

Quito, D.M., 05 de mayo de 2021

**CASO No. 75-15-IN y acumulado**

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

**SENTENCIA**

**Tema:** La Corte Constitucional analiza las demandas de inconstitucionalidad planteadas por la forma y por el fondo, en contra de la Ley Orgánica de Régimen Especial de la Provincia de Galápagos y la Disposición Reformatoria Segunda que sustituye la disposición General Novena de la Ley Orgánica del Servicio Público y resuelve desestimar las acciones de inconstitucionalidad planteadas.

Contenido

I. Antecedentes y procedimiento.....	2
II. Norma legal impugnada.....	3
III. Fundamentos de la acción de inconstitucionalidad.....	4
a) Alegaciones planteadas sobre la inconstitucionalidad por la forma.....	4
b) Alegaciones planteadas sobre la inconstitucionalidad por el fondo.....	8
c) Posición de los accionados.....	11
i. De la Asamblea Nacional del Ecuador.....	11
Alegaciones planteadas sobre la inconstitucionalidad por la forma.....	11
Alegaciones planteadas sobre la inconstitucionalidad por el fondo.....	14
ii. De la Presidencia de la República.....	15
Alegaciones planteadas sobre la inconstitucionalidad por la forma.....	15
Alegaciones planteadas sobre la inconstitucionalidad por el fondo.....	16
iii. De la Procuraduría General del Estado.....	18
Alegaciones planteadas sobre la inconstitucionalidad por la forma.....	18
Alegaciones planteadas sobre la inconstitucionalidad por el fondo.....	19
IV. Consideraciones y fundamentos.....	19
a) Competencia.....	19
b) Legitimación activa y oportunidad.....	20
V. Análisis constitucional.....	20
a) Control de constitucionalidad por la forma.....	20
b) Control de constitucionalidad por el fondo.....	29
VI. Decisión.....	40

## I. ANTECEDENTES Y PROCEDIMIENTO

1. El 09 de junio de 2015, el Pleno de la Asamblea Nacional aprobó la Ley Orgánica de Régimen Especial de la Provincia de Galápagos (“LOREG”), que fue publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 520, el 11 de junio de 2015.
2. El 06 de agosto de 2015, los señores Fanny Uribe López, Ángel Vilema Freire, Alexandra Cedeño Martínez, Antonio López, Jairo Gusqui López y Steven Romero García (“los accionantes”), por sus propios derechos, presentaron de forma conjunta demanda de inconstitucionalidad por la forma de la ley referida en el párrafo anterior [**acción de inconstitucionalidad por la forma**].
3. Los accionantes fundamentaron su demanda en la supuesta violación a los artículos 84, 134, 136, 137 y 424 de la Constitución, sosteniendo que el proyecto de ley no versaba sobre una sola materia y que el trámite que se dio a dicho proyecto no se ajusta al procedimiento previsto en la norma constitucional. La causa constitucional fue signada con el número 75-15-IN.
4. El 02 de febrero de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite dicha acción y resolvió negar la solicitud de la suspensión provisional de la norma demandada, por considerar que la demanda no se ajustaba a los presupuestos fijados en jurisprudencia de este Organismo<sup>1</sup>, para su procedencia.
5. El 03 de marzo de 2016, la presidenta de la Asamblea Nacional presentó un escrito con argumentos a favor de la constitucionalidad de la norma impugnada, en el cual solicitó que se rechace la acción planteada. Por su parte, el 04 de marzo de 2016, la Procuraduría General del Estado contestó la demanda solicitando que se rechace la acción planteada; y, en la misma fecha, la Presidencia de la República presentó su contestación a la demanda, defendiendo la constitucionalidad de la norma impugnada y solicitando que se rechace la acción planteada.
6. El 16 de enero de 2017, Saadín Alfredo Serrano Valladares (“el accionante”), en calidad de asambleísta nacional, presentó demanda por inconstitucionalidad de fondo de la Ley Orgánica de Régimen Especial de la Provincia de Galápagos y la disposición general novena de la Ley Orgánica de Servicio Público (“LOSEP”) [**acción de inconstitucionalidad por el fondo**]. La causa constitucional fue signada con el número 0004-17-IN.

---

<sup>1</sup> En el auto de admisión, en numeral tercero la Sala de Admisión indicó que “(...) conforme la jurisprudencia de esta Corte Constitucional (Cfr. Sentencia No. 034-13-SNC-CC, caso No. 0561-12-CN; y sentencia No. 126-14-SEP-CC, caso No. 0971-11-EP y 0972-11-EP, acumulados) para la concesión de medidas cautelares debe verificarse, entre otros presupuestos: i) peligro en la demora, traducido en la inminencia de un daño grave (*periculum in mora*), y ii) verosimilitud en la pretensión (*fumus boni iuris*); presupuestos que no se observan sustentados en la presente demanda (...)”.

7. El accionante indica en su demanda que los actos normativos que acusa inconstitucionales por el fondo son “*La disposición General Cuarta de la Ley Orgánica de Régimen Especial de la Provincia de Galápagos; y la Disposición Reformativa Segunda que sustituye la disposición General Novena de la Ley Orgánica del Servicio Público* ” y que dichas disposiciones vulneran los principios “*de NO REGRESIVIDAD de los derechos; INTANGIBILIDAD de los derechos de los trabajadores en general y de los servidores públicos en particular, así como los derechos a una REMUNERACIÓN JUSTA y a un SALARIO DIGNO*”.

8. El 16 de enero de 2017, la Secretaría General de este Organismo, certificó que la acción pública de inconstitucionalidad de acto normativo No. 0004-17-IN “*tiene identidad de objeto y acción con el caso 0075-15-IN (...)*”<sup>2</sup>.

9. El 18 de abril de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa No. 0004-17-IN y dispuso que, de acuerdo al artículo 82 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se proceda con la acumulación de la causa No. 0004-17-IN a la acción pública de inconstitucionalidad No. 0075-15-IN.

10. El 17 de mayo de 2017, el entonces presidente de la Asamblea Nacional presentó un escrito con argumentos a favor de la constitucionalidad de la norma impugnada, en el cual solicitó que se rechace la acción planteada. En la misma fecha, la Procuraduría General del Estado contestó la demanda solicitando que se rechace la acción planteada; y, por su parte, el 18 de mayo de 2017 la Presidencia de la República presentó su contestación a la demanda, defendiendo la constitucionalidad de la norma impugnada y solicitando que se rechace la acción planteada.

11. El 11 de agosto de 2020, la abogada Inés Manzano Díaz presentó escrito de forma individual, en calidad de *amicus curiae*.

12. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, el 09 de julio de 2019, el Pleno de la Corte Constitucional efectuó el sorteo para la sustanciación de la presente causa, que correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez. El 17 de noviembre de 2020, la jueza constitucional avocó conocimiento de la causa.

## **II. NORMA LEGAL IMPUGNADA**

13. En la acción de inconstitucionalidad por la forma, los accionantes acusan la inconstitucionalidad del texto íntegro de la Ley Orgánica de Régimen Especial de la Provincia de Galápagos, por considerar que la aprobación del proyecto de dicha ley no se ajusta al procedimiento previsto en la norma constitucional.

---

<sup>2</sup> Expediente constitucional del caso No. 0004-17-IN. Foja 12.

14. Del mismo modo, en su acción de inconstitucionalidad por la forma, los accionantes sostienen que la Disposición General Cuarta de la ley mencionada, afecta la unidad de la materia de la LOREG; la disposición normativa prescribe lo siguiente:

*“Ley Orgánica de Régimen Especial de la Provincia de Galápagos(...)*

*DISPOSICIONES GENERALES(...)*

*Cuarta.- Las remuneraciones de los trabajadores del sector público y privado de la provincia de Galápagos se pagarán con un incremento que se calculará multiplicando el índice de precios anual al consumidor con respecto a los precios del Ecuador continental. Esta disposición se aplicará a todos los trabajadores públicos y privados que ingresen a trabajar en la provincia de Galápagos a partir de la expedición de esta ley.”*

15. En la acción de inconstitucionalidad por el fondo, el accionante acusó la inconstitucionalidad de la disposición General Cuarta de la LOREG, citada previamente; y la Disposición Reformatoria Segunda que sustituye la Disposición General Novena de la LOSEP que prescribe lo siguiente:

*“Ley Orgánica de Régimen Especial de la Provincia de Galápagos(...)*

*“DISPOSICIONES REFORMATARIAS(...)*

*Segunda.- A la Ley Orgánica de Servicio Público, realícense las siguientes reformas:*

*3. Sustitúyase el texto de la Disposición General Novena, por la siguiente:*

*“NOVENA.- Se establece que las remuneraciones mensuales unificadas de las servidoras y servidores de las instituciones señaladas en el artículo 3 de esta Ley, mientras trabajen en las instituciones públicas de la provincia de régimen especial de Galápagos, percibirán la remuneración mensual unificada establecida en los grados de valoración de las escalas de remuneraciones vigentes para el Ecuador Continental, emitidas por el Ministerio de Relaciones Laborales, multiplicada por la diferencia del índice de precios al consumidor con respecto a los precios del Ecuador Continental.”*

### III. FUNDAMENTOS DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

#### a) Alegaciones planteadas sobre la inconstitucionalidad por la forma

16. Los accionantes sostienen<sup>3</sup> que la LOREG es inconstitucional por la forma en la que *“fue tratada y emitida por la Asamblea Nacional y luego sancionada por el Ejecutivo, violando expresas normas constitucionales por la utilización de un informe de la Comisión Permanente Especializada de Gobiernos Autónomos, Descentralización y Organización del Territorio, basado en el criterio jurídico de la Coordinación de la Unidad de Técnica Legislativa y en*

<sup>3</sup> Expediente constitucional del caso No. 0075-15-IN. Demanda de acción pública de inconstitucionalidad por la forma. Fojas 63-83.

*disposiciones del Manual de Técnica Legislativa, claramente incompatibles y contrarias a los mandatos constitucionales. La Comisión realizó actos más allá de sus atribuciones, al no emitir sus observaciones y textos alternativos sugeridos para conocimiento del Pleno de la Asamblea Nacional, sino que cambió un proyecto reformativo por un nuevo proyecto, violando la iniciativa legislativa y el debido proceso en la tramitación de la Ley”.<sup>4</sup>*

17. Continúan alegando que la objeción parcial emitida por parte de la función ejecutiva fue indebida, pues contemplaba “*varias normas con materias que no fueron temas de la iniciativa, informes y tratamiento en el pleno, a las cuales el pleno se allanó en clara violación a la Constitución, determinando mayores elementos para la declaración de inconstitucionalidad de la referida ley aprobada por la Asamblea y sancionada por el Ejecutivo. Se violó los principios de publicidad, unidad de la materia y conexidad; y, más principios generales que la justicia constitucional*”<sup>5</sup>. (sic)

18. Los accionantes indicaron que “*la legitimidad de una norma no está dada exclusivamente en el hecho de ser producida por el órgano competente, sino que su legitimidad esta dada por el grado de apego que tenga a la Constitución en la forma en que la carta diga cómo debe ser producida (...)*”.

19. En virtud de lo expuesto, los accionantes sostienen que se han infringido las disposiciones constitucionales contenidas en los artículos 84, 134, 136, 137, 138 y 424; y, sobre su contenido y alcance, hicieron referencia a la obligación de adecuar formal y materialmente las leyes<sup>6</sup>, a que el proyecto reformativo fue sustituido por un nuevo proyecto<sup>7</sup>, a que el proyecto de ley debe referirse a una sola materia<sup>8</sup>, a que este debe ser

---

<sup>4</sup> El escrito de fecha 11 de agosto de 2020, presentado por la abogada Inés Manzano Díaz en calidad de *amicus curiae* se acoge a la postura desarrollada en el presente acápite para alegar la inconstitucionalidad formal de la LOREG.

<sup>5</sup> Expediente constitucional del caso No. 0075-15-IN. Foja 64.

<sup>6</sup> Respecto al artículo 84 de la Constitución, especifican que “*La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución*” y, sobre su alcance indican que “*es obligación de la Asamblea Nacional y de sus órganos legislativos, como la Comisión de Gobiernos Autónomos, adecuar formal y materialmente de conformidad a la Constitución la reforma a la Ley Orgánica de Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la provincia de Galápagos*” y que “*por ningún motivo se puede violar la forma y la materialidad del tratamiento legislativo concebido como un proceso que tiene una iniciativa material de reforma y por tanto sigue un procedimiento establecido en la Constitución y en la Ley Orgánica de la Función Legislativa.*” (énfasis del texto original)

<sup>7</sup> Respecto al artículo 134 de la Constitución señalan que su contenido contempla que la iniciativa para presentar proyectos de ley le corresponde a los asambleístas con el apoyo de una bancada legislativa o al menos el cinco por ciento de los miembros de la Asamblea; al Presidente de la República; a las otras funciones del Estado en el ámbito de sus funciones; a la Corte Constitucional, Procuraduría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo y Defensoría Pública en las materias que les corresponde de acuerdo con sus atribuciones; a los ciudadanos y las organizaciones sociales que cuenten con el respaldo de por lo menos el cero punto veinticinco por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral nacional. Respecto a su alcance, sostienen que en el presente caso “*los Asambleístas Ángel Vilema, Alfredo Ortiz y el señor Presidente de la República (...) presentaron proyectos de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la provincia de Galápagos publicado en el Registro Oficial NO. 278 de 18 de marzo de 1998. Se unificaron los tres proyectos y la Comisión respectiva envió el informe para el tratamiento en primer debate. Luego para el segundo debate la Comisión envía un nuevo proyecto, denominado Ley*

sometido a dos debates<sup>9</sup>, que en caso de objeción parcial la Presidencia podrá presentar textos alternativos que no podrá incluirse materias no contempladas en el proyecto; al igual que la Asamblea<sup>10</sup> y que la LOREG carece de eficacia por haber utilizado en su tramitación normativa secundaria incompatible con la Constitución<sup>11</sup>.

---

*Orgánica para el Régimen Especial de la provincia de Galápagos, sin tener competencia para presentar una iniciativa para nuevo proyecto, la iniciativa es de los asambleístas en la forma que dispone la Constitución, no de la Comisión, violando el artículo 134 de la Constitución, y todo el proceso de la formación de leyes*". (énfasis del texto original)

<sup>8</sup> Respecto al artículo 136 de la Constitución señalan que, en su contenido se contempla que "*un proyecto de Ley deberá referirse a una sola materia (...)*"; y, sobre su alcance indican que "*La Ley aprobada viola el artículo 136 de la Constitución de la República que determina la unidad de materia en concordancia con el principio de control constitucional establecido en el artículo 115 y 116 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, ya que el Proyecto en su iniciativa tenía el nombre que lo identificaba como reformatorio, lo publicitaba como reformatorio y así se hizo conocer a los Asambleístas y a la sociedad en General para su tratamiento, e incluso así envió en el informe para primer debate la Comisión. La Corte Constitucional advertirá en su control que "los proyectos parlamentarios incluyan un título o nombre que los identifique" y luego con la exposición de motivos de la iniciativa legislativa que se dio trámite se determinará la conexidad de las disposiciones legales y la intencionalidad expresada textualmente por el señor Presidente de la República que señala: "Es procedente, por tanto, **aprobar la reforma a esta Ley Orgánica** que permita la adecuada articulación de sus disposiciones con el ordenamiento constitucional y legal vigente, y mantener el resto de su articulado con el fin de preservar los instrumentos de gestión que se han venido aplicando y que no contravienen el sentido de las modificaciones constitucionales a este régimen"*". (énfasis del texto original)

<sup>9</sup> Respecto al artículo 137 de la Constitución señalan que, en su contenido se contempla que "*El Proyecto de Ley será sometido a dos debates. La Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, dentro de los plazos previstos en la Ley, ordenará que se distribuya el proyecto a los miembros de la Asamblea Nacional y se difunda públicamente su extracto y enviará el proyecto a la Comisión que corresponda, que iniciará su respectivo conocimiento y trámite. Las ciudadanas y ciudadanos que tengan interés en la aprobación del proyecto de Ley, o que consideren que sus derechos puedan ser afectados por su expedición, podrán acudir ante la comisión y exponer sus argumentos*". (énfasis del texto original). Respecto a su alcance, sostienen que, en el presente caso "*el Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la provincia de Galápagos, no fue sometida a dos debates, violando el artículo 137 de la Constitución. NO se puede dar un primer debate para una Ley reformatoria y en el segundo debate tratar una nueva ley.*" (énfasis del texto original)

<sup>10</sup> Respecto al artículo 138 de la Constitución señalan que, en su contenido se contempla de forma específica que "*(...) Si la objeción fuera parcial, la Presidenta o Presidente de la República presentará un texto alternativo, que no podrá incluir materias no contempladas en el proyecto, igual restricción observará la Asamblea Nacional en la aprobación de las modificaciones sugeridas*". Respecto a su alcance, sostienen que, en el presente caso "*Al emitir su objeción parcial el Presidente de la República incluyó materias no contempladas y tratadas en el proyecto, y de igual manera la Asamblea Nacional aprobó las modificaciones sugeridas por el Presidente en la Objeción parcial violando el artículo 138 de la Constitución, porque la restricción constitucional también recae sobre ese cuerpo legislativo.*" (énfasis del texto original)

<sup>11</sup> Respecto al artículo 424 de la Constitución señalan que, en su contenido contempla de forma específica que "*La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otro ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales, en caso contrario carecerán de eficacia jurídica*"; y, respecto a su alcance, sostienen que, en el presente caso "*La Ley Orgánica de Régimen Especial de la Provincia de Galápagos aprobada por la Asamblea Nacional CARECE DE EFICACIA JURÍDICA por haber utilizado en su tramitación una normativa secundaria que es incompatible con la Constitución*". (énfasis del texto original)

**20.** Al exponer los argumentos en los que se funda su acción, para justificar que existe una incompatibilidad normativa, los accionantes realizan un recuento cronológico del proceso de aprobación de la LOREG, detallando la presentación de proyectos de ley de iniciativa de Asambleístas y del Presidente de forma individual<sup>12</sup>, la calificación por parte del Consejo de Administración Legislativa CAL que dispuso su tratamiento conjunto<sup>13</sup>, el primer debate del Pleno de la Asamblea Nacional el 24 de julio de 2012<sup>14</sup>, la solicitud de la Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio (“Comisión Especializada”) para determinar el procedimiento más adecuado a seguir para la modificación integral del proyecto<sup>15</sup> y que el 31 de marzo de 2015, la coordinación de la Unidad de Técnica Legislativa, emitió su criterio a la solicitud referida.

**21.** Mencionan que el 15 de abril de 2015, la Comisión Especializada aprobó el informe para el segundo debate del Proyecto de LOREG. De acuerdo a los accionantes, en dicho informe la Comisión señala expresamente que *“Por lo expuesto, la Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio, considera pertinente que el Proyecto de Ley, que fuera tratado por el Pleno de la Asamblea Nacional en primer debate, sea adecuado a los principios y reglas que propone el Manual de Técnica Legislativa y sea presentado como una nueva ley que sustituya íntegramente a la vigente ...”*.<sup>16</sup>

**22.** Señalan luego que en sesión No. 323 del Pleno de Asamblea Nacional<sup>17</sup>, realizada el

---

<sup>12</sup> Al respecto, indicaron que tanto los Asambleístas Ángel Vilema y Alfredo Ortiz, como el Presidente de la República presentaron de forma individual respectivamente, proyectos de ley tendientes a reformar la Ley Orgánica de Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la provincia de Galápagos publicada en el Registro Oficial No. 278 del 18 de marzo de 1998.

<sup>13</sup> Mencionaron que el Consejo de Administración Legislativa (“CAL”) calificó los proyectos de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la Provincia de Galápagos disponiendo que se los trate conjuntamente y se presente un solo articulado, de aquello se comunicó a la Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio (“la Comisión”) el 27 de diciembre de 2011, para su correspondiente tratamiento. (Expediente constitucional del caso No. 0075-15-IN. Anexo, págs. 730-731)

<sup>14</sup> Señalan que en sesión No. 177 del Pleno de la Asamblea Nacional, realizada el 24 de julio de 2012 Expediente constitucional del caso No. 0075-15-IN. Anexo, págs. 574-669), se discutió en primer debate el informe presentado por la Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica del Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo sustentable de la Provincia de Galápagos, publicada en el Registro Oficial No. 278 del 18 de marzo de 1998 (Expediente constitucional del caso No. 0075-15-IN. Anexo, págs. 670-728.)

<sup>15</sup> Indican que el 05 de marzo de 2015, la Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio le solicitó su criterio jurídico a la Unidad Técnica Legislativa de la Asamblea Nacional, con la finalidad de establecer el procedimiento más adecuado que debe de seguir la modificatoria integral del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la provincia de Galápagos

<sup>16</sup> Expediente constitucional del caso No. 0075-15-IN. Anexo, págs. 504-508

<sup>17</sup> Expediente constitucional del caso No. 0075-15-IN. Anexo, págs. 316-452

23 y el 28 de abril de 2015, se conoció, discutió y aprobó en segundo debate el informe presentado por la Comisión Especializada y que dicho proyecto de ley fue remitido al Presidente de la República, quien el 25 de mayo de 2015 remitió objeción parcial al Proyecto de la LOREG.

23. Indican que, luego, en sesión No. 333 realizada el 09 de junio de 2015, el Pleno de la Asamblea Nacional<sup>18</sup> acogió en su totalidad la objeción parcial presentada por el Presidente de la República y el 11 de junio de 2015, la LOREG entró en vigencia cuando fue publicada en el Registro Oficial No. 520.

24. Con los antecedentes expuestos, los accionantes sostuvieron que “La Comisión podía presentar observaciones como expresa la Ley Orgánica de la Función Legislativa, pero eso jamás implica cambiar un proyecto de Ley reformatoria por otro proyecto de nueva ley; por considerar que existen demasiadas reformas a su articulado, y esto basados en un criterio jurídico y un manual, violando la Constitución”.

25. En tal sentido, los accionantes continuaron indicando que *“los proyectos de Ley presentados por los asambleístas Vilema y Ortiz, así como el proyecto de Ley presentado por el señor Presidente de la República, (...) constituían Proyectos de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la provincia de Galápagos”* y que para el segundo debate, la Comisión en su informe consideró al proyecto en análisis como nuevo proyecto de ley, debido a que, la Comisión Especializada *“(...) está en condiciones de consolidar en una nueva ley todas las modificaciones que se han planteado respecto del Régimen Especial de Galápagos(...)”*; y, en razón de ello, sostienen que *“los asambleístas como Comisión no tienen facultades para presentar una iniciativa de ley y además deben seguir el procedimiento respectivo, violando toda la formalidad para la presentación, calificación, tratamiento de una Ley”*. En ese sentido enfatizaron que *“la Comisión puede emitir informes pero no puede cambiar la esencia de una iniciativa legislativa”*. (énfasis del texto original)

26. Por otro lado, los accionantes han alegado que *“se rompe la Unidad de la materia”* debido a que el contenido del proyecto afecta a la ley y no a una parte de ella, y que *“para que eso sea posible, era necesario que el proyecto de ley entre no como un proyecto reformativo sino como un nuevo proyecto”*.

27. Adicionalmente, los accionantes se refieren de forma específica a la objeción parcial emitida el presidente de la República e indican que, el numeral XV<sup>19</sup> a la Disposición General Cuarta del Proyecto de Ley *“nada decía al respecto de los Servidores Públicos de Galápagos, porque está regulado en la Ley de Servicio Público, sin embargo el Presidente (...) reguló esa materia”*, y que dicho pronunciamiento *“trata una nueva materia, [por lo que] rompe lo estipulado en el segundo inciso del artículo 138 de la Constitución”*.

#### **b) Alegaciones planteadas sobre la inconstitucionalidad por el fondo.**

<sup>18</sup> Expediente constitucional del caso No. 0075-15-IN. Anexo, págs. 81-126

<sup>19</sup> Expediente constitucional del caso No. 0075-15-IN. Foja 38.

28. Esta Corte observa que en la acción de inconstitucionalidad por el fondo<sup>20</sup>, el accionante acusó la inconstitucionalidad de la disposición General Cuarta de la LOREG; y la Disposición Reformatoria Segunda que sustituye la disposición General Novena de la LOSEP.

29. En el desarrollo de su demanda, el accionante sostiene que las normas referidas en el párrafo 15 *ut supra* vulneran los principios constitucionales “*de NO REGRESIVIDAD de los derechos; INTANGIBILIDAD de los derechos de los trabajadores en general y de los servidores públicos en particular, así como los derechos a una REMUNERACIÓN JUSTA y a un SALARIO DIGNO*”.

30. Para fundamentar la vulneración de los derechos y principios constitucionales que se alegan vulnerados, el accionante realizó un recuento cronológico de las disposiciones normativas<sup>21</sup> sobre la regulación de los incrementos de sueldos en la provincia de Galápagos desde el año 1992 hasta la entrada en vigencia de la ley objeto de la presente acción, pues a su consideración dichas normas establecieron la “*REMUNERACIÓN*”

---

<sup>20</sup> Expediente constitucional del caso No. 0004-17-IN. Fojas 5-10.

<sup>21</sup> Entre los antecedentes que describe el accionante, indicó que: 1. En 1992 se promulgó la primera ley que incrementaba los sueldos de los servidores públicos en Galápagos, en un 75% adicional a los salarios del continente, la “*LEY QUE MEJORA LA CONDICIÓN DE VIDA DEL HABITANTE DE GALÁPAGOS*” publicada en el Registro Oficial 927 del 4 de mayo de 1992. 2. Mediante Resolución No. DNP-CYR-REM-905-531 publicada en el Registro Oficial 776 del 7 de septiembre de 1995 se creó el “*BONO INSULAR*” para los servidores públicos, que se fijaba en un sueldo adicional al percibido por los servidores públicos del continente. 3. El 18 de marzo de 1998 se promulgó la “*LEY DE RÉGIMEN ESPECIAL PARA LA CONSERVACIÓN Y DESARROLLO SUSTENTABLE DE LA PROVINCIA DE GALÁPAGOS*” en la cual, en su disposición general octava se establecía una actualización del régimen salarial para el sector público y preveía dos numerales (i) el primero que ratifica el 75% de incremento en la remuneración para todas las personas en relación de dependencia con el sector público creado en 1992; y, (ii) el segundo, que crea una bonificación adicional del 100% para esos mismos servidores públicos. 4. En la CODIFICACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIOS CIVIL Y CARRERA ADMINISTRATIVA Y DE UNIFICACIÓN Y HOMOLOGACIÓN DE LAS REMUNERACIONES DEL SECTOR PÚBLICO publicada en el Registro Oficial No. 16 del 12 de mayo del 2005, se incluye la Disposición General décimo primera que reformaba la Ley especial de Galápagos y se incrementa el porcentaje del 75% al 100% de las remuneraciones. 5. En el año 2009, la Comisión de legislación y fiscalización de la Asamblea Nacional aprobó la Ley Reformatoria al Mandato Constituyente No. 2, que se encuentra publicado en el Registro Oficial No. 517 de 29 de enero de 2009, dicha ley dispone en su artículo que los servidores públicos en Galápagos solo podrán recibir como remuneración el 100% adicional de las remuneraciones vigentes en el continente; es decir, aquí se produce ya una primera reducción de sueldos, del 200% que recibían, a “*tan solo el 100% adicional; perjuicio que es ratificado en las Disposiciones Derogatorias, que eliminan expresamente las disposiciones de la Ley Especial de Galápagos y de la Ley de Servicio civil y Carrera Administrativa que establecían los incrementos remunerativos para la Provincia de Galápagos*”. 6. El accionante señala además que “*por si esto fuera poco y para consumir definitivamente la vulneración de derechos, mediante Ley publicada en el Registro Oficial 642-S de 27 de julio de 2009, se interpretó este artículo, disponiendo que las servidoras y servidores públicos de Galápagos percibirán únicamente el doble de la remuneración asignada para ese cargo en el Ecuador continental; y que en el caso de docentes o de personas que no cuenten con una remuneración unificada, se entenderá como ésta a la sumatoria de todos los rubros que deben percibir en forma mensual, aclarando además que el bono ha sido derogado*”. 7. Por último culmina haciendo referencia a la Ley Orgánica de Régimen Especial de la Provincia de Galápagos, que acusa de afectar a los derechos de los servidores públicos de Galápagos.

*ESPECIAL” de los servidores públicos que prestaban servicios en la Provincia de Galápagos “teniendo siempre presente las dificultades y encarecimiento del nivel de vida que son consecuencia de las condiciones geográficas del Archipiélago; la necesidad de su protección ambiental y consecuentemente, la restricción de derechos para la población humana; aspectos que han determinado desde siempre la condición de RÉGIMEN ESPECIAL de la Provincia”.*

**31.** En ese sentido, indicó que desde el año 1992 se reconoció el derecho de los servidores públicos de la Provincia de Galápagos a ser beneficiarios de un incremento en sus remuneraciones en relación con las percibidas por los servidores públicos del continente, tomando en consideración las particulares condiciones laborales a las que se encuentran sometidos, siendo plenamente justificado un trato diferenciado a su favor, *“que actúa como elemento de discriminación positiva para compensar las múltiples limitaciones que impone a la población humana convivir en una zona protegida como lo es Galápagos y que por tal condición, se encuentra sujeta a un régimen especial, reconocido en el artículo 242 de la Constitución vigente, así como en las constituciones inmediatas anteriores a cuyo amparo se reconoció tal beneficio remunerativo”.*

**32.** Por lo expuesto, el accionante considera que se ha vulnerado el principio a la no regresividad, pues manifiesta que en el año 2009 la Comisión de Legislación y Fiscalización de la Asamblea Nacional, al aprobar la Ley Reformatoria al Mandato Constituyente No. 2 publicada en el Registro Oficial No. 517 del 29 de enero de 2009, produjo una *“reducción manifiesta del 100% de la remuneración; y luego, la forma de cálculo actualmente vigente en los hechos ha incidido (sic) en una significativa reducción de los niveles remunerativos de dichos servidores públicos, lo que además implica de manera directa la vulneración del principio constitucional de INTANGIBILIDAD del derecho adquirido y desde luego, supone una violación al derecho que los trabajadores en general tienen a una REMUNERACIÓN JUSTA (...)”.*

**33.** En virtud de lo expuesto, el accionante sostiene que se han infringido las disposiciones constitucionales contenidas en los artículos 33, 326, 328 y 229; y, al referirse a su contenido y alcance indicó lo siguiente:

- i. Respecto al artículo 33<sup>22</sup> de la Constitución señala que, en el presente caso, el derecho a la remuneración debe ser analizado a la luz de las particulares condiciones laborales y de convivencia a las que se encuentra sometida la población humana en la provincia de Galápagos, lo que justificaría un tratamiento diferenciado en relación con la población del continente.

---

<sup>22</sup> Al referirse al contenido del artículo 33, destaca que éste contempla lo siguiente *“el trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de la realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto, a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado”.*

- ii. Respecto al artículo 326<sup>23</sup> de la Constitución señala que, en el presente caso se ha transgredido *“flagrantemente la garantía de INTANGIBILIDAD del derecho adquirido, razón por la cual, la consecuencia jurídica necesaria deberá ser la INCONSTITUCIONALIDAD de las disposiciones legales cuya inconstitucionalidad se demanda”*.
- iii. Respecto al artículo 328<sup>24</sup> de la Constitución señala que, en el caso en concreto de la remuneración y el alcance de lo que debe entenderse por *“salario digno”* está determinado por *“el cumplimiento al derecho de IGUALDAD MATERIAL constitucionalmente garantizado, conforme al cual, es legítimo establecer diferenciaciones positivas que tengan por objeto equipar situaciones de desigualdad como las que enfrentan los servidores públicos de Galápagos para cubrir sus necesidades básicas, como reza el texto de la disposición constitucional en análisis”*.
- iv. Respecto al artículo 229<sup>25</sup> de la Constitución señala que, en el presente caso *“como puede apreciarse es una concreción para el caso de los servidores públicos, del derecho a una REMUNERACIÓN JUSTA y EQUITATIVA que ampara a todos los trabajadores y que se encuentra garantizado en los artículos 33 y 328 de la Constitución, los mismos que en consecuencia se encuentran también vulnerados”*.

**34.** Con los antecedentes expuestos, el accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad de las disposiciones legales impugnadas y que *“en ejercicio de la facultad de modulación en el tiempo de las sentencias, de que se encuentra investida la Corte Constitucional, establezca la vigencia de las normas que garantizaban el 200% de incremento a la remuneración, condicionada a la necesaria adecuación que debe efectuar la Asamblea Nacional de los cuerpos normativos que reglan tanto el Régimen Especial de Galápagos como las remuneraciones de los servidores públicos, para precautelar la vigencia del derecho adquirido”*.

### **c) Posición de los accionados**

#### **i. De la Asamblea Nacional del Ecuador**

#### **Alegaciones planteadas sobre la inconstitucionalidad por la forma**

---

<sup>23</sup> Al referirse al contenido del artículo 326 destaca que éste contempla lo siguiente *“el derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios: 2. Los derechos laborales son irrenunciables e intangibles. Será nula toda estipulación en contrario”*.

<sup>24</sup> Al referirse al contenido del artículo 328 destaca que éste contempla lo siguiente *“la remuneración será justa, con un salario digno que cubra al menos las necesidades básicas de la persona trabajadora, así como las de su familia; será inembargable, salvo para el pago de pensiones por alimentos”*.

<sup>25</sup> Al referirse al contenido del artículo 229 destaca que éste contempla lo siguiente *“serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público (...) la remuneración de las y los servidores públicos será justa y equitativa, con relación a sus funciones y valorará la profesionalización, capacitación, responsabilidad y experiencia”*. (énfasis del texto original)

35. El 03 de marzo de 2016, la Asamblea Nacional (“entidad accionada”) presentó un escrito con argumentos a favor de la constitucionalidad de forma de la norma impugnada<sup>26</sup>, en el cual solicitó que se rechace la acción planteada.

36. En ese sentido, se refirió al procedimiento legislativo previsto en los artículos 134, 136, 133, 137, 138 y 139 de la Constitución e indicó que “*la Constitución en cuanto al procedimiento parlamentario exige tres cosas: (1) que en la fase de iniciativa se respeten ciertos requisitos para la presentación de proyectos de ley, antes de que se sean calificados; (2) que en la fase constitutiva se lleven a cabo dos debates, con el fin de garantizar la confrontación de argumentos; y, (3) que en la fase de perfeccionamiento intervenga el ejecutivo en su rol de colegislador*” para concluir que la Asamblea Nacional cumplió en su totalidad con lo establecido en la Constitución, en lo relativo al procedimiento legislativo “*ya que la fase de iniciativa respetó el procedimiento de presentación, distribución del proyecto de ley*” y que “*luego se aprobó el proyecto de ley, con el número de votos requeridos en el artículo 133 (...) posteriormente, conforme con el procedimiento establecido, se remitió dicho proyecto al Presidente de la República para su sanción u objeción*”, y en ese sentido, sostuvo que “*por lo tanto no existió violación al procedimiento constitucional*”.

37. Luego la entidad accionada continuó indicando que la ley impugnada cumplió con el trámite de aprobación del proyecto previsto en los artículos 54, 55, 56, 57, 58, 60, 61, 63 y 64 de la Constitución<sup>27</sup>. Para ello realizó un recuento de la cronología del procedimiento que llevó a cabo para la aprobación del proyecto de ley y concluyó que “*la Ley Orgánica de Régimen Especial de la Provincia de Galápagos observó todo el procedimiento establecido en la Ley para su aprobación*”.

38. La entidad accionada, al referirse al cumplimiento del principio de publicidad, transcribió el artículo 115 de la LOGJCC<sup>28</sup> y señaló que “[E]l proyecto de la presente acción de inconstitucionalidad incluyó un título o nombre: “*Proyecto de Ley Orgánica de Régimen Especial de la provincia de Galápagos*”; El proyecto de ley incluyó una exposición de motivos y una descripción sobre su contenido; De la documentación que forma parte del expediente se desprende, que los informes de primer y segundo debate, del proyecto de la Ley Orgánica de Régimen Especial de la provincia de Galápagos, fueron remitidos para conocimiento de las y los asambleístas con la antelación prevista en la Ley Orgánica de la Función Legislativa. Por último, las modificaciones al proyecto inicial fueron dadas a conocer a todas las y los asambleístas, como exige esta norma” (sic) en razón de lo citado, la Asamblea Nacional concluyó que se cumplió con el principio de publicidad.

<sup>26</sup> Expediente constitucional del caso No. 0075-15-IN. Fojas 100-107.

<sup>27</sup> Expediente constitucional del caso No. 0075-15-IN. Foja 104.

<sup>28</sup> “Art. 115.- Publicidad.- El control formal de constitucionalidad comprenderá la verificación de la adopción de todas las medidas idóneas y eficaces para que las propuestas legislativas sometidas a debate y votación, y las modificaciones que se introduzcan, sean conocidas por todas las y los asambleístas. Para tal efecto la Corte Constitucional verificará, entre otras cosas que: 1. Los proyectos parlamentarios incluyan un título o nombre que los identifique; 2. Los proyectos parlamentarios incluyan una exposición y una descripción de su contenido; 3. Los proyectos parlamentarios sean dados a conocer con la antelación debida al inicio del debate y aprobación parlamentaria; y, 4. Las modificaciones al proyecto inicial sean dadas a conocer a todas las y los asambleístas.”

39. La Asamblea Nacional sostiene que la acción de inconstitucionalidad de forma es improcedente, debido a que la Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización Territorial, durante el procedimiento legislativo del proyecto de la Ley, basó su accionar en el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa<sup>29</sup> y en ese sentido indicó que, si bien en el proyecto de ley discutido en el segundo debate se modificó el texto del primer debate, se *“sigue manteniendo la esencia principal que conservar (sic) los sistemas ecológicos y la biodiversidad de la provincia de Galápagos, a fin de garantizar un desarrollo equitativo, intercultural y plurinacional”*.<sup>30</sup>

40. En adición a lo anterior, señaló que el 16 de abril de 2015, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa<sup>31</sup>, el secretario de la Comisión remitió el informe del proyecto de Ley para segundo debate y enfatizó que *“cabe indicar que al cierre del primer debate se presentaron observaciones tanto en el seno de la Comisión de Gobiernos Autónomos como en la socialización del proyecto de Ley, en el que participaron la FENACAPTUR, CAPTU, Cámara de Turismo del Guayas, OPTUR, ADATUR; Comité de Ciudadanos pro-residentes de Galápagos, el Alcalde del Cantón Isabela, el Presidente de la Asociación de Constructores Artesanales de Galápagos, el Alcalde del Cantón San Cristóbal, un miembro del Sector Pesquero Artesanal de Galápagos, la Directora Provincial de Galápagos, entre otros. Por los que, (sic) se desprende que el proyecto sí fue socializado por la comisión de forma que guarde relación con los argumentos principales del proyecto y no precisamente en forma aislada e individual, por esa razón no hay asidero legal para que los demandante (sic) acusen que no se cumplió con el procedimiento para la aprobación de la ley”*.

---

<sup>29</sup> “Art. 26.- De las funciones de las comisiones especializadas permanentes.- Son funciones de las comisiones especializadas permanentes, de acuerdo con el ámbito de sus competencias, las siguientes: 1. Designar a la Presidenta o Presidente y a la Vicepresidenta o Vicepresidente de entre sus miembros; 2. Discutir, elaborar, y aprobar por mayoría absoluta los informes a los proyectos de ley previo a ser sometidos a conocimiento y aprobación del Pleno de la Asamblea Nacional, pudiendo reformarlos, ampliarlos, simplificarlos o cambiar la categoría de la ley; 3. Recibir, analizar, procesar y tramitar las peticiones de fiscalización y control político a las funciones Ejecutiva, Electoral y de Transparencia y Control Social, y los otros órganos del poder público, y requerir a las servidoras y servidores públicos la información que considere necesaria; (...)”.

<sup>30</sup> Expediente constitucional del caso No. 0075-15-IN. Foja 106.

<sup>31</sup> Art. 61.- Del segundo debate.- La comisión especializada analizará y de ser el caso recogerá las observaciones efectuadas al proyecto de Ley. Dentro del plazo de cuarenta y cinco días, contado a partir del cierre de la sesión del Pleno, la comisión especializada deberá presentar a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional el informe para segundo debate. La comisión especializada podrá pedir justificadamente a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional la prórroga que considere necesaria para presentar el informe correspondiente. La Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional determinará si concede o no la prórroga, así como el plazo de la misma. La Presidenta o Presidente, recibido el informe para segundo debate, ordenará por Secretaría de la Asamblea Nacional, la distribución del informe a las y los asambleístas. El segundo debate se desarrollará, previa convocatoria de la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, en una sola sesión. Durante el segundo debate el o la ponente podrá incorporar cambios al proyecto de ley que sean sugeridos en el Pleno. En el caso de negarse el informe de mayoría, el Pleno de la Asamblea, por decisión de la mayoría absoluta de sus integrantes, podrá decidir el conocimiento y votación del o los informes de minoría. Se podrá mocionar la aprobación del texto íntegro de la ley, o por títulos, capítulos, secciones o artículos. Asimismo, por decisión del Pleno de la Asamblea Nacional, se podrá archivar un proyecto de ley.

### **Alegaciones planteadas sobre la inconstitucionalidad por el fondo**

**41.** El 17 de mayo de 2017, la Asamblea Nacional presentó un escrito con argumentos a favor de la constitucionalidad de fondo de la norma impugnada<sup>32</sup>, en el cual solicitó que se rechace la acción planteada.

**42.** Luego de identificar las normas que se alegaban vulneradas,<sup>33</sup> sostuvo que la acción pública de inconstitucionalidad por el fondo de la LOREG era improcedente debido a que el accionante se limitó a (i) realizar una cronología de las normas legales referentes a la remuneración especial que mantenían los servidores públicos en la provincia de Galápagos previo a la promulgación de la Constitución del 2008; y, (ii) a citar los artículos que consideraba vulnerados con “*aseveraciones fuera de contexto*” que no justificaban las razones fácticas por las cuales la norma impugnada restringe los derechos constitucionales.

**43.** A continuación la entidad accionada advierte que, debido a que la norma goza de presunción de constitucionalidad “*el demandante tenía la obligación de sustentar de manera específica y suficiente en la pretensión de su demanda, con el fin de que pueda existir una verdadera controversia constitucional, implica no sólo citar las normas constitucionales presuntamente vulneradas, ni afirmar que determinada norma es contraria a la Constitución, sino, ante todo manifestar las razones específicas, inteligibles pertinentes y suficientes, para iniciar un análisis que conduzca a justificar su demanda*”, por ello sostiene que la demanda de inconstitucionalidad no cumple de forma material y formal con los requisitos para su procedencia.

**44.** Pese a lo expuesto, la entidad accionada realiza un análisis de razonabilidad<sup>34</sup> de las normas supuestamente vulneradas a la luz de la Constitución y concluye que “*con este nuevo índice de precios terminamos con la inequidad entre trabajadores. La ley considera que los salarios de los trabajadores tanto del sector público como privado de la provincia de Galápagos, se paguen con un incremento calculado luego de multiplicar el índice de precios anual al consumidor con respecto a los precios del Ecuador continental y no con un incremento*

<sup>32</sup> Expediente constitucional del caso No. 0004-17-IN. Fojas 26-30.

<sup>33</sup> Artículos 33, 326, 328 y 229 de la Constitución de la República.

<sup>34</sup> Expediente constitucional del caso No. 0004-17-IN. La entidad accionada señaló que “*en el Ecuador se estableció un nuevo paradigma constitucional a partir de la promulgación de la Constitución de la República del Ecuador del 2008, en el cual se proclama como un Estado constitucional de derechos y justicia, (...) Frente a este modelo es responsabilidad de la Asamblea Nacional, armonizar la normativa infra constitucional con la Constitución de la República a fin de asegurar y garantizar que los derechos y principios reconocidos en la carta magna sean respetados, en particular en el caso que nos atañe, la igualdad de todas las personas sin discriminación alguna, y priorizar su acción hacia aquellos grupos que requieran consideración especial por la persistencia de desigualdades, exclusión, discriminación o violencia, o en virtud de su condición etérea, de salud o de discapacidad. Las normas impugnadas guardan justa relación con la norma constitucional (...) no se evidencia contenido alguno que produzca regresividad en los principios de aplicación de los derechos constitucionales, o que prive de condiciones de protección previamente adquirido, o que coloque a sus beneficiarios en condiciones de vulnerabilidad al contrario la norma garantiza los derechos adquiridos a los trabajadores públicos y privados que prestan sus servicios en la provincia de Galápagos.*” (Fj. 29)

*del 75% adicional como estaba antes. El incremento está plenamente justificado porque los bienes en la isla son más caros que del resto del país”.*

**45.** Por lo expuesto, concluye que antes de la promulgación de la ley impugnada, *“existía un ajuste salarial en el cual el salario básico del continente, para los empleados públicos era multiplicado por dos y para los privados por 1,65, esta medida fue impuesta de una manera no técnica, estableciéndose una evidente discriminación entre trabajadores, y es entonces cuando se vulneró el principio establecido en el 326 numeral cuatro de la Constitución que señala a: “trabajo de igual valor corresponderá igual remuneración”* en ese sentido, señala que con el texto de la norma impugnada se cumple con el principio de igualdad consagrado en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución. (énfasis del texto original)

**46.** La entidad accionada indica además que a través del texto de la ley que se acusa de inconstitucional, se ha perfeccionado el ejercicio democrático que le otorga la Constitución, fundado en la necesidad social de propender a la igualdad de los trabajadores públicos y privados de la provincia de Galápagos que prevé la Constitución sin discriminación alguna.

## **ii. De la Presidencia de la República**

### **Alegaciones planteadas sobre la inconstitucionalidad por la forma**

**47.** Mediante escrito de 04 de marzo de 2016, compareció al proceso el entonces Secretario General Jurídico del presidente de la República en calidad de delegado de la Presidencia de la República<sup>35</sup> y presentó argumentos en contra de la inconstitucionalidad de forma de la norma impugnada, en el mismo solicitó que se rechace la acción planteada.

**48.** A consideración de la Presidencia de la República, la demanda de inconstitucionalidad de forma se reduce a dos argumentos “i) Que la mencionada ley fue expedida violando expresas normas constitucionales y que la Comisión Permanente Especializada de Gobiernos Autónomos, Descentralización del Territorio realizó actos más allá de sus atribuciones al cambiar un proyecto reformativo por uno nuevo violando la iniciativa legislativa y el debido proceso en la tramitación de la ley; y, ii) Que hubo una indebida emisión de objeción parcial por parte de la Presidencia de la República, ya que este contenía varias materias que no fueron temas de iniciativa, informes y tratamiento del pleno violando el principio de unidad de la materia”.

**49.** En lo relativo al trámite legislativo, sostuvo que si bien la proposición de un proyecto de ley como etapa originaria del proceso legislativo puede ser iniciada por varios actores *“bajo ningún concepto se podría afirmar que los assembleístas estén atados al mismo y no puedan discutir e, inclusive, modificar todos los proyectos de ley (...)”.*

---

<sup>35</sup> Expediente constitucional del caso No. 0075-15-IN. Fojas 116-121

50. Indica además, que de acuerdo al numeral 2 del artículo 26 la Ley Orgánica de la Función Legislativa, una de las funciones de las Comisiones Especializadas Permanentes es “2. *Discutir, elaborar, y aprobar por mayoría absoluta los informes a los proyectos de ley previo a ser sometidos a conocimiento y aprobación del Pleno de la Asamblea Nacional, pudiendo reformarlos, ampliarlos, simplificarlos o cambiar la categoría de la ley (...)*” (énfasis del texto original); para concluir que no poder realizar modificaciones durante el trámite legislativo “*es sencillamente restringir e inclusive desconocer las atribuciones constitucionales de la Asamblea Nacional*”.

51. En lo relativo a la objeción parcial del Presidente de la República, indicó que el mismo tiene “*total relación*” con el proyecto de ley aprobado y remitido por la Asamblea Nacional y para evidenciar tal afirmación procedió a transcribirlos individualmente<sup>36</sup>, concluyendo que “*de la sola lectura de las disposiciones transcritas (...) se desprende con meridiana claridad que ambas son casi idénticas, puesto que se relacionan con la misma materia: El régimen de remuneraciones de los trabajadores de la Provincia de Galápagos (...)*”.

52. En ese sentido, sostuvo que la disposición reformativa segunda<sup>37</sup> del proyecto aprobado por la Asamblea reformaba el artículo 87 de la Ley Orgánica de Servicio Público “*que norma precisamente el ingreso a la carrera del servicio público, lo que evidentemente guarda una estrecha, razonable y objetiva relación con la objeción parcial realizada por el Presidente de la República*”. Además, señaló que es coherente adecuar el régimen remunerativo de los funcionarios públicos que prestan sus servicios en la provincia de Galápagos y concluye que “*bajo ningún concepto se atenta contra el principio de unidad de la materia, puesto que es evidente que se refiere a una misma materia (Régimen en la provincia de Galápagos) aunque abarque varios cuerpos normativos (en este caso la Ley orgánica de Servicio Público)*”.

### **Alegaciones planteadas sobre la inconstitucionalidad por el fondo**

53. Mediante escrito de 18 de mayo de 2017, compareció al proceso el entonces Secretario General Jurídico del presidente de la República en calidad de delegado de la Presidencia de la República<sup>38</sup> y presentó argumentos en contra de la

---

<sup>36</sup> La disposición General Cuarta del proyecto de ley aprobado por la Asamblea Nacional decía lo siguiente: “**Cuarta.-** *Las remuneraciones de los trabajadores del sector privado de la provincia de Glápagos se pagarán con un incremento del 75% con relación a las escalas salariales aplicadas por el Ministerio rector del trabajo en el continente.*” Y la objeción parcial del Presidente de la República establecía: “**Cuarta.-** *Las remuneraciones de los trabajadores del sector público y privado de la provincia de Galápagos se pagarán con un incremento que se calculará multiplicando el índice de precios anual al consumidor con respecto a los precios del Ecuador continental. Esta disposición se aplicará a todos los trabajadores públicos y privados que ingresen a trabajar en la provincia de Galápagos a partir de la expedición de esta ley.*”

<sup>37</sup> Segunda.- *A la Ley Orgánica de Servicio Público, realícense las siguientes reformas:*

1. **DISPOSICIONES REFORMATARIAS (...)** *En el artículo 87, agréguese un inciso al final que diga: "Se exceptúa de lo previsto en el presente artículo a las y los servidores que no tengan el estatus de residente permanente en la provincia de Galápagos, a quienes se les conferirá nombramiento provisional por período fijo, de conformidad con la Ley Orgánica del Régimen Especial de la provincia de Galápagos."*

<sup>38</sup> Expediente constitucional del caso No. 0004-17-IN. Fojas 41-43

inconstitucionalidad por el fondo de la disposición General Cuarta de la LOREG y la Disposición Reformativa Segunda que sustituye la disposición General Novena de la LOSEP; en el mismo solicitó que se rechace la acción planteada.

**54.** A consideración de la Presidencia de la República, la demanda de inconstitucionalidad de fondo se centra en que las disposiciones normativas impugnadas *“son inconstitucionales por incurrir en la **regresión de derechos** y determinar **remuneraciones “injustas” para los habitantes de la antedicha Provincia**”*. (énfasis del texto original)

**55.** Entre sus argumentos, la Presidencia de República confronta el precedente jurisprudencial de este Organismo, contenido en el caso No. 0029-11-IN<sup>39</sup>, con el caso examinado y concluye que *“lo que se debió plantear, son argumentos que sustenten que las condiciones remunerativas actuales de la provincia de Galápagos vulneran el derecho a percibir una remuneración justa (que habría estado entonces protegida con la disposición anterior) de conformidad con lo plasmado en los artículos 328 y 33 de la Constitución situación que dista de lo plasmado en la demanda propuesta.”*

**56.** Continúa su fundamentación indicando que *“en efecto, disminuir el monto de una bonificación establecida legalmente de 200% o 100% no significa vulneración de derechos pues perfectamente puede ocurrir que el 200% establecido en principio haya resultado excesivo y por ende existiera una diferenciación no justificada en relación a las personas que son acreedores de tal emolumento, ocasionando ahí si una inconstitucionalidad manifiesta”*.

**57.** Indicó además que *“un simple cambio de condiciones”* no implica afectar el contenido esencial del derecho, pues a su consideración, las medidas reconocidas en la LOREG, como medidas compensatorias a favor de Galápagos, en particular la remuneración diferenciada, se reconoce debido al costo de vida considerablemente más alto que sucede en Galápagos, lo que no significa que esta circunstancia se vaya a mantener en forma indefinida *“pues pudiera resultar que el costo de vida se llegare a equiparar con el resto del país, y cese la necesidad de una medida compensatoria, a tal punto que mantenerla resulte constitucionalmente injustificado”*.

**58.** Señala que, contrario a la solicitud injustificada de inconstitucionalidad de la norma que plantea el accionante, el legislador sí revisó parámetros técnicos que diera cuentas de las razones por las que se tomó la decisión de utilizar un mecanismo diferente para determinar las diferencias en el costo de la vida en la región insular, *“en donde se pudo*

---

<sup>39</sup> La Presidencia indica que *“una situación similar fue revisada por la corte constitucional en el caso número 0029-11-IN que versó sobre la supuesta inconstitucionalidad de la eliminación de un beneficio fiscal temporal, manifestando la corte en la página 15 de su fallo que: “(...) se determina que la disposición impugnada no constituye un derecho reconocido en la constitución los tratados internacionales que no pueda ser eliminado ni tampoco se evidencia que la misma acepte el ejercicio de otros derechos constitucionales pues su función únicamente es normas transitoriamente un beneficio fiscal otorgado a favor del sector productivo en la Amazonia. En consecuencia queda descartada toda consideración de que la disposición impugnada se oponga el orden jurídico constitucional y que afecte el principio de progresividad”*

*concluir que la utilización de un parámetro infundado como era el de duplicar las remuneraciones, resultaba injusto y desapegado a la realidad”.*

**59.** Por último, afirma que de acuerdo al Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (“INEC”) la utilización del índice de precios al consumidor (“IPC”) es el método idóneo para la determinación de la variación de precios de la región insular, en comparación con el Ecuador continental y solicita que se tome especial consideración en el Informe de INEC, en donde se establece una relación de 1.80, concluyendo que la canasta básica en Galápagos es 80% más cara que el Ecuador continental.

### **iii. De la Procuraduría General del Estado**

#### **Alegaciones planteadas sobre la inconstitucionalidad por la forma**

**60.** Mediante escrito de 04 de marzo de 2016, compareció al proceso la Procuraduría General del Estado<sup>40</sup> y presentó argumentos en contra de la inconstitucionalidad por la forma de la norma impugnada, solicitando que se rechace la acción planteada.

**61.** La Procuraduría General del Estado realizó un recuento cronológico del trámite llevado a cabo para la emisión de la Ley Orgánica de Régimen Especial de la Provincia de Galápagos y concluyó que el procedimiento seguido *“guarda coherencia con lo prescrito en los Arts. 84, 134, 136, 137, 138, 424 de la Constitución de la República vigente, razón por la cual, no cabe inconstitucionalidad alguna al citado acto normativo”.*

**62.** Asimismo, se refirió al principio de publicidad, advirtiendo que *“de la información proporcionada a la Procuraduría General del Estado (...) la ley, objeto de la presente acción de inconstitucionalidad incluyó un título o nombre que lo identificó ‘Proyecto de la Ley Orgánica del Régimen Especial de la Provincia de Galápagos’; una exposición de motivos, descripción sobre su contenido; así como también se advierte que las modificaciones al proyecto inicial, los informes de primer y segundo debate del proyecto de la Ley (...) fueron remitidos para conocimiento de las y los asambleístas con la antelación prevista en la Ley Orgánica de la Función Legislativa (...) el proyecto de ley también fue socializado a los diferentes gremios y organizaciones, en especial de Galápagos”.*

**63.** En relación al principio de unidad de materia que se aduce vulnerado, sostiene que *“de la lectura de las disposiciones contenidas en la Ley (...) se desprende que se refieren exclusivamente a reformas en materia de conservación del patrimonio natural del Estado y del Buen Vivir, de tal suerte que, entre todas ellas existe una conexidad clara, específica, estrecha, necesaria y evidente, de carácter temático, teleológico y sistemático”.*

**64.** En ese sentido, la Procuraduría General del Estado concluyó que se desprende de la lectura de la ley impugnada, que la misma *“regula el régimen especial de la provincia Galápagos e instituye el régimen jurídico administrativo el que se sujetan, en el ámbito de sus competencias, el Consejo de Gobierno del Régimen Especial de la Provincia de Galápagos, los gobiernos, autónomos descentralizados y los organismos de todas las funciones del Estado, así*

---

<sup>40</sup> Expediente constitucional del caso No. 0075-15-IN. Fojas 127-132.

*como todas las personas naturales y jurídicas, nacionales y extranjeras que se encuentran dentro o que realizan actividades en la provincia de Galápagos en función de un estricto apego a los principios de conservación del patrimonio natural del Estado y del buen vivir y guarda armonía con la Constitución de la República”.*

### **Alegaciones planteadas sobre la inconstitucionalidad por el fondo**

**65.** Mediante escrito de 17 de mayo de 2017, compareció al proceso Procuraduría General del Estado<sup>41</sup> y presentó argumentos en contra de la inconstitucionalidad por el fondo de la disposición General Cuarta de la LOREG y la Disposición Reformatoria Segunda que sustituye la disposición General Novena de la LOSEP y solicitó que se rechace la acción planteada.

**66.** En su respuesta, la Procuraduría General del Estado identifica las normas constitucionales que la accionante estima infringidas como consecuencia de la inconstitucionalidad de fondo de las disposiciones normativas enunciadas en el párrafo anterior, siendo estas, los artículos 33, 326, 328 y 229 de la Constitución.

**67.** La alegación de la Procuraduría General del Estado se concentra en desvirtuar la acción planteada señalando que (i) la demanda carece de argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes sobre la existencia de una incompatibilidad normativa, por lo que incumple con el artículo 79 numeral letra b) de la LOGJCC; (ii) los derechos constitucionales no son categorías o atributos absolutos, y sus límites son propios de las exigencias de una vida en sociedad, por lo que si la regulación de un derecho se encuentra justificada no implica regresividad de derechos; (iii) El fin de la norma impugnada es racionalizar la remuneración adecuadamente tanto de los trabajadores del sector público como del privado de forma equilibrada, acorde a la condiciones excepcionales del régimen especial para la población de Galápagos; y que (iv) la Disposición General Novena de la LOSEP, lo que hace es regular las remuneraciones de los servidores públicos de la provincia de Galápagos, tomando como base la remuneración mensual unificada establecida en los grados de valoración de las escalas del servicio público del Ecuador continental conservando armonía constitucional complementario con la norma contenida en la LOREG.

## **IV. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS**

### **a) Competencia**

**68.** El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, de conformidad con lo previsto en el artículo 436 numerales 2, 3 y 4 de la Constitución de la República (“CRE”); artículos 75 y 76 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”); y, en los artículos 71, 72 y 75 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

---

<sup>41</sup> Expediente constitucional del caso No. 0004-17-IN. Fojas 33-39

#### **b) Legitimación activa y oportunidad**

**69.** El artículo 439 de la Constitución de la República señala que: “*Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente*”, por lo que los peticionarios se encuentran legitimados para presentar la acción de inconstitucionalidad.

**70.** El artículo 78 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional determina: “*El plazo para interponer las acciones de inconstitucionalidad se regirá por las siguientes reglas: 1. Por razones de contenido, las acciones pueden ser interpuestas en cualquier momento. 2. Por razones de forma, las acciones pueden ser interpuestas dentro del año siguiente a su entrada en vigencia*”. Por ello, en lo referente a las alegaciones de inconstitucionalidad por la forma, la demanda de inconstitucionalidad ha sido presentada dentro del año posterior a la entrada en vigencia de las disposiciones impugnadas. Por tal razón, y no existiendo plazo para impugnar la constitucionalidad de actos normativos por el fondo, la presente acción ha sido presentada de forma oportuna.

### **V. ANÁLISIS CONSTITUCIONAL**

**71.** En virtud de lo expuesto, el análisis de esta Corte versará, en primer lugar, sobre los problemas relativos al control de constitucionalidad formal, de la LOREG, acusados en la demanda de inconstitucionalidad por la forma; para luego efectuar el control de constitucionalidad material sobre los cargos expuestos en la demanda de inconstitucionalidad por el fondo de las normas referidas en el párrafo 28 *ut supra*.

#### **a) Control de constitucionalidad por la forma**

**72.** El control constitucional por la forma tiene relación con la observancia de los requisitos constitucionales para la formación y emisión de una disposición normativa, en el caso que nos ocupa, de rango legal. En relación con la inconstitucionalidad por la forma de la LOREG, la Corte identifica, de la lectura integral de la demanda, que los accionantes fundan sus cargos en que (i) la forma en la que se tramitó y se emitió la Ley no se ajusta al procedimiento previsto en la Constitución, pues a su criterio no se cumplió con lo previsto en los artículos 84, 134, 137, y 424 de la Constitución; y, (ii) que tanto la objeción parcial de la Presidencia de la República, como el procedimiento legislativo violaron los principios de publicidad y unidad de la materia previstos en los artículos 136 y 138 de la Constitución.

**73.** En razón de lo expuesto, la Corte realizará el control de constitucionalidad por la forma de la LOREG:

**¿Al expedir la Ley Orgánica de Régimen Especial de la Provincia de Galápagos, el legislador y el colegislador han dado cumplimiento a los principios y reglas previstas en la Constitución y en la Ley Orgánica de la Función Legislativa para su formación?**

## Respecto del alegado incumplimiento de las reglas del procedimiento legislativo previstas en los artículos 84, 134, 137, 424 de la Constitución

74. Con el objeto de verificar si los argumentos alegados por los accionantes constituyen razón suficiente para declarar la LOREG como inconstitucional por la forma, corresponde a este Organismo analizar si la tramitación y emisión de dicha ley se ajusta al procedimiento legislativo previsto en la norma constitucional y en la Ley Orgánica de la Función Legislativa; y, examinar si la Comisión Especializada de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio (Comisión Especializada) actuó dentro de sus competencias en el proceso de su formación. Aquello se realizará en observancia a las principales incidencias del procedimiento legislativo examinado en confrontación con los cargos sostenidos por los accionantes

75. De la revisión de la documentación proporcionada a esta Corte, respecto al procedimiento legislativo de la LOREG, se puede observar que el 24 de julio de 2012, en sesión No. 177 del Pleno de la Asamblea Nacional,<sup>42</sup> se discutió en primer debate el informe presentado por la Comisión Especializada del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica del Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo sustentable de la Provincia de Galápagos, publicada en el Registro Oficial No. 278 del 18 de marzo de 1998.

76. En lo posterior, entre el cierre del primer debate y la emisión del *“Informe de Segundo Debate del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la provincia de Galápagos”* por parte de la Comisión (*“informe para el segundo debate”*)<sup>43</sup> el 15 de abril de 2015, constan las observaciones<sup>44</sup> que se presentaron tanto en el seno de la Comisión, como de la

---

<sup>42</sup> Expediente constitucional del caso No. 0075-15-IN. Anexo, págs. 574-669.

<sup>43</sup> Expediente constitucional del caso No. 0075-15-IN. Anexo, págs. 504-508

<sup>44</sup> Expediente constitucional del caso No. 0075-15-IN. Anexo, págs. 532-573. Las personas e instituciones que participaron con observaciones del proyecto de ley en mención fueron las siguientes: **Asambleístas:** Betty Carrillo, Ángel Vilema, Verónica Guevara, Lourdes Tibán, Fanny Uribe, Marcela Aguiñaga, Alexandra Ocre, Cristina Kronfle, René Yandún, Verónica Arias y Linda Machuca; los ex asambleístas: Jaime Abril, Alfredo Ortiz, María Molina, Fernando Vélez, César Montúfar; Pedro De La Cruz y Washington Cruz. **PERSONAS E INSTITUCIONES:** FENACAPTUR, CAPTUR, Cámara de Turismo del Guayas, OPTUR, ADATUR, Comité de Ciudadanos pro-presidentes de Galápagos; Bolívar Tupiza como Alcalde de Cantón Isabela, Carlos Gil R. como presidente de la Asociación de Constructores Artesanales de Galápagos, Pedro Zapata como Alcalde del cantón San Cristóbal, Carlos Ricarte como miembro del sector pesquero artesanal de Galápagos, Grupo de Ciudadanos amparados en el Artículo 103 de la Constitución de la República, Comunidad de Isabela, Rodrigo Cisneros Donoso, Jack Nelson, Angélica Andino como guía naturalista de Galápagos, Leonidas Pinales como Presidente y miembro del Consejo Directivo Asociación de Guías Naturalistas de Galápagos; Rommel Daniel Saá como representante del sector guías naturalistas ante Junta de Manejo Participativo, Podalirio Herrera como Presidente de COPESTUR; Fundación Charles Darwin, la Pre Asociación de Jubilados Pensionistas del Instituto de Seguridad de las Fuerzas Armadas, Jorge Alomía Proaño como director de la Universidad Central del Ecuador sede Galápagos, Holger Rivera España como representante de los servidores públicos

socialización del proyecto de Ley Orgánica Reformatoria realizado en las ciudades de Santa Cruz, Isabela y San Cristóbal durante los días 22 al 26 de octubre de 2012 y 12 al 14 de noviembre de 2014.

**77.** En el informe para el segundo debate, la Comisión se refiere al Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria, discutido en el primer debate e indica que éste, más las observaciones referidas anteriormente, modifica *“casi en su integralidad el texto de la misma; adicionalmente, incorpora varios artículos innumerados y disposiciones que la transforman prácticamente en una nueva normativa”*.

**78.** Ante ello, en su informe, citan el Manual de Técnica Legislativa de la Asamblea Nacional, el cual expresa que *“(...) según su tipo, las leyes reformativas pueden ser: ‘De una nueva redacción o leyes nuevas. No se trata en este caso de leyes que regulan por primera vez una materia (aunque estas también pueden modificar otras leyes anteriores), sino de leyes que regulan de nuevo una materia completa y por tanto, entrañan la reforma total o derogación de la ley anterior, que queda sustituida por la nueva’. Adicionalmente expresa el manual que ‘No deben titularse leyes reformativas porque no modifican la ley anterior, la sustituyen por otra’ y que, en la medida de lo posible el título de la nueva ley deberá ser distinto, aunque regule la misma materia, para evitar confusiones entre la ley antigua y la nueva”*.

**79.** En razón de lo señalado, la Comisión sostuvo en su informe que el presente caso se ajusta al supuesto contenido en el Manual de Técnica Legislativa de la Asamblea Nacional, pues a su criterio *“la reforma incorpora nuevos preceptos a la ley existente por lo que también entraría en la tipología de ley reformativa “de adición”, que al igual que lo antes mencionado, la técnica legislativa recomienda que se expida una nueva ley”*.

**80.** En dicho informe citan además el criterio jurídico remitido por parte de la Coordinación de la Unidad de Técnica Legislativa<sup>45</sup>, en respuesta a la solicitud planteada por la Comisión sobre la pertinencia de expedir una nueva ley, que concluye entre otras cosas lo siguiente:

*“1. De acuerdo con la técnica legislativa, una reforma de la magnitud de lo que se propone respecto de la LOREG, justifica la elaboración de una nueva ley que reemplace y derogue el anterior.*

*2. La Comisión especializada permanente de gobiernos autónomos, descentralización, competencias y organización del territorio, está en condiciones de consolidar en una nueva ley todas las modificaciones que se han planteado respecto del régimen especial de Galápagos.*

*3. Las leyes que se proponen para una nueva regulación de una materia completa en reemplazo de una norma anterior no son reformativas porque no modifican sino que sustituyen su integridad a una ley”*.

---

de la provincia de Galápagos, la Asociación de Tour de Bahía de Santa Cruz, el señor Ángel de Placencia, Presidente del Comité de ciudadanos Pro-residentes de Galápagos y la Abogada Aída Salazar Herrera.

<sup>45</sup> Criterio remitido mediante oficio No. UTL-2015-049 del 31 de marzo de 2015.

**81.** Finalmente, acogiendo las recomendaciones de la Unidad de Técnica Legislativa, la Comisión concluye en su informe para el segundo debate que considera pertinente que el proyecto de ley tratado en primer debate sea presentado para el segundo debate con el título de una nueva ley, pues a su criterio el proyecto de ley examinado sustituye íntegramente a la vigente, con lo cual se evitaría “(...) un sinnúmero de enmiendas para una mejor y más fácil comprensión para los habitantes de Galápagos, la ciudadanía ecuatoriana y también para los extranjeros que visiten las Islas (...)”.

**82.** En atención a los hechos expuestos, los accionantes argumentan que al haber discutido en primer debate el texto normativo de la “*Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la provincia de Galápagos publicado en el Registro Oficial NO. 278 de 18 de marzo de 1998*” y en segundo debate, el proyecto denominado “*Ley Orgánica para el Régimen Especial de la provincia de Galápagos*” se incumple con el procedimiento previsto en el artículo 137 de la Constitución, pues “*el Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la provincia de Galápagos, no fue sometida a dos debates, violando el artículo 137 de la Constitución. NO se puede dar un primer debate para una Ley reformativa y en el segundo debate tratar una nueva ley.*” (énfasis del texto original)

**83.** Al respecto indican entre sus alegaciones que, si bien en el primer debate llevado a cabo por parte de la Asamblea, el 24 de julio de 2012 en la sesión No. 177<sup>46</sup>, se discutió una ley reformativa; previo a la celebración del segundo debate, la Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio “(...) presenta una iniciativa para nuevo proyecto, la iniciativa es de los asambleístas en la forma que dispone la Constitución, no de la Comisión, violando [así] el artículo 134 de la Constitución”.

**84.** Ante lo cual sostienen que la Comisión puede presentar observaciones al proyecto de ley en razón de las facultades que le confiere la Ley Orgánica de la Función Legislativa, sin embargo, indican que “*eso jamás implica cambiar un proyecto de Ley reformativa por otro proyecto de nueva ley; (...) violando la Constitución*”.

**85.** De acuerdo a lo previsto en el numeral 2 del artículo 26 de la Ley de la Función Legislativa<sup>47</sup> las comisiones especializadas permanentes -como en este caso lo es la Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio- tienen la competencia para aprobar por mayoría absoluta los informes a los proyectos de ley previo a ser sometidos a conocimiento del Pleno de la Asamblea, pudiendo reformarlos, ampliarlos, simplificarlos o incluso cambiar la categoría de la ley.

<sup>46</sup> Expediente constitucional del caso No. 0075-15-IN. Anexo, págs. 574-669.

<sup>47</sup> “Art. 26.- De las funciones de las comisiones especializadas permanentes.- Son funciones de las comisiones especializadas permanentes, de acuerdo con el ámbito de sus competencias, las siguientes: (...) 2. Discutir, elaborar, y aprobar por mayoría absoluta los informes a los proyectos de ley previo a ser sometidos a conocimiento y aprobación del Pleno de la Asamblea Nacional, pudiendo **reformarlos, ampliarlos, simplificarlos o cambiar la categoría de la ley**”

86. En vista de lo sostenido por los accionantes, esta Corte advierte que, si bien los informes con recomendaciones de la Unidad de Técnica Legislativa<sup>48</sup> en ningún sentido deben entenderse de carácter vinculante para la Comisión, éstos tienen como objeto acompañar a la Comisión Especializada y al Pleno de la Asamblea en el proceso de creación de las normas. Así, ambos organismos podrían decidir acoger las recomendaciones aportadas por la Unidad Técnica Legislativa, siempre que cumplan con los presupuestos legales para la votación<sup>49</sup>. En particular, en el caso examinado, se observa que la Unidad Técnica Legislativa recomendó a la Comisión el cambio de identificación del proyecto de ley discutido en primer debate, debido a la magnitud de los cambios propuestos a la Ley Orgánica Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la Provincia de Galápagos. Adicionalmente, este Organismo precisa indicar que tanto el Manual de Técnica Legislativa como las recomendaciones de la Unidad de Técnica Legislativa han sido referidos con efectos explicativos e ilustrativos en el presente pronunciamiento, mas no como parámetros del control de constitucionalidad.

87. En virtud de lo expuesto y de la documentación proporcionada a este Organismo, se observa que la Comisión en ejercicio de sus competencias, acogió la recomendación de la Unidad Técnica Legislativa y cambió la categoría del proyecto de ley analizado; y, que el contenido del proyecto de ley para el segundo debate no supone una “nueva ley” como lo acusan los accionantes, sino al contrario, es el resultado del debate democrático<sup>50</sup> que se efectuó luego del primer debate, donde se ha podido verificar que debido a la adopción de observaciones<sup>51</sup> que se presentaron tanto en el seno de la

---

<sup>48</sup> Ley Orgánica de la Función Legislativa. Art. 30.- *Unidad de Técnica Legislativa.- Se crea la Unidad de Técnica Legislativa con el objeto de acompañar el proceso de creación de la norma y proveer a las comisiones especializadas y al Pleno de la Asamblea de un informe no vinculante sobre los siguientes temas: 1. Normas legales vigentes que se verían afectadas o deberían derogarse o reformarse con la aprobación de la norma propuesta; 2. Lenguaje utilizado en la norma y revisión de lenguaje no discriminatorio; 3. Impacto de género de las normas sugeridas; y, 4. Estimación del costo que podría provocar la implementación de la norma. Quienes integren esta comisión multidisciplinaria serán profesionales hombres y mujeres, altamente calificados para el tratamiento de estos temas.”*

<sup>49</sup> En el caso en análisis, consta en el expediente constitucional del caso No. 0075-15-IN. Anexo, pág. 508, la certificación suscrita por el Secretario Relator de la Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio que señala lo siguiente “certifico que el presente informe para Segundo Debate del **“Proyecto de Ley Orgánica de Régimen Especial de la provincia de Galápagos”**, fue debatido y aprobado en el pleno de la Comisión especializada permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio, en sesión No. 057 celebrada el día 15 de abril de 2015, en la que se registraron, conforme consta en actas, ocho (08) votos a favor de la moción de aprobar el Informe, dos (2) abstenciones de los asambleístas Henry Cucalón y René Yandún y dos (2) ausencias de los asambleístas Christian Viteri y Verónica Arias”; así mismo en la pág. 507 del referido anexo, que el asambleísta de aquella época, Angel Vilema Freire, también accionante de la presente acción de inconstitucionalidad por la forma, suscribió dicho informe en calidad de Vicepresidente de la Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio.

<sup>50</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia No.002-18-SIN-CC de fecha 21 de marzo de 2018. Casos No. 0035-15-IN, 0029-15-IN, 0032-15-IN, 0034-15-IN, 0095-15-IN, 0030-15-IN acumulados, pág. 56

<sup>51</sup> Ley Orgánica de la Función Legislativa. “Art. 61.- *Del segundo debate.- La comisión especializada analizará y de ser el caso recogerá las observaciones efectuadas al proyecto de Ley. Dentro del plazo de*

Comisión, como de la socialización del proyecto de ley, se generó la necesidad de ajustar la categoría del proyecto de ley presentado en el primer debate de “*Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la provincia de Galápagos publicado en el Registro Oficial NO. 278 de 18 de marzo de 1998*” a “*Ley Orgánica para el Régimen Especial de la provincia de Galápagos*” para la discusión y aprobación del Pleno de la Asamblea en el segundo debate.

**88.** Esta Corte estima necesario remarcar que la Constitución de la República reconoce, en el marco de la libertad configurativa del legislador, la facultad que tienen los asambleístas -a través de las comisiones especializadas que conforman- de aprobar por mayoría absoluta los informes a los proyectos de ley, antes de ser sometidos a conocimiento del Pleno de la Asamblea. Esta facultad se extiende a que, tanto previo al primer debate como al segundo debate puedan reformar, ampliar, simplificar o incluso cambiar la categoría del proyecto de ley en uso de sus facultades y límites constitucionales, siempre que sea resultado del debate democrático que se encauce en el transcurso del procedimiento legislativo, sin que aquello suponga, por sí solo, una transgresión al precepto constitucional contenido en el artículo 137 de la Constitución sobre el sometimiento a doble debate de los proyectos de ley.

**89.** Por lo expuesto, este Organismo verifica que la tramitación y emisión de la LOREG se ajusta al procedimiento legislativo previsto en la norma constitucional y en la Ley Orgánica de la Función Legislativa; pues, de acuerdo al artículo 134 de la CRE, su iniciativa fue promovida por el presidente de la República, a la cual se sumaron propuestas legislativas de asambleístas; de acuerdo al artículo 137 ibídem, el proyecto de ley se difundió a los miembros de la Asamblea y a la ciudadanía, y se remitió a la Comisión Especializada correspondiente que actuó dentro de sus competencias en el proceso de su formación; posterior a ello, fue sometido a dos debates, se aprobó y se remitió al presidente de la República, quien veto el proyecto con un texto alternativo de acuerdo al artículo 138 ibídem; finalmente, la Asamblea acogió en su totalidad la objeción parcial presentada por el Presidente de la República y la LOREG entró en vigencia cuando fue publicada en el Registro Oficial No. 520.

---

*cuarenta y cinco días, contado a partir del cierre de la sesión del Pleno, la comisión especializada deberá presentar a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional el informe para segundo debate. La comisión especializada podrá pedir justificadamente a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional la prórroga que considere necesaria para presentar el informe correspondiente. La Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional determinará si concede o no la prórroga, así como el plazo de la misma. La Presidenta o Presidente, recibido el informe para segundo debate, ordenará por Secretaría de la Asamblea Nacional, la distribución del informe a las y los asambleístas.*

*El segundo debate se desarrollará, previa convocatoria de la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, en una sola sesión. Durante el segundo debate el o la ponente podrá incorporar cambios al proyecto de ley que sean sugeridos en el Pleno. En el caso de negarse el informe de mayoría, el Pleno de la Asamblea, por decisión de la mayoría absoluta de sus integrantes, podrá decidir el conocimiento y votación del o los informes de minoría. Se podrá mocionar la aprobación del texto íntegro de la ley, o por títulos, capítulos, secciones o artículos. Asimismo, por decisión del Pleno de la Asamblea Nacional, se podrá archivar un proyecto de ley.”*

90. Es así que, en función de los criterios antes expuestos, esta Corte concluye que el procedimiento legislativo de la LOREG, fue tramitado conforme a lo dispuesto en los artículos 84, 134, 137 y 424 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con el artículo 61 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, por lo que no se encuentran motivos para aceptar el presente cargo.

**Respecto de la alegada violación de los principios de publicidad y unidad de la materia previstos en los artículos 137 y 136 de la Constitución; así como los artículos 115 y 116 de la LOGJCC**

91. En virtud de lo previsto en el artículo 114 de la LOGJCC, en el control formal de la norma que se acusa inconstitucional, esta Corte deberá verificar el cumplimiento de los principios de publicidad y unidad de materia, desarrollados en los artículos 115 y 116 de la LOGJCC respectivamente.

92. Los accionantes en su demanda, alegan el incumplimiento del principio de publicidad, sin embargo, no brindan argumentos claros sobre la forma en que se habría efectuado tal vulneración. No obstante, se procederá con la revisión del presunto incumplimiento de dicho principio en el procedimiento legislativo examinado, al tenor de dispuesto en el artículo 115 de la LOGJCC.

93. Sobre el principio de publicidad, la Constitución establece tres obligaciones que se derivan de este precepto en su artículo 137, que estatuyen (i) que el proyecto de ley deberá someterse a dos debates; (ii) que la o el Presidente de la Asamblea Nacional, deberá ordenar que se distribuya el proyecto legislativo a los miembros de la Asamblea; y que, (iii) deberá difundirse públicamente su extracto, con la finalidad de que las y los ciudadanos que tengan interés en la aprobación del proyecto de ley, o que consideren que sus derechos puedan verse afectados por su expedición, acudan ante la comisión correspondiente y puedan exponer sus argumentos.

94. De la revisión de las actas del procedimiento legislativo se observa que el proyecto de ley objeto de la presente acción de inconstitucionalidad incluyó un título o nombre, tanto en el primer debate "*Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la provincia de Galápagos publicado en el Registro Oficial NO. 278 de 18 de marzo de 1998.*"; como en el segundo debate, tomando en consideración el criterio desarrollado en el acápite anterior "*Proyecto de Ley Orgánica de Régimen Espacial de la provincia de Galápagos*"; por lo que, esta Corte verifica que se sometió a dos debates el proyecto legislativo bajo análisis (i).

95. Por otro lado, el proyecto de ley incluyó una exposición de motivos y una descripción sobre su contenido, tanto en el informe de la Comisión presentado para el primer debate<sup>52</sup>, como para el segundo debate<sup>53</sup>. De la documentación que forma parte

---

<sup>52</sup> Expediente constitucional del caso No. 0075-15-IN. Anexo, págs. 670-728. Oficio No. AN-CEGADCOT-323-12, suscrito por Virgilio Hernández en calidad de Presidente de la Comisión en el cual se pone a conocimiento de la Presidencia de la Asamblea el informe para el primer debate del proyecto de

del expediente, se desprende que los informes de primer<sup>54</sup> y segundo debate<sup>55</sup> del proyecto de la LOREG, fueron remitidos para conocimiento de los asambleístas con la antelación prevista en la Ley Orgánica de la Función Legislativa; y que, previo a la elaboración de cada informe, hubo una etapa de socialización del proyecto legislativo a entidades, instituciones y personas naturales, incluidos asambleístas, quienes participaron en el proceso con la presentación de observaciones<sup>56</sup>. Consecuentemente, se observa que las modificaciones al proyecto inicial fueron dadas a conocer a todos los asambleístas (ii) y que se difundió el proyecto legislativo para promover la participación de la ciudadanía (iii). En razón de lo expuesto, se verifica que se cumplió con el principio de publicidad en el procedimiento legislativo analizado.

**96.** Por otro lado, los accionantes acusan la inconstitucionalidad de la LOREG por considerar que en su tramitación se incumplió el principio de unidad de materia previsto

---

*“Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la Provincia de Galápagos, publicada en el Registro Oficial número 278 del 18 de marzo de 1998”.* De acuerdo a la certificación suscrita por el Secretario Relator de la Comisión, dicho informe fue aprobado en sesión No. 150 del 13 de junio de 2012 y registró 10 votos a favor, ninguno en contra, ninguna abstención y una ausente.

<sup>53</sup> Expediente constitucional del caso No. 0075-15-IN. Anexo, págs. 453-508.

<sup>54</sup> Mediante memorando No. PAN-FC-011-207 del 22 de noviembre del 2011, (Anexo, pág. 732 ) con asunto “difundir proyecto”, el Presidente de la Asamblea entregó al Secretario General el proyecto de “Ley Orgánica Reformatoria a la Ley de Orgánica de Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la provincia de Galápagos, publicada en el Registro Oficial número 278 del 18 de marzo de 1998” para que éste lo difunda a los asambleístas y lo remita al Consejo de Administración Legislativa para el trámite correspondiente. El 13 de junio de 2012, la Comisión remitió el informe para el primer debate del proyecto de ley mediante el oficio No. AN-CEGADCOT-323-12 dirigido al presidente de la Asamblea, en el cual se indica en la sección “SOCIALIZACIÓN DEL PROYECTO” que se ha cumplido en debida forma con el artículo 58 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa y expone todas las entidades, instituciones y personas naturales (incluidos asambleístas) que participaron en el proceso con la presentación de observaciones. El primer debate se llevó a cabo el 24 de julio de 2012.

<sup>55</sup> Mediante oficio No. 598-2015-AN-CEGADCOT del 16 de abril de 2015 el secretario relator de la Comisión remitió a la Presidenta de la Asamblea el informe para segundo debate del “Proyecto de Ley Orgánica de Régimen Especial de la Provincia de Galápagos”, en el mismo se indicaron, en la sección de “OBSERVACIONES” que entre el cierre del primer debate y dicho informe, todas las entidades, instituciones y personas naturales (incluidos asambleístas) que participaron en el proceso con la presentación de observaciones. Posterior a ello, mediante oficio No. 0404-AVF-VCGAD-AN del 22 de abril del 2015, el asambleísta por Galápagos Ángel Vilema Freire (accionante de la causa en análisis), remite a la Presidenta de la Asamblea Nacional “observaciones para el “Proyecto de Ley Orgánica de Régimen Especial de la Provincia de Galápagos”. En la misma fecha, mediante oficio No. 014-ADC-AN-2015, la asambleísta del Guayas Adriana de la Cruz Gaspar, remite a la Presidenta de la Asamblea Nacional observaciones sobre el “Proyecto de Ley Orgánica de Régimen Especial de la Provincia de Galápagos”. Posterior a lo expuesto, mediante oficio No. 604-2105-AN-CEGADCOT del 28 de abril de 2015, dirigido a la presidenta de la Asamblea Nacional, el asambleísta ponente Richard Calderón Salto comparece a nombre de la Comisión Especializada e indica que “Sobre la base legal de lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, que en la parte pertinente señala “Durante el segundo debate el o la ponente podrá incorporar cambios al proyecto de ley que sean sugeridos en el Pleno” (...) remito a usted el texto final para votación del Proyecto de Ley Orgánica de Régimen Especial de la Provincia de Galápagos que incorpora las observaciones y cambios sugeridos por los Señores/as Asambleístas”. (Anexo, pág. 453)

<sup>56</sup> *Ibidem*

en el artículo 116 de la LOGJCC<sup>57</sup>. Para fundamentar tal cargo, señalan que el Presidente de la República al objetar parcialmente la LOREG “*incluyó materias no contempladas y tratadas en el proyecto*”, y continúan imputando el mismo incumplimiento al actuar del Pleno de la Asamblea, por considerar que “*de igual manera (...) aprobó las modificaciones sugeridas por el Presidente en la Objeción parcial violando el artículo 138 de la Constitución, porque la restricción constitucional también recae sobre ese cuerpo legislativo.*”

**97.** Los accionantes se refieren de forma específica al numeral XV<sup>58</sup> de la objeción parcial del presidente de la República sobre la Disposición General Cuarta del proyecto ley de la LOREG debido a que contiene regulación sobre materia laboral y servicio público, que afirman, no era parte del proyecto de ley previo a la objeción presidencial.

**98.** El artículo 136 de la Constitución de la República establece, en lo principal, que todo proyecto de ley deberá referirse a una sola materia y deberá contar con la correspondiente exposición de motivos. Respecto al principio de unidad de la materia, el Pleno de este organismo ha indicado en reiteradas ocasiones que “*(...) el principio de unidad de materia solo resultaría vulnerado cuando el precepto de que se trata se muestre objetiva y razonablemente ajeno al contenido temático de la ley de la que se hace parte*”<sup>59</sup>.

**99.** De los considerandos de la LOREG se refleja que tal y como se desprende de su nombre, instituye un régimen jurídico administrativo especial sobre la provincia de Galápagos, al que deberán de sujetarse tanto los organismos de las funciones del Estado, como las personas naturales y jurídicas que se encuentran dentro o realizan actividades en dicha provincia. En ese contexto, ciertos considerandos<sup>60</sup> reparan sobre el régimen especial de la provincia de Galápagos y cómo su planificación y desarrollo deben ajustarse al régimen del buen vivir, el cual está integrado entre otros, por el derecho al

---

<sup>57</sup> Art. 116.- *Unidad de materia.- El control formal de constitucionalidad comprenderá la verificación de la unidad de materia, para lo cual la Corte Constitucional verificará, entre otras cosas, que: 1. Todas las disposiciones de una ley se refieran a una sola materia, por lo que debe existir entre todas ellas una conexidad clara, específica, estrecha, necesaria y evidente, de carácter temático, teleológico o sistemático; 2. La totalidad del contenido del proyecto corresponda con su título; 3. Para determinar la conexidad entre las disposiciones legales, la Corte Constitucional deberá tener en cuenta la exposición de motivos y las variaciones entre los textos originales y los definitivos, entre otros.*

<sup>58</sup> Expediente constitucional del caso No. 0075-15-IN. Foja 38.

<sup>59</sup> Corte Constitucional. Sentencia 22-13-IN/20, párr. 29. Sentencia No. 003-14-SIN-CC dictada dentro del caso No. 0014-13-IN y acumulados. Sentencia No. 023-15-SIN-CC dentro del caso 0006-11-IN y 0007-11-IN acumulados, entre otros.

<sup>60</sup> “*Que, el artículo 14 de la Constitución de la República del Ecuador establece el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el Buen Vivir, Sumak Kawsay. Se declara de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados; Que, el artículo 258 de la Constitución establece que la provincia de Galápagos tendrá un gobierno de régimen especial y que su planificación y desarrollo se organizará en función de un estricto apego a los principios de conservación del patrimonio natural del Estado y del Buen Vivir, de conformidad con lo que la ley determine; Que, es necesario que el Régimen Especial de la provincia de Galápagos disponga de un marco legal, mismo que debe hallarse en armonía con el ordenamiento constitucional vigente en el Ecuador; (...)*”

trabajo y al salario digno<sup>61</sup>. En ese contexto, ello explica que se hayan incorporado regulaciones atinentes a la forma de remuneración especial que tendrán los empleados públicos y privados que realicen actividades en la provincia de Galápagos, que se ven materializadas en la Disposición General Cuarta de la LOREG que ha sido impugnada en la especie.

**100.** En el caso de la normativa que se analiza, se advierte que en ella está determinado el contenido temático, así como las disposiciones que lo componen, las mismas que se encuentran objetiva y razonablemente dentro de aquel núcleo temático; lo cual guarda conformidad con lo dispuesto en los artículos 136 y 138 de la Constitución de la República y 116 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

#### **b) Control de constitucionalidad por el fondo**

**101.** A fin de atender los cargos de inconstitucionalidad por el fondo propuestos por el accionante, se procederá a analizar si la Disposición General Cuarta de la LOREG (“Disposición General Cuarta”) y la Disposición Reformatoria Segunda que sustituye la disposición General Novena de la LOSEP, son contrarias a los principios constitucionales de no regresividad e intangibilidad de los derechos laborales, así como los derechos al trabajo, a una remuneración justa previstos en los artículos 33, 326, 328 y 229 de la Constitución.

**102.** A propósito de la revisión que se efectuará a continuación, es necesario precisar que el control abstracto de constitucionalidad tiene como principal objetivo el garantizar la supremacía de la Constitución y la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico al determinar incompatibilidades de la norma infraconstitucional respecto de las normas consagradas en la Constitución de la República.<sup>62</sup>

**103.** No obstante, el control abstracto de constitucionalidad se guía a través de principios reconocidos en el artículo 76 de la LOGJCC. En ese sentido se precisa indicar que este control *“debe estar orientado a permitir la permanencia de las disposiciones en el ordenamiento jurídico”*<sup>63</sup>, además, que se presume la constitucionalidad de las normas jurídicas expedidas por la Función Legislativa, y en caso de duda, no se deberá declarar la inconstitucionalidad<sup>64</sup>.

**104.** Para efectuar el control material de las normas identificadas, es pertinente exponer las disposiciones legales sujetas a análisis<sup>65</sup>, así como su antecedente normativo, lo cual se representará a través del siguiente cuadro:

<sup>61</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 9-19-CP/19. Párr. 22

<sup>62</sup> Corte Constitucional. Caso No. 0021-13-IN; sentencia No. 006-16-SIN-CC, Pág. 11.

<sup>63</sup> Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 76 numeral 4.

<sup>64</sup> Ibidem, artículo 76 numeral 2.

<sup>65</sup> Por un lado, la Ley Orgánica de Régimen Especial para Galápagos de 1998 regulaba únicamente el incremento salarial a favor de los empleados privados, y por otro lado, la LOSEP regulaba exclusivamente el incremento salarial a favor de los funcionarios públicos; finalmente la LOREG, con su

<b>LEY ORGÁNICA DE RÉGIMEN ESPECIAL PARA LA PROVINCIA DE GALÁPAGOS 1998</b> (Registro Oficial 278 de 18-mar.-1998 Estado: Derogado)	<b>LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO.</b> (Registro Oficial Suplemento 294 de 6 de Octubre de 2010. Estado: Derogado)	<b>LEY ORGÁNICA DE RÉGIMEN ESPECIAL DE LA PROVINCIA DE GALÁPAGOS</b> (Registro Oficial Suplemento 520 de 11-junio de 2015)	<b>LEY ORGÁNICA DE RÉGIMEN ESPECIAL DE LA PROVINCIA DE GALÁPAGOS</b> (Registro Oficial Suplemento 520 de 11 de junio de 2015)
DISPOSICIONES GENERALES (...) NOVENA.-  <b>ACTUALIZACIÓN DEL RÉGIMEN SALARIAL PARA EL SECTOR PRIVADO</b> <b>Las remuneraciones de los trabajadores y empleados privados</b> que prestan sus servicios dentro de la circunscripción territorial de la provincia de Galápagos, <b>tienen un incremento equivalente al setenta y cinco por ciento</b> , calculado sobre el salario mínimo vital general o salario mínimo sectorial según corresponda. El total resultante constituye el salario mínimo vital general, mínimo sectorial o sueldo básico de Galápagos. Sobre dicho monto se calcularán las remuneraciones complementarias establecidas o que se establecieron de acuerdo con la Ley.	DISPOSICIONES GENERALES NOVENA.-  Se establece que las <b>remuneraciones mensuales unificadas de las servidoras y servidores</b> de las instituciones señaladas en el artículo 3 de esta Ley, mientras <b>trabajen en las instituciones públicas</b> de la provincia de Galápagos, percibirán la <b>remuneración mensual unificada</b> establecida en los grados de valoración de las escalas de remuneraciones vigentes para el Ecuador Continental, emitidas por el Ministerio de Relaciones Laborales, <b>multiplicado por dos</b> .	DISPOSICIONES GENERALES CUARTA.-  <b>Las remuneraciones de los trabajadores del sector público y privado</b> de la provincia de Galápagos <b>se pagarán con un incremento que se calculará multiplicando el índice de precios anual al consumidor con respecto a los precios del Ecuador continental.</b> Esta disposición se aplicará a todos los <b>trabajadores públicos y privados que ingresen</b> a trabajar en la provincia de Galápagos a partir de la expedición de esta ley.	DISPOSICIONES REFORMATARIAS Segunda.- A la Ley Orgánica de Servicio Público, realícense las siguientes reformas:  3. Sustitúyase el texto de la Disposición General Novena, por la siguiente  <b>DISPOSICIONES GENERALES NOVENA.-</b> Se establece que las remuneraciones mensuales unificadas de las servidoras y servidores de las instituciones señaladas en el artículo 3 de esta Ley, mientras trabajen en las instituciones públicas de la provincia de régimen especial de Galápagos, percibirán la remuneración mensual unificada establecida en los grados de valoración de las escalas de remuneraciones vigentes para el Ecuador Continental, emitidas por el Ministerio de Relaciones Laborales, <b>multiplicada por la diferencia del índice de precios al consumidor</b> con respecto a los precios del Ecuador Continental.

**Fuente:** Corte Constitucional del Ecuador

**105.** Con lo expuesto, se observa que previo a la entrada en vigencia de la LOREG, la Disposición General Novena de la Ley Orgánica de Régimen Especial para la provincia

entrada en vigencia, derogó dichas normas y reguló de forma unificada, el incremento salarial para los empleados privados y para los funcionarios públicos.

de Galápagos 1998 contenía la regulación del régimen salarial del sector privado en la región insular que reconocía el incremento salarial del 75% sobre el salario de Ecuador continental; por otro lado, el régimen salarial para los funcionarios públicos de la región insular se encontraba regulado en la Disposición General Novena de la Ley Orgánica del Servicio Público, que establecía que la remuneración de los funcionarios públicos de la región insular debía ser multiplicada por dos, es decir, un incremento del 100%.

**106.** Con la entrada en vigencia de la LOREG, tanto la Disposición General Novena de la Ley Orgánica de Régimen Especial para la provincia de Galápagos 1998, como la Disposición General Novena de la Ley Orgánica del Servicio Público quedaron derogadas, pues de la lectura de la nueva norma se observa que ésta propone una regulación general y unificada al régimen salarial diferenciado que se aplicará a la región insular, sin hacer diferenciación entre los funcionarios públicos y los trabajadores privados.

**107.** Se observa además que en las normas derogadas se reconocía que la fórmula aplicable para calcular el salario mínimo vital de los trabajadores privados de Galápagos era mediante la multiplicación del salario mínimo de Ecuador continental por 1, 75; mientras que, la fórmula aplicable para calcular el salario mínimo vital de los servidores públicos de Galápagos era mediante la multiplicación del salario mínimo de Ecuador continental por 2.

**108.** Por otro lado, la fórmula propuesta por la LOREG consiste en que el incremento salarial de la remuneración se calculará multiplicando el Índice de Precios al Consumidor (IPC) de Galápagos<sup>66</sup> con respecto a los precios del Ecuador continental<sup>67</sup>.

---

<sup>66</sup> El INEC como la entidad responsable de las estadísticas a nivel nacional, es el ente encargado de la elaboración de ese índice que consistirá en medir la relación del nivel general de precios (costo de vida) que existen en las islas comparadas con el continente. En el documento oficial sobre la metodología para obtener dicho IPC, indicaron que “*Para el cálculo de este índice, el INEC parte de una canasta de bienes y servicios con los patrones de consumo de las Islas recopilados por la Encuesta de Ingresos y Gastos (ENIGHUR 2012). Esta canasta contiene actualmente 338 artículos que sirven de base para el levantamiento y toma de precios que se la está realizando desde octubre en San Cristóbal, Santa Cruz e Isabela. Por las características geográficas de las islas, y atendiendo las sugerencias de la población, se tomaron en cuenta varios casos especiales para el cálculo del IPC -Galápagos. Entre estos casos se encuentran los tratamientos que se hicieron a los precios de los rubros de educación universitaria, la salud, y del transporte intercantonal e interprovincial. Por ejemplo, para la educación universitaria se considera que los habitantes de las islas además de los gastos universitarios deben sumar el transporte y los gastos de subsistencia del estudiante en el continente.*” “DOCUMENTO DE DIFUSIÓN METODOLOGÍA DEL ÍNDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR DE GALÁPAGOS ESPACIAL” (2016) obtenido de: [https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Sitios/ipc\\_Espacial\\_galapagos/assets/metodologia\\_galapagosipcg2.pdf](https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Sitios/ipc_Espacial_galapagos/assets/metodologia_galapagosipcg2.pdf)

<sup>67</sup> El INEC con la asesoría técnica de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), presentaron la metodología del Índice de Precios al Consumidor Espacial de Galápagos (IPCEG), Periodo: Oct2015 - Mar2016, través del “DOCUMENTO DE DIFUSIÓN METODOLOGÍA DEL ÍNDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR DE GALÁPAGOS ESPACIAL” (2016) obtenido de: [https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Sitios/ipc\\_Espacial\\_galapagos/assets/metodologia\\_galapagosipcg2.pdf](https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Sitios/ipc_Espacial_galapagos/assets/metodologia_galapagosipcg2.pdf)

**109.** En este sentido, el Instituto Nacional de Estadística y Censos (“INEC”) como la entidad responsable de las estadísticas a nivel nacional, y ente encargado de la elaboración de ese índice, concluyó en el mes de mayo de 2016 que *“con la cifra oficial del IPC, los salarios de los trabajadores insulares en general tendrán un incremento equitativo del 80% con respecto a los salarios del Ecuador Continental. Esta norma no tiene carácter retroactivo, por lo que cual, los sueldos de los funcionarios del sector público del archipiélago no se verán afectados; sin embargo los salarios de aquellos empleados que ingresen al sector después de la aplicación del índice, sí serán ajustados. En el caso del sector privado, unas 4.053 personas, que representan el 70% de la población laboral, y que perciben el salario básico o el básico sectorial, se verán beneficiadas con el incremento.”*<sup>68</sup>

**110.** Es así que, en su demanda el accionante ha señalado que previo a la entrada en vigencia de la LOREG, los servidores públicos que laboraban en la provincia de Galápagos recibían una *“remuneración especial”* correspondiente al doble de la remuneración percibida en Ecuador continental y en ese sentido, acusan de inconstitucional la Disposición General Cuarta que ya no reconoce el recargo fijo del 100% adicional, y lo sustituye por una nueva forma de cálculo variable, para fijar la remuneración de los trabajadores públicos y privados de Galápagos en base al Índice de Precios al Consumidor (IPC) que se calcule de forma especial en la región insular.

**111.** Por su parte, la Presidencia de la República ha señalado que el derecho al que hacen referencia los accionantes es *“inexistente”* pues a su criterio este régimen especial remunerativo debe entenderse como una medida compensatoria específica calculada en base al costo de vida que resulta considerablemente más alto en la provincia de Galápagos que en el resto del país, y considera que *“no significa que esta circunstancia se vaya a mantener en forma indefinida pues, pudiera resultar que el costo de vida se llegare a equiparar con el resto del país, y cese la necesidad de una medida compensatoria, a tal punto que de mantenerla resulte constitucionalmente injustificado”* e indica que, de acuerdo al INEC, tanto los funcionarios públicos como a los trabajadores privados gozarán de un incremento equitativo del 80% adicional a la remuneración de Ecuador continental.

**112.** En razón de ello, es que el accionante aduce que se ha transgredido el derecho al trabajo y a una remuneración justa reconocidos constitucionalmente a favor de los funcionarios públicos, así como los principios constitucionales de no regresividad e intangibilidad de los derechos de los trabajadores, pues con la aplicación de la LOREG,

---

<sup>68</sup> Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Boletín del 19 de mayo de 2016, Santa Cruz *“Galápagos ya cuenta con Índice de Precios al Consumidor”*. En este Boletín el INEC señala que *“El 11 de junio de 2015 se publicó en el Registro Oficial N° 520 la Ley Especial de Galápagos en la que se establece que los sueldos de los trabajadores de Galápagos se pagarán con un incremento que se calculará multiplicando el Índice de Precios al Consumidor (IPC) anual con respecto a los precios del Ecuador continental. La Ley anterior establecía que los sueldos de los funcionarios públicos deben tener un incremento del 100% con respecto a los del Ecuador Continental, mientras que para los trabajadores privados establecía un 75%. Con la cifra oficial del IPC, los salarios de los trabajadores insulares en general tendrán un incremento equitativo del 80% con respecto a los salarios del Ecuador Continental. Esta norma no tiene carácter retroactivo, por lo que cual, los sueldos de los funcionarios del sector público del archipiélago no se verán afectados; sin embargo los salarios de aquellos empleados que ingresen al sector después de la aplicación del índice, sí serán ajustados.”*

los servidores públicos verían mermados estos derechos al percibir un 20% menos del valor que les reconocía la Ley Orgánica del Servicio Público en su Disposición General Novena, actualmente derogada.

### - Derecho al trabajo

**113.** El derecho al trabajo se encuentra reconocido en el artículo 33 de la Constitución en los siguientes términos:

*“Art. 33.- El trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado.”*

**114.** Asimismo, este Organismo ha señalado que el derecho al trabajo busca garantizar y tutelar los derechos del trabajador para que estos sean respetados, pues este *“se constituye en una necesidad humana, que obligatoriamente debe ser tutelada por el Estado, a través del incentivo de políticas públicas que estimulen al trabajo a través de todas sus modalidades, así como también, a través de la protección de los derechos laborales de todas las trabajadoras y trabajadores”*<sup>69</sup>.

**115.** Frente a lo anterior, la Corte Constitucional ha indicado también que este derecho no es absoluto<sup>70</sup>: *“pues, de su naturaleza y de las repercusiones sociales de su ejercicio, se desprenden las limitaciones que la sujetan a prescripciones de carácter general establecidas por el legislador en el ordenamiento jurídico vigente y a restricciones<sup>71</sup> de índole concreta por parte de las autoridades administrativas.”*

**116.** En este orden de ideas, resulta importante primero ubicar a la figura de la justa remuneración en el contexto del ejercicio de derechos laborales de los funcionarios públicos. Por su parte, el artículo 326 numeral 2 de la Constitución establece: *“2. Los derechos laborales son irrenunciables e intangibles. Será nula toda estipulación en contrario”*. De igual manera, en el artículo 328<sup>72</sup> se regula el derecho a la justa remuneración y el segundo inciso del artículo 229 califica a los derechos de los servidores públicos como irrenunciables y señala que *“La remuneración de las servidoras y servidores públicos será justa y equitativa, con relación a sus funciones, y valorará la profesionalización, capacitación, responsabilidad y experiencia”*.

<sup>69</sup> Corte Constitucional. Caso No. 0021-13-IN; sentencia No. 006-16-SIN-CC Págs. 13-14

<sup>70</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 26-18-IN/20 y acumulados. Párr. 127

<sup>71</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 246-15-SEP-CC (Caso No. 1194-13-EP) de 29 de julio de 2015. Pág. 14.

<sup>72</sup> *“Art. 328.- La remuneración será justa, con un salario digno que cubra al menos las necesidades básicas de la persona trabajadora, así como las de su familia; será inembargable, salvo para el pago de pensiones por alimentos. El Estado fijará y revisará anualmente el salario básico establecido en la ley, de aplicación general y obligatoria. El pago de remuneraciones se dará en los plazos convenidos y no podrá ser disminuido ni descontado, salvo con autorización expresa de la persona trabajadora y de acuerdo con la ley (...).”*

**117.** De acuerdo a este Organismo, el calificativo de irrenunciable en materia laboral se entiende como aquel derecho o principio por el cual, las conquistas laborales no pueden renunciarse debido a la implicación entre estos y la dignidad humana. Es decir, el propio trabajador no puede renunciar a los derechos que nacen de una relación laboral, en su propio perjuicio.<sup>73</sup>

**118.** Por su parte, la protección a la intangibilidad abarca no solo a los derechos de una forma subjetiva, sino desde una óptica objetiva, enfatizando que ni aún la ley puede menoscabar o contrariar derechos que han sido conferidos o reconocidos a los trabajadores, éstos son los llamados derechos adquiridos, que nacen de la ley, de la costumbre o del pacto colectivo laboral.<sup>74</sup>

**119.** Dichas disposiciones tienen relación con el artículo 11 numeral 8 de la Constitución que establece que el contenido de los derechos se desarrollará progresivamente a través de las normas, jurisprudencia y políticas públicas y que será inconstitucional cualquier acto u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos.<sup>75</sup>

**120.** En cuanto a este principio, la Corte Constitucional ha indicado que: “...si un derecho constitucional, al momento de su reconocimiento o desarrollo, alcanzó determinado nivel de protección, dicho nivel, no puede ser menoscabado a partir de una regulación normativa.”<sup>76</sup> Sin perjuicio de lo anterior, también ha indicado que el ejercicio de derechos constitucionales no puede ser disminuido o no puede efectuarse un retroceso sino es en virtud de una razón plenamente justificada en la Constitución o si se ha justificado en la consecución de otro derecho constitucional<sup>77</sup> o se hayan descartado las demás opciones de optimización de recursos.<sup>78</sup>

**121.** Esto quiere decir que, en el contexto de derechos laborales, si se han establecido ciertas condiciones con las cuales se ejercen tales derechos, la regulación que se emita posteriormente no puede alterarlos arbitrariamente, toda vez que afectaría al principio de intangibilidad establecido en el artículo 326 numeral 2 de la Constitución.

**122.** En el caso que nos ocupa, debido a que las normas derogadas<sup>79</sup> reconocían el incremento de la remuneración de los funcionarios públicos de la región insular en un 100% y de los trabajadores privados en un 75%; y que, la norma cuya

---

<sup>73</sup> Corte Constitucional. Caso No. 0021-13-IN; sentencia No. 006-16-SIN-CC Págs. 13.

<sup>74</sup> Ibid. 14

<sup>75</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 26-18-IN/20 y acumulados. Párr. 142

<sup>76</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 037-16-SIN-CC (Caso No. 0054-11-IN) de 15 de junio de 2016. Págs. 13 y 14.

<sup>77</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 002-18-SIN-CC (Caso No. 0029-15-IN y acumulados) de 21 de marzo de 2018. Pág. 73.

<sup>78</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 26-18-IN/20 y acumulados. Párr. 142

<sup>79</sup> La Disposición General Novena de la Ley Orgánica de Régimen Especial para la provincia de Galápagos 1998 y la Disposición General Novena de la Ley Orgánica del Servicio Público

constitucionalidad se impugna establece una nueva fórmula técnica de cálculo para el incremento salarial aplicable sin distinción, tanto a los funcionarios públicos como a los empleados privados, se procederá a verificar, a la luz del artículo 3 numeral 2 de la LOGJCC<sup>80</sup>, si la regulación bajo análisis: (i) persigue un fin constitucionalmente válido; y, (ii) es (1) idónea, (2) necesaria y (3) proporcional en relación a dicho fin, para determinar si restringe o no de forma injustificada el ejercicio de los derechos al trabajo y a la remuneración justa, así como los principios constitucionales de no regresividad e intangibilidad de los derechos laborales de quienes laboran en la provincia de Galápagos.

**123.** En relación al fin constitucionalmente válido (i), esta Corte observa que la medida se encuentra contenida en la ley que busca instituir un régimen jurídico administrativo especial sobre la provincia de Galápagos que estatuye que la regulación para el desarrollo y planificación de la región insular debe ajustarse al régimen del buen vivir, el cual se encuentra a su vez, integrado por el derecho al trabajo y al salario digno. De forma particular, busca que la fórmula de cálculo del incremento salarial, se ajuste a la necesidad real del costo de vida que incide de forma indistinta e igualitaria tanto en la vida de los funcionarios públicos, como de los empleados privados que se encuentran dentro o realizan actividades en dicha provincia. Por lo tanto, se observa que la medida persigue un objetivo constitucionalmente válido, pues se orienta a la implementación de una remuneración justa *“con un salario digno que cubra al menos las necesidades básicas de la persona trabajadora (...)”*.<sup>81</sup>

**124.** Respecto de la idoneidad (ii.1), a criterio de esta Corte, una medida es idónea en cuanto es conducente a lograr el fin perseguido. En otras palabras, se busca indagar si el medio escogido por el legislador puede conducir al fin que se propone alcanzar. Esta Corte advierte que el cálculo del incremento salarial al que tienen derecho los funcionarios públicos y los empleados privados de la región insular en razón a la disparidad del costo de vida en relación a Ecuador continental, no busca aumentarse o disminuirse de forma arbitraria con la entrada en vigencia de la LOREG, sino al contrario, el incremento se calculará *“multiplicando el índice de precios anual al consumidor con respecto a los precios del Ecuador continental”* que de acuerdo al INEC, ese índice consistirá en medir la relación del nivel general de precios (costo de vida) que

---

<sup>80</sup> Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional Art. 3.- *Métodos y reglas de interpretación constitucional.- Las normas constitucionales se tendrán en cuenta los siguientes métodos y reglas de interpretación jurídica constitucional y ordinaria para resolver las causas que se sometan a su conocimiento, sin perjuicio de que en un caso se utilicen uno o varios de ellos: (...) 2. Principio de proporcionalidad.- Cuando existan contradicciones entre principios o normas, y no sea posible resolverlas a través de las reglas de solución de antinomias, se aplicará el principio de proporcionalidad. Para tal efecto, se verificará que la medida en cuestión proteja un fin constitucionalmente válido, que sea idónea, necesaria para garantizarlo, y que exista un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional.*

<sup>81</sup> Constitución de la República. *“Art. 328.- La remuneración será justa, con un salario digno que cubra al menos las necesidades básicas de la persona trabajadora, así como las de su familia; será inembargable, salvo para el pago de pensiones por alimentos. El Estado fijará y revisará anualmente el salario básico establecido en la ley, de aplicación general y obligatoria. (...)”*

existe en la región insular comparada con el continente. Concretamente, el INEC ha indicado que:

*“Para el cálculo de este índice, el INEC parte de una canasta de bienes y servicios con los patrones de consumo de las Islas recopilados por la Encuesta de Ingresos y Gastos (ENIGHUR 2012). Esta canasta contiene actualmente 338 artículos que sirven de base para el levantamiento y toma de precios que se la está realizando desde octubre en San Cristóbal, Santa Cruz e Isabela. Por las características geográficas de las islas, y atendiendo las sugerencias de la población, se tomaron en cuenta varios casos especiales para el cálculo del IPC -Galápagos. Entre estos casos se encuentran los tratamientos que se hicieron a los precios de los rubros de educación universitaria, la salud, y del transporte intercantonal e interprovincial. Por ejemplo, para la educación universitaria se considera que los habitantes de las islas además de los gastos universitarios deben sumar el transporte y los gastos de subsistencia del estudiante en el continente. (...)”*

**125.** En virtud de lo expuesto, esta Corte observa que la medida en análisis es idónea pues el cálculo del incremento de la remuneración de los funcionarios públicos y los empleados privados de la región insular se efectuará a partir de la verificación, mediante un análisis técnico, de las necesidades básicas y el costo de vida real en la provincia de Galápagos cotejados con Ecuador continental, permitiendo de esa forma, la determinación de una remuneración justa y equitativa que se ajuste a la realidad económica de este segmento de la población.

**126.** En cuanto a la necesidad (ii.2), ésta implica que el fin constitucionalmente válido no pueda alcanzarse razonablemente por una medida menos gravosa. La Asamblea Nacional (párrafo 45 *ut supra*) ha sostenido que la regulación sobre la fórmula de cálculo del incremento salarial de la población de la provincia de Galápagos era necesaria pues acusa de inconstitucional las normas derogadas, en la medida en que éstas reconocían sin fundamento alguno una diferencia salarial *“para los empleados públicos [que] era multiplicado por dos y para los privados por 1,65 (sic), esta medida fue impuesta de una manera no técnica, estableciéndose una evidente discriminación entre trabajadores, y es entonces cuando se vulneró el principio establecido en el 326 numeral cuatro de la Constitución que señala a: ‘trabajo de igual valor corresponderá igual remuneración’”* y enfatiza en que nunca medió un análisis técnico, tanto para el establecimiento del incremento de la remuneración de los servidores públicos que justifique porque se lo multiplicaba por 2, como para fijar el incremento de la remuneración de los empleados privados que se multiplicaba por 1,75.

**127.** En ese sentido, la Presidencia de la República (párrafo 58 *ut supra*) sostuvo que, la remuneración diferenciada en la región insular se debe a la diferencia del costo de vida considerablemente más alto que sucede en la provincia de Galápagos, por lo que resultaba necesario fijar un método que dé cuentas de forma técnica y no arbitraria, de las diferencias en el costo de la vida en la región insular respecto de Ecuador continental.

**128.** Ante ello, esta Corte observa que, la medida aplicada, esto es, la fórmula de cálculo que se funda en el IPC de Galápagos (costo de vida) para calcular los valores diferenciados que requiere la población de la región insular para que sus salarios sean justos y equitativos en comparación con Ecuador Continental, era, en principio, necesaria ya que esta Corte no identifica otros mecanismos menos gravosos o restrictivos que permitan identificar de forma técnica y no discrecional la realidad económica de las personas que trabajan en la provincia de Galápagos; y, debido a que los altos costos de vida en la región insular, afectan de forma indiscriminada tanto a los servidores públicos como a los empleados privados, permite garantizar un salario justo y equitativo a todos quienes laboran en la provincia de Galápagos. Es así que, si bien podría sostenerse, en abstracto, que una fórmula aritmética -como la que se encontraba vigente previo a la LOREG- incrementaría los salarios de los habitantes de la región insular, dicho incremento no se encontraría soportado por un fundamento técnico que refleje la necesidades actuales de esa población, por lo que, si el costo de vida en Galápagos aumentase en el futuro, dicha fórmula aritmética sería incluso deficiente para proteger el fin constitucionalmente válido que es la implementación de una remuneración justa *“con un salario digno que cubra al menos las necesidades básicas de la persona trabajadora (...)”*<sup>82</sup>. En adición a lo expuesto, previo a arribar a una conclusión respecto a la necesidad de la medida, es prudente primero analizar su proporcionalidad<sup>83</sup>.

**129.** Respecto de la proporcionalidad de la medida (ii.3) se requiere verificar que el grado de satisfacción del fin legítimo sea proporcional al grado de afectación del derecho. Es decir, permite evaluar si la restricción a los derechos que genera la medida cuestionada, resulta equivalente a los beneficios que reporta, o si, por el contrario, ésta resulta desproporcionada al generar una afectación mucho mayor a estos intereses jurídicos de orden superior<sup>84</sup>. Al respecto la Corte observa que, de acuerdo al INEC, el índice de Precios al Consumidor Espacial de Galápagos (IPCEG)<sup>85</sup> obtenido en mayo de 2016 *“con la cifra oficial del IPC, los salarios de los trabajadores insulares en general tendrán un incremento equitativo del 80% con respecto a los salarios del Ecuador Continental. Esta norma no tiene carácter retroactivo, por lo cual, los sueldos de los funcionarios del sector público del archipiélago no se verán afectados; sin embargo, los salarios de aquellos empleados que ingresen al sector después de la aplicación del índice, si serán ajustados.”*

**130.** Por consiguiente, tanto los funcionarios públicos como los empleados privados gozarán de un incremento equitativo del 80% adicional a la remuneración de Ecuador continental. Es así que, si bien la nueva fórmula técnica de cálculo para el incremento de la remuneración de quienes laboran en la provincia de Galápagos no se traduce necesariamente en un 100% adicional para los funcionarios públicos, como si resultaba

<sup>82</sup> Constitución de la República. Art. 328.

<sup>83</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 12-11-IN/20, párr. 88

<sup>84</sup> Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-144/15 de 06 de abril de 2015.

<sup>85</sup> INEC. (2016). *“DOCUMENTO DE DIFUSIÓN METODOLOGÍA DEL ÍNDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR DE GALÁPAGOS ESPACIAL”* obtenido de: [https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Sitios/ipc\\_Espacial\\_galapagos/assets/metodologia\\_galapagosipc2.pdf](https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Sitios/ipc_Espacial_galapagos/assets/metodologia_galapagosipc2.pdf)

de la anterior fórmula de cálculo; no era el caso de los empleados privados, quienes obtenían un incremento del 75% adicional a su sueldo, lo cual no se ajustaba al costo de vida en la región insular, y operaba en desmedro de sus necesidades básicas.

**131.** En ese sentido, vale precisar que de acuerdo al INEC<sup>86</sup>, el 70% de la población laboral de la región insular labora en el sector privado, por ende, los integrantes de este segmento, previo a la entrada en vigencia de la LOREG se encontraban desfavorecidos por la norma que regulaba el cálculo del incremento de su remuneración, y consecuentemente han sido beneficiados por la medida analizada.

**132.** En cuanto a la afectación de la medida impuesta a los funcionarios públicos, esta Corte observa que, en razón de la irretroactividad de la norma analizada, los funcionarios públicos que contaban con un incremento equivalente al 100% de su remuneración continuarán percibiéndolo de ese modo, y quienes hayan ingresado a laborar al sector público posterior a la entrada en vigencia de la LOREG, gozarán de un incremento de remuneración equivalente al 80% sobre la remuneración de Ecuador continental, el cual se ajusta de forma técnica a sus necesidades económicas al ser equivalente al costo de la vida en la región insular.

**133.** En consecuencia, esta Corte verifica que la aplicación de la nueva fórmula del cálculo del incremento a la remuneración de quienes laboran en la región insular, es proporcional al fin legítimo que persigue, esto es, la consecución de un método que permita fijar una remuneración justa y equitativa en razón del alto costo de vida de la provincia de Galápagos. En otras palabras, el cálculo del incremento salarial de quienes laboran en Galápagos se da justamente, en función del costo de vida, es decir preservando el poder adquisitivo, en la región insular. De lo analizado, se puede concluir también, que para el nivel de satisfacción del fin constitucionalmente válido que se alcanza a través la aplicación de la fórmula de cálculo de incremento salarial propuesta por la LOREG, no existe una medida menos gravosa que se pueda implementar, por lo que esta resulta necesaria<sup>87</sup>, ajustándose de esa forma al principio establecido en el numeral 4 del artículo 326 de la Constitución<sup>88</sup>.

**134.** En el mismo sentido, respecto al derecho laboral a la justa remuneración, se observa de la lectura de la Disposición General Cuarta de la LOREG, que la nueva forma de cálculo del incremento a la remuneración de los trabajadores privados y públicos de la región insular se aplicará “a partir de la expedición de esta ley”, es decir, no tiene carácter retroactivo, por lo que, los sueldos de los funcionarios del sector público de la región insular no se ven afectados<sup>89</sup>; y, por otro lado, a partir de la entrada en vigencia de la LOREG, se sigue manteniendo el incremento a la remuneración mensual,

<sup>86</sup> Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Boletín del 19 de mayo de 2016, Santa Cruz.

<sup>87</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 12-11-IN/20, párr. 91

<sup>88</sup> Constitución de la República. “Art. 326.- El derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios: (...) 4. A trabajo de igual valor corresponderá igual remuneración.”

<sup>89</sup> Ibídem

a favor de los trabajadores públicos y privados ajustado en razón de la diferencia del costo de vida en la región insular en relación con Ecuador continental.

**135.** En cuanto al pago del incremento salarial diferenciado a favor de los servidores públicos en la región insular, esta Corte estima necesario precisar la diferencia entre un derecho adquirido y una mera expectativa de derecho, respecto de los servidores públicos que gozaban de un incremento salarial del 100% previo a la entrada en vigencia de la LOREG y los que, posterior a la entrada en vigencia de dicha ley, gozarían del incremento equivalente al 80% sobre la remuneración de Ecuador continental. A tal efecto, se puntualiza que un derecho adquirido se refiere a aquella situación individual y subjetiva que se ha creado e instituido al amparo de una ley vigente en favor de quien presupone la consolidación de una serie de condiciones contempladas en dicha ley, y que, por lo mismo, al ser titulares de un derecho subjetivo, este debe ser respetado frente a leyes posteriores, que le permiten exigir tal derecho en cualquier momento. Por contraste<sup>90</sup>, las meras expectativas, consisten en probabilidades de adquisición futura de un derecho que, por no haberse consolidado, pueden ser reguladas por el Legislador, con sujeción a parámetros de justicia y de equidad<sup>91</sup>.

**136.** En ese sentido, de lo expuesto se desprende que los servidores públicos que gozaban de un incremento salarial equivalente al 100% sobre la remuneración de Ecuador continental, en razón del costo de vida en el Archipiélago, gozaban de un derecho adquirido<sup>92</sup>, que esta Corte verifica, ha sido reconocido y respetado por la Disposición General Cuarta de la LOREG al disponer expresamente la irretroactividad de la norma en favor de quienes contaban con una relación laboral consolidada previo a la entrada en vigencia de la LOREG y, en razón de ello continuarán percibiéndola bajo los mismos términos; es así que, esta Corte verifica que opera la ultraactividad de la ley que confirió dicho beneficio, a favor de los servidores públicos que gozaban -como derecho adquirido- de un incremento salarial equivalente al 100% sobre la remuneración de Ecuador continental previo a la entrada en vigencia de la LOREG<sup>93</sup>.

**137.** Por otro lado, quienes a la fecha de entrada en vigencia de la LOREG, aún no ocupaban un cargo público en la región insular, no gozaban de un derecho adquirido sino únicamente de una mera expectativa de adquirirlo, que a su vez estaba sujeta a circunstancias y condiciones posteriores que implican modificaciones a situaciones

---

<sup>90</sup> Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-242/09 de 1 de abril de 2009.

<sup>91</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 5-19-CN/19. Párr. 23-25.

<sup>92</sup> Al respecto, la Corte Constitucional del Ecuador, también se ha referido a los derechos adquiridos como parte de la protección a los trabajadores. Véase al respecto No. 15-14-AN/21.

<sup>93</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-525 de 10 de agosto de 2017. “(ii) *Ultraactividad*: consiste en la aplicación de una norma que ha sido expresa o tácitamente derogada, a situaciones de hecho que si bien tuvieron lugar durante su vigencia, en la actualidad se encuentran regidas por una nueva disposición jurídica; de forma que, si bien la nueva ley es de aplicación inmediata y, por tanto, debería regular las situaciones que se consoliden en su vigencia, resulta admisible el uso de la normatividad anterior con el objetivo de preservar los derechos adquiridos y las legítimas expectativas de quienes se rigieron por la normativa derogada”.

jurídicas<sup>94</sup> como las que en efecto se abordaron en el proceso legislativo de la LOREG. En ese orden de ideas, los trabajadores que aún no formaban parte del sector público en la región insular, tenían la mera expectativa de derecho de recibir el incremento del 100% sobre el salario de una relación laboral que aún no se configuraba, la misma que era susceptible de modificaciones legislativas, como las que introdujo la LOREG al fijar el incremento salarial en un 80% sobre la remuneración de Ecuador continental, en base al cálculo técnico correspondiente al real costo de vida en la región insular, por lo que, dicho ajuste no supone una regresión de derechos y, cuya proporcionalidad ha sido previamente verificada en este pronunciamiento.

**138.** En razón de lo expuesto, del análisis del control material efectuado sobre la alegada inconstitucionalidad de la Disposición General Cuarta de la LOREG y la Disposición Reformatoria Segunda que sustituye la Disposición General Novena de la LOSEP, no se observa alteración arbitraria alguna que dé lugar a una afectación a los principios de no regresividad e intangibilidad, así como al derecho al trabajo y a la remuneración justa previstos en los artículos 33, 326, 328 y 229 de la Constitución; consecuentemente, esta Corte concluye que no se configura la inconstitucionalidad de fondo respecto de las disposiciones normativas alegadas por el accionante.

## 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 resuelve:

1. Desestimar la acción pública de inconstitucionalidad por la forma de la Ley Orgánica de Régimen Especial de la Provincia de Galápagos.
2. Desestimar la acción pública de inconstitucionalidad por el fondo de la Disposición General Cuarta de la Ley Orgánica de Régimen Especial de la Provincia de Galápagos; y de su Disposición Reformatoria Segunda que sustituye la Disposición General Novena de la Ley Orgánica del Servicio Público.
3. Exhortar al Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, o la entidad que haga sus veces, a que tengan en consideración todas las variables espaciales, económicas, educativas, entre otras, que afectan a las personas que laboran en la región insular; asimismo, que con la asesoría técnica de organismos internacionales planifiquen procesos previos de participación ciudadana abiertos al diálogo, de forma que se puedan atender las sugerencias de la población de Galápagos, previo a la actualización del Índice de Precios al Consumidor de Galápagos.

---

<sup>94</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 5-19-CN/19. Párr. 25

4. Notifíquese, publíquese y archívese.

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín (voto concurrente) y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 05 de mayo de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**SENTENCIA No. 75-15-IN/21 y acumulado**

**VOTO CONCURRENTENTE**

**Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín**

1. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), formulo mi voto concurrente respecto de la sentencia No. 75-15-IN/21 emitida por la Corte Constitucional en sesión del Pleno de 5 de mayo de 2021, por las razones que expongo a continuación.
2. La sentencia No. 75-15-IN/21 tiene origen en una acción pública de inconstitucionalidad por la forma y por el fondo en contra de la Ley Orgánica de Régimen Especial de la Provincia de Galápagos y la Disposición Reformatoria Segunda que sustituye la Disposición General Novena de la Ley Orgánica del Servicio Público.
3. Entre otros argumentos, en la demanda se alegó que previo a la reforma de la ley en cuestión se reconocía el incremento de la remuneración de los funcionarios públicos de la región insular en un 100% y de los trabajadores privados en un 75%, y que a través de la norma impugnada se modificó el incremento salarial porcentual fijo por una fórmula técnica de cálculo con base en la diferencia del índice de precios al consumidor con respecto a los precios del Ecuador Continental, aplicable tanto a los funcionarios públicos como a los empleados privados<sup>1</sup>. Esto, a criterio del accionante en la presente causa, era incompatible con los derechos al trabajo y a la remuneración justa, así como el principio de progresividad y no regresividad de derechos, y el principio de intangibilidad de los derechos laborales.
4. Con el fin de determinar si la nueva fórmula técnica de cálculo para el incremento salarial para funcionarios públicos y trabajadores privados de la provincia de Galápagos *“restringe o no de forma injustificada el ejercicio de los derechos al trabajo y a la remuneración justa, así como los principios constitucionales de no regresividad e intangibilidad de los derechos laborales de quienes laboran en la provincia de Galápagos”*<sup>2</sup> (el énfasis es propio), en la sentencia se procede a verificar los elementos del test de proporcionalidad de conformidad con el artículo 3 numeral 2 de la LOGJCC.
5. Coincido con la sentencia No. 75-15-IN/21 cuando determina que la medida que establece la nueva fórmula técnica de cálculo para el incremento de la remuneración de quienes laboran en la provincia de Galápagos, persigue un fin constitucionalmente válido (remuneración justa que cubra al menos las necesidades básicas los funcionarios públicos y los empleados privados de la región insular), es idónea, necesaria y

---

<sup>1</sup> Ver, Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 75-15-IN/21 de 5 de mayo de 2021, párrs. 102-105.

<sup>2</sup> Id., párr. 120.

proporcional en sentido estricto a dicho fin<sup>3</sup>. Sin embargo, no coincido con el razonamiento de la sentencia cuando analiza en el marco del mismo test de proporcionalidad, tanto la restricción de derechos como la regresión alegada, sin distinguir entre ambas medidas.

**6.** De conformidad con los párrafos 121-131 de la sentencia No. 75-15-IN/21, se aplica el test de proporcionalidad tanto para verificar si la medida en cuestión restringe de forma justificada o injustificada el ejercicio de los derechos al trabajo y a la remuneración justa, como para verificar si la medida es compatible con el principio de progresividad y no regresividad de derechos.

**7.** En mi criterio, es necesario diferenciar entre el análisis que realiza la Corte Constitucional para, por un lado, verificar si la restricción a un derecho se encuentra o no justificada, y por otro lado, para determinar si una medida es regresiva de derechos y si se encuentra o no justificada. Esto guarda relación con la naturaleza de cada medida (restricción o regresión), puesto que mientras la restricción de derechos implica que el ejercicio de un derecho está sujeto al establecimiento de ciertas condiciones<sup>4</sup>, la regresión de derechos implica retroceder en los avances alcanzados para el cumplimiento pleno de un determinado derecho<sup>5</sup>. Si bien en ambos casos corresponde a la Corte Constitucional determinar si tanto la restricción como la regresión se encuentran justificadas, el razonamiento para llegar a dichas conclusiones es distinto con base en la medida sujeta a análisis, más aún cuando respecto de la regresión se debe partir de que existe en principio una prohibición de regresividad, lo que exige una vara distinta para medir su justificación.

**8.** En el presente caso, considero que correspondía a la Corte Constitucional aplicar al test de proporcionalidad del artículo 3 numeral 2 de la LOGJCC para determinar si la medida que establecía una nueva fórmula técnica de cálculo para el incremento de la remuneración de quienes laboran en la provincia de Galápagos restringe de forma justificada o no los derechos al trabajo y a la remuneración justa, y por otra parte, debía aplicar los parámetros desarrollados por la jurisprudencia de la propia Corte Constitucional<sup>6</sup> así como los estándares internacionales<sup>7</sup> para analizar si la medida en cuestión era regresiva, y de ser el caso, si se encontraba o no justificada.

---

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 75-15-IN/21 de 5 de mayo de 2021, párrs. 121-131.

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 2-21-EE/21 de 28 de abril de 2021, párr. 70.

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 83-16-IN/21 y acumulados de 10 de marzo de 2021, párr. 296.

<sup>6</sup> Esta Corte Constitucional ha desarrollado el contenido del principio de progresividad y no regresividad de derechos, en las sentencias No. 16-18-IN/21, No. 83-16-IN/21 y acumulados, No. 49-16-IN/19; No. 002-18-SIN-CC, No. 006-15-SCN-CC.

<sup>7</sup> Por ejemplo, en su Observación General No. 3, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha establecido parámetros mínimos para analizar si una medida regresiva de derechos se encuentra o no justificada. Ver, Comité DESC, Observación General No. 3, La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto), párr. 9.

9. En relación con el principio de progresividad y no regresividad de derechos, es importante reconocer que, en principio, el Estado no puede adoptar medidas regresivas de derechos, y estas se presumen inválidas e inconstitucionales mientras que el Estado no justifique lo contrario. En este sentido, este Organismo, citando al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, ha reconocido que *“toda medida de carácter deliberadamente regresivo en el goce o ejercicio de un derecho, requiere la consideración más cuidadosa y deberán justificarse por referencia en los demás derechos y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos disponibles”*<sup>8</sup>. Esta Corte también ha indicado que las medidas regresivas se miden a partir de los desarrollos alcanzados para el cumplimiento de un determinado derecho y con base en la existencia de una justificación de suficiente peso exigible al Estado, para que sea aceptable retroceder en dichos avances<sup>9</sup>.

10. De ahí que, para verificar si estamos frente a una medida regresiva justificada o no, corresponde a la Corte Constitucional determinar: (i) que exista un retroceso en el desarrollo para garantizar el pleno ejercicio de un derecho; (ii) que la medida regresiva está justificada en función de la satisfacción o cumplimiento de otros derechos; y (ii) que a la medida regresiva le haya precedido la *“consideración más cuidadosa”* frente a la inexistencia de alternativas menos lesivas tendientes a la optimización de recursos<sup>10</sup>.

11. De acuerdo con estos elementos, considero que en la sentencia No. 75-15-IN/21 se debía analizar si la medida de la norma impugnada que establece una nueva fórmula técnica de cálculo para el incremento de la remuneración de quienes laboran en la provincia de Galápagos, (i) genera un retroceso en el desarrollo del ejercicio de los derechos al trabajo y a contar con una remuneración justa y, de ser el caso, (ii) si está justificada en función de la satisfacción o cumplimiento de otros derechos, y (iii) si le precedió la consideración mas cuidadosa frente a la inexistencia de alternativas menos lesivas de optimización de recursos.

12. En mi opinión, al aplicar dichos parámetros se tiene que, si bien la medida sujeta análisis podría considerarse un retroceso en el desarrollo del ejercicio de los derechos al trabajo y a contar con una remuneración justa puesto que modifica el incremento salarial porcentual fijo por una fórmula técnica de cálculo aplicable a las y los funcionarios públicos y las y los empleados privados de la provincia de Galápagos, dicha medida se justifica en la necesidad de contar con un análisis técnico (y no discrecional) que dé cuenta de las necesidades básicas y el costo de vida real en la provincia de Galápagos frente al Ecuador continental, para determinar una

---

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 83-16-IN/21 y acumulados de 10 de marzo de 2021, párr. 276. Comité DESC, Observación General No. 3, La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto), párr. 9.

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 83-16-IN/21 y acumulados de 10 de marzo de 2021, párrs. 296-297.

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 83-16-IN/21 y acumulados de 10 de marzo de 2021, párr. 281; sentencia No. 002-18-SIN-CC de 21 de marzo de 2018, casos No. 35-15-IN y acumulados, pp. 73, 78 y 79; Voto Salvado de la jueza constitucional Daniela Salazar en la sentencia No. 14-11-IN/20, 5 de febrero de 2020, párr. 23.

remuneración justa y equitativa que se ajuste anualmente a la realidad económica de la región insular, conforme fue justificado por la Asamblea Nacional y la Presidencia de la República<sup>11</sup>. El incremento salarial porcentual fijo no consideraba, por ejemplo, el aumento de costos, bienes y servicios que podrían llegar a superar este porcentaje fijo establecido previo a la reforma.

**13.** En relación con la consideración mas cuidadosa que debió proceder a la medida regresiva, en el presente caso, se verifica que no existe otra alternativa adecuada que no sea la actual fórmula de cálculo con base en el Índice de Precios de Consumidor que se calcula de forma especial en la región insular, puesto que previo a la reforma, el incremento de la remuneración en la región insular se basaba en aumentos porcentuales fijos y no en un análisis técnico que justifique el aumento del salario en la región insular con base en los costos reales de vida. En consecuencia, la medida regresiva se encuentra justificada y no es contraria al principio de progresividad y no regresividad de los derechos reconocido en el artículo 11 numeral 8 de la Constitución.

**14.** Por lo expuesto, considero que si bien, en el presente caso, la Corte Constitucional pudiese haber llegado a conclusiones similares al analizar, por un lado, la restricción de derechos alegada, y por otro lado, la regresión de derechos, es necesario que cada medida sea analizada conforme a los parámetros que le son propios a cada una de ellas. La aplicación adecuada de los distintos test y parámetros es relevante para garantizar que el control constitucional que realiza este Organismo sea consecuente con la naturaleza y alcance de cada medida (restricción o regresión) y promueve además que la Corte sea coherente con sus propios precedentes.

**15.** En consecuencia, aun cuando estoy de acuerdo con la sentencia No. 75-15-IN/21 al desestimar la acción pública de inconstitucionalidad en cuestión, respetuosamente disiento de los argumentos que llevaron a dicha decisión.

Daniela Salazar Marín  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

---

<sup>11</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 75-15-IN/21 de 5 de mayo de 2021, párrs. 124-125.

**Razón.** - Siento por tal que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, en la causa 75-15-IN, fue presentado en Secretaría General el 11 de mayo de 2021, mediante correo electrónico a las 19:49; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**