

RÉGIMEN URBANO DE LAS ISLAS GALÁPAGOS

Juan Carlos BENALCÁZAR GUERRÓN

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Fundamentos del régimen especial de la provincia de Galápagos*. III. *Aspectos particulares de la regulación urbana de las islas Galápagos*. IV. *A manera de conclusión*. V. *Bibliografía*

I. INTRODUCCIÓN

Las islas Galápagos, denominadas también Archipiélago de Colón o Islas Encantadas, constituyen uno de los paraísos naturales del planeta. El archipiélago está conformado 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 de 788 200 hectáreas, de las cuales 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.¹

Las islas Galápagos son mundialmente famosas por sus escenarios naturales y la presencia de especies animales y vegetales endémicas. Este entorno, además de su atractivo turístico, configura un laboratorio natural que ha propiciado numerosos estudios científicos, entre ellos los de Charles Darwin, que le llevaron a formular su teoría sobre la evolución de las especies. La presencia del Parque Nacional Galápagos y la Reserva Marina

¹ 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, 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.

de Galápagos, zonas protegidas, limitan las actividades humanas y condicionan la colonización y el régimen urbano en el cumplimiento de políticas y normativas 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 Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) declaró al archipiélago como Patrimonio Natural de la Humanidad, lo cual representó un serio e ineludible compromiso de conservación para la República del Ecuador. Más tarde, en el año 2007, la UNESCO consideró a Galápagos como Patrimonio Natural en peligro a causa de la sobrepoblación, el incremento del turismo y la introducción de especies exógenas.² El compromiso asumido por la República del Ecuador, sumado a las problemáticas que enfrentan las islas Galápagos, justifica un especial régimen jurídico al que se someten la vida de la colectividad y el urbanismo.

En este trabajo se hará una exposición sobre los principales aspectos de la regulación urbana de las islas Galápagos, con el propósito de destacar la manera en que el legislador ecuatoriano ha enfrentado las vicisitudes de un escenario singular en el que coexisten e interactúan el espacio natural y las zonas urbanas, cada uno de ellos con exigencias propias y a veces contrapuestas.

II. FUNDAMENTOS DEL RÉGIMEN ESPECIAL DE LA PROVINCIA DE GALÁPAGOS

1. *Normativa constitucional*

De conformidad con las disposiciones constitucionales que organizan el régimen administrativo y seccional del Ecuador, las islas Galápagos tienen la categoría de provincia, compuesta por tres cantones: Isabela, San Cristóbal y Santa Cruz.³ Sin embargo, esta primera configuración administrativa de carácter general, se conjuga con un régimen especial de administración

² Véase, <http://whc.unesco.org/en/news/357>.

³ El ART. 224 de la Constitución Política del Ecuador dispone lo siguiente: El territorio del Ecuador es indivisible. Para la administración del Estado y la representación política existirán provincias, cantones y parroquias. Habrá circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas que serán establecidas por la ley.

territorial que, en términos del ART. 238 constitucional, puede instituirse conforme a aspectos singulares de carácter demográfico y ambiental.

Un régimen especial de administración territorial, según la citada norma, implica 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, pueden restringirse los derechos de migración interna, trabajo o desempeño de actividades económicas, en relación directa con el principio de conservación de dichas áreas. Al respecto, el artículo 238 de la Constitución ecuatoriana dispone:

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 registrará de acuerdo con lo que establecen la Constitución y la ley.

Debido al compromiso de conservación que Ecuador debe cumplir, la Constitución ecuatoriana especifica, aún más, un régimen jurídico administrativo muy particular para las islas Galápagos:

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 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.

En síntesis, al tenor de estas disposiciones constitucionales, puede constatarse que la administración de las islas Galápagos contempla aspectos que la distinguen de la de otras áreas geográficas ecuatorianas. Con respecto al tema de interés de este trabajo, destaca la limitación de los derechos fun-

damentales de residencia, libertad de tránsito, de industria y comercio, los cuales, no obstante deben ser compensados de alguna manera, siempre conforme los principios de conservación medioambiental. Por otra parte, por expresa disposición constitucional, si bien las islas Galápagos se sujetan a los parámetros generales de administración territorial, tienen un marco orgánico propio, con autoridades administrativas que deben ceñirse a directivas de planificación y de coordinación especiales, las cuales, a su vez, deben ser acordes con las características propias y distintivas del archipiélago.

2. Principios y normativas de carácter urbanístico establecidos en la Ley Orgánica de Régimen Especial para la Provincia de Galápagos (LOREG)

Las disposiciones constitucionales antes citadas tienen su desarrollo en la Ley Orgánica de Régimen Especial para la Provincia de Galápagos (LOREG). En su parte considerativa, en general, y en el ART. 1 y 2, en particular, la ley manifiesta claramente un especial propósito: armonizar el bienestar humano con la conservación de los sensibles ecosistemas de Galápagos. El legislador ecuatoriano es consciente de que:

las zonas terrestres 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.

En tal virtud, puede afirmarse que uno de los principales problemas que la ley enfrenta es: la regulación adecuada y prudente del aspecto urbano, pero en función de las particularidades que impone la ineludible conservación de un frágil espacio natural, único en el mundo. Las peculiaridades de este entorno natural se traducen en las condicionantes esenciales de toda la regulación urbana de las islas Galápagos.

En congruencia con los fundamentos apuntados, el ART. 2 de la ley establece los siguientes principios básicos para el establecimiento de políticas, planificación y 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, permitiendo a su vez, la continuación de los procesos evolutivos de esos sistemas con una mínima interferencia humana,

- tomando en cuenta particularmente el aislamiento genético entre las islas, y, entre las islas y el continente.
- 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 riesgos de introducción de enfermedades, pestes, especies de plantas y animales exógenas 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 existentes 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 pudieran atentar contra el medio ambiente o los ecosistemas isleños.⁴

3. *Autoridades especiales*

Por disposición del ART. 239 de la Constitución, la planificación provincial, el establecimiento de políticas para la conservación y el desarrollo sustentable de la provincia de Galápagos y la aprobación y control de ejecución de los presupuestos provincial y municipales, corresponden al Instituto Nacional Galápagos (INGALA). Se trata de una persona jurídica de derecho público, adscrita a la Presidencia de la República, que tiene patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera. De conformidad con lo que dispone el ART. 4 de la LOREG, el INGALA es también un órgano asesor y

⁴ De conformidad con el glosario de términos de la LOREG, 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”.

de coordinación entre las diversas autoridades e instituciones que existen en la provincia.

Dentro de su estructura orgánica, el INGALA cuenta con un Consejo,⁵ cuyas atribuciones, en síntesis, son las siguientes:

Aprobar las políticas generales para la conservación y desarrollo sustentable de la provincia de Galápagos.

- Aprobar las políticas regionales de planificación y ordenamiento territorial dentro de las áreas urbanas y rurales para el desarrollo de la provincia. Aprobar el Plan Regional para la provincia de Galápagos, que será expedido por el presidente de la República mediante Decreto Ejecutivo.

En lo que se refiere a la planificación regional, el Consejo del INGALA aprueba los lineamientos generales que deben observarse, especialmente, en relación con lo siguiente: El establecimiento de infraestructura sanitaria, incluyendo sistemas conjuntos de agua potable y alcantarillado, saneamiento ambiental y de transporte y eliminación de desechos; la determinación del número y tipo de vehículos motorizados y maquinarias que puedan entrar a la provincia de Galápagos; la fijación de los niveles máximos permisibles de contaminación ambiental aplicables en la provincia de Galápagos; y la educación y el bienestar del habitante de las islas.

La presencia del INGALA, cuya planificación provincial es “única y obligatoria” como lo marca la Constitución, comporta una especialidad. Por lo regular, dicha planificación debería realizarla el Consejo Provincial, como dispone el literal k) del ART. 7 de la Ley Orgánica de Régimen Provincial.⁶ En lo que se refiere a las municipalidades, si bien la LOREG destaca que éstas conservan las atribuciones que normalmente deben ejercer dentro del cantón, las sujeta a las políticas y lineamientos que establece el INGALA.⁷ El ART. 23 de la citada ley, dispone:

⁵ El Consejo del INGALA lo constituyen representantes de los organismos y autoridades dependientes del gobierno central, representantes de los organismos del régimen seccional autónomo de Galápagos y representantes de sectores productivos y organismos ambientalistas.

⁶ ART. 7.- Corresponde a los consejos provinciales: [...] k) Los consejos provinciales efectuarán su planificación siguiendo los principios de conservación, desarrollo y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

⁷ El inciso tercero del ART. 22 de la LOREG dispone lo siguiente: “Para dar cumplimiento a los objetivos de conservación y manejo integrado de la provincia de Galápagos dentro de sus jurisdicciones y competencias, los gobiernos seccionales autónomos se sujetarán a las

ART. 23.- MUNICIPALIDADES

Además de las funciones establecidas en la Constitución Política de la República y en la Ley de Régimen Municipal, la Ley de Descentralización y Participación Popular, corresponde a los municipios de la provincia de Galápagos, en la esfera de sus competencias y sin perjuicio de lo establecido en esta Ley:

1. La formulación de los planes, zonificación y control del uso del suelo cantonal, incluyendo conjuntamente las áreas urbanas y rurales de los asentamientos humanos, que será considerado parte del Plan de Manejo correspondiente. Para este efecto, se coordinará con las instituciones que tengan jurisdicción en la materia.
2. Dictar la normativa para el control de la contaminación, conforme a las leyes vigentes y los parámetros y estándares fijados por el Consejo del INGALA.
3. La construcción de infraestructura sanitaria, sistemas conjuntos de agua potable y alcantarillado, sistemas de alcantarillado y, en general, de saneamiento ambiental, en coordinación con el Consejo Provincial, de acuerdo con los planes y programas aprobados por el Consejo del INGALA.
4. El tratamiento de la descarga de residuos de sentinas, lastre, aguas servidas, desechos sólidos, o de cualquier otro elemento contaminante del medio ambiente.
5. Contribuir en el sistema de control total y erradicación de especies introducidas en las áreas urbanas y rurales, en coordinación con las instituciones correspondientes. Al respecto, debe considerarse que dichas especies constituyen un serio peligro para las especies nativas de Galápagos, que son endémicas.⁸

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

1. *Limitaciones a los derechos de libertad de elección de domicilio y de emigración*

En el año 2002, el INGALA aprobó el Plan Regional para la Conservación y el Desarrollo Sustentable de Galápagos, documento que expone importantes datos que permiten comprender la situación demográfica de las islas

políticas generales nacionales y a los lineamientos para la planificación regional aprobados por el Consejo del INGALA”.

⁸ Una especie endémica, en términos de la Biología, es aquella propia y exclusiva de un espacio geográfico determinado. Las especies nativas de Galápagos no existen en ningún otro lugar del mundo.

y las razones que justifican especiales medidas de control migratorio. En lo referente a la dinámica poblacional, el Plan advierte que la población de Galápagos crece a un ritmo de 5.9% anual, de tal modo que se duplicará para el 2010, cuando habrá alcanzado los 30 000 habitantes. La causa de este incremento poblacional, según indica el documento, es la migración, que aumentó a una tasa anual de 13% entre 1984 y 1990, en contraste con el crecimiento natural de la población de Galápagos que es bajo, propio de una sociedad en transición demográfica. En 1998, la población de Galápagos era de 15 311 habitantes, la cual aumentó a 19 184 habitantes, de los cuales, 16 317 corresponden al área urbana.

El Plan Regional indica que, debido al aporte migratorio neto, la población de Galápagos se multiplicó doce veces en 50 años. En efecto, desde el siglo pasado la migración a Galápagos fue promovida por el Estado, sin una ponderación adecuada de las consecuencias que en el entorno natural propio de las islas trae la colonización. Según el Plan Regional, durante la década de los setenta, el Estado utilizó la renta petrolera en ingentes inversiones para dotar a Galápagos de infraestructura, servicios básicos y subsidios, con el fin de convertir al archipiélago en una vitrina turística. A partir de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Régimen Especial para la Provincia de Galápagos, el flujo migratorio disminuyó de 6 000 migrantes por año, aproximadamente, a menos de 1 000 migrantes. Por último, el Plan Regional destaca que, junto al crecimiento poblacional de Galápagos, 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 servicios públicos, subsisten índices menores de educación y salud y la calidad de la vivienda es deplorable propiciando la indigencia y la pobreza. Ese contexto estimula la migración rural hacia los puertos y el abandono de las fincas, sobre todo en San Cristóbal, lo que propicia la difusión de especies exógenas invasoras y pestes, que causan graves perjuicios al ambiente.⁹

A la negativa situación descrita se le hace frente mediante estrictas regulaciones y limitaciones que el ordenamiento jurídico ecuatoriano establece

⁹ 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, pp. 427-429. Véase también, República del Ecuador, Instituto Nacional Galápagos, *Censo Poblacional de Galápagos 2006*, http://www.ingala.gov.ec/galapagos/index.php?option=com_content&task=view&id=88&Itemid=99.

para ciertos derechos constitucionales. En principio, al tenor del numeral 14 del ART. 23 de la Constitución, los ecuatorianos y los extranjeros que tengan legalizada su permanencia en el país tienen el derecho de transitar libremente por el territorio nacional y de elegir su residencia.¹⁰ La LOREG, sin embargo, contiene un régimen jurídico de la residencia diseñado específicamente para el archipiélago, que supone excepciones a dichos derechos constitucionales. Al respecto, el ART. 24 de la LOREG dispone lo siguiente:

ART. 24.- PRINCIPIO GENERAL. Toda persona que ingrese o permanezca en la provincia de Galápagos deberá *legalizar su situación migratoria de conformidad con esta Ley, su Reglamento General de Aplicación y el Reglamento especial de la materia.*

El control de la residencia, lo ejercerá el Comité de Calificación y Control de Residencia del Consejo del INGALA de conformidad a la presente Ley y su Reglamento. (cursivas del autor).

Para la aplicación de dicha normativa, se parte de una clasificación de la residencia en tres categorías: residentes permanentes, residentes temporales, transeúntes y turistas. Esta clasificación, como se analizará más adelante, tiene también una importante aplicación para efectos del ejercicio de los derechos de libertad de trabajo, industria y comercio.

Residentes permanentes. El artículo 26 de la LOREG establece los criterios que permiten calificar a una persona como residente permanente:

ART. 26.- RESIDENTES PERMANENTES. Se reconocerá la residencia permanente a:

1. Los nacidos en la provincia de Galápagos, hijos de padre o madre que sean residentes permanentes.
2. Los ecuatorianos o extranjeros que tengan legalizada su permanencia en el país, que mantengan relación conyugal o unión de hecho reconocida conforme a la ley o los hijos de un residente permanente en la provincia de Galápagos.

¹⁰ ART. 23.- Sin perjuicio de los derechos establecidos en esta Constitución y en los instrumentos internacionales vigentes, el Estado reconocerá y garantizará a las personas los siguientes: [...] El derecho a transitar libremente por el territorio nacional y a escoger su residencia. Los ecuatorianos gozarán de libertad para entrar y salir del Ecuador. En cuanto a los extranjeros, se estará a lo dispuesto en la ley. La prohibición de salir del país sólo podrá ser ordenada por juez competente, de acuerdo con la ley.

3. Los ecuatorianos o extranjeros que tengan legalizada su permanencia en el país, que a la fecha de expedición de esta ley, residen por más de cinco años continuos en la provincia de Galápagos.

Los ecuatorianos y extranjeros que al momento de la expedición de esta Ley se encuentren residiendo en Galápagos y no cumplieren con las condiciones para acceder a la residencia permanente, establecidas en el numeral 3 de este artículo, serán considerados residentes temporales. Podrán optar por la categoría de residentes permanentes previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Reglamento una vez que cumplan cinco años de residencia continua.

En suma, de conformidad con la Ley, se otorga la calidad de residente permanente según varios criterios: a) el nacimiento en el territorio de Galápagos; b) la calidad de hijo de un residente permanente; c) el matrimonio o unión de hecho; y, d) la permanencia continua por cinco años, los cuales se deben contar, por lo menos, desde el 18 de marzo de 1993, ya que la norma citada es clara en requerir que se tenga residencia en Galápagos por más de cinco años en relación con “la fecha de la expedición de la Ley”, el 18 de marzo de 1998. El establecimiento de estas categorías de residencia se conjuga con varias disposiciones legales y reglamentarias que descubren el claro propósito de desalentar la migración humana hacia el archipiélago, y todo ello, como es evidente, implica también un efecto de restricción del crecimiento de los núcleos urbanos. Al respecto, es necesario tener en cuenta que la calidad de residente permanente otorga una serie de privilegios relacionados con el ejercicio de los derechos de trabajo, industria y comercio, los cuales están limitados para las demás categorías.¹¹

El establecimiento de categorías diferenciadas de residentes, con un tratamiento jurídico distinto, de ningún modo comporta una discriminación, pues deben considerarse una serie de realidades particulares que justifican el trato diferente. La población de Galápagos es, ante todo, un grupo humano que habita en un archipiélago, a casi mil kilómetros del continente. Es por demás evidente que este grupo humano, *aislado del área continental*, enfrenta menesteres, carencias y problemáticas concretas. De admitirse el incremento descontrolado de la población por efecto de la migración, se

¹¹ Como se verá más adelante, los residentes temporales *únicamente pueden realizar actividades específicas*, a diferencia de los residentes permanentes que no tienen tales restricciones. La LOREG pretende proteger al nativo de Galápagos y considera la necesidad de dotarle de un nivel de vida adecuado.

produciría, junto al deterioro ambiental, una carga adicional de necesidades humanas de muy difícil satisfacción.

La sobrepoblación en un archipiélago, como es de suponerse, significa también el incremento, *en un territorio aislado del continente*, de las necesidades de alimentación, salud, educación, obras y servicios públicos, etcétera. A todo ello se suma el enorme deterioro del escenario natural que vendría aparejado al libre incremento poblacional, pues resulta obvio que éste trae consigo la transformación del entorno (por la necesidad de servicios y de obras públicas y privadas), el aumento de desechos, de ruido y de contaminación (Sagüés, 2001, p. 410).¹² Estas circunstancias provocarían, a su vez, un grave escollo para la consecución del bienestar de las personas y de la comunidad local, nativa o residente permanente, y también para el de los nuevos habitantes o vecinos.

Como ya se indicó, el legislador ecuatoriano es conciente de que las zonas terrestres 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. Esto justifica, por razones totalmente objetivas y de ningún modo discriminatorias, las medidas de control migratorio y la limitación de derechos fundamentales, que se guían por la necesidad de *armonizar* el bienestar humano y la conservación del archipiélago.

Sin perjuicio de los fundamentos que han quedado indicados, es necesario considerar también, desde el punto de vista técnico-jurídico, que existen errores y vacíos en los criterios que emplea la LOREG para determinar quiénes tienen la calidad de residentes permanentes (nacimiento, matrimonio, etcétera). Para guardar la debida armonía con otras normas del ordenamiento jurídico ecuatoriano, en la LOREG debió hablarse de *domicilio civil* (concepto que se aplica a una parte determinada del territorio nacional)¹³ y no sólo de residencia. En efecto, el ART. 45 de la Codificación del Código Civil dispone que: “El domicilio consiste en la *residencia*, acompañada, real o

¹² Como indica Sagüés: “...razones de bienestar general, como por ejemplo de seguridad o superpoblación en determinadas áreas, podrían por excepción autorizar la prohibición de radicarse permanentemente en ellas, todo ello sujeto al control judicial de razonabilidad”.

¹³ De conformidad con las disposiciones del Código Civil, se distingue entre domicilio político y civil. El primero, como establece el ART. 46, “...es relativo al *territorio del Estado en general*. El que lo tiene o adquiere, es o se hace miembro de la sociedad ecuatoriana, aunque conserve la calidad de extranjero”. (Lo resaltado es del autor). El segundo, según el ART. 47, se refiere a una parte precisa del territorio nacional.

presuntivamente, del *ánimo de permanecer en ella*. Divídese en político y civil” (cursivas del autor).

Por su parte, el ART. 3 de la Codificación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, establece:

ART. 3.- Son vecinos o moradores de un municipio los ecuatorianos y extranjeros que tengan su *domicilio civil* en la jurisdicción cantonal, o los que mantengan en ésta el asiento principal de sus negocios.¹⁴

Los ecuatorianos y extranjeros como vecinos de un municipio tienen iguales deberes y derechos, con las excepciones determinadas por la ley.

Si se tiene presente que la LOREG otorga privilegios a los residentes permanentes, con el propósito de promover el bienestar del habitante de Galápagos y el desarrollo de la comunidad local, también debió exigir el requisito del *ánimo de permanecer en dicho territorio*, muy a pesar del nacimiento, vínculo conyugal, tiempo de residencia, etcétera. Un residente permanente tiene toda la libertad de cambiar de domicilio civil y trasladarse al área continental ecuatoriana o a otro país, caso en el cual, jurídicamente ya no existirá justificación para que ostente los beneficios que otorga la LOREG. En nuestra opinión, resulta coherente que se pueda perder la calidad de residente permanente por cambio de domicilio civil.

Es lógico que quien ya no tiene en Galápagos la residencia acompañada del ánimo de permanecer en ella sólo pueda ingresar a las islas en calidad de residente temporal, turista o transeúnte, según el caso, pues dejan de existir las razones jurídicas que, de conformidad con el ordenamiento jurídico ecuatoriano, sustentan la concesión de los privilegios de que gozan los residentes permanentes. En otros términos, quien deja de tener su domicilio civil en Galápagos no podría beneficiarse de las medidas que alientan el desarrollo de la comunidad local y el bienestar del residente permanente, pues dicha persona ha dejado de ser residente permanente en Galápagos.

En lo que se refiere a los hijos de los residentes permanentes, el Reglamento Especial de la Residencia en la Provincia de Galápagos,¹⁵ dispone:

ART. 11.- Residencia para hijos de residentes permanentes.- Tienen derecho a la residencia permanente, en los términos establecidos en el ART. 26 de la ley:

¹⁴ En el caso de Galápagos, dada su regulación especial y propósito de control de la residencia, el criterio del asiento principal de los negocios no es necesariamente aplicable para calificar a la residencia de una persona física como permanente.

¹⁵ Decreto Ejecutivo No. 547, Registro Oficial No. 163 del 5 de septiembre de 2007.

- a). Los nacidos en la provincia de Galápagos, que sean hijos de un residente permanente; y,
- b). Los hijos de un residente permanente, aun cuando su lugar de nacimiento no sea la provincia de Galápagos. Este derecho será concedido exclusivamente a los hijos menores de edad de un residente permanente. El Comité de Calificación y Control de Residencia del Consejo INGALA determinará los requisitos de las solicitudes y el procedimiento de calificación de la residencia prevista en este artículo.

En cuanto a los cónyuges de los residentes permanentes, la cuarta disposición general del Reglamento establece:

CUARTA.- Conforme a lo dispuesto en el artículo 26 numeral 2 de la LOREG, únicamente quienes mantengan relación conyugal o unión de hecho con un residente permanente podrán ser calificados y considerados como tales. Se perderá la categoría de residencia adquirida, cuando la relación conyugal o unión de hecho que sirvió de base para su otorgamiento haya finalizado, dentro de los cinco primeros años de celebrado el matrimonio o declarada la convivencia, según corresponda. Se exceptúa de esta disposición la terminación de matrimonio o unión de hecho por causa de muerte.

Se entiende que la persona que luego de cinco años termina su matrimonio o convivencia puede conservar la calidad de residente permanente en virtud del tiempo de residencia.

La normativa de la LOREG y del citado Reglamento dejan sin solución el caso particular de los hijos no nacidos en Galápagos de un anterior matrimonio o unión de hecho que haya tenido una persona no residente en el archipiélago, que después adquiere la residencia permanente en las islas en virtud del posterior matrimonio o unión de hecho que instituye con un residente permanente. De igual manera, no hay referencia a los pupilos. Consideramos que la solución estaría en lo que dispone el ART. 58 del Código Civil: “El que vive bajo patria potestad sigue el domicilio de quien la ejerce, y el que se halla bajo tutela o curaduría, el de su tutor o curador”. Es evidente que se debería extender la calidad de residentes permanentes a los hijos y pupilos de cualquier persona que tenga o adquiera dicha calidad, criterio que también sería aplicable al caso de los hijos o pupilos de la persona no nacida en Galápagos y con residencia permanente adquirida que se divorcia o termina su unión de hecho mantenida con un residente permanente.

En el caso de que una persona pueda reclamar la residencia permanente en virtud de lo previsto en el numeral 3 del ART. 26 de la LOREG, se debe

probar, de modo fehaciente y por medios idóneos, la permanencia continua por más de cinco años. Por otra parte, el Reglamento Especial de la Residencia en la Provincia de Galápagos establece requisitos adicionales para las personas que hayan residido en Galápagos antes de la expedición de la LOREG, pero que no cumplan con los cinco años que establece el inciso final del artículo 26 de dicha Ley:

ART. 13.- De los residentes temporales que optan por la residencia permanente.- Los ecuatorianos y extranjeros que al momento de la expedición de la Ley Orgánica de Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la Provincia de Galápagos se encontraban residiendo en esta provincia conforme a lo establecido en el último inciso del ART. 26 de dicha ley, podrán optar por la residencia permanente, una vez que cumplan cinco años de residencia continua y probando documentadamente alguna de las siguientes condiciones: a). Que se encontraban realizando una actividad productiva en la que hayan invertido su capital. Se demostrará la actividad productiva con: 1. Certificados de cumplimiento de las obligaciones tributarias. 2. Se encontraban ejerciendo una profesión liberal o técnica, o ejercen una actividad técnica o manual en forma estable con arreglo a las normas legales vigentes; o, b). Hayan mantenido una relación laboral de dependencia contenida en un contrato de trabajo, en los términos establecidos en la legislación laboral y este reglamento. La relación laboral bajo dependencia constará en un contrato de trabajo con duración mayor a dos años o por tiempo indefinido, suscrito y registrado ante la autoridad laboral. En todos los casos demostrarán haber mantenido su domicilio o residencia habitual en la provincia de Galápagos y tener los recursos necesarios para su manutención y la de su familia.

De conformidad con el artículo 27 de la LOREG:

ART. 27.- RESIDENTES TEMPORALES

Se reconocerá la residencia temporal a:

1. Las personas que cumplan dentro de la provincia: funciones públicas, actividades castrenses, culturales, académicas, técnicas, deportivas, científicas, profesionales y religiosas, mientras dure el ejercicio de los correspondientes cargos o actividades;

2. Las personas que realicen actividades laborales en relación de dependencia por un tiempo de hasta un año, prorrogable por lapsos iguales. Cumplidos los períodos de los contratos, caduca la residencia temporal, de conformidad con el Reglamento respectivo; y,

3. El cónyuge o conviviente bajo unión de hecho en los términos de las leyes pertinentes y los hijos de un residente temporal mientras dure la residencia de su cónyuge, conviviente o padres.

Los residentes temporales deben obtener del INGALA una autorización para el ingreso a las islas Galápagos, y, sólo pueden permanecer en ellas el tiempo que demande la realización de las actividades que motivan su estancia. El INGALA, además, tiene competencia para controlar la situación migratoria de los residentes temporales y, en caso de que no se justifique su estadía, puede disponer la salida de Galápagos.

Los residentes temporales son personas autorizadas para residir transitoriamente en el archipiélago por razones de: función pública, destino militar o policial, labores religiosas o empleo. En cuanto al ingreso por cuestión laboral, el ART. 28 de la LOREG 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 (ART. 15).
2. Concurso. El auspiciante tiene la obligación de demostrar 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. Para tal efecto, el auspiciante debe justificar ante las autoridades competentes del INGALA que, dentro del territorio de las islas, realizó infructuosamente una indagación para encontrar una persona idónea, mediante un concurso o búsqueda. El auspiciante, además, informará a la autoridad competente sobre los criterios de evaluación utilizados, en función de sus necesidades. Para evitar fraudes, el Reglamento prevé la obligación del INGALA de elaborar y mantener una base de datos que indique a los profesionales y trabajadores que residen permanentemente en el archipiélago. También se ha previsto el deber del INGALA de determinar, mediante resolución, los tipos de profesionales o trabajadores que, por necesidades particulares, pueden ingresar a las islas (ART. 6, numeral 6; 9, numerales 16 y 17; 16; 17; y 19).

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 periodo de permanencia autorizado por el INGALA (ART. 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 ART. 7 de la Resolución INGALA Núm. 3, publicada en el Registro Oficial No. 223 del 30 de junio de 1999:

- 1.- Término de la actividad, relación laboral, función pública o asignación.
- 2.- El ejercicio de actividades no contempladas en la autorización de ingreso y permanencia.
- 3.- 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 plazo, el infractor pagará una multa y será expulsado mediante el uso de la fuerza pública.

Ahora bien, el artículo 29 de la LOREG refiere:

Art. 29.- TURISTAS Y TRANSEÚNTES

En aplicación del artículo 34 de la Ley Especial de Desarrollo Turístico, para efectos de esta Ley, turistas son los visitantes del patrimonio de áreas protegidas y de las zonas pobladas de la provincia de Galápagos.

Transeúntes son las personas naturales que se encuentran de tránsito en la provincia de Galápagos y no pertenecen a otra de las categorías establecidas dentro del Régimen de residencia de esta Ley.¹⁶

¹⁶ La Ley Especial de Desarrollo Turístico fue derogada por la Ley de Turismo. El artículo al que se remite la LOREG decía: ART. 34. DEL TURISTA. Turista para los efectos de

De conformidad con el ART. 30 de la LOREG, los turistas y transeúntes “no podrán ejercer ninguna actividad lucrativa y sólo 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 ART. 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 debe demostrar fehacientemente la razón que justifica su ingreso.¹⁷

Los turistas y transeúntes están obligados a obtener y portar la denominada *tarjeta de control de tránsito*, que es entregada luego de la presentación del pasaje aéreo o marítimo nacional, personal e intransferible, de ida y

esta Ley, es la persona que viaja temporalmente fuera del lugar de su residencia habitual con fines de esparcimiento, descanso, interés cultural o cualquier otro propósito no lucrativo. La disposición vigente, que equivale a la norma derogada, sería la del artículo 2 de la Ley de Turismo: ART. 2. Turismo es el ejercicio de todas las actividades asociadas con el desplazamiento de personas hacia lugares distintos al de su residencia habitual; sin ánimo de radicarse permanentemente en ellos.

¹⁷ El ART. 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.

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.

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, oficinas de las aerolíneas o en las 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 su 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 mencionó, 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 ART. 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. Cumplido este tiempo, el turista o transeúnte tiene la obligación de abandonar el archipiélago y, en caso de no hacerlo, el INGALA le notificará su deber de salir en un término de 48 horas, transcurrido el cual, se impondrá al infractor una multa y se procederá a la expulsión con auxilio de la fuerza pública.

2. Limitaciones relacionadas con el ejercicio de actividades económicas

Como ya se indicó, la LOREG considera que existe una interconexión entre el espacio natural y los asentamientos naturales de Galápagos. Precisamente, el ART. 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 sustentable de los ecosistemas de las islas. En congruencia con estos principios, los residentes permanentes tienen amplias posibilidades de realizar actividades económicas, las cuales sólo se limitan 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 de manera expresa

la realización de actividades lucrativas durante su estancia reduciendo sus posibilidades de acción al cumplimiento del cometido específico que justifica su estancia temporal.

En suma, puede afirmarse que el estricto control migratorio funciona como mecanismo para impedir el incremento poblacional y 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 con claridad en las ya citadas disposiciones de la LOREG. 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 (que sólo pueden realizar artesanos locales, sin que se permita dicha comercialización por parte de entidades públicas o privadas). De igual manera, los residentes permanentes tienen prioridad respecto de los beneficios de acceso a créditos preferenciales, capacitación y becas de estudios (ART. 36, 43, 60, 66 de la LOREG y ART. 83 y 98 del Reglamento Especial de aplicación de la LOREG).

En lo que se refiere al turismo, la LOREG contempla disposiciones que alientan dicha actividad para beneficio de la comunidad local. En concreto, 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 para fomentar la economía local (ART. 48). De igual modo, la autorización para la construcción de nueva infraestructura turística se otorga a dichas personas y se la condiciona a la producción de beneficios locales (ART. 49).

No obstante esta normativa, según la disposición general décimo segunda de la LOREG, las personas naturales no residentes y las personas jurídicas que no tengan su domicilio en Galápagos, pueden realizar inversiones en la provincia, siempre y cuando, se asocien con un residente permanente y cumplan con las normativas que para tal efecto expedirá el Consejo del INGALA.

Por último, debe señalarse que la disposición general segunda de la LOREG 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.

3. 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.¹⁸ De conformidad con el ART. 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, 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. Las rigurosas medidas de protección y conservación del Parque Nacional Galápagos determinan severas restricciones para la ampliación de las zonas urbanas, como lo ha observado el Procurador General del Estado, al absolver una consulta formulada por la municipalidad de Santa Cruz:

Respecto a si procede ampliar la zona urbana mediante ordenanza en zona del Parque Nacional Galápagos, en la que involucre el área, y las oficinas del Parque Nacional Galápagos, con el objetivo de poder cobrar estos tributos, la Procuraduría considera que resulta inobjetable la protección que el Estado otorga tanto al Parque Nacional Galápagos como a su Reserva Marina, al incluirlo dentro del Patrimonio Natural de Áreas Protegidas, particular que deberá ser observado y respetado por la entidad edilicia, a fin de evitar que de cualquier forma se vulneren las disposiciones constitucionales y legales que garantizan la conservación y preservación de estas áreas, todo lo cual limita la posibilidad de ampliar la zona urbana del cantón en las áreas del Parque Nacional Galápagos.¹⁹

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 encuentre en el área urbana, lo cual implica una

¹⁸ Acuerdo Interministerial No. 0297, publicado en el Registro Oficial No. 15 del 31 de agosto de 1979. Resolución del Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales (IN-EFAN) No. 35, Registro Oficial No. 980 del 3 de julio de 1996.

¹⁹ Resolución No. 8 de la Procuraduría General del Estado, Registro Oficial No. 646 del 22 de agosto de 2002.

restricción al derecho de propiedad, válida al tenor del ART. 238 de la Constitución ecuatoriana. Este derecho quedaría reservado para los residentes permanentes.²⁰ Así lo ha determinado el Procurador General del Estado al absolver la respectiva consulta que le fue formulada por el Congreso Nacional:

De conformidad con el mandato del Art. 238 de la Constitución Política de la República, se aplica el artículo al establecerse que la provincia insular de Galápagos tendrá un régimen especial.

El derecho de propiedad, se entenderá limitado en virtud del régimen especial que pesa sobre la provincia, siendo totalmente secundario cualquier otro argumento, pues lo importante será atender que dicha limitación al derecho de acceso a la propiedad privada está indisolublemente vinculado con el objetivo de limitación de la migración interna y externa hacia esa zona, finalidad que evidentemente se vería paulatinamente afectada o soslayada, de permitirse la adquisición de un bien raíz por parte de quien no tenga o no adquiera la categoría de residente permanente del archipiélago.

Visto lo expuesto, queda insubsistente cualquier otra opinión o criterio legal, que fuere manifiesta o tácitamente contraria al presente, mismo que se sustenta en explícitas disposiciones constitucionales y legales en plena vigencia.²¹

4. *Control ambiental*

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 LOREG, 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 ART. 61 de la LOREG establece:

²⁰ Los residentes permanentes, incluso, tienen derecho preferencial para acceder a créditos para vivienda, como dispone el ART. 66 de la LOREG.

²¹ Resolución No. 35 de la Procuraduría General del Estado, Registro Oficial No. 33 del 24 de julio de 2007.

De ser necesario conforme a las normas pertinentes, previamente a la celebración del contrato público o a la autorización administrativa, para la ejecución de obras públicas, privadas o mixtas, se requerirá de una evaluación de impacto ambiental. Las obligaciones que se desprenden de dicha evaluación de impacto ambiental formarán parte de dichos instrumentos.

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 remite a los lineamientos de la planificación regional que elabora el INGALA.

En las islas Galápagos, de conformidad con el ART. 62 de la LOREG, está terminantemente prohibido lo siguiente:

- Depositar basura tóxica infecciosa, radiactiva y nuclear de cualquier procedencia.
- 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, desechos o cualquier otro elemento contaminante del medio acuático que no hayan sido debidamente tratados, a: grietas, acuíferos, 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.
- El transporte entre las islas de los organismos autóctonos o introducidos, sin las autorizaciones correspondientes.

En lo que se refiere al manejo de desechos, el ART. 63 de la LOREG dispone que los procedimientos de disposición de éstos y de incineración de basura deberán realizarse en sitios que no generen conflictos con los valores naturales y los atractivos turísticos, siempre de acuerdo con las normas y autorizaciones que establezca el INGALA.

Hay que hacer énfasis en el ingreso de vehículos, maquinaria, y la introducción de especies animales o vegetales al archipiélago. Respecto a lo primero, el INGALA tiene la atribución de fijar el número, tipo de vehículos y de maquinarias que pueden ingresar anualmente, tanto al archipiélago como a cada una de las islas, en función de la resistencia de los ecosistemas y de acuerdo a 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 Galápagos, la introducción o reemplazo de automotores y maquinaria sólo puede ser autorizado por el INGALA para las siguientes actividades:

- Las que desarrollen las entidades públicas.
- Turísticas, pesqueras, agropecuarias y de generación eléctrica.
- Lucrativas o productivas, diferentes 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.
- Servicio de transporte público y de pasajeros, tipo taxis, carga y de transporte masivo.
- 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, prohibiendo el traslado de vehículos entre islas, excepto los de uso institucional, con la respectiva autorización del INGALA. 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 referente a las motocicletas, sólo se permite la introducción y circulación de aquellas que tengan motores de cuatro tiempos y de no más de 250 centímetros cúbicos, es decir, se prohíbe la existencia de motocicletas con motores de dos tiempos, ya que éstos, además de producir demasiado ruido, consumen una mezcla de gasolina y de aceite, de tal forma que son más contaminantes que los motores de cuatro tiempos.

Con respecto a la introducción de especies animales o vegetales, las rígidas medidas establecidas para este aspecto se justifican, por una parte, por la amenaza que representan para las especies nativas, y por la otra, por el riesgo de que entren enfermedades y pestes al archipiélago. Es evidente que la situación geográfica implica severas limitaciones para enfrentar una pes-

te o epidemia. De conformidad con el Acuerdo Ministerial No. 460 del Ministro de Agricultura y Ganadería, publicado en el Registro Oficial No. 312 del 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 especies 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, de acuerdo con la Ley de Sanidad Animal, 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 planteles 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 ART. 58 de la LOREG, 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 determine la Dirección del Parque Nacional Galápagos, que deben admitirse luego de los debidos estudios de control ambiental.

IV. A MANERA DE CONCLUSIÓN

Las islas Galápagos constituyen un ejemplo de las tensiones que se producen en la relación que el hombre mantiene con el entorno natural. El legislador ecuatoriano, precisamente, ha constatado que interactúan los es-

pacios protegidos y los asentamientos humanos. Advierte la necesidad de asegurar a la persona una calidad de vida que sea conforme con su dignidad, pero al mismo tiempo es conciente del condicionamiento que impone la preservación de un escenario natural único en el mundo, que debe ser conservado por su peculiar interés medioambiental y científico, cuya conservación se caracteriza por trascender los intereses que normalmente se circunscribirían a las fronteras de un país, para alcanzar el legítimo interés de toda la humanidad.

La regulación urbana de las islas Galápagos es manifestación de un anhelo constante y de un propósito de cumplimiento ineludible: *armonizar el bienestar humano con la tutela del medioambiente*. Sin duda, cumplir con este objetivo resulta arduo y el legislador ecuatoriano lo ha enfrentado con una normativa especialísima, que encuentra argumento constitucional en las singulares características del entorno, en una situación de aislamiento del continente y, por ende, en las particulares carencias y menesteres que ello implica.

Esta normativa despierta gran interés para el estudioso de las disciplinas jurídicas. En primer término, demuestra que el derecho pertenece al *orden práctico* y que su elaboración se guía por la *prudencia*. Bien vale afirmar que la realidad se impone a la norma, que es la guía de su diseño. Precisamente, en este trabajo se ha podido observar que la realidad autoriza la limitación *justa* de ciertos derechos constitucionales, la institución de autoridades administrativas con competencias especializadas y, una particular regulación de la conducta humana.

Estos aspectos excepcionales de ningún modo son arbitrarios. Por el contrario, constatan que el bienestar humano comulga con la tutela del medio físico; revelan la conexión del hombre y de su entorno y expresan que el bienestar de la persona mucho depende de la preservación de los ecosistemas y de la protección de la biodiversidad.

V. BIBLIOGRAFÍA

Acuerdo Interministerial No. 0297, publicado en el Registro Oficial No. 15 del 31 de agosto de 1979. Resolución del Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales (INEFAN) No. 35, Registro Oficial No. 980 del 3 de julio de 1996.

Decreto Ejecutivo No. 547, Registro Oficial No. 163 del 5 de septiembre de 2007.

- Plan Regional para la Conservación y el Desarrollo Sustentable de Galápagos*, República del Ecuador, Instituto Nacional Galápagos, Decreto Ejecutivo No. 3516, Registro Oficial Suplemento No. 2 de 31 de marzo de 2003.
- República del Ecuador, Instituto Nacional Galápagos, *Censo Poblacional de Galápagos 2006*, http://www.ingala.gov.ec/galapagos/index.php?option=com_content&task=view&id=88&Itemid=99.
- Resolución No. 8 de la Procuraduría General del Estado, Registro Oficial No. 646 del 22 de agosto de 2002.
- Resolución No. 35 de la Procuraduría General del Estado, Registro Oficial No. 33 del 24 de julio de 2007.
- SAGÜÉS, Néstor Pedro, *Elementos de Derecho Constitucional*, 3a. ed., t. II, Astrea, Buenos Aires, 2001.