además de ser congruente con el enorme interés científico que tienen las islas, permitía contar con un necesario contrapeso y elemento de armonización frente a otro tipo de intereses que pudieran estar en pugna con las necesidades de conservación de los ecosistemas y de la biodiversidad.

2. Principios y normativas establecidos en la Ley Orgánica de Régimen Especial para la Provincia de Galápagos¹⁵

En la parte considerativa de la Ley, se destaca que el Parque Nacional Galápagos fue declarado por la UNESCO como:

[...] Patrimonio Natural de la Humanidad e incluido en la lista de Reserva de Biósfera, por su singular valor natural científico y educativo, que debe ser preservado a perpetuidad; por lo tanto, el Estado ecuatoriano, adquirió frente a las naciones del mundo el compromiso ineludible e histórico de conservar el Archipiélago de Galápagos o Colón para las presentes y futuras generaciones.

No obstante, las áreas naturales protegidas de Galápagos coexisten con asentamientos humanos, cuyas necesidades deben ser debidamente atendidas. En tal virtud, el régimen jurídico de las Islas Galápagos presenta su especialidad por el propósito de *armonizar el bienestar humano con la conservación de los sensibles ecosistemas de Galápagos*. Precisamente, en la parte considerativa de la Ley también se establece que: “[...] las zonas ter-

¹⁵ La Ley que está vigente hasta la fecha en que se escribe este trabajo, puede consultarse en http://www.ambiente.gov.ec/paginas_espanol/3normativa/docs/GALAPAGOS2.PDF.

restres y marinas y los asentamientos humanos de la provincia de Galápagos están interconectados, de tal forma que su conservación y desarrollo sustentable depende del manejo ambiental de los tres componentes.”

Como puede observarse, la Ley enfrenta el problema de establecer una regulación adecuada y prudente de los asentamientos humanos y de la actividad de las personas, en función de las particularidades que impone la ineludible conservación de un frágil espacio natural, único en el mundo. En tal virtud, el artículo 2 de la Ley establece los siguientes principios básicos para el establecimiento de políticas, la planificación y la ejecución de obras públicas y privadas en la provincia de Galápagos:

- a) *El mantenimiento de los sistemas ecológicos y de la biodiversidad*, especialmente la nativa y la endémica, de tal manera que se permita la continuación de los procesos evolutivos de esos sistemas con una mínima interferencia humana.
- b) *El desarrollo sustentable y controlado*, en el marco de la capacidad de soporte de los ecosistemas de la provincia de Galápagos.
- c) *La participación privilegiada de la comunidad local* en las actividades de desarrollo y en el aprovechamiento económico sustentable de los ecosistemas de las islas, con base en la incorporación de modelos especiales de producción, educación, capacitación y empleo.
- d) La reducción de los riesgos de introducción de enfermedades, pestes, especie de plantas y animales exógenos a la provincia de Galápagos.
- e) *La calidad de vida del residente de la provincia de Galápagos*, que debe corresponder a las características excepcionales del Patrimonio de la Humanidad;
- f) *El reconocimiento de las interacciones existente entre las zonas habitadas y las áreas protegidas terrestres y marinas y, por lo tanto, la necesidad de su manejo integrado.*
- g) *El principio precautelatorio* en la ejecución de obras y actividades que pudieren atentar contra el medio ambiente o los ecosistemas isleños.¹⁶

Es importante destacar que los principios expuestos son plenamente conformes con las disposiciones de la nueva Constitución, y es de esperarse

¹⁶ Según el artículo 73 de la Ley, que contiene el glosario de términos que aplica dicha normativa.

El principio precautelatorio se aplica cuando es necesario tomar una decisión u optar entre alternativas en una situación en que la información técnica es insuficiente o existe un nivel significativo de duda en las conclusiones del análisis técnico. En tales casos el principio precautelatorio requiere que se tome la decisión que tiene el mínimo riesgo de causar, directa o indirectamente, daño al ecosistema.

que se mantengan. En efecto, la nueva Constitución ecuatoriana incorpora en el ordenamiento jurídico la noción de “buen vivir” (denominado en lengua quechua como *sumak kawsay*) y reconoce a la naturaleza como sujeto de derechos (artículos 71 a 74). Por su parte, el artículo 258 de la nueva Constitución ecuatoriana dispone que la planificación y desarrollo de la provincia de Galápagos “[...] se organizará en función de un estricto apego a los principios de conservación del patrimonio natural del Estado y del buen vivir, de conformidad con lo que la ley determine”. Los conceptos que emplea esta normativa constitucional, precisamente en relación a aquello del “buen vivir” y la protección de la naturaleza, ya estaban presentes, en su significación esencial, en la Ley Orgánica de Régimen Especial para la Provincia de Galápagos, razón por la cual carecería de justificación una reforma legal con el pretexto de nuevo marco constitucional.¹⁷

III. ASPECTOS PARTICULARES DE LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LAS ISLAS GALÁPAGOS

1. *Especialidades relacionadas con la protección y gestión medioambiental*

Los principios de control de la contaminación ambiental, de desarrollo sustentable y de conservación de los sistemas ecológicos y de la biodiversidad de Galápagos se reiteran con muy especial énfasis en las disposiciones de la Ley Orgánica de Régimen Especial para la Provincia de Galápagos, y en general, en numerosas normas legales y reglamentarias que se refieren al archipiélago. A dichos principios están supeditadas la vida urbana, el urbanismo y todas las actividades productivas que pueden realizarse en las islas.

En lo que se refiere a las obras públicas y privadas, el inciso segundo del artículo 61 de la Ley dispone que se requerirá de un estudio de impacto ambiental como requisito previo para la celebración de contratos públicos o a la autorización administrativa que se requiera para ejecución de obras públicas,

¹⁷ La nebulosa noción del “buen vivir”, adornada con aquello del *sumak kawsay*, puede resumirse en un conjunto de condiciones sociales favorables para el desarrollo integral del ser humano. En general, los requerimientos para lograr el “buen vivir” perfectamente coinciden con la declaración de derechos civiles; económicos, sociales y culturales; colectivos y de tercera generación que reconocía el texto de la Constitución de 1998. En particular, el logro del “buen vivir” se refleja en los propósitos fundamentales y en las diversas regulaciones que contiene la Ley de Galápagos, pues siempre fue preocupación del legislador que el habitante del archipiélago tenga una buena calidad de vida y que, a su vez, se protejan los ecosistemas de las islas. Estas coincidencias permiten afirmar que las innovaciones de la nueva Norma Suprema se reducen al lirismo.

privadas o mixtas. Dicho estudio formará parte de los instrumentos jurídicos respectivos. La misma norma precisa que, además de los requisitos que en general exigen las leyes pertinentes, las evaluaciones ambientales que se relacionen con Galápagos incluirán los requerimientos específicos que impone el desarrollo sustentable de la islas. Esto remitía a los lineamientos de la planificación que elaboraba el Instituto Nacional Galápagos (INGALA).

En las islas Galápagos, de conformidad con el artículo 62 de su Ley Orgánica, está terminantemente prohibido lo siguiente:

- Depositar basura tóxica infecciosa, radiactiva, nuclear de cualquier proveniencia;
- El funcionamiento de industrias que emitan contaminantes líquidos, sólidos y gaseosos de difícil tratamiento o eliminación;
- La permanencia de chatarra de maquinaria mayor, vehículos y embarcaciones en las áreas terrestres y las zonas de reserva marina;
- La descarga o arrojado de residuos de lastre de sentinas, aguas servidas, basuras o desechos o cualquier otro elemento contaminante del medio acuático, que no hayan sido debidamente tratados, a grietas, acuíferos, a las aguas interiores, reserva marina, costas o zonas de playas;
- La introducción de organismos exógenos a las islas, de conformidad con las normas pertinentes;
- El transporte de animales, incluyendo los domésticos, del continente a las islas; y de igual manera, de cualquier especie de fauna, flora y materiales geológicos autóctonos de las islas hacia el continente o hacia el extranjero; y,
- El transporte entre las islas de los organismos autóctonos o introducidos, sin las autorizaciones correspondientes.

Especial mención requiere el ingreso de vehículos y maquinaria, y la introducción de especies animales o vegetales al archipiélago. En cuanto a lo primero, el INGALA tenía la atribución de fijar el número y tipo de vehículos y de maquinarias que anualmente pueden ingresar, tanto al archipiélago, como a cada una de las islas, en función de la resistencia de los ecosistemas, y según un estudio técnico que se realiza cada cinco años. En todo caso, de conformidad con el Reglamento Especial de Control de Ingreso de Vehículos Motorizados y Maquinaria a la Provincia de Galapagos, la introducción o reemplazo de automotores y maquinaria sólo podía ser autorizado para las actividades que desarrollen las entidades públicas; las turísticas, pesqueras, agropecuarias y de generación eléctrica; las lucrativas o productivas, diferen-

tes a las ya señaladas, siempre y cuando las personas naturales o jurídicas interesadas pertenezcan a una de las asociaciones, cooperativas, cámaras, gremios u otras organizaciones, cantonales o provinciales; el servicio de transporte público y de pasajeros; y, las labores de investigación científica, conservación y monitoreo.

El citado Reglamento únicamente permite el ingreso de un automotor por persona natural o jurídica que tenga residencia permanente en Galápagos, y prohíbe el traslado de los vehículos entre las islas, excepto los de uso institucional. Como medidas de control de la contaminación, se exige que todo automotor cuente con un catalizador y que las maquinarias estén equipadas con sistemas de escape y filtros que minimicen la contaminación por gases o ruido. En lo que se refiere a las motocicletas, únicamente se permite la introducción y circulación de aquéllas que tengan motores de cuatro tiempos y de no más de 250 centímetros cúbicos.

En las Islas Galápagos existen rígidas medidas que regulan la introducción de especies animales o vegetales, que se justifican, por una parte, por la amenaza que representan para las especies nativas, y por otra parte, por el riesgo de entrada de enfermedades y pestes al archipiélago. Es evidente que la situación geográfica implica severas limitaciones para enfrentar una peste o epidemia. De conformidad con el Acuerdo Ministerial No. 460 del Ministro de Agricultura y Ganadería, publicado en el Registro Oficial No. 312 de 10 de noviembre de 1989, se prohíbe la introducción de lo siguiente:

- Animales de abasto (bovinos, ovinos y porcinos), equinos y pequeños animales domésticos (perros, gatos, aves de corral) y otras exóticas a las islas.
- Pielés y cueros frescos, leche cruda, suero de queso, embutidos, quesos frescos, carne con hueso y otros productos y subproductos de origen animal.
- Vacunas vivas o modificadas para ser utilizadas en animales y aves domésticas, y plaguicidas e insecticidas no registrados en el Ministerio de Agricultura y Ganadería. En caso de emergencia sanitaria, el Programa Nacional de Sanidad Animal determinará las estrategias y actividades de control y de racional utilización de los biológicos.

El Acuerdo Ministerial permite el ingreso de enlatados que cumplan con “todos los requisitos de seguridad”; de mantecas y quesos duros, debidamente empacados y que cuenten con el registro sanitario que certifique el normal procesamiento de los mismos; de huevos para consumo humano, frescos y

convenientemente envasados, y también de pollitos BB procedentes de plantales avícolas libres de enfermedades aviares que estén sometidos al control sanitario del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Esta entidad pública y las autoridades sanitarias tienen la atribución de controlar la calidad y salubridad de los productos que ingresen al archipiélago, para lo cual deben realizar inspecciones previas a todo avión o nave marítima que se dirija a las islas.

Por último, de conformidad con el artículo 58 de la Ley Orgánica de Régimen Especial para la Provincia de Galápagos, se prohíbe la fumigación aérea y la introducción, venta y uso de plaguicidas y agroquímicos clasificados como “extremada y altamente tóxicos”, salvo las excepciones que admita la Dirección del Parque Nacional Galápagos.

2. Limitación de los derechos constitucionales de libre circulación y de elección de domicilio

De conformidad con el Plan Regional para la Conservación y el Desarrollo Sustentable de Galápagos del año 2002, la población del archipiélago se multiplicó por 12 veces en 50 años, debido al aporte migratorio neto. Junto a este crecimiento poblacional, se experimentó el despoblamiento del área rural, lo que trajo consigo el desequilibrio regional interno con efectos negativos de carácter económico, productivo, social, cultural y ambiental. En el área rural de Galápagos se mantiene un déficit de infraestructura básica y de servicios públicos, subsisten índices menores de educación y salud, y la calidad de la vivienda es deplorable, todo lo cual hace que las manifestaciones de indigencia y pobreza se observen en el área rural de las islas habitadas. Ese contexto estimula la migración rural hacia los puertos y el abandono de las fincas, especialmente en San Cristóbal, lo que propicia la difusión de especies exógenas invasoras y pestes, que causan graves perjuicios al ambiente.¹⁸

La negativa situación que se ha descrito, justifica las estrictas regulaciones y limitaciones que el ordenamiento jurídico ecuatoriano establece para ciertos derechos constitucionales, tal como dispone el artículo 258 de la Constitución de 2008. En principio, según el numeral 14 del artículo 66 de la Constitución (que coincide con el numeral 14 del artículo 23 de la Constitución de 1998), toda persona tiene derecho de transitar libremente por el territorio nacional y

¹⁸ Instituto Nacional Galápagos, *Plan regional para la conservación y el desarrollo sustentable de Galápagos*, Decreto Ejecutivo No. 3516, República del Ecuador, Registro Oficial Suplemento, núm. 2, 31 de marzo de 2003, pp. 427-429. Véase también, Instituto Nacional Galápagos, *Censo Poblacional de Galápagos 2006*, República del Ecuador, http://www.ingala.gov.ec/galapagos/index.php?option=com_content&task=view&id=88&Itemid=99.

de escoger su residencia.¹⁹ No obstante, la vigente Ley Orgánica de Régimen Especial para la Provincia de Galápagos contiene todo un régimen jurídico de la residencia que distingue entre residentes permanentes, temporales, turistas y transeúntes.

Se reconoce la residencia permanente a las personas que nacieron en la provincia de Galápagos, hijos de padre o madre residentes permanentes; a los ecuatorianos o extranjeros que tengan legalizada su permanencia en el país y que mantengan relación conyugal o de hecho con un residente permanente; los hijos de un residente permanente; y, los ecuatorianos o extranjeros que tengan legalizada su permanencia en el país, y que a la fecha de la expedición de la Ley residan por más de cinco años en la provincia de Galápagos. Los residentes temporales son aquellos que acuden al archipiélago para cumplir funciones o labores específicas por un tiempo definido. Estas personas sólo pueden realizar las concretas actividades que motivaron su ingreso a las islas. Por último, los turistas o transeúntes son personas que se encuentran de tránsito.

Esta distinción de categorías de residencia, a su vez, se corresponde con el otorgamiento una serie de derechos especiales para aquellos que la tienen de modo permanente, frente a restricciones que se imponen a los temporales, transeúntes y turistas.

3. *Control migratorio*

Galápagos cuenta con un estricto sistema de control migratorio. Los residentes temporales deben obtener de la autoridad competente –a la fecha, el Instituto Nacional Galápagos– una autorización para el ingreso a las islas, y sólo pueden permanecer en ellas el tiempo que demande la realización de las actividades que motivan su estancia. El Instituto, además, tiene competencia para controlar la situación migratoria de los residentes temporales, y en caso de que no se justifique su estadía, se puede disponer la salida del archipiélago.

Los residentes temporales son personas autorizadas para residir transitoriamente en el archipiélago por razones de función pública, destino militar

¹⁹ Constitución Política de la República del Ecuador de 2008:

Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas: [...]

14. El derecho a transitar libremente por el territorio nacional y a escoger su residencia, así como a entrar y salir libremente del país, cuyo ejercicio se regulará de acuerdo con la ley. La prohibición de salir del país sólo podrá ser ordenada por juez competente.

o policial, labores religiosas, o empleo.²⁰ En cuanto al ingreso por razón de trabajo, el artículo 28 de la Ley Orgánica de Régimen Especial para la Provincia de Galápagos dispone que sólo pueden contratarse profesionales o trabajadores cuando no existan nativos o residentes permanentes que puedan desempeñar el trabajo o servicio requeridos, o bien, cuando el número no sea suficiente para cubrir con lo que demanda el servicio o labor, regla que se aplica tanto para el sector público como para el privado. Es notorio el propósito de evitar un ingreso no justificado, además del objetivo de fomentar el empleo para beneficio de los residentes permanentes. El Reglamento Especial para la Residencia en la Provincia de Galápagos, por su parte, establece los siguientes requisitos adicionales para el ingreso de residentes temporales en calidad de profesionales o trabajadores:

1. Auspicio. La persona natural que desee ingresar a la provincia de Galápagos en calidad de residente temporal, debe contar obligatoriamente con el auspicio de un residente permanente, de una institución pública o de una persona jurídica con actividad permanente en la provincia de Galápagos (artículo 15).
2. Concurso. El auspicante tiene la obligación de demostrar fehacientemente ante la autoridad competente que, luego de una exhaustiva indagación o búsqueda, se logró determinar que no existe en la provincia de Galápagos persona alguna que reúna los requisitos para el desempeño de la actividad que cumplirá el contratado para quien solicita la residencia temporal.

²⁰ El artículo 23 del Reglamento Especial de la Residencia en la Provincia de Galápagos, a modo de ejemplo, señala los siguientes casos que permiten el ingreso temporal de una persona en calidad de transeúnte:

1. Los funcionarios públicos que ingresan a la provincia para la realización de actividades inherentes al desempeño de sus cargos;
2. Los socios y accionistas, representantes legales, administradores, factores y dependientes de las personas jurídicas que permanentemente realizan actividades en la provincia;
3. Las personas naturales propietarias de bienes inmuebles o de empresas o negocios en Galápagos, sus representantes legales, sus administradores, factores o dependientes que deban realizar actividades en la provincia en relación al giro de su negocio;
4. Las personas naturales que habitualmente prestan sus servicios personales, profesionales o técnicos, con relación de dependencia en el continente y que ingresan a la provincia para la realización de tales actividades dentro de los límites temporales establecidos; y,
5. Las personas naturales profesionales, técnicas, tecnólogas o personas que prestan trabajos manuales que se encuentren asignados a la atención de catástrofes, desastres naturales, naufragios, derrames, incendios y demás hechos de similar naturaleza.

3. Garantía. El auspiciante debe rendir una garantía equivalente al valor de un pasaje aéreo de regreso al continente por cada uno de los residentes temporales cuyo ingreso promueva. Esta garantía se ejecuta cuando se demuestre que no se cumplieron con los procedimientos de contratación o búsqueda previstos en el reglamento, o cuando el perfil del profesional o trabajador que se encuentre como residente temporal no se ajuste a los requisitos exigidos en la convocatoria a concurso, o en el caso de que el auspiciado cumpla otras funciones o trabajos no autorizados, o bien, cuando el auspiciado no abandone Galápagos luego de haber cumplido el período de permanencia autorizado por el INGALA (artículo 18).

El INGALA puede renovar la residencia temporal mediante petición expresa del auspiciante y del residente temporal. En caso de cambio de actividad, cambio de auspiciante, o segunda renovación, se deberá cumplir con el procedimiento y requisitos establecidos en el reglamento para el otorgamiento de la residencia temporal.

La residencia temporal se pierde por las siguientes causas, previstas en el artículo 7 de la Resolución INGALA No. 3, publicada en el Registro Oficial No. 223 de 30 de junio de 1999: a) terminación de la actividad, relación laboral, función pública o asignación; b) el ejercicio de actividades no contempladas en la autorización de ingreso y permanencia; y c) comisión de delito flagrante o imposición de sentencia ejecutoriada.

La pérdida de la residencia temporal obliga a la salida de las islas en un plazo de 48 horas, contado desde la respectiva notificación que hace el INGALA. Cumplido dicho tiempo, el infractor pagará una multa y será expulsado mediante el uso de la fuerza pública.

De conformidad con el artículo 30 de la Ley Orgánica de Régimen Especial para la Provincia de Galápagos, los turistas y transeúntes “[...] no podrán ejercer ninguna actividad lucrativa y solo podrán permanecer un plazo máximo de 90 días en el año en el territorio provincial, renovable excepcionalmente por una sola vez, de conformidad con las disposiciones que para este efecto se establecerán en el Reglamento”. El artículo 23 del Reglamento Especial de la Residencia en la Provincia de Galápagos aclara que son transeúntes quienes tienen el asiento principal de sus actividades en el Ecuador continental o en el extranjero, es decir, aquellas personas que no tienen domicilio en las islas Galápagos, pero ingresan al archipiélago para cumplir un cometido específico, siempre dentro de los límites temporales que señala la ley.

Cuando un residente permanente o temporal, o una persona jurídica pública o privada con actividad permanente en Galápagos, requiera del ingreso de un individuo en calidad de transeúnte, debe presentar la respectiva solicitud al Comité de Calificación y Control de Residencia del Consejo del INGALA, en la cual se debe demostrar fehacientemente la razón que justifica el ingreso.

Los turistas y transeúntes tienen la obligación de obtener y portar la denominada “Tarjeta de Control de Tránsito”, que se entrega luego de la presentación del pasaje aéreo o marítimo nacional, personal e intransferible, de ida y regreso entre el continente y la provincia de Galápagos y del documento de identificación personal. La Tarjeta de Control de Tránsito la emite el INGALA y puede solicitarse en su página electrónica, en las agencias de viajes o en las oficinas de las aerolíneas o empresas de transporte. Dicho documento se otorga cuando el interesado cumple con los requisitos legales y reglamentarios que justifican su ingreso y no tiene antecedentes de permanencia irregular que hayan motivado la expulsión del archipiélago. La Tarjeta de Control de Tránsito es indispensable para acudir a las autoridades o para recibir servicios de personas privadas. Se exceptúan los servicios de salud que deben prestarse, incluso, a personas con situación de permanencia irregular.

Como ya se dijo, el transeúnte y turista únicamente pueden permanecer en las islas por un plazo de 90 días en un año, que se puede prorrogar “en casos excepcionales” —como literalmente indica el artículo 27 del Reglamento Especial de la Residencia en la Provincia de Galápagos— previa solicitud y aprobación del Comité de Calificación y Control de Residencia del Consejo del INGALA, plazo adicional improrrogable, que no puede superar otros 90 días. Cumplidos estos tiempos, el turista o transeúnte tienen la obligación de abandonar el archipiélago, y en caso de no hacerlo, el INGALA le notificará de su deber de salir en un término de 48 horas, transcurridos los cuales, se impondrá al infractor una multa y se procederá a la expulsión con auxilio de la fuerza pública.

4. Limitación de derechos constitucionales de carácter económico

Como ya se adelantó, la Ley Orgánica de Régimen Especial para la Provincia de Galápagos considera que existe una interconexión entre el espacio natural y los asientos naturales de Galápagos. Precisamente, el artículo 2 de la Ley establece, como principios generales que deben guiar la elaboración de políticas públicas, el mejoramiento de la calidad de vida del residente de la provincia de Galápagos, y la participación privilegiada de la comunidad local en las actividades de desarrollo y en el aprovechamiento económico susten-

table de los ecosistemas de las islas. En congruencia con estos principios, los residentes permanentes tienen una amplia posibilidad de realizar actividades económicas, las cuales únicamente tienen su limitación en el principio de conservación del medioambiente y de los ecosistemas de las islas. En contraste, los residentes temporales tienen restringido su ámbito de actividad a las labores que justifican su permanencia en las islas y para cuyo desempeño fue autorizado el ingreso. Una limitación mucho mayor la tienen los turistas y transeúntes, a quienes se les prohíbe expresamente la realización de actividades lucrativas durante su estancia y se reduce sus posibilidades de acción al cumplimiento estricto del cometido que justifica su temporal estancia.

En suma, puede afirmarse que el estricto control migratorio –que funciona como mecanismo que impide el incremento poblacional– se combina con los privilegios económicos que ostentan los residentes permanentes. El resultado que busca el legislador ecuatoriano es conservar el patrimonio natural de las islas sin menoscabar de ningún modo el desarrollo humano del habitante de Galápagos, tal como se observa claramente en las ya citadas disposiciones de la citada Ley. En consecuencia, se reservan para los residentes permanentes el ejercicio de las principales actividades económicas que pueden desarrollarse en el archipiélago, como es el caso de la pesca artesanal, la producción agropecuaria y la comercialización de artesanías (lo cual únicamente pueden realizar artesanos locales, sin que se permita dicha comercialización por parte de entidades públicas o privadas). De igual manera, los residentes permanentes gozan preferentemente de los beneficios de acceso a créditos preferenciales, capacitación y de becas de estudios (artículos 36, 43, 60, 66 de la Ley Orgánica de Régimen Especial para la Provincia de Galápagos y artículos 83 y 98 del Reglamento Especial de aplicación de dicha Ley).

En lo que se refiere al turismo, la Ley contempla disposiciones que alienan dicha actividad para beneficio de la comunidad local. Específicamente, se establece que todas las modalidades de operación turística actuales y las que se crearen en el futuro, serán diseñadas para los residentes permanentes, como mecanismo de fomento a la economía local (artículo 48). De igual manera, la autorización para la construcción de nueva infraestructura turística se otorga a dichas personas y se la condiciona a la producción de beneficios locales (artículo 49).

No obstante esta normativa, según la Disposición General Décimo Segunda de la Ley Orgánica de Régimen Especial para la Provincia de Galápagos, las personas naturales no residentes y las personas jurídicas que no tengan su domicilio en Galápagos pueden realizar inversiones en la provincia, siem-

pre y cuando se asocien con un residente permanente y de acuerdo con las normativas que para el efecto expedirá el Consejo del INGALA.

Por último, debe señalarse que la Disposición General Segunda de la Ley citada establece que, en todo caso, para el ejercicio de cualquier actividad lucrativa, las personas naturales y jurídicas deben pertenecer, en caso de existir, a las correspondientes asociaciones, cooperativas, cámaras, gremios u otras organizaciones, cantonales o provinciales.

5. Especialidades en el régimen jurídico del turismo

El turismo en el archipiélago de Galápagos, de conformidad con el artículo 45 de su Ley Orgánica de Régimen Especial, se basa en el principio de "Turismo de Naturaleza", el cual está sometido a modalidades de operación compatibles con los principios de conservación que establece la Ley.

Hasta la fecha, la autoridad competente para programar, autorizar, controlar y supervisar el uso turístico de las Islas Galápagos es el Instituto Ecuatoriano Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre (INEFAN), a través de la Dirección del Parque Nacional Galápagos. El INEFAN también tiene la atribución de autorizar la actividad de operadores y armadores. El Ministerio de Turismo, por su parte, tiene competencia para normar los niveles mínimos de calidad de los servicios turísticos y para tutelar al usuario-turista. Por último, el Instituto Nacional Galápagos INGALA, hasta la fecha institución de planificación, coordinación y asesoría, tiene la atribución de asistir técnica y económicamente a las dependencias del Estado en materia de desarrollo sustentable y de ordenamiento del turismo.

6. Limitaciones relacionadas con la expansión de los núcleos urbanos y adquisición de inmuebles para vivienda

Estas limitaciones se derivan de la coexistencia de los núcleos urbanos de Galápagos y las áreas protegidas que conforman el Parque Nacional. El Parque Nacional Galápagos se encuentra delimitado de forma precisa por varios instrumentos jurídicos que indican su extensión y coordenadas, lo cual, a su vez, significa que las zonas colonizadas de las islas tienen por límite a los perímetros de dicho Parque.²¹ De conformidad con el artículo 3 de la Codificación de la Ley para la Preservación de Zonas de Reserva y Parques Nacionales, dichas áreas no pueden ser utilizadas para fines de colonización,

²¹ Acuerdo Interministerial No. 0297, publicado en el Registro Oficial No. 15 de 31 de agosto de 1979. Resolución INEFAN No. 35, Registro Oficial No. 980 de 3 de julio de 1996.

explotación agrícola, ganadera, forestal y de caza, minera o pesquera, de tal modo que deberán mantenerse en estado natural y se utilizarán exclusivamente para fines turísticos o científicos.

El propósito de restringir la migración hacia las islas Galápagos ha sido considerado, incluso al momento de autorizar la adquisición de inmuebles destinados a vivienda ocasional por parte de personas no residentes, aun cuando dicho inmueble se encuentra en el área urbana, lo cual implica una restricción al derecho de propiedad válida al tenor del artículo 238 de la Constitución de 1998 y del artículo 258 de la actual. Este derecho quedaría reservado para los residentes permanentes.²²

IV. CONCLUSIÓN

A lo largo de la exposición que antecede se habrá podido apreciar que las singularidades de una determinada realidad, en cuanto implica relaciones sociales que deben ser ordenadas, imponen una regulación jurídica especial, tanto a nivel constitucional, como en el legal y reglamentario. Justamente, es dicha realidad, con sus propiedades y especificidades, la que define y justifica el contenido que debe tener la norma de Derecho.

Partiendo de estas constataciones, puede también afirmarse que la realidad y las relaciones sociales que la rodean exigen al legislador el ejercicio de la *prudencia en la tarea de la construcción de un régimen jurídico*. Prudencia —*recta ratio agibilium*— que en lo legislativo se expresa en aquella adecuación entre los hechos y las normas, fruto de un juicio recto que discierne correctamente las soluciones normativas, no en función de meras opiniones y especulaciones, sino en sintonía con la verdad, el hecho y la experiencia.²³

La necesidad de la prudencia legislativa, según lo dicho, se presenta con mucho énfasis en el Derecho público. Como destaca Rafael Oyarte Martínez, es necesario tener presente que la Constitución es un cuerpo vivo, pues debe responder a las necesidades y características del cuerpo social en que rige, ya que de lo contrario se conduce a un proceso que llevará al fracaso

²² Así lo ha determinado el Procurador General del Estado al absolver la respectiva consulta que le fue formulada por el Congreso Nacional. Véase Resolución No. 35 de la Procuraduría General del Estado, Registro Oficial No. 33 de 24 de julio de 2007.

Los residentes permanentes, incluso, tienen derecho preferencial para acceder a créditos para vivienda, como dispone el artículo 66 de la Ley Orgánica de Régimen Especial para la Provincia de Galápagos.

²³ Sobre el Derecho como algo construido según la prudencia, véase Dabin, Jean, *Teoría general del derecho*, trad. de Francisco Javier Osset, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1955, pp. 187 y ss.

del régimen institucional que se ha constituido.²⁴ A las mismas apreciaciones se llega en el campo del Derecho Administrativo, que debe adecuarse a las situaciones de una sociedad determinada, sin que sea prudente la imitación o una suerte de “trasplante” –como dice Rivero- pues el “cuerpo social” bien podrá mostrar un “rechazo” al implante importado o ajeno a sus vicisitudes.²⁵

En el preciso caso de las Islas Galápagos, la realidad que se presenta al legislador es un escenario natural único en el mundo, de exquisita biodiversidad y de frágiles ecosistemas, que coexiste con un elemento humano que habita en un archipiélago, el cual experimenta las carencias y menesteres que implican la distancia del continente. La regulación jurídica prudente del conjunto de estos elementos de hecho, como acertadamente se desprende de la Ley Orgánica de Régimen Especial para la Provincia de Galápagos, consiste en *armonizar el bien humano con la protección del entorno natural, partiendo del hecho de que están interconectados*.

De las particularidades naturales y sociales de las Islas Galápagos se ocupó con *prudencia* la Constitución ecuatoriana de 1998, que supo apreciar las exigencias normativas de la vida social en el archipiélago y estableció en consecuencia necesarios aspectos técnicos singulares, como es el de la planificación *única y obligatoria*, y la definición de una estructura administrativa en la que intervenían, no sólo funcionarios públicos, sino también técnicos y científicos.

En contraste, la vigente Constitución ecuatoriana, aun cuando declare enfáticamente una preocupación por la protección de la naturaleza y de la biodiversidad, olvida dichos contenidos técnicos especiales que se imponen en el diseño de un régimen jurídico completo y apropiado para las Islas Galápagos. A ello debe sumarse, en términos más generales, la incursión de dicho régimen en el contexto de un sistema de administración territorial que no es adecuado para las realidades ecuatorianas. La Constitución, por otra parte, no innova en su parte dogmática más de lo que ya había declarado la Norma Fundamental de 1998, pero como un *ejemplo de lo que no se debe hacer*, se limita al lirismo, pero a un lirismo que confunde, dentro de un ambiente político de improvisación, de imprudente y obsesionado propósito de cambio a ultranza y

²⁴ Oyarte Martínez, Rafael, *Curso de derecho constitucional*, Quito, Fundación Andrade & Asociados Fondo Editorial, 2007, t. I, pp. 55 y 56.

²⁵ Véase, Rivero, Jean, “Los fenómenos de imitación de modelos extranjeros en Derecho Administrativo”, en Rodríguez, Libardo (dir.), *Páginas de derecho administrativo, libro homenaje*, Bogotá, Universidad del Rosario, Editorial Temis, 2002, pp. 135 y ss.

de falta aguda de realismo, todo ello sazonado con un galimatías conceptual, confusión y desorden.²⁶

Es de esperarse que la nueva Ley Orgánica de Régimen Especial para la Provincia de Galápagos conserve los principios que actualmente la inspiran y las técnicas que los aseguran, para que siga adecuándose a las vicisitudes naturales y sociales del archipiélago. Que no siga, en suma, *el ejemplo de aquello que no se debe hacer* que presenta el Constituyente ecuatoriano de Montecristi.

²⁶ En este sentido bien vale recordar aquel viejo consejo del Fuero Juzgo, que en su castellano antiguo se refería al tema de *Cuemo debe fablar el fazedor de las leyes* en los siguientes términos:

El fazedor de las leyes deve fablar poco , é bien ; é non deve dar iuyzio dubdoso, mas lano , é abierto , que todo lo que saliere de la ley , que lo entiendan luego todos los que lo oyeren , é que lo sepan sin toda dubda, é sin nenguna gravedumbre.

Real Academia Española, *Fuero Juzgo en latín y castellano cotejado con los más antiguos y preciosos códices*, Madrid, Ibarra impresor de cámara de S.M., 1815, p. 3, <http://www.cervantes.virtual.com/servlet/SirveObras/80272752878794052754491/ima0255.htm>.