

RÉGIMEN JURÍDICO DEL TERRITORIO MARÍTIMO Y DE LA ZONA MARÍTIMO-TERRESTRE EN ECUADOR DESDE UNA PERSPECTIVA DEL TURISMO

Juan Carlos BENALCÁZAR GUERRÓN

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El mar territorial y la zona marítimo-terrestre en el contexto del régimen jurídico del dominio público*. III. *Regulaciones especiales sobre el turismo en el mar territorial y en la zona marítimo-terrestre*. IV. *A manera de conclusión*.

I. INTRODUCCIÓN

El desarrollo del turismo ha sido declarado como una de las políticas prioritarias del Estado ecuatoriano. Esta solemne declaración considera que “...el Ecuador cuenta con extraordinarios recursos turísticos, debido a sus especiales condiciones geográficas, históricas, paisajísticas, culturales, etnográficas y artísticas, que son valoradas y preservadas de manera constante por sus habitantes”. A ello se suma la constatación de que “... el efecto multiplicador del turismo, como actividad productiva, acarrea bienestar y desarrollo para todos los miembros de la comunidad receptora, aunque sus actividades no sean inminentemente turísticas”¹.

La actividad turística, en efecto, constituye una muy importante fuente de recursos económicos, pero al mismo tiempo aquélla se desarrolla en un escenario que también puede observarse desde una dimensión económica. Dicho escenario involucra *bienes escasos*, muchos de ellos de dominio público, que deben ser debidamente conservados, porque, o bien son perecederos, o bien son susceptibles de sufrir un deterioro capaz de inutilizar-

¹ Decreto ejecutivo 1424, publicado en el Registro Oficial del 19 de abril de 2001.

los para la actividad turística, y en general, para muchos otros cometidos productivos. Como indica David Blanquer Criado, “Toda esa protección de los bienes turísticos de dominio público se inspira en la directiva del desarrollo sostenible; se trata de buscar un equilibrio razonable entre el crecimiento económico y la conservación del entorno urbano, natural e histórico”.²

Por otra parte, la actividad turística tiene por sujetos al turista y al empresario especializado en la prestación de servicios de turismo. El turista, ante todo, es un consumidor, a quien deben garantizársele todos los derechos que implica su condición de tal, pues además de estar involucrados elementales principios de tutela de la dignidad humana, la calidad del trato al turista tiene toda la capacidad de repercutir en el prestigio de un país o de una región, y por ende, en la motivación de las personas para hacer turismo en ellas. Es por demás evidente que el respeto al turista también puede derivar hacia efectos económicos cuando dicha motivación aumenta o disminuye.

Cabe decir, en síntesis, que un adecuado y justo régimen jurídico del turismo debe diseñarse a partir de la combinación armónica de tres ejes básicos: a) la procuración de recursos económicos para beneficio de la población del país; b) la preservación de los escenarios turísticos, que, ante todo, son escasos y vulnerables, y c) los derechos del turista-consumidor.

La ejecución de las políticas turísticas y la aplicación de dicho régimen jurídico configuran, sin duda, especiales cometidos para la administración pública. Como actividad y como organización, aquélla está llamada a realizar una gestión que procure resultados *inmediatos* y *prácticos* respecto de los objetivos públicos relacionados con el turismo, pero con un método adecuado a las singularidades que implica esta actividad productiva. Por ende, el derecho administrativo encuentra en el turismo nuevos y específicos contenidos para la regulación.

La temática que se ha expuesto en líneas muy generales sirve de contexto para abordar la cuestión jurídica particular sobre la que versa este trabajo: el uso turístico del mar territorial y de la zona marítimo-terrestre, habida cuenta que el ambiente acuático marino constituye uno de los tradicionales atractivos para el turismo y comporta una de las más importantes modalidades del mismo. Más concretamente, interesa destacar las particularidades que el turismo determina para el régimen jurídico del dominio

² Blanquer Criado, David, *Derecho del turismo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1999, p. 23.

público en el mar y en la zona marítimo-terrestre, siempre considerando los ejes temáticos de la actividad turística que antes se han apuntado: fuente de recursos económicos para el bienestar de la sociedad, protección del entorno y defensa del turista-consumidor.

La modalidad turística que se desarrolla en el ambiente acuático marino traduce particularidades en el régimen jurídico del dominio público. Esto se evidencia por la existencia de disposiciones que regulan la peculiar forma de uso de las playas o del mar, el régimen especial de las áreas naturales protegidas y las condiciones particulares que deben existir para brindar un servicio turístico que conjugue la calidad y la seguridad.

El presente trabajo iniciará con una exposición sobre los aspectos generales de la regulación de estos espacios físicos, en cuanto bienes de dominio público. Con estos elementos se hará una referencia a las normas específicas que modifican aquella regulación general por efecto del turismo.

II. EL MAR TERRITORIAL Y LA ZONA MARÍTIMO-TERRESTRE EN CONTEXTO BIENES NACIONALES DE USO PÚBLICO

1. *Noción del dominio público en el derecho ecuatoriano*

En el derecho ecuatoriano encontramos una primera noción del dominio público en el artículo 604 del Código Civil, que establece:

Artículo 604. Se llaman bienes nacionales aquellos cuyo dominio pertenece a la Nación toda.

Si además su uso pertenece a todos los habitantes de la Nación, como el de calles, plazas, puentes y caminos, el mar adyacente y sus playas, se llaman bienes nacionales de uso público o bienes públicos. Asimismo, los nevados perpetuos y las zonas de territorio situadas a más de 4.500 metros de altura sobre el nivel del mar.

Los bienes nacionales cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes se llaman bienes del Estado o bienes fiscales.

Como puede verse, esta disposición (que, por lo menos data de 1860 y que puede ser identificada con las corrientes doctrinarias que predominaban en aquella época) identifica a los denominados “bienes nacionales” empleando el término “dominio”, referido a la “Nación toda”. Además, incorpora una clasificación que depende de si el uso pertenece o no, en

general, a todos los habitantes. En palabras de Nicolás Granja Galindo, debe entenderse que los bienes nacionales pertenecen al Estado, y no propiamente a la nación o al fisco, pues estos últimos

...son solo dos aspectos de su ser y no representan personalidades jurídicas, ni están asilados, porque es inherente a la personalidad necesaria de aquel, en calidad de poder público único y homogéneo, la subordinación jurídica de un patrimonio-personalidad de todos sus bienes, con los que atiende directa o indirectamente el funcionamiento de los servicios públicos en favor de la sociedad.³

Por otra parte, aunque el Código Civil emplee el término “dominio” (que se llama también “propiedad”, según el artículo 599), el que se tiene sobre los bienes nacionales no es semejante ni equivale a aquel que se estudia y regula en el derecho privado. El propio Código Civil, a pesar de su antigüedad y de su carácter de fuente más importante de aquel derecho, no ha sido ajeno a la consideración de que existen bienes cuyo uso público supone una utilidad o una comodidad común, la cual es indispensable para la vida en comunidad.⁴ Por ello, contempla disposiciones propias del derecho administrativo que contrastan claramente con otras partes del Código que se refieren al dominio privado. Se constata aquella consideración en el artículo 602:

Art. 602. Las cosas que la naturaleza ha hecho comunes a todos los hombres, como la alta mar, no son susceptibles de dominio, y ninguna nación, corporación o individuo tiene derecho de apropiárselas.

Su uso y goce se determinan, entre individuos de una nación, por las leyes de ésta; y entre distintas naciones, por el Derecho Internacional.

Se trata de una propiedad especial, pública, sometida a limitaciones singulares derivadas del interés público que le da fundamento y sustento. Es una modalidad particular de dominio, establecido y regido por el derecho público; de una propiedad pública, que no constituye una modificación o una adaptación de la propiedad de derecho privado, sino que se desarrolla de forma paralela a ésta, y cuyo régimen jurídico está diseñado de acuerdo

³ Granja Galindo, Nicolás, *Fundamentos de derecho administrativo*, 2a. ed., Quito, Editorial Universitaria, 1992, p. 261.

⁴ *Ibidem*, pp. 204, 253, 254, 263 y 264.

con las especiales características de su titular, el Estado, y que en virtud de la circunstancia de que está destinado a satisfacer necesidades que son, en forma mediata o inmediata, de interés público. Por ello, a la propiedad o dominio público no pueden explicarse según aquellos atributos inherentes de la propiedad privada, a saber: el derecho de poseer la cosa, disponer o servirse de ella, usarla y gozarla conforme a un ejercicio regular.⁵ Todo lo contrario, la presencia del interés público como fundamento determina que los bienes nacionales sean inalienables e imprescriptibles, notas éstas que caracterizan a su régimen jurídico.⁶

Una vez precisado el verdadero alcance y significado de las disposiciones del Código Civil sobre el dominio público, debemos situarlas en el contexto de las vigentes disposiciones constitucionales, y muy precisamente en relación con los fines del Estado y los principios que rigen a la economía, muy particularmente, porque este trabajo versa sobre el régimen jurídico de ciertos bienes de dominio público según la concreta perspectiva del turismo, actividad cuyo desarrollo se ha declarado como política prioritaria del Estado ecuatoriano por la trascendencia social y económica que implica.

En primer término, debe resaltarse que el Ecuador constituye un Estado social de derecho, cuyo fin está definido claramente según la consecución, de modo integral, del bien humano en sociedad.⁷ Este bien coincide,

⁵ Escola, Jorge Héctor, *El interés público como fundamento del derecho administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 1989, pp. 201-207.

⁶ Estos criterios han sido expuestos por la Corte Suprema de Justicia en sentencia del 13 de septiembre de 1978. Véase *Gaceta Judicial* núm. 4, año LXXIX, serie XIII, p. 811.

⁷ El artículo 16 de la Constitución ecuatoriana establece lo siguiente: “El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos humanos que garantiza esta Constitución.

Esta disposición, apreciada en todo el contexto normativo de la Constitución, lleva implícita una declaración sobre cuál es el fin del Estado: lograr el bien común, definido en torno a la consecución del bien humano integral. En efecto, los derechos fundamentales que reconoce la Norma Suprema (derechos civiles; económicos, sociales y culturales; y aquellos que se conocen como de tercera generación) contemplan todos aquellos bienes y valores que son necesarios para el pleno desenvolvimiento material y moral de las personas, a saber, el orden público, la justicia y la seguridad; la prosperidad material general; y, el goce de valores superiores. Todos estos elementos, precisamente, componen el bien común, fin del Estado” (véase, Tobar Donoso, Julio, *Elementos de ciencia política*, 4a. ed., Quito, Ediciones de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 1981, pp. 164 y 165).

Al disponerse que el más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos fundamentales, se dice, al mismo tiempo, que dicho deber se traduce en la

por tanto, con la noción del interés general, el cual constituye el fundamento teleológico del régimen jurídico del dominio público.

El uso de bienes de dominio público para actividades productivas, como es el turismo, se rige por varias disposiciones generales, que deben entenderse según aquel propósito primordial de lograr la buena vida de las personas, y más aún, considerando todo lo que implica declarar al desarrollo del turismo como política prioritaria del Estado. El artículo 30. de la Constitución dispone que son deberes del Estado, entre otros, “Defender el patrimonio natural y cultural del país y proteger el medio ambiente”; “Preservar el crecimiento sustentable de la economía, y el desarrollo equilibrado y equitativo en beneficio colectivo”, y “Erradicar la pobreza y promover el progreso económico, social y cultural de sus habitantes”. En lo que se refiere a los objetivos permanentes de la economía, el artículo 243 constitucional dice:

Artículo 243. Serán objetivos permanentes de la economía:

1. El desarrollo socialmente equitativo, regionalmente equilibrado, ambientalmente sustentable y democráticamente participativo.
2. La conservación de los equilibrios macroeconómicos, y un crecimiento suficiente y sostenido.
3. El incremento y la diversificación de la producción orientados a la oferta de bienes y servicios de calidad que satisfagan las necesidades del mercado interno.
4. La eliminación de la indigencia, la superación de la pobreza, la reducción del desempleo y subempleo; el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, y la distribución equitativa de la riqueza.
5. La participación competitiva y diversificada de la producción ecuatoriana en el mercado internacional.

En el artículo 244 se establecen los deberes que corresponden al Estado dentro del sistema de economía social de mercado. Pueden citarse las siguientes obligaciones que serían aplicables al turismo:

promoción y salvaguardia de unos bienes y valores esenciales a la buena vida humana en sociedad. Además, se afirma implícitamente que el Estado no es un fin, sino que está al servicio de las personas. El interés público, por tanto, se define en función del bien humano, y no en relación con las conveniencias políticas del momento o a la pura conservación del Estado. Los principios derivados del artículo 16 pueden observarse presentes en diversas partes de la Constitución que se refieren a la educación, a la cultura, a los consumidores, a la economía, a la planificación económica y social, etcétera.

- Garantizar el desarrollo de las actividades económicas, mediante un orden jurídico e instituciones que las promuevan, fomenten y generen confianza;
- Promover el desarrollo de actividades y mercados competitivos;
- Vigilar que las actividades económicas cumplan con la ley, y regularlas y controlarlas en defensa del bien común;
- Crear infraestructura física, científica y tecnológica, y dotar de los servicios básicos para el desarrollo;
- Explotar razonablemente los bienes de su dominio exclusivo, de manera directa o con la participación del sector privado, y
- Proteger los derechos de los consumidores.

Por último, el artículo 247 de la Constitución declara inalienables e imprescriptibles los recursos naturales no renovables, y, en general, los productos del subsuelo, los minerales y sustancias cuya naturaleza sea distinta de la del suelo, incluso los que se encuentran en las áreas cubiertas por las aguas del mar territorial. La norma dispone que estos recursos serán explotados de acuerdo con los intereses nacionales.

2. El mar territorial y la zona marítimo-terrestre en el contexto del régimen jurídico del dominio público

El mar territorial y la zona marítimo-terrestre, según las disposiciones del Código Civil, son bienes nacionales de uso público, y por ende, están fuera del comercio, y tienen el carácter de inalienables e imprescriptibles (artículos 606, 609, 610, 618 y 2398). Sin embargo, el Código autoriza la construcción de obras sobre las playas con permiso de la autoridad competente, por tiempo determinado, y sin que este permiso implique la concesión de la propiedad privada, sino tan sólo un uso y goce limitado (artículos 615 y 618).

Una aproximación a lo que constituye la zona marítimo-terrestre se encuentra en el artículo 611, en relación con las playas:

Art. 611. Se entiende por playa del mar la extensión de tierra que las olas bañan y desocupan alternativamente hasta donde llegan en las más altas mareas.

Es importante destacar que el artículo 609 del Código Civil determina que la mar territorial, en cuanto territorio soberano y bien nacional de uso público, se extiende “...hasta una distancia de doscientas millas marinas, medidas desde los puntos más salientes de la costa continental ecuatoriana y los de las islas más extremas de la Provincia Insular de Galápagos y desde los puntos de la más baja marea, según la línea de base que se señalará por decreto ejecutivo...”. El Código también establece que constituyen territorio soberano y bien nacional de uso público, además de la superficie marina, el suelo y subsuelo marinos, la columna de agua y el espacio aéreo que se encuentra sobre el mar.

La tesis de que el territorio marítimo soberano se extiende hasta doscientas millas marinas ha sido tradicionalmente sostenida por el Ecuador, frente a la postura de algunas potencias, que en nombre de una “libertad de los mares” conveniente a sus intereses, pretendieron limitar la extensión del mar territorial hasta tres millas marinas, y posteriormente, hasta doce millas marinas.⁸ En la “Declaración sobre Zona Marítima” del 18 de agosto de 1952, suscrita en Santiago por Ecuador, Chile y Perú, se proclamó como norma de la política internacional marítima de dichos países la soberanía y jurisdicción exclusivas sobre el mar territorial hasta una distancia de doscientas millas marinas. Se consideró, en síntesis, que los Estados tienen derecho de procurar a sus pueblos todas las condiciones de subsistencia y de desarrollo económico, en consecuencia de lo cual es un deber cuidar de la conservación y protección de sus recursos naturales y reglamentar su aprovechamiento para obtener las mejores ventajas para sus respectivos países. La Declaración indica que

Los factores geológicos y biológicos que condicionan la existencia, conservación y desarrollo de la fauna y flora marítimas en las aguas que bañan las costas de los países declarantes hacen que la antigua extensión del mar territorial y de la zona contigua sean insuficientes para la conservación, desarrollo y aprovechamiento de esas riquezas, a que tienen derecho los países costeros.⁹

Esta Declaración también puede aplicarse al derecho que tiene el Estado ecuatoriano de utilizar, dentro de las doscientas millas de mar territorial,

⁸ Tobar Donoso, Julio y Luna Tobar, Alfredo, *Derecho territorial ecuatoriano*, 4a. ed., Quito, Imprenta del Ministerio de Relaciones Exteriores, 1994, pp. 488 y 503.

⁹ Registro Oficial núm. 131, del 8 de febrero de 1957.

este bien nacional de uso público para fines de explotación turística.¹⁰

El Código de Policía Marítima contiene algunas disposiciones más elaboradas sobre el dominio público en las playas y bahías, las cuales tienen relevancia para el turismo. De conformidad con las disposiciones de este Código, no se puede ocupar permanentemente extensión alguna de bahía sobre ni bajo la superficie de sus aguas sin autorización del Ministerio de Defensa Nacional, obtenida por medio de la respectiva capitanía de puerto. Se dispone también que las playas de mar no pueden ser objeto de adjudicación ni concesión que sea estable o que obste a los propietarios o arrendatarios de los terrenos aledaños su libre uso. Estas prohibiciones tienen por finalidad evitar que las playas de mar pierdan su calidad de bienes nacionales de uso público (artículo 80). Además, se dispone que ningún particular tiene derecho a cobro alguno por ocupación de la playa (artículo 87).¹¹

El artículo 81 del Código de Policía Marítima dispone que las obras o los materiales flotantes que se intenten establecer en las playas o zonas de bahía, en ningún caso deberán comprometer la libre y segura navegación; constituir amenaza de embancamiento u obstrucción de los canales navegables, ni perjudicar las necesidades de la marina de guerra. Por tal razón, las solicitudes de ocupación de playas o de zonas de bahía, además de expresar la ubicación geográfica, deben ir acompañadas de los

¹⁰ De conformidad con la Convención del Mar aprobada en Montego Bay, Jamaica, el 30 de abril de 1982, se establece que el mar territorial tiene 12 millas marinas, no obstante lo cual, se reconoce el derecho de explotación económica exclusiva sobre los recursos naturales contenidos dentro de toda la amplitud de las 200 millas marinas, de modo que el Estado ribereño tiene todas las facultades y prerrogativas derivadas de la soberanía respecto de dichos recursos naturales y explotación económica. El Ecuador considera que sus intereses se encuentran satisfechos con lo previsto en la Convención del Mar, como lo ha declarado el Ministerio de Relaciones Exteriores (http://www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/pol_internacional/bilateral/sob_maritima_ecumar.htm). La aprobación de la Convención cuenta con favorable dictamen previo de constitucionalidad emitido por el Tribunal Constitucional, según lo exige la norma suprema para el proceso de aprobación de tratados y convenios internacionales que se refieran a materia territorial.

¹¹ Es de interés para el tema que nos ocupa la sentencia 006-2003-AA, dictada por el Tribunal Constitucional en la controversia ocasionada por la concesión de una zona de playa a una entidad privada para que se construya un parque ecológico adyacente a un “Yacht Club”, con el propósito de mejorar el medio ambiente, el ornato y el desarrollo turístico. El Tribunal, fundamentándose en las normas de policía marítima y en el abuso de las competencias de la autoridad, declaró inconstitucional tal concesión, que tenía carácter permanente, y por ende, que entorpecía el libre uso de las playas.

planos horizontal y vertical correspondientes, a escala adecuada para la clara apreciación de la obra que se intente hacer, o de los materiales que se trate de instalar, escala que en ningún caso será menor de 1/1000, y que expresará los resultados de las sondas, siquiera aproximadamente, y las líneas de pleamar y baja marea, si se trata de zona de bahía, y los demás datos que se consideren de utilidad.

III. REGULACIONES ESPECIALES SOBRE EL TURISMO EN EL MAR TERRITORIAL Y EN LA ZONA MARÍTIMO-TERRESTRE

1. Marco normativo general de la actividad turística en la zona marítimo-terrestre

El mar territorial y la zona marítimo-terrestre constituyen escenarios naturales muy cotizados para realizar diversas actividades turísticas. Además de constituir zonas de balneario y descanso, el ambiente acuático marino se utiliza para la investigación científica, la pesca deportiva, el submarinismo y variadas modalidades de deportes náuticos. Es evidente que esta multiplicidad de actividades formula la necesidad de especiales regulaciones jurídicas respecto del uso del mar territorial y de la zona marítimo-terrestre, especialmente en lo que se refiere a la conservación de dichos bienes nacionales y a la seguridad del turista.

Como se dijo al inicio de este trabajo, un adecuado y justo régimen jurídico del turismo se inspira en la directiva el desarrollo sostenible, es decir, se trata de buscar un equilibrio razonable entre el crecimiento económico y la conservación del entorno. Advierte David Blanquer Criado que la diversificación de la oferta turística es incomprensible sin una activa política de protección del entorno natural, pues las posibilidades de turismo que brinda el ambiente acuático marino (esparcimiento, descanso, investigación, deporte, etcétera) desaparecerían si se prescinde del cuidado del entorno natural del destino turístico:

En el actual mercado de la oferta y la demanda, descuidar la naturaleza es el primer paso para matar la gallina de los huevos de oro. El turista no busca únicamente la calidad de los servicios (transportes, alojamientos, restauración), sino también y en igual medida calidad de los bienes o destinos

turísticos; se huye de la contaminación atmosférica y la acústica, por lo que es lógico que cada vez adquieran mayor importancia las técnicas jurídicas de conservación del entorno natural; entre otras cabe citar la evaluación del impacto ambiental, la sujeción a previa autorización administrativa de las actividades molestas, insalubres, nocivas o peligrosas, el control de la contaminación acústica, la auditoría ambiental de centros turísticos, la conservación de la flora y fauna silvestre...¹²

En este contexto, debemos tener presentes algunas disposiciones constitucionales que son aplicables al turismo. La Constitución ecuatoriana reconoce el derecho de vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación. Al efecto, se dispone que la ley establecerá restricciones al ejercicio de determinados derechos y libertades para proteger el medio ambiente (artículo 23, numeral 6). Esta disposición guarda relación con el artículo 86, que declara de interés público lo siguiente:

1. La preservación del medio ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país.
2. La prevención de la contaminación ambiental, la recuperación de los espacios naturales degradados, el manejo sustentable de los recursos naturales y los requisitos que para estos fines deberán cumplir las actividades públicas y privadas.
3. El establecimiento de un sistema nacional de áreas naturales protegidas, que garantice la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de los servicios ecológicos, de conformidad con los convenios y tratados internacionales.

Es importante destacar que en el ordenamiento jurídico ecuatoriano la protección del medio ambiente cuenta con técnicas de tipo preventivo y reparativo. La técnica preventiva se prevé en el artículo 88 constitucional:

Art. 88. Toda decisión estatal que pueda afectar al medio ambiente, deberá contar previamente con los criterios de la comunidad, para lo cual ésta será debidamente informada. La ley garantizará su participación.

Como puede observarse, la tutela preventiva del medio ambiente acude a los mecanismos de información a la comunidad y participación de ésta

¹² Blanquer Criado, David, *op. cit.*, p. 159.

durante el proceso de toma de decisiones.¹³ La omisión del deber de contar con los criterios de la comunidad, elemento previo y necesario para adoptar cualquier decisión que pueda afectar al medio ambiente, es motivo para iniciar una demanda de amparo constitucional.¹⁴

El amparo constitucional, en cuanto técnica procesal reparativa de las violaciones al medio ambiente, además de ser procedente por incurrir en omisiones como la antes descrita, puede también proponerse para atacar actos o conductas que vulneren derechos medioambientales. Es importante destacar que el amparo constitucional, precisamente en materia de la calidad del medio ambiente —que se considera como un derecho comunitario y difuso—, es procedente contra particulares y no sólo contra autoridades públicas. Al respecto, el inciso tercero del artículo 95 constitucional dispone:

Art. 95. ...

También se podrá presentar acción de amparo contra los particulares, cuando su conducta afecte grave y directamente un interés comunitario, colectivo o un derecho difuso.

Estas normas constitucionales tienen una evidente aplicación en el turismo, actividad que, al tiempo que beneficia a la comunidad, puede tam-

¹³ Este es un ejemplo de *acto administrativo consensual*, que tiene base en el derecho fundamental de participación ciudadana en los asuntos públicos. La técnica de los actos administrativos consensuales prevé la activa participación del administrado en el procedimiento administrativo, esto es, en el proceso de toma de decisiones. Sobre esta técnica, véase Benalcázar Guerrón, Juan Carlos, *Los actos administrativos consensuales: una técnica para el ejercicio de la participación ciudadana en las decisiones de la administración pública*, México, Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2006; Parejo Alfonso, Luciano, *Derecho administrativo*, Madrid, Ariel, 2003, pp. 891 y ss.; De Palma del Teso, Ángeles, *Los acuerdos procedimentales en el derecho administrativo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000.

¹⁴ De conformidad con el artículo 95 de la Constitución ecuatoriana, el amparo procede contra actos u omisiones ilegítimos de cualquier autoridad pública, que violen o puedan violar un derecho fundamental. En el caso No. 0092-03-RA, el Tribunal Constitucional admitió la demanda de amparo propuesta por personeros municipales en contra de un director regional de Minería, entre otros motivos, por no haberse consultado a la comunidad sobre el impacto de una concesión minera. De igual manera, en el caso No. 0679-03-RA, el Tribunal concedió el amparo constitucional propuesto por el presidente de una junta parroquial en contra de un municipio, porque éste había autorizado la construcción de un proyecto urbano de extensión universitaria sin consultar a la comunidad, la cual podía verse afectada por motivos de tránsito vehicular.

bién afectarla en los aspectos culturales y del entorno natural. Por tanto, es preciso que cualquier decisión estatal relacionada con el turismo y que esté en capacidad de afectar al medio ambiente y a la comunidad cuente primero con los criterios de ésta, y que se llegue a las debidas avenencias.

El cuidado del entorno natural es criterio fundamental que se recoge en la Ley de Turismo, la cual, en el literal d) del artículo 3, establece que es principio de la actividad turística “La conservación permanente de los recursos naturales y culturales del país”. La Ley define que la política estatal con relación al sector del turismo debe cumplir, entre otros, el objetivo de garantizar el uso racional de los recursos naturales, históricos, culturales y arqueológicos de la nación (artículo 4, literal b).

En Ecuador se ha procurado conservar las playas de mar que tienen especial vocación turística, especialmente para protegerlas del impacto negativo que pudiera tener la presencia de otras actividades económicas. El Acuerdo Ministerial número 48, suscrito por ministros de Defensa Nacional y de Industrias, Comercio, Integración y Pesca,¹⁵ determina que “Será de interés y obligación pública la conservación y protección de las playas de mar existentes en el país destinadas a la actividad turística, prohibiéndose expresamente dedicarlas a cualquier otra actividad que no sea la turística y al sano esparcimiento”. El Acuerdo dispone que la Subsecretaría de Recursos Pesqueros, la Dirección Nacional de Turismo (hoy Ministerio de Turismo) y la Dirección de la Marina Mercante y del Litoral deben presentar el respectivo informe que servirá para declarar como zonas reservadas al turismo las playas de mar que estén situadas en las provincias de Esmeraldas, Manabí, Guayas y El Oro, con la debida identificación de cada playa. Por último, se dispone la debida señalización de dichas playas.

Respecto de este última disposición, cabe destacar que existe la Ley de Señalamiento Turístico, que establece la competencia del ministerio del ramo para planificar y ejecutar dicho señalamiento, en coordinación con las autoridades que tienen a su cargo la señalización convencional y de tránsito. La Ley también dispone que “Todo anuncio publicitario que se halle localizado fuera del perímetro urbano a lo largo de las carreteras del país, así como aquellos situados en los sitios de interés turístico, deberán ser autorizados por la Dirección Nacional de Turismo...” (hoy Ministerio de Turismo). Por último, se declara “... de utilidad pública y libre ocupación, los espacios físicos que se requieran, tanto en el Señalamiento Tu-

¹⁵ Registro Oficial núm. 385, del 28 de febrero de 1986.

rístico así como en la adecuación de paraderos junto a las vías terrestres o fluviales del País, por consiguiente, no habrá lugar a indemnización alguna por la utilización de dichos espacios”.¹⁶

En lo que se refiere a la seguridad del turista que utiliza bienes situados en los ambientes acuáticos marinos, es pertinente citar el artículo 44 de la Ley de Turismo, que en términos generales establece la responsabilidad civil por daños, hasta por culpa leve, del empresario que venda o preste servicios turísticos detallados en la Ley, entre los que cuales se enumera al transporte marítimo. En el literal d) del artículo 45 se dispone que habrá lugar al resarcimiento de daños y prejuicios cuando el empresario turístico, por acto propio o de sus empleados, delegados o agentes, cause al turista un daño material. En caso de que el empresario opere en un área turística protegida, la violación de las normas de seguridad podría implicar la terminación de la concesión turística, de conformidad con el artículo 49 de la Ley de Turismo.

Por su parte, el Código de Policía Marítima, en relación con la seguridad, tranquilidad y limpieza de los ambientes acuáticos marinos, dispone lo siguiente:

Art. 95. Los establecimientos particulares situados a orillas del mar, ríos o esteros, que tengan servicios de baño para el público, tendrán durante las horas de tales servicios, además de las cuerdas y otros materiales tendidos en los lugares adecuados, por lo menos, un bote con boyas o salvavidas, lista para prestar auxilio a los bañistas...

Art. 96. Es prohibido entrar con vehículos o bañar animales en las playas y zonas de bahía destinados para balnearios, sean estos públicos o particulares. El capitán de puerto fijará los límites de tal prohibición.

El mismo Código, respecto de los muelles y de los desembarcaderos, dispone que deben tener, a cargo de sus mayordomos y en lugares que faciliten su inmediato empleo, salvavidas portátiles y elementos contra incendios; conservarse limpios; ofrecer seguridad a los transeúntes y estar provistos de eficiente servicio de iluminación (artículo 110).

¹⁶ Esta norma, que fue dictada en 1971, resulta inconstitucional en la parte que dice que “no habrá lugar a indemnización alguna por la utilización de dichos espacios”, pues de conformidad con el artículo 33 de la Constitución, es un elemento esencial de la expropiación la previa y justa indemnización.

La pesca deportiva y la investigación bioacuática están previstas en la Ley de Pesca y Desarrollo Pesquero. Esta Ley, en primer término, establece lo siguiente:

Art. 1. Los recursos bioacuáticos existentes en el mar territorial, en las aguas marítimas interiores, en los ríos, en los lagos o canales naturales y artificiales, son bienes nacionales cuyo racional aprovechamiento será regulado y controlado por el Estado de acuerdo con sus intereses.

Sin embargo, en materia de investigación la Ley establece que el Estado impulsará esta actividad para conocer las existencias de recursos bioacuáticos de posible explotación, para procurar diversificarla y orientarla a una racional utilización (artículo 4). Sobre la investigación, el artículo 29 de la citada Ley dispone:

Art. 29. El Ministerio del ramo realizará la pesca de investigación, a través de sus organismos especializados; podrá también autorizarla a personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras con sujeción al reglamento.

Los resultados de la investigación serán comunicados a los organismos competentes del Estado para los fines de estudio consiguientes.

De conformidad con el artículo 30 de la Ley de Pesca y Desarrollo Pesquero, el Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización, Pesca y Competitividad, en coordinación con el Ministerio de Educación y Cultura, son competentes para reglamentar y controlar la pesca deportiva. Los clubes y demás organizaciones que incluyan entre sus actividades a la pesca deportiva deben registrarse en la Dirección General de Pesca o en la inspectoría más cercana a su sede social.

Por lo demás, toda actividad de pesca está sujeta a las obligaciones previstas en el artículo 43 de la Ley de Pesca y Desarrollo Pesquero y en los artículos 99 y siguientes del Código de Policía Marítima, a saber: capturar sólo las especies bioacuáticas cuya pesca esté permitida; sujetarse a la reglamentación sobre tamaño, períodos de veda y otras disposiciones relacionadas con la protección de los recursos, manejo de los mismos y la técnica, higiene y calidad de la producción; facilitar, a los funcionarios que controlan la actividad pesquera, el libre acceso a sus instalaciones, naves, muelles y cualquier otra dependencia, proporcionándoles la información que requieran para el cumplimiento de sus obligaciones, y utilizar los equipos o sistemas aconsejados por la técnica para evitar la contaminación ambiental.

El artículo 44 de la Ley de Pesca y Desarrollo Pesquero contempla prohibiciones aplicables al turismo, entre las cuales se destacan las siguientes:

- La pesca con métodos ilícitos, tales como el empleo de materiales tóxicos, explosivos y otros cuya naturaleza entraña peligro para la vida humana o los recursos bioacuáticos, así como llevar a bordo tales materiales;
- Destruir o alterar manglares;
- Conducir aguas servidas, sin el debido tratamiento, a las playas y riberas del mar, ríos, lagos, cauces naturales y artificiales, u ocasionalmente cualquier otra forma de contaminación;
- Abandonar en las playas y riberas o arrojar al agua desperdicios u otros objetos que constituyen peligro para la navegación, la circulación o la vida;
- Llevar a bordo o emplear aparejos o sistemas de pesca diferentes a los permitidos, y
- Utilizar las embarcaciones de pesca para fines no autorizados, excepto en circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito.

Por último, es importante señalar que la Ley dispone que la pesca no obstará la navegación ni contravendrá las medidas de seguridad, sanidad y policía. Para este efecto, puede limitarse o prohibirse la pesca en los lugares que las autoridades competentes determinen.

2. Disposiciones especiales para las zonas naturales protegidas, especialmente, para las Islas Galápagos

El artículo 86 de la Constitución establece que es de interés público “El establecimiento de un sistema nacional de áreas naturales protegidas, que garantice la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de los servicios ecológicos, de conformidad con los convenios y tratados internacionales”. Esta norma guarda relación con el artículo 238:

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.

El artículo 248 de la Constitución, por su parte, establece el derecho soberano del Estado —que puede entenderse como una declaración de la titularidad de un dominio público— sobre la diversidad biológica, reservas naturales, áreas protegidas y parques nacionales. La citada norma también dispone que “Su conservación y utilización sostenible se hará con participación de las poblaciones involucradas cuando fuere del caso y de la iniciativa privada, según los programas, planes y políticas que los consideren como factores de desarrollo y calidad de vida y de conformidad con los convenios y tratados internacionales”.

La Ley para la Preservación de Zonas de Reserva y Parques Nacionales dispone que los monumentos naturales, bosques, áreas y demás lugares de especial belleza, ubicación e interés científico y nacional, a pedido de la Dirección Nacional Forestal o del Ministerio de Turismo, serán delimitados y declarados zonas de reserva o parques nacionales mediante acuerdo de los ministros del Ambiente y de Turismo. En los casos de comprender el ambiente acuático marino y sus poblaciones, se requieren los informes del Instituto Nacional de Pesca y de la Dirección General de Pesca. La Ley, además, declara de utilidad pública, con fines de expropiación, todas las áreas que sean consideradas como zonas de reserva o parques nacionales (artículo 1).

La administración para fines turísticos de las zonas de reserva o parques nacionales corresponde al Ministerio de Turismo, no obstante lo cual, esta autoridad debe coordinar sus acciones con el Ministerio del Ambiente y la Dirección General de Pesca.

Es importante destacar que la citada Ley (artículo 3) dispone que aquellas zonas y parques deben conservarse en estado natural, y exclusivamente se las utilizará para fines turísticos o científicos. Las empresas turísticas que habitualmente operen en dichas áreas deben presentar al Ministerio de Turismo, para aprobación de éste y de la Dirección Nacional Forestal, un programa de recorridos, con la especificación de la clase y calidad de sus servicios, giras, número de visitantes, tiempo de permanencia, itinerarios y lugares de partida.

La Ley para la Preservación de Zonas de Reserva y Parques Nacionales establece varias restricciones para la visita turística o científica a estas áreas, las mismas que sistemáticamente podemos enumerar de la siguiente manera:

a) Formalidades especiales de ingreso. Los grupos turísticos o científicos, ocasionales o esporádicos, que deseen visitar las zonas de reserva o

parques nacionales están obligados a presentar por escrito el programa que desarrollarán, para obtener del director nacional Forestal y del ministro de Turismo, o de sus delegados, el permiso de ingreso, recorrido y permanencia. Estos grupos deben tramitar su solicitud de ingreso por intermedio de las agencias de viajes y turismo establecidas o autorizadas para operar en el país, las mismas que por este hecho quedan constituidas en representantes y responsables del respectivo grupo. Los grupos científicos o investigadores están obligados a entregar un informe completo sobre los resultados obtenidos de sus investigaciones.

b) Limitaciones sobre el número de visitantes. El número de personas que formen los grupos turísticos o científicos se regulará por la Dirección Nacional Forestal y por el Ministerio de Turismo, según recomendaciones técnicas y científicas. En todo caso, se procura que cada grupo no exceda de noventa personas y que se disponga de por lo menos un guía por cada treinta personas.

c) Especialización de los guías. Los guías turísticos para zonas de reserva y parques nacionales deben ser personas idóneas y de reconocida capacidad e instrucción. La Dirección Nacional Forestal y el Ministerio de Turismo son las entidades que autorizan el desempeño como guía, previo estudio documentado. Si es necesario, las autoridades competentes deben promover cursos especiales con el fin de conferir credenciales únicamente a quienes aprueben satisfactoriamente los exámenes respectivos.

Los turistas o científicos que visiten zonas de reserva y parques nacionales están sujetos a las siguientes prohibiciones aplicables al tema de este trabajo:

- Ingresar con animales o plantas.
- Ingresar con armas, herramientas u otros elementos que puedan producir daños.
- Ingresar en épocas de veda a los lugares prohibidos por los organismos competentes.
- Ingresar a los parques nacionales o zonas de reserva antes de la salida del sol, o abandonar dichas áreas luego de la puesta del sol.
- Instalar campamentos permanentes o transitorios.
- Pernoctar dentro de los límites de las zonas protegidas, salvo en casos de actividades científicas, previa autorización; o cuando se utilicen sitios determinados por las autoridades competentes y los funcionarios administrativos.

- Transitar por lugares no autorizados o separarse del grupo.
- Dañar animales o plantas, bien destruyéndolas, bien ahuyentándolas.
- Tocar, aprehender, retirar de su lugar o sacar de la circunscripción del área protegida especies animales o vegetales, vivos o muertos, o partes de dichas especies. Esta prohibición se aplica también a objetos inanimados o minerales.
- Contaminar con basura o con ruido, y de igual forma, utilizar luces intensas.
- Realizar vuelos rasantes o producir corrientes de aire por cualquier medio.

Debe señalarse, por último, que el artículo 24 de la Ley de Turismo dispone lo siguiente:

Las naves acuáticas que operen en los parques nacionales y zonas de reserva marina serán de bandera ecuatoriana. Se prohíbe conceder o renovar patentes a operadores o armadores que no cuenten con nave propia. No se considera nave propia a la que se encuentre en proceso de arrendamiento mercantil o *leasing*, sino a partir de uso efectivo de la opción de compra, que será acreditada con el correspondiente contrato.

Cuando por motivos de fuerza mayor debidamente comprobados, la nave propia no pueda operar, se podrá fletar una nave, de la misma capacidad, de bandera nacional o extranjera, en reemplazo temporal e improrrogable de hasta tres años.

Es facultad privativa del Presidente de la República, previo informe favorable de los Ministerios de Turismo y del Ambiente, autorizar cada cinco años incrementos en el total de cupos de operación para las áreas naturales y zonas de reserva, en un porcentaje que en ningún caso será superior al cinco por ciento del total de cupos.¹⁷

¹⁷ El artículo 24 de la Ley de Turismo establece que “La operación turística en las áreas naturales del Estado, zonas de reserva acuáticas y terrestres, parques nacionales y parques marinos, estará reservada para armadores y operadores nacionales, pudiendo extenderse a los extranjeros que obtengan la respectiva autorización con sujeción al artículo 50 de la Ley de Seguridad Nacional. Si fueran personas jurídicas deberán ser de nacionalidad ecuatoriana o sucursales de empresas extranjeras legalmente domiciliadas en el país”.

Esta disposición debe entenderse modificada por efecto del artículo 156 de la Ley para la Promoción de la Inversión y la Participación Ciudadana, que en su exposición de motivos expresa:

“Se elimina la prohibición a extranjeros de ser propietarios de inmuebles, arrendatarios, establecer industrias, etc. a 50 km de la playa (lo que incluye las ciudades de Machala,

Particular referencia merece la provincia de Galápagos, que por expresa disposición del artículo 239 de la Constitución tiene un régimen especial. La Ley Orgánica de Régimen Especial para la Provincia de Galápagos establece estrictas reglas de protección que restringen los derechos de libre residencia, propiedad y comercio, en aplicación de las disposiciones constitucionales relacionadas con el derecho de vivir en un medio ambiente libre de contaminación y el deber del Estado de tutelar la preservación de la naturaleza.

En sus considerandos, dicha Ley aprecia que el Parque Nacional Galápagos fue “...declarado Patrimonio Natural de la Humanidad e incluido en la lista de Reserva de Biosfera, por su singular valor natural científico y educativo, que debe ser preservado a perpetuidad”. En virtud de ello, “...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 como patrimonio natural de la humanidad”. También se tiene presente que la principal amenaza para la biodiversidad de la provincia de Galápagos es la presencia de especies exóticas.

El legislador ecuatoriano, no obstante estar consciente de la excepcional diversidad biológica, de la fragilidad de los ecosistemas de Galápagos y de la ineludible obligación de preservarlos, también considera que existe una interconexión entre las zonas terrestres y marinas y los asentamientos humanos del archipiélago, razón por la cual establece que la conservación y desarrollo sustentable de las islas depende de un adecuado manejo ambiental de dichos elementos interconectados.

En el artículo 2, la Ley anuncia los siguientes principios básicos para el establecimiento de políticas, la planificación y la ejecución de obras públicas y privadas en la provincia de Galápagos:

1. El mantenimiento de los sistemas ecológicos y de la biodiversidad, especialmente la nativa y la endémica, permitiendo a la 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;

Salinas, Manta, Esmeraldas) o frontera sin autorización del Presidente y previo dictamen del Comando Conjunto. De esta manera se actualiza la ley con las normas constitucionales que establecen la igualdad de derechos de nacionales y extranjeros, lo que no disminuye la facultad del Estado de establecer zonas de seguridad nacional”.

2. El desarrollo sustentable y controlado, en el marco de la capacidad de soporte de los ecosistemas de la provincia de Galápagos;
3. 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;
4. La reducción de los riesgos de introducción de enfermedades, pestes, especie de plantas y animales exógenos a la provincia de Galápagos;
5. La calidad de vida del residente de la provincia de Galápagos, que debe corresponder a las características excepcionales del patrimonio de la humanidad;
6. El reconocimiento de las interacciones existente entre las zonas habilitadas y las áreas protegidas terrestres y marinas y, por lo tanto, la necesidad de su manejo integrado, y
7. El principio precautelatorio en la ejecución de obras y actividades que pudieran atentar contra el medio ambiente o los ecosistemas isleños.

Dentro de este contexto, el turismo en el archipiélago de Galápagos, de conformidad con el artículo 45 de su Ley 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. Además, coherentemente con el postulado de procurar una adecuada calidad de vida del habitante de Galápagos, se reserva a los residentes permanentes la realización de actividades productivas, entre ellas, el turismo.¹⁸ En efecto, el inciso segundo del artículo 48 de la Ley de Galápagos prevé el fomento del turismo con participación de la comunidad local, y dispone que “Todas las modalidades de operación turística actuales y aquellas que se crearen a futuro serán diseñadas para los resi-

¹⁸ La Ley Orgánica de Régimen Especial para la Provincia de Galápagos establece tres categorías de residentes: permanente, temporal y turista o transeúnte. 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.

dentes permanentes, a quienes se le otorgará los respectivos derechos de operación turística...”, siempre y cuando obtengan las correspondientes autorizaciones de las autoridades competentes.

Los turistas y transeúntes no pueden ejercer ninguna actividad lucrativa, y sólo pueden permanecer en las islas por un tiempo máximo de noventa días en el año, plazo que se puede renovar excepcionalmente por una sola vez. Estos visitantes, además, deben cumplir con dos requisitos: obtener la denominada “Tarjeta de Control y Tránsito”, y obtener pasaje aéreo o marítimo nacional, personal e intransferible, de ida y regreso entre el continente y las islas.

En cuanto a la infraestructura turística, el artículo 49 de la Ley de Régimen Especial de Galápagos dispone:

La construcción de nueva infraestructura turística, requerirá la autorización del Consejo del INGALA¹⁹ que será otorgada únicamente a residentes permanentes y además deberá:

- a) Producir beneficios locales;
- b) Garantizar la calidad de los servicios turísticos conforme al Reglamento Especial de Turismo en Áreas Naturales Protegidas;
- c) Garantizar que el impacto a los ecosistemas de la provincia de Galápagos sea mínimo, mediante el correspondiente estudio de impacto ambiental y plan de manejo; y,
- d) Establecerse en las zonas expresamente permitidas dentro de la planificación y zonificación según conste en los correspondientes Planes de Manejo, Plan Regional y normas ambientales.

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, 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.

¹⁹ Instituto Nacional Galápagos.

La provincia de Galápagos cuenta con una reserva marina, que según el artículo 12 de la Ley de Régimen Especial “...se somete a la categoría de Reserva Marina, de uso múltiple y administración integrada, de acuerdo con la clasificación que se encuentra en el título de reformas legales de esta Ley”. El título al que se remite la norma citada, en su parte pertinente, dice textualmente lo siguiente:

Reserva Marina.

Créase dentro del Patrimonio Nacional de Áreas Naturales Protegidas, la Categoría de Reserva Marina. La Reserva Marina es un área marina que incluye la columna de agua, fondo marino y subsuelo que contiene predominantemente sistemas naturales no modificados que es objeto de actividades de manejo para garantizar la protección y el mantenimiento de la diversidad biológica a largo plazo, al mismo tiempo de proporcionar un flujo sostenible de productos naturales, servicios y usos para beneficio de la comunidad.

Por ser sujeto a jurisdicciones y usos variados, la declaratoria de Reservas Marinas debe constar con el consentimiento previo de las autoridades que tiene jurisdicción y competencia. La administración de las Áreas Marinas será compartida y participativa. Los grados de participación deben constar en los correspondientes Planes de Manejo.

Las actividades turísticas permitidas en el Parque Nacional Galápagos y en la Reserva Marina de Galápagos son las siguientes:²⁰

- a) *Tour navegable*, que se realiza en embarcaciones turísticas en las cuales los pasajeros pernoctan a bordo.
- b) *Tour diario*, que se realiza en embarcaciones turísticas en las cuales los pasajeros no pernoctan a bordo, sino que retornan siempre a un puerto poblado.
- c) *Tour de bahía y buceo*, que se efectúa en embarcaciones turísticas en las cuales los pasajeros no pernoctan a bordo, sino que retornan siempre a un puerto poblado. Esta modalidad se divide en tres clases según sus características, equipamiento y capacidades. Las tres clases pueden realizar operaciones de visita a tierra y buceo esnórquel (de superficie).
 - Clase 3: *Tour de bahía*. No admite actividades de buceo SCUBA. Las operaciones de visita a tierra se realizan dentro de los sitios de

²⁰ La información que se expone a continuación está tomada de <http://www.galapagospark.org/png/interna.php?IDPAGINA=15&SECCIONPAS=Manejo%20Tur%20Edstico&IDTIPOPAS=1&TIPOPAS=Gal%20Elpagos>

recreación poblacional permitidos. El buceo esnórquel se realiza dentro del rango definido para los sitios de visita recreativa aledaños a los respectivos puertos permitidos.

- Clase 2: Tour de bahía y buceo. Las operaciones de visita a tierra se realizan dentro de los sitios de recreación poblacional permitidos. Se admiten actividades de buceo SCUBA. Las operaciones de buceo se efectúan dentro del rango definido para los sitios de recreación poblacional y los sitios de buceo aledaños a los respectivos puertos permitidos.
- Clase 1: Tour de bahía y buceo. Las operaciones de visita a tierra se realizan dentro de los sitios de recreación poblacional permitidos. Se admiten actividades de buceo SCUBA.

Las operaciones de buceo únicamente pueden efectuarse en los sitios contemplados en el Plan de Manejo de la Reserva Marina de Galápagos. Se pueden transportar pasajeros entre puertos poblados, según los permisos otorgados por la autoridad marítima competente.

En la Reserva Marina de Galápagos está prohibido el uso de esquí acuático, jet esquí o moto acuática y el turismo aéreo. De igual forma, están prohibidas las actividades de pesca submarina o de pesca desde embarcaciones de turismo no calificadas para pesca deportiva, sin perjuicio de otras prohibiciones establecidas en las leyes y reglamentos.

Por último, está prohibida dentro de la Reserva Marina de Galápagos la operación de hoteles flotantes, con o sin autopropulsión, o montados en plataformas.

IV. A MANERA DE CONCLUSIÓN

A lo largo de la exposición que antecede se habrá podido observar que el turismo impone una especialidad en la regulación jurídica del dominio público, concretamente, respecto del mar territorial y de la zona marítimo-terrestre. Esta regulación jurídica especial, sin duda, está condicionada por la noción del desarrollo sustentable.

En virtud del principio de la conservación del entorno y de la racional explotación económica, se definen normativas especiales sobre el uso de los ambientes acuáticos marinos que tienen vocación turística, lo cual implica que se excluya la realización de actividades productivas de otra in-

dole. En estas regulaciones específicas, dadas precisamente por el turismo, implican razonables restricciones a las libertades y derechos que podrían ejercerse normalmente en los bienes nacionales de uso público.

Sin embargo, la constatación de que existen entornos naturales más frágiles que otros, singularizados además por su belleza y por la biodiversidad, determina que se establezcan nuevas categorías de dominio público, como la de zona de reserva, parque nacional, reserva marina, etcétera. Esto implica restricciones más severas al ejercicio de los derechos y libertades, e, indudablemente, se traducen en un régimen jurídico particular, distinto al que tradicionalmente se estudiaba en la temática del dominio público.

Como conclusión más general, y suscribiendo la observación de Ramón Martín Mateo, el derecho administrativo del siglo XXI debe trascender hacia una “refundación ambiental de la teoría del dominio público”, y no sólo por la trascendencia económica y social del turismo. Las problemáticas de nuestro tiempo tienen un factor fundamental dado por la supervivencia del medio ambiente, que ha sido degradado al máximo, lo cual hace que el derecho enfrente una seria preocupación por el futuro próximo de la humanidad. Es por ello que el desarrollo sustentable constituye un nuevo reto para el derecho administrativo, que deberá emprender la tarea de adecuar y reformular muchas de sus instituciones y conceptos al tema de la conservación del medio ambiente.²¹

Esperamos que el derecho del turismo sea un ejemplo clave, una referencia para emprender dicho reto.

²¹ Martín Mateo, Ramón, *Manual de derecho administrativo*, 21a. ed., Madrid, Trivium, 2002, p. 569.