CASO No. 95-20-IN
SEÑORA JUEZA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

HUGO IVÁN ECHEVERRÍA VILLAGÓMEZ, intervengo por mis propios derechos y presento escrito de *amicus curiae* en el caso No. 95-20-IN, acción pública de inconstitucionalidad del artículo 104 del Código Orgánico para el Desarrollo de la Acuicultura y Pesca (LODAP), para argumentar por la constitucionalidad de esta disposición, la que establece una zona para pesca artesanal, ya que guarda conformidad con los derechos constitucionales ambientales[1] y de la naturaleza[2].

Este escrito desarrolla mi intervención en la audiencia pública realizada el 5 de julio de 2024, sobre el contexto constitucional de la zona pesquera como un ecosistema frágil; así como los siguientes aspectos relativos a la conformidad constitucional de la zonificación legislativa con relación a: i) Principio constitucional de reserva de ley; ii) Principio ambiental de irreductibilidad; iii) Ejercicio de atribuciones estatales de regulación o control; y, iv) Principio de igualdad y desarrollo de actividades económicas.

1. CONTEXTO CONSTITUCIONAL: ECOSISTEMA FRÁGIL DE PROTECCIÓN ESPECIAL

La LODAP establece una zona para pesca artesanal ubicada dentro de las ocho millas náuticas medidas desde la línea de bajamar hacia el mar, a lo largo de la costa continental del Ecuador[3]. Se trata de un espacio que integra la zona marino costera del país.

El Código Orgánico del Ambiente (COAM) define a la zona marino costera como una unidad geográfica conformada por una franja terrestre y el espacio acuático marino adyacente, que comprende el territorio en el que existen ecosistemas marinos costeros[4].

La Constitución caracteriza a los ecosistemas marinos costeros como "frágiles y amenazados"[5], en los que el Estado debe regular su conservación, para lo cual la norma suprema incluso prevé la adopción de limitaciones al dominio[6].

El COAM define a los ecosistemas frágiles como zonas "muy sensibles" a intervenciones antrópicas, razón por la cual la Corte Constitucional del Ecuador fijó un estándar de "protección especial"[7] de estos ecosistemas.

---

[1] Constitución de la República del Ecuador. Artículos 14 y 66 numeral 27. [Constitución].
[2] Ibid. Artículos 71 y 72. La demanda acusa la inconstitucionalidad basada en los derechos ambientales y de la naturaleza, entre otros.
[3] Ley Orgánica para el Desarrollo de la Acuicultura y Pesca. Artículo 104. [LODAP].
[4] Código Orgánico del Ambiente. Glosario de Términos. [COAM].
[5] Constitución. Artículo 106.
[6] Ibid.
[7] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 22-18-IN/21. Para. 68. [CCE].

Hugo Echeverría
Matrícula No.
Foro de Abogados

2. ZONIFICACIÓN PESQUERA ARTESANAL CUMPLE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE RESERVA DE LEY

La demanda de inconstitucionalidad sostiene que la zonificación pesquera ha sido históricamente realizada por la función ejecutiva, por lo que una zonificación legislativa sería inconstitucional.

La zonificación pesquera no es la única zonificación realizada por la función legislativa: desde hace siglos, el Código Civil ha zonificado los espacios considerados como bienes públicos a las zonas de territorio situadas a más de 4.500 metros sobre el nivel del mar[8].

La zonificación legislativa; y, aún convencional, también es el estándar de otros ecosistemas frágiles: páramos, humedales, así como de los ecosistemas marinos propiamente dichos (mar y zona de playa y bahía):

Tabla 1. Zonificación legislativa y convencional de ecosistemas frágiles.

ECOSISTEMA	ZONIFICACIÓN	NORMA
Páramo	Sobre los 3300 metros de altitud sobre el nivel del mar, al norte del paralelo tres, latitud sur; y sobre los 2700 metros de altitud, al sur de dicho paralelo.	Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales. Art. 50.
Humedal	Extensiones cubiertas de aguas, cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros.	Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas. Art. 1.
Mar territorial	Espacio marítimo de 12 millas náuticas medidas desde las líneas de base rectas.	Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Art. 3 Código Civil. Art. 609.
Zona de playa	Zona intermareal alternativamente cubierta y descubierta por el flujo y reflujo (pleamar y bajamar) de las aguas del mar computados en un ciclo nodal de 18.61 años.	Código Civil. Art. 611. Ley Orgánica para el Desarrollo de la Acuicultura y Pesca. Art. 7.

La zonificación legislativa guarda conformidad con el principio de reserva de ley, cuya vigencia para la regulación del ejercicio de los derechos constitucionales ambientales y de la naturaleza ha sido reconocida por la Corte Constitucional del Ecuador, en reiteradas ocasiones:

a) En sentencia No. 32-17-IN/21, la Corte determinó que los derechos de la naturaleza deben regularse mediante ley orgánica:

> 62. "…a criterio de esta Corte, la posibilidad de desviar el curso natural de un cuerpo hídrico para el desarrollo de actividades mineras u otras actividades reguladas, al incidir de manera directa en derechos constitucionales, debe estar consagrada en una ley orgánica, así como los procedimientos y estándares aplicables a las autorizaciones y permisos que se expidan para el efecto.

[8] Código Civil. Artículo 604. [CC].

Hugo Echeverría
Matrícula No.
Foro de Abogados

> Esto en virtud de que, al amparo de los artículos 132 y 133 de la Constitución, se requerirá ley orgánica para regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales".

b) En sentencia No. 22-18-IN/21, la Corte reiteró la reserva de ley orgánica en esta materia; y resaltó la relación de este principio con la seguridad jurídica a través del elemento de certeza, determinando que una delimitación infra legal de los derechos de la naturaleza sería contraria a la reserva de ley:

> 72. "…los derechos de la naturaleza son derechos reconocidos constitucionalmente. Abrir la posibilidad de que se intervenga a un ecosistema frágil, al ecosistema del manglar, mediante una categoría indeterminada como "otras actividades productivas" que sería definida por una autoridad administrativa, es contrario al principio de reserva de ley que establece que los derechos deben desarrollarse mediante ley orgánica".

c) En sentencia No. 51-23-IN/23, la CCE determinó que los derechos ambientales deben regularmente mediante ley orgánica; y, que en el caso de los derechos de participación en materia ambiental, la reserva legal es máxima:

> 117. "Ahora bien, en la sentencia 38-13-IS/19, esta Corte ya ha determinado que, para regular el ejercicio del derecho a ser consultado, se requiere de "una reserva máxima legal para la ley orgánica, por cuanto es el único instrumento normativo de interés común habilitado para regular el ejercicio de derechos y garantías constitucionales, tal como lo establece el artículo 133 de la CRE".

La zonificación legislativa para la pesca artesanal también guarda conformidad con el requerimiento constitucional de gestionar el patrimonio natural "de acuerdo al ordenamiento territorial y una zonificación ecológica, de acuerdo con la ley"[9], que es el caso de la zona para pesca artesanal.

En el ámbito de los ecosistemas frágiles, la zonificación pesquera artesanal no es ni el primero ni el único caso de zonificación legislativa, la que se adecua a la reserva legal orgánica dispuesta por la Constitución para la regulación del ejercicio de los derechos constitucionales y para la zonificación ecológica requerida por la norma suprema para la gestión del patrimonio natural, cuya protección es uno de los deberes primordiales del Estado[10].

3. ZONIFICACIÓN PESQUERA ARTESANAL Y PRINCIPIO AMBIENTAL DE IRREDUCTIBILIDAD

La demanda de inconstitucionalidad sostiene que la zonificación legislativa sería inconstitucional por su inflexibilidad, ya que prohíbe reducir la extensión de la zona para la pesca artesanal.

[9] Constitución. Artículo 404.
[10] Ibid. Artículo 3 numeral 7.

Hugo Echeverría
Matrícula No.
Foro de Abogados

El Derecho Ambiental se fundamenta en el principio de irreductibilidad cuyo fin es "impedir la reducción, exclusión, segregación y todo tipo de desafectación de los espacios naturales que albergan ecosistemas considerados jurídicamente relevantes y que se encuentran sometidos a regímenes especiales de protección ambiental"[11].

PEÑA CHACÓN relaciona la irreductibilidad con el principio de no regresión[12]. En este marco, la reducción territorial de un espacio protegido configura violación al principio de no regresión, por lo que LORENZETTI ejemplifica este supuesto -precisamente- con la reducción de un área protegida existente[13]. Este principio, cabe señalar, está previsto por el Acuerdo de Escazú[14], en vigor en nuestro país.

La irreductibilidad está prevista por la Constitución ecuatoriana y aplica el ámbito de las áreas protegidas bajo la denominación de intangibilidad[15]: las áreas protegidas pueden ampliarse pero no reducirse[16]. El tema es de tal importancia que, en el ámbito del Derecho Internacional Ambiental se requiere de decisión legislativa para delimitar a los parques nacionales[17]. En el ordenamiento jurídico ecuatoriano, la intangibilidad también forma parte del contenido esencial del derecho de la población a vivir en un ambiente sano[18], por lo que su regulación corresponde al legislador.

La irreductibilidad también aplica en el ámbito de la gestión ambiental: la Ley Orgánica de Régimen Especial de la Provincia de Galápagos establece un área marina de protección especial, para fines de regulación del transporte de productos químicos o de alto riesgo. Esta área, de sesenta millas náuticas, solo puede aumentar pero no reducirse[19].

No hay inflexibilidad en la zonificación legislativa para la pesca artesanal, sino conformidad con los principios ambientales de irreductibilidad y no regresión. Por otro lado, la decisión de zonificar el área en ocho millas náuticas se sustenta en la historia de la zonificación marina ecuatoriana: desde 1984, el Estado estableció las primeras ocho millas como zona para la pesca artesanal[20].

4. REGULACIÓN Y CONTROL EN ZONA PESQUERA ARTESANAL

La demanda de inconstitucionalidad sostiene que la zonificación legislativa impediría, en las ocho millas náuticas, el ejercicio de las atribuciones de regulación y control del ente rector pesquero.

---

[11] Mario Peña Chacón. "Irreductibilidad, desafectación, compensación y no regresión de áreas silvestres protegidas". *Revista de Derecho de la Hacienda Pública*, vol. VIII. San José. 2017. Página 4.
[12] Ibid.
[13] Ricardo Luis Lorenzetti y Pablo Lorenzetti. Justicia y Derecho Ambiental en las Américas. Organización de Estados Americanos. Washington. 2021. Página 103.
[14] Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe. Artículo 3.
[15] Constitución. Artículo 397 numeral 4.
[16] COAM. Artículo 37. RCOAM. Artículo 130.
[17] Convención para la protección de la flora, de la fauna y de las bellezas escénicas naturales de los países de América. Artículo III.
[18] COAM. Artículo 5 numeral 3.
[19] Ley Orgánica de Régimen Especial de la Provincia de Galápagos. Artículo 19.
[20] Acuerdo Ministerial No. 2305. Registro Oficial No. 3: 15 de agosto de 1984.

Hugo Echeverría
Matrícula No.
Foro de Abogados

El artículo 104 LODAP prevé, expresamente, el ejercicio de dichas atribuciones en la zona para la pesca artesanal. Esta disposición es concordante con lo previsto por el artículo 2 *ibidem*, que establece su ámbito de aplicación en todo el territorio nacional, sin excepciones. Ambas disposiciones guardan conformidad con el principio de legalidad de la actuación administrativa, previsto por el artículo 226 de la Constitución[21].

El artículo 104 LODAP no solo que no impide la regulación y el control en la zona pesquera artesanal, sino que determina el ámbito de las medidas de ordenamiento pesquero en dicha zona, incluyendo las relativas a: pesquerías, artes de pesca, áreas de reserva pesquera, corralitos. Se trata de una zona en la que el legislador ha previsto híper regulación a fin de promover una actividad productiva sustentable.

5. PRINCIPIO DE IGUALDAD COMPATIBLE CON ZONA PESQUERA ARTESANAL

La demanda de inconstitucionalidad sostiene que la prohibición de pesca industrial atenta contra el desarrollo económico y la igualdad en la actividad pesquera, favoreciendo a la artesanal y perjudicando a la industrial.

El ordenamiento jurídico prevé la posibilidad de establecer limitaciones al ejercicio de ciertos derechos a fin de garantizar los derechos ambientales y los derechos de la naturaleza, sin que esto implique desigualdad ni impedimento al desarrollo económico.

Así, la Constitución dispone: (i) Aplicación de medidas restrictivas para evitar la extinción de especies[22]; (ii) Limitaciones al dominio para conservar los ecosistemas frágiles[23]; (iii) Limitación de derechos migratorios y laborales para proteger el distrito especial de Galápagos[24].

La jurisprudencia constitucional ha reivindicado este planteamiento: en 2001, el Tribunal Constitucional desechó una demanda de inconstitucionalidad[25] en contra de la creación de la Reserva Marina de Galápagos, de cuarenta millas náuticas de extensión, en la que únicamente se permite la pesca artesanal local. La demanda fue presentada por representantes del sector pesquero industrial.

La priorización de la pesca artesanal, basada en el régimen especial constitucionalmente establecido en Galápagos, está vigente hasta hoy en el artículo 58 de la Ley Orgánica de Régimen Especial de la Provincia de Galápagos.

En 2012, la Corte Constitucional negó otra demanda de inconstitucionalidad en contra del régimen migratorio insular, que establece limitaciones a la residencia en la provincia de Galápagos. Al resolver, ratificó lo resuelto por el Tribunal Constitucional y lo interpretó en el marco de los derechos de la naturaleza:

---

[21] Ver. Raquel Mayorga. Aplicabilidad y vigencia del principio de legalidad en el régimen jurídico administrativo dentro del marco del Estado constitucional de derechos y de justicia. Tesis. Universidad Andina Simón Bolívar. Quito, 2019. Página 99.
[22] Constitución. Artículo 73.
[23] Ibid. Artículo 406.
[24] Ibid. Artículo 258.
[25] Tribunal Constitucional. Causa No. 025-2001-TC. Resolución No. 186.

Hugo Echeverría
Matrícula No.
Foro de Abogados

> "Por lo señalado, es evidente que la normativa materia de impugnación, no obstante ser anterior a la Constitución del 2008, no solo que guardó conformidad con las normas supremas vigentes a la época, hecho que fue convalidado por el entonces Tribunal Constitucional (Resolución No. 0025-2001-TC), sino y especialmente con la actual, cuyo artículo 258, como se desprende de su contenido, repite el régimen especial para la provincia de Galápagos, cuyo objetivo principal es preservar el valor natural, científico y educativo a perpetuidad de las Islas; y con mayor razón, si consideramos que la actual Constitución tiene los mayores estándares de protección ambiental (derechos de la naturaleza) respecto del derecho comparado, que el Estado está obligado a proteger y garantizar"[26].

En 2021, la Corte decidió que, para proteger el ecosistema frágil de manglar, la única infraestructura permitida en dicho ecosistema será la pública construida para garantizar el acceso a los servicios públicos de viven en el manglar[27]. En ese mismo año, la Corte dejó insubsistente una autorización ambiental otorgada para la realización de actividad explotaría minera en el hábitat de cientos de especies amenazadas de extinción[28].

La Corte -interpretando el artículo 476 de la Constitución- ha dicho que el régimen de desarrollo está integrado por la realización de los derechos constitucionales ambientales y de la naturaleza, constituyendo estos últimos "principios que condicionan las actividades económicas y al propio régimen de desarrollo"[29].

6. CONCLUSIÓN: EL ARTÍCULO 104 LODAP GUARDA CONFORMIDAD CON PRINCIPIOS Y DERECHOS AMBIENTALES Y DE LA NATURALEZA

La zonificación que prioriza la pesca artesanal en un área de 8 millas náuticas en la que la autoridad puede regular su ejercicio a fin de proteger la fauna marina, **guarda conformidad con los principios y los derechos reconocidos por la Constitución en materia ambiental y de la naturaleza**.

El fin de esta norma es el fomento de la producción pesquera sustentable, para lo cual: (i) Preserva los recursos hidrobiológicos, toda vez que se trata de un área de reclutamiento de especies; y (ii) Protege el ejercicio de la pesca artesanal local. Esto es acorde al derecho de las personas a vivir en un ambiente ecológicamente equilibrado y al derecho de la naturaleza a mantener su ciclo vital. Estos derechos se sustentan, respectivamente, en los principios de desarrollo sustentable y de desarrollo ecológico.

Sobre estos principios, la Corte Constitucional ha dicho:

> 60. "El artículo 83.6 de la Constitución determina como un deber de las ecuatorianas y ecuatorianos "[r]espetar los derechos de la naturaleza, preservar un ambiente sano y utilizar los recursos naturales de modo racional, sustentable y sostenible".

[26] CCE. Sentencia No. 017-12-SIN-CC.
[27] CCE. Sentencia No. 22-18-IN/21. Para. 83.
[28] CCE. Sentencia No. 1149-19-JP/21. Para. 164.
[29] CCE. Dictamen No. 9-19-CP/19. Paras. 22-23.

Hugo Echeverría
Matrícula No.
Foro de Abogados

Ambos principios disponen que los elementos que brinda la Naturaleza deben ser empleados para la satisfacción de las necesidades de la sociedad observando un mandato de responsabilidad intergeneracional, de conformidad con el cual la satisfacción de las necesidades de la generación presente no puede comprometer "la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades", y un principio de desarrollo ecológico, en virtud del cual, la utilización de los elementos de la Naturaleza bajo ninguna circunstancia puede poner en riesgo "su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos".57 Esto conlleva a que, los principios en referencia no sólo deben ser entendidos e interpretados desde una dimensión humana sino también desde una clave ecológica, por lo tanto, el uso de elementos de la Naturaleza no se sujeta únicamente a un mandato de mantenimiento y aseguramiento del bienestar de las futuras generaciones humanas, sino también a la conservación y valoración intrínseca de la Naturaleza"[30].

No hay, por tanto, lugar a un argumento de inconstitucionalidad -por el fondo- del artículo 104 LODAP. Tampoco lo hay por cuanto esta disposición guarda conformidad con los principios de prevención y precaución, ambos previstos por nuestra norma suprema[31] y sobre los que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dicho que la prevención debe ser la "política principal respecto a la protección del medio ambiente"[32] y que los Estados "deben actuar con la debida cautela para prevenir el posible daño"[33].

7. INTERÉS EN EL CASO

Por tratarse de un asunto de interés público, relativo a los derechos humanos ambientales y los derechos de la naturaleza, manifiesto interés en este caso y lo fundamento en los artículos 14, 83 numerales 6 y 13; 397 numeral 1 y 71 inciso segundo de la Constitución de la República del Ecuador.

GUERRERO afirma que la Constitución del Ecuador "es pionera en el mundo al reconocer que la naturaleza es sujeto de derechos"[34]. RODRÍGUEZ Y MORALES enfatizan en la labor jurisprudencial ecuatoriana, afirmando que "hay un camino ya trazado"[35].

Los derechos de la naturaleza constituyen el aporte jurídico más importante del Derecho ecuatoriano al Derecho Comparado. Por ello, es deber de la ciudadanía aportar argumentos jurídicos para mejor resolver asuntos en los que se discute su alcance y contenido.

[30] CCE. Sentencia No. 253-20-JH/22.
[31] Constitución. Artículo 396, inciso primero.
[32] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-23/17. Medio Ambiente y Derechos Humanos. Para. 130.
[33] Ibid. Para. 180.
[34] Katherin Guerrero. "Teoría sistémica y los derechos de la naturaleza". *Foro Revista de Derecho*. Número 41. 2024. Página 51.
[35] Adriana Rodríguez y Viviana Morales. Los derechos de la naturaleza desde una perspectiva intercultural en las altas cortes de Ecuador, la India y Colombia. Universidad Andina Simón Bolívar. Quito. 2022. Página 183.

Hugo Echeverría
Matrícula No.
Foro de Abogados

8. SOLICITUD

El fin del *amicus curiae* es aportar a la realización de la justicia[36].

En sentencia No. 177-15-SEP-CC, la Corte Constitucional definió al *amicus curiae* como una *herramienta* que permite "aportar con criterios jurídicos sobre un punto determinado, con el objeto de facilitar y contribuir a los operadores de justicia…".

A partir de estos antecedentes; y, de conformidad con lo previsto en el artículo 12, inciso primero de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; y, conforme con lo previsto por la Corte Constitucional en sentencia No. 98-23-JH/23[37], cordialmente solicito que este escrito sea admitido al expediente, para mejor resolver este caso.

9. NOTIFICACIONES

Para notificaciones, las recibiré en.

Hugo Echeverría
Matrícula No.
Foro de Abogados

[36] Ricardo Carlos Köhler. *Amicus curiae*. Astrea. Buenos Aires. 2010. Páginas 7-8.
[37] Parágrafo 80. Los escritos de amicus curiae contienen argumentos para mejor resolver.