Quito, D.M., 08 de julio de 2020

CASO No. 1-20-RC

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

Dictamen

Tema: Dictamen respecto al procedimiento que debe seguirse para tramitar la propuesta de enmiendas constitucionales relacionadas con la autonomía de la Provincia de Galápagos en materia territorial y el sistema de gobierno que rige en su territorio.

I. Antecedentes

1. El 10 de febrero de 2020, el presidente de la Asamblea Nacional, César Ernesto Litardo Caicedo, remitió a la Corte Constitucional "*el proyecto de Enmiendas Constitucionales para modificar los artículos 244 y 258 de la Constitución de la República*" relativo a las regiones autónomas y el régimen especial de gobierno y administración de la provincia de Galápagos.[1] La propuesta fue presentada por Washington Paredes Torres, asambleísta por Galápagos, quien requiere que la Corte indique cuál de los procedimientos previstos en el orden constitucional corresponde aplicar.

2. En virtud del sorteo realizado el 4 de marzo de 2020 por el Pleno de la Corte Constitucional, la sustanciación de la causa correspondió al juez Ramiro Avila Santamaría.

3. El 16 de marzo de 2020, el Pleno de la Corte Constitucional resolvió suspender todos los plazos y términos previstos en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("LOGJCC").[2]

4. El 12 de mayo de 2020, el Pleno de la Corte Constitucional resolvió permitir a cada jueza y juez de la Corte Constitucional habilitar los plazos y términos de los casos que se encuentren en su conocimiento, con el objeto de continuar con la sustanciación de los mismos hasta remitir el proyecto de sentencia o dictamen a la Secretaría General.[3]

[1] Corte Constitucional del Ecuador, Expediente constitucional, *Proyecto de enmiendas constitucionales*, fs. 18 vta.
[2] Corte Constitucional, Resolución No. 004-CCE-PLE-2020, con motivo de la pandemia generada por el COVID-19. Véase, además, Ministerio de Salud Pública. Acuerdo Ministerial No. 00126-2020, publicado en Registro Oficial Suplemento No. 160 de 12 de marzo de 2020, mediante el cual se declaró en estado de emergencia sanitaria a todos los establecimientos del sistema nacional de salud. Presidencia de la República del Ecuador. Decreto Ejecutivo No. 1017, de 15 de marzo de 2020.
[3] Pleno de la Corte Constitucional. Resolución No. 005-CCE-PLE-2020, 12 de mayo de 2020. "*Artículo 2.- Las juezas y jueces de la Corte Constitucional podrán habilitar los plazos y términos de los casos que se encuentren en su conocimiento, con el objeto de continuar con la sustanciación de los mismos hasta*

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.**(593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

5. El 17 de junio de 2020, el juez ponente avocó conocimiento de la causa, dispuso la publicación de la propuesta de modificación constitucional en el Registro Oficial y en la página web institucional, y reactivó los términos para el presente caso.

II. Competencia de la Corte Constitucional

6. La Corte Constitucional es competente para emitir el presente Dictamen de conformidad con lo dispuesto en los artículos 443 de la Constitución y 99 (1) de la LOGJCC, a fin de determinar el procedimiento o vía que debe darse a la presente propuesta de modificación constitucional.

III. Legitimación activa

7. El artículo 441 (2) de la norma suprema, que regula la reforma de la Constitución mediante enmienda, establece que esta podrá realizarse "*Por iniciativa de un número no inferior a la tercera parte de los miembros de la Asamblea Nacional*". El proyecto remitido fue respaldado con la firma de 51 de 137 asambleístas. En consecuencia, la propuesta cumple con el requisito de legitimación activa.

IV. Proyecto de modificación constitucional

8. El contenido de la propuesta remitida a la Corte Constitucional consiste en la modificación del artículo 244 y la sustitución del artículo 258 de la Constitución, así como también contiene tres disposiciones transitorias, una general y una final.

9. Con relación al artículo 244, la propuesta se propone agregar al final de la norma el siguiente párrafo:

> *La provincia de Galápagos es una región autónoma para efectos de su desarrollo, por lo que se exceptúa de esta disposición.*

10. En cuanto al artículo 258, la propuesta propone sustituir por el siguiente texto:

> [1] *Para gobernar y administrar el territorio de la provincia de Galápagos se contará con un Consejo Regional de Gobierno, de régimen especial. Estará integrado por un Gobernador, que será de elección popular, y lo presidirá; cuatro ministros de Estado designados por el Presidente de la República, quienes*

---

remitir el proyecto de sentencia o dictamen a la Secretaría General. Para tal efecto, los plazos y términos en estas causas se reactivarán con la emisión de una providencia por parte de la respectiva jueza o juez sustanciador, quien señalará expresamente la reactivación de los plazos y términos para cada caso y dispondrá las medidas de sustanciación correspondientes, en razón del tipo de causa y su estado procesal. Las audiencias se celebrarán por medios digitales, de conformidad con los lineamientos que oportunamente establezcan las juezas y jueces sustanciadores o el Pleno del Organismo".

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.**(593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

lo representarán; los alcaldes de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales; y, un representante de las Juntas Parroquiales.

[2] *El Gobernador cumplirá y hará cumplir a todas las demás instituciones públicas las atribuciones de rectoría, planificación, ejecución, evaluación de las políticas públicas, igualdad de los derechos de las personas, el buen vivir y los derechos de la naturaleza.*

[3] *El Consejo Regional de Gobierno se regirá por las atribuciones de la Función Ejecutiva y acorde con la normativa vigente, en lo que sea pertinente; las competencias de los consejos provinciales; y, las demás normas jurídicas que por las excepciones establecidas en este artículo, se regularán por la Ley.*

[4] *Son órganos del Consejo Regional de Gobierno: el Pleno del Consejo, el Gobernador y la Secretaría Técnica.*

[5] *El territorio insular de Galápagos es una región autónoma; zona única de administración y planificación. Para el desarrollo provincial, el Consejo Regional de Gobierno realizará la planificación y el ordenamiento territorial con la participación obligatoria de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. El plan deberá ser aprobado por el Pleno del Consejo Regional de Gobierno y el Presidente de la República, para su inclusión en el Presupuesto General del Estado, así como su ejecución progresiva. Para el efecto, se podrá recurrir a financiamiento interno y externo. Su observancia es obligatoria para el sector público e indicativo para los demás sectores.*

[7] *El Consejo Regional de Gobierno tendrá a su cargo el control y uso del territorio, así como el manejo sustentable de los recursos naturales; y, contribuirá con la organización y ejecución de las actividades públicas que se realicen en la Provincia.*

[8] *A los residentes permanentes de la Provincia, en virtud de sus limitaciones geográficas, se les garantizará el acceso exclusivo a los recursos naturales, a las inversiones y a las actividades ambientales sustentables.*

[9] *El Consejo Regional de Gobierno regulará el derecho a la residencia, con el fin de limitar la migración interna al territorio insular. También regulará el derecho al trabajo, que será concedido con residencia temporal, cuando no haya residentes permanentes que puedan ejecutar la actividad requerida*.

11. En las disposiciones transitorias contenidas en el proyecto de enmienda se establece: (i) un plazo de ciento veinte días para que la Asamblea Nacional apruebe una Ley Orgánica de la Regionalización de Galápagos; (ii) un mandato para que la Asamblea apruebe la Ley Orgánica de la Región Autónoma del Régimen Especial de Galápagos en el plazo legal correspondiente; y, (iii) un plazo de ciento ochenta días para que la Asamblea Nacional reforme las leyes que rigen el sector público de acuerdo a las enmiendas.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.**(593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

12. La disposición general determina que las enmiendas constitucionales deberán ser desarrolladas mediante la normativa infraconstitucional respectiva. Por otro lado, la disposición final refiere que, en cumplimiento del Dictamen 001-14-DRC-CC, se haga conocer el contenido del acto normativo a la Corte Constitucional.

13. El asambleísta proponente, en la exposición de motivos, fundamenta su iniciativa de enmienda constitucional en "*El creciente descontento popular en la provincia de Galápagos por la forma de designación de su máximo representante*".[4] En ese sentido, sostiene que es "*un anhelo que de sus habitantes que sus representante sea elegido por votación popular, es decir, un gobernador, que será quien reemplace como máxima autoridad de la provincia al Ministro Presidente nombrado por el Presidente de la República*".[5] La propuesta de reforma sugiere que se "*siga el trámite previsto en el numeral 2 del artículo 441 de la Constitución que se refiere al procedimiento de enmiendas constitucionales*".[6]

V. Análisis constitucional

14. La Constitución establece distintos mecanismos de reforma constitucional.[7] Primero, prevé la enmienda constitucional, que "*respeta el espíritu del constituyente al proponer cambios no significativos al texto constitucional*".[8] Luego, contempla la reforma parcial que se caracteriza por "*efectuar modificaciones a la estructura de la Constitución o al carácter o elementos constitutivos del Estado*", pero sin conllevar restricciones a los derechos y garantías.[9] Por último, prescribe la Asamblea Constituyente, entendido como "*el más riguroso de los mecanismos de modificación de la Constitución*".[10]

15. En materia de control de propuestas de reforma constitucional, la Corte ha establecido las fases de su intervención y diferenció tres momentos.[11] El primero de ellos constituye el objeto del presente dictamen y tiene que ver con la definición del mecanismo que corresponde aplicar para la tramitación de la propuesta de reforma en cuestión.

16. La Corte, entonces, determinará si se puede por enmienda modificar la constitución para i) la exclusión de la provincia de Galápagos de la formación de regiones autónomas y la determinación de que la Provincia de Galápagos es, en sí misma, una región autónoma; ii) la reorganización del sistema de gobierno especial de la Provincia de Galápagos para que el presidente del Consejo de Gobierno sea electo; iii) la regulación

[4] Corte Constitucional del Ecuador, Expediente constitucional, *Proyecto de enmiendas constitucionales*, fs. 7.
[5] Corte Constitucional del Ecuador, Expediente, fs. 7.
[6] Corte Constitucional del Ecuador, Expediente, fs. 2 vta.
[7] Constitución, artículos 441 al 444.
[8] Corte Constitucional del Ecuador, *Dictamen N.° 1-19-RC/19 de 2 de abril de 2019*, párrafo 9.
[9] Corte Constitucional del Ecuador, *Dictamen N.° 1-19-RC/19*, párrafo 10.
[10] Corte Constitucional del Ecuador, *Dictamen N.° 1-19-RC/19* párrafo 11.
[11] Corte Constitucional del Ecuador, *Dictamen N.° 4-18-RC/19 de 9 de julio de 2019*, párrafo 17.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.**(593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

del derecho a la residencia, la limitación de la migración interna y el derecho al trabajo; iv) el acceso exclusivo a los residentes permanentes de la Provincia a los recursos naturales, inversiones y actividades ambientales sustentables.

17. La enmienda, según la Constitución[12], procede cuando no altera la estructura fundamental de la norma suprema, el carácter y elementos constitutivos del Estado, no establece restricciones a los derechos y garantías, o no modifique el procedimiento de reforma de la Constitución. Corresponde determinar si la propuesta incurre en alguna de esas prohibiciones que impiden la vía de la enmienda.

i) La exclusión de la provincia de Galápagos de la formación de regiones autónomas y la determinación de que la Provincia de Galápagos sea una región autónoma

18. El cambio que se propone al artículo 244 relativo a la consagración de la Provincia de Galápagos como una región autónoma, implica modificar la configuración del territorio nacional y otorgar una autonomía regional no prevista originariamente en los artículos 242 y siguientes de la Constitución y con regulaciones diferentes a las constitucionales para la conformación de una región autónoma. Al redefinir un aspecto perteneciente al territorio del Estado, afectaría a uno de sus elementos constitutivos.

19. Esta misma consideración debe aplicarse a la parte de la propuesta de cambio del artículo 258, contenida en el párrafo quinto, que reza: "*El territorio insular de Galápagos es una región autónoma; zona única de administración y planificación…".*

20. En consecuencia, no cabe la vía de la enmienda para esta propuesta.

ii) La reorganización del sistema de gobierno especial de la Provincia de Galápagos para que el presidente del Consejo de Gobierno sea electo

21. La lectura del proyecto permite colegir que los principales efectos de la modificación del artículo 258, en caso de materializarse, reorganizarían el sistema de gobierno especial que rige en la provincia de Galápagos. El cambio más relevante es la elección popular del presidente del Consejo de Gobierno, en lugar de su designación unilateral por parte del presidente de la república. Este cambio no desconoce la decisión constituyente de mantener a la provincia de Galápagos, por su especial particularidad, al amparo de un régimen de gobierno especial. De hecho, en la propuesta se establece un Consejo Regional conformado por el gobernador, cuatro ministros de Estado, alcaldes de los gobiernos locales y un representante de las Juntas Parroquiales.

22. La forma de designación de una autoridad a través de una elección respeta los derechos de participación. La designación popular de los representantes no contravendría la condición de Estado constitucional democrático.[13]

[12] Constitución, artículo 441.
[13] Constitución, artículo 1.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.**(593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

23. La democracia, en este contexto constitucional, debe entenderse a partir de la idea de autogobierno. Esto significa que todas las personas tienen derecho a ser parte de los procesos decisorios que atañen a la comunidad que integran. Una comunidad mejora sus probabilidades de ser verdaderamente autogobernada cuando todos intervienen en la adopción de decisiones públicas, que terminan afectando a todos sus miembros, como es el caso de la elección de los representantes políticos.

24. Por otro lado, en este caso, una propuesta que promueve e intensifica los derechos de participación, no altera la estructura ni los elementos constitutivos del Estado con relación a una provincia que tiene un régimen especial regulado por la Constitución, por lo que podría realizarse mediante enmienda constitucional.

iii) La regulación del derecho a la residencia, la limitación de la migración interna y el derecho al trabajo

25. El texto propuesto para modificar el artículo 258 de la Constitución establece que se "*regulará el derecho a la residencia, con el fin de limitar la migración interna al territorio insular*". El texto vigente dice que "*se limitarán los derechos de migración interna*". La Corte entiende que con este cambio, más allá de la adopción de una expresión diferente, no habría un empeoramiento de la situación del derecho a migrar ni a la libertad de tránsito.[14]

26. Por otro lado, el texto propuesto también alude a una regulación al derecho al trabajo. Sin embargo, el artículo 258 vigente prescribe actualmente también una limitación al trabajo en igual sentido que la propuesta.

27. Por todo esto, los cambios terminológicos con relación a la regulación de la residencia, migración interna y trabajo se podrán realizar mediante enmienda.

iv) El acceso exclusivo a los residentes permanentes de la Provincia a los recursos naturales, inversiones y actividades ambientales sustentables

28. La propuesta de enmienda al artículo 258 prevé que a los residentes permanentes en la Provincia de Galápagos "*se les garantizará el* ***acceso exclusivo*** *a los recursos naturales, a las inversiones y a las actividades ambientales sustentables*" (énfasis añadido). El texto constitucional vigente dispone que "*las personas residentes permanentes afectadas por la limitación de los derechos tendrán* ***acceso preferente*** *a los recursos naturales y a las actividades ambientalmente sustentables*" (énfasis añadido).

29. El texto propuesto, al sustituir el acceso preferente a uno exclusivo, variaría sustancialmente el acceso a recursos naturales, inversiones y a actividades ambientales

[14] Constitución, artículos 40 y 66 (14).

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.**(593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

sustentables. Esta propuesta podría afectar al derecho a la igualdad[15] y al derecho a realizar actividades económicas.[16]

30. La igualdad se violaría porque el acceso exclusivo a un grupo de personas (residentes permanentes en la provincia) implica una exclusión (habitantes del territorio ecuatoriano). Esta exclusión crearía un privilegio, que siempre es contrario al principio y al derecho a la igualdad. Aceptar una propuesta de este estilo promovería cuestiones tales como permitir que en los lugares donde hay explotación petrolera, exclusivamente se beneficiaría a quienes habitan en esas localidades. Con relación a realizar actividades económicas, la propuesta anularía este derecho a las personas no residentes en la provincia.

31. En consecuencia, esta propuesta no podría ser tramitada vía enmienda.

VI Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional dictamina:

1. La propuesta de modificación constitucional de los artículos 244 y 258 (párrafo 5) del planteamiento de modificación, relativa a la declaración de región autónoma a la Provincia de Galápagos, no puede tramitarse mediante el procedimiento de enmienda.
2. La propuesta de modificación del artículo 258, respecto a la elección del presidente del Consejo de Gobierno, que tiene una regulación constitucional especial, puede tramitarse mediante el procedimiento de enmienda, conforme lo dispuesto en el artículo 441 (2) de la Constitución.
3. La propuesta de modificación al artículo 258 respecto al cambio de enunciado sobre la regulación de la residencia, migración interna y derecho al trabajo, puede tramitarse mediante el procedimiento de enmienda, conforme lo dispuesto en el artículo 441 (2) de la Constitución.
4. La propuesta de modificación al artículo 258 (párrafo 7) de la propuesta, respecto al acceso exclusivo a los recursos naturales, a las inversiones y a las actividades ambientales sustentables, no puede tramitarse mediante el procedimiento de la enmienda.
5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

DANIELA SALAZAR MARIN
Digitally signed by DANIELA SALAZAR MARIN
Date: 2020.07.20 18:05:49 -05'00'

Daniela Salazar Marín
PRESIDENTA (S)

[15] Constitución, artículos 11 (2) y 66 (4).
[16] Constitución, artículo 66 (15).

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.**(593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Ávila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, sin contar con la presencia del Juez Constitucional Hernán Salgado Pesantes, en sesión ordinaria de miércoles 08 de julio de 2020.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Fecha: 2020.07.21 08:29:50 -05'00'

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.**(593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec