

Quito, D.M., 22 de mayo de 2025

CASO 9-20-IN

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

SENTENCIA 9-20-IN/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra de varias disposiciones de la Ley Orgánica de Régimen Especial de la provincia de Galápagos. Tras efectuar el análisis correspondiente, la Corte concluye que el artículo 41 numeral 5 de la Ley referida no resulta incompatible con el componente de estabilidad laboral del derecho al trabajo, en conexidad con el principio de igualdad y no discriminación, previstos en los artículos 33 y 11 numeral 2 de la Constitución. Asimismo, verifica que el artículo 69 de la Ley indicada no resulta incompatible con el principio de igualdad y no discriminación, en conexidad con el derecho a la propiedad, previstos en los artículos 11 numeral 2 y 66 numeral 26 de la Constitución.

Índice

1. Antecedentes procesales	1
2. Competencia.....	4
3. Normas impugnadas.....	4
4. Fundamentos de la acción de inconstitucionalidad	5
4.1. Fundamentos de la accionante y pretensión	5
4.2. Argumentos de la Asamblea Nacional	7
4.3. Presidencia de la República del Ecuador.....	9
4.4. Argumentos de la Procuraduría General del Estado.....	10
5. Cuestión previa	11
6. Planteamiento de los problemas jurídicos.....	13
7. Resolución de los problemas jurídicos.....	15
8. Consideraciones finales	32
9. Decisión.....	32

1. Antecedentes procesales

1. El 12 de febrero de 2020, Martín Schreyer Goerlitz, en su calidad de presidente de la Asociación de Armadores de Turismo de Galápagos - ADATUR (“**ADATUR**” o “**accionante**”), presentó una acción pública de inconstitucionalidad por el fondo, en contra del artículo 41 numeral 5; la frase “siempre que fueren residentes permanentes” contenida en el artículo 69; y, la disposición transitoria cuarta de la Ley Orgánica de

Régimen Especial de la Provincia de Galápagos (“LOREG”). Esta ley fue publicada en el Registro Oficial suplemento número 520, de 11 de junio de 2015.

2. El 4 de junio de 2020, la Sala de Admisión¹ admitió a trámite la demanda, negó la solicitud de suspensión provisional de las normas impugnadas (artículos 41 numeral 5; 69; y, la disposición transitoria cuarta) y corrió traslado de la misma a la Asamblea Nacional, a la Presidencia de la República del Ecuador (“**Presidencia de la República**”) y a la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”), para que se pronuncien sobre la constitucionalidad de las normas demandadas en el término de quince días. Además, solicitó a la Secretaría de la Asamblea Nacional que remita el expediente, con los informes y documentación, que dio origen a las normas impugnadas.
3. El 1 de julio de 2020, la Asamblea Nacional envió el expediente completo del archivo general con la información requerida en medio digital.
4. El 3 de julio de 2020, la PGE presentó un informe respecto de las normas impugnadas.
5. El 6 de julio de 2020, la Presidencia de la República presentó un escrito mediante el cual expuso su posición en relación a la demanda de inconstitucionalidad presentada.
6. El 7 de julio de 2020, la Asamblea Nacional presentó un informe con los argumentos sobre las normas impugnadas.
7. El 28 de julio de 2020, Washington Arturo Paredes Torres, entonces asambleísta nacional por la provincia de Galápagos, remitió un informe presentando su posición respecto de la demanda de inconstitucionalidad.
8. El 24 de septiembre de 2020, Raúl Enrique Salazar Herrera, por sus propios derechos, presentó un escrito en calidad de *amicus curiae*.²

¹ La Sala de Admisión estuvo conformada por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, el juez constitucional Alí Lozada Prado, y el ex juez constitucional Ramiro Avila Santamaría.

² En su escrito de *amicus curiae*, Raúl Enrique Salazar Herrera indicó que las Islas Galápagos constituyen un archipiélago volcánico oceánico, en el cual – por su locación geográfica y al efecto de Coriolis – las diferentes corrientes marinas atraen una variedad de nutrientes y especies del planeta. Además, sus condiciones han permitido el asentamiento, adaptación y evolución de especies únicas. Desde 1878, las constituciones ecuatorianas han previsto la necesidad de establecer un régimen de gobierno especial en la provincia de Galápagos, a fin de proteger los derechos de la naturaleza y prevenir la degradación de los ecosistemas que allí habitan. En consecuencia, al establecer limitaciones a derechos constitucionales, la LOREG no resulta incompatible con el derecho al trabajo. En su juicio, la ADATUR desconocería que los residentes permanentes se encuentran capacitados para ejercer actividades laborales. A pesar de ello, muchos de ellos se encontrarían desempleados. En esa línea, la LOREG pretendería limitar la migración a la región insular y velar por que sean los residentes permanentes quienes accedan preferentemente a las plazas de empleo. Con relación a la imposibilidad de que los herederos de los residentes permanentes puedan acceder a los permisos de operación turística, a través de la sucesión por causa de muerte, indica que esta prohibición se encontraba prevista desde el año 1998. El objeto del artículo 69 de la LOREG, en

9. El 30 de octubre de 2020, ADATUR presentó un escrito solicitando la reconsideración de no suspender de manera provisional la LOREG y adjuntó documentación de respaldo.
10. El 17 de febrero de 2022, por sorteo se asignó la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes.
11. El 4 de diciembre de 2023, ADATUR notificó el nombramiento de su nuevo presidente y representante legal, Rolf Charles Alfred Wittmer García. También, solicitó que se convoque a una audiencia dentro de la presente causa.
12. El 29 de enero de 2024, la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, avocó conocimiento del caso.
13. Adicionalmente, dentro del proceso se han presentado varios *amici curiae*.³

su criterio, radicaría en evitar los monopolios y oligopolios nacionales e internacionales, evitar la concentración de los permisos de operación turística en favor de pocas personas naturales o jurídicas y regular la transferencia de las concesiones a los residentes permanentes de las Islas Galápagos.

³ Alberto Fernando Vera Cedeño, Andrés Alfredo Barroso Peña, Andrés Eduardo Vásquez Espinoza, Ángel Iván Salvatierra Barberán, Angie Belén Montaña Salazar, Arianne Alessandra Granda Coppiano, Benito Abdel Valarezo Azua, Boris Iván Ramírez Vélez, Carlos Alberto Lalama Tinajero, Carlos Alfredo Anchundia Carranza, Carlos Aníbal Martínez Salazar, Carlos Cristóbal García Solórzano, Carlos Edwin Torres Luque, Carlos Eloy Guerrero Montaña, Carolina Belize Salvatierra Villacreses, Cesar Antonio Townsend Viera, Cesar Augusto Segarra, César Gabriel Quiroz Barriga, Christian Israel Rodríguez Guzmán, Christian Mauricio Ortega Guerrero, Cristóbal Eduardo Meneses, Cristóbal Erasmo Baque Chilán, Daniel Josué Ortiz Plua, Danny Manuel Hidalgo Vegas, Darío Javier Solórzano Sánchez, Darío Xavier Loor Párraga, Denver Gustavo Vera Giler, Diana Mariely Vasquez Rosales, Diego Maximiliano Pacheco Rúales, Edgar Javier Bravo Benalcázar, Edwin Enrique Bautista Ortiz, Edwin Gualberto Murillo Conforme, Edy Andy Chiquito Alay, Elme Romeo Coello Quinde, Enrique Alberto Orellana Cárdenas, Fausto Patricio Veloz Salas, Francisco Aurelio García Cabrera, Francisco Javier Villavicencio Pezo, Francisco Xavier Uzcategui Guerrero, Gabriela Fernanda Acurio Armas, Glenda Priscila Zambrano Vera, Giovanni Andrés Cruz Pilla, Gonzalo Enrique Cifuentes Alejandro, Héctor Javier Andrade Chávez, Isidoro Libardo Pinca Poveda, Iván Javier Jurado Vera, Jaime Aurelio Quinde Alejandro, Jean Carlos Barragán Jaramillo, Jeicot Adonis Nuñez Galán, Jhon Manuel Nuñez Mayorga, Jhon Patricio Corrales Espín, Jhonny Bryan Ortiz San Martín, Joao Hernán Díaz Ortega, Joel Eulogio Rocha Ortiz, John Deibis Guerrero Lindao, Jonás David Figueroa Villota, Jordy Efraín Soria Panchana, Jorge Edardo Cabrera Morán, Jorge Humberto Consuegra Quinde, Jorge Luis Lasluisa Martínez, Jorge Patricio Salazar Villavicencio, José Antonio Moncayo Mosquera, José Antonio Tirapé Suárez, José Darwin Solórzano Solórzano, José Francisco Parrales López, José Ignacio Romero Coterá, José Humberto Gutiérrez Santos, Juan Elías Gutiérrez López, Juan Germán Ortega Páez, Junior Humberto Chalén Suarez, Karin Chacón Pacheco, Kevin Paúl Sánchez Peralta, Khadije Andrea Zabaleta Garcés, Kleber Darío Goya Silva, Laura Ángela Estupiñán Huila, Leónidas Xavier Siguenza Palma, Libeth Larrea Ricaurte, Luis Efraín Columba Paucar, Luis Enrique Jurado Vera, Luis Guido Suarez Villón, Luis Humberto Vera García, Luis Santiago Simbaña Llusca, Macario Stefano Rosalía Larrea, Manuel Enrique Tito Maruri, Mario Gustavo Holguín Zambrano, Maureen Verenisse Tavares Palacios, Máximo Medardo Eusebio Rivera, Michael Daniel Troya Soriano, Nelson Javier Mayor Jiménez, Nelson Miguel Ortega Páez, Octavio Espinoza Silva, Olga Cecilia Paredes Ortiz, Óscar Bonifacio Pacheco Villagómez, Pablo José Mendoza Ladines, Pablo Patricio Rivera Paredes, Pablo Washington Sosa Olivo, Pamela Estefanía Naranjo Verduga, Pánfilo Atanacio Alonso López, Patricio Gonzalo Andrade Amoroso, Patricio Rolando Montalvo Campusano, Roberto Zambrano Tola, Roger

14. El 20 de febrero de 2025, la jueza ponente convocó a una audiencia pública dentro de la presente causa. La mencionada diligencia se llevó a cabo el 28 de marzo de 2025 y contó con la comparecencia de ADATUR, la Asamblea Nacional y la Procuraduría General del Estado y distintos *amici curiae*.⁴
15. El 28 de marzo de 2025, la jueza sustanciadora rechazó la solicitud de diferimiento de la audiencia presentada por la directora de Asesoría Jurídica del Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos.⁵ A través de la misma providencia, solicitó que proporcione información para mejor resolver la causa.
16. El 3 de abril de 2025, el Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos dio cumplimiento a lo solicitado.

2. Competencia

17. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las presentes acciones públicas de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto por el artículo 436 número 2 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con los artículos 75 numeral 1, literal d y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

3. Normas impugnadas

18. La acción de inconstitucionalidad se plantea en contra del artículo 41 numeral 5; la frase “siempre que fueren residentes permanentes” constante en el artículo 69; y, la disposición transitoria cuarta de la LOREG.

Art. 41.- Residente temporal.- Es el estatus que autoriza a las personas para permanecer en la provincia de Galápagos por un tiempo fijo, obtener un permiso para trabajar a cambio de una remuneración en la provincia, está sujeto a una oferta de empleo con derecho a entrar y salir del territorio de la provincia cuantas veces lo desee mientras dure

Alexis Flor Calero, Romel Ulises Pabón Aguilar, Sabine Sahary Aguiar Miranda, Sebastián Leonardo Cerezo Troya, Víctor Andrés León Rivera, Víctor Eduardo Muñoz Villegas, Víctor Hugo Jurado Aguirre, Víctor Hugo Jurado Vera, Víctor Manuel Rodríguez Pachay, Víctor Miguel Chicaiza Yaguar, Víctor Santiago Pérez Andrade, Víctor Santiago Rodríguez, Walberto Amado Caicedo Ayoví, William Stalin Oviedo Elizondo y Xavier Enrique Irigoyen Maridueña, entre otros.

⁴ Los *amici curiae* que comparecieron en la audiencia celebrada dentro de la presente causa impugnaron la constitucionalidad de la norma. Indicaron que se trataban de personas que ejercían actividades laborales en las Islas Galápagos. Sin embargo, las normas impugnadas limitaban su posibilidad de mantenerse en sus lugares de trabajo por un periodo mayor a 5 años. Consideraron que aquello resultaba incompatible con el ejercicio de sus derechos constitucionales, dado que contaban con experiencia profesional y capacitación especializada para emprender actividades de trabajo en la región insular.

⁵ La solicitud de diferimiento fue ingresada a la Corte Constitucional después de que la jueza sustanciadora instaló la audiencia.

la autorización de la residencia temporal. Se concederá ésta (sic) categoría migratoria exclusivamente a las siguientes personas: [...]

5. Los representantes legales de empresas legalmente domiciliadas en la provincia de Galápagos, las empleadas o los empleados privados en relación de dependencia, por el lapso de hasta un año. En este caso, el contrato de trabajo podrá ser prorrogado hasta por un plazo máximo de cinco años, sin que por ello se entienda que el contrato de trabajo es indefinido. El empleador es responsable de asumir los costos de la salida de la empleada o empleado y de informar en el caso de que dicha salida no se hubiera producido.

Art. 69.- Fallecimiento del titular del permiso de operación turística.- En el caso de fallecimiento del titular del permiso de operación turística, sus herederos, **siempre que fueren residentes permanentes**, tendrán derecho a seguir utilizando el permiso por el lapso restante de su vigencia, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley y los reglamentos respectivos.

La solicitud se presentará dentro de los tres meses posteriores al fallecimiento del titular del permiso, se deberá adjuntar la partida de defunción correspondiente o la sentencia ejecutoriada que así lo declare, en los casos de muerte presunta, así como los documentos que justifiquen la calidad de herederos de los solicitantes (énfasis añadido).

Disposición Transitoria Cuarta.- Los permisos de operación turística o patentes otorgadas a personas naturales o jurídicas a partir del año 2009, permanecerán vigentes en el plazo y condiciones en los que fueron originalmente concedidos por la autoridad competente. En el caso de los permisos de operación turística concedidos antes del año 2009, estos permanecerán vigentes bajo las mismas condiciones que fueron originalmente concedidos por el plazo perentorio de nueve años a partir de la vigencia de esta Ley y serán transmisibles por causa de muerte durante el tiempo que reste para el vencimiento del plazo. Los titulares de tales permisos podrán participar en los nuevos concursos, que deberán convocarse con tres años de anticipación a la fecha de expiración de los permisos de operación turística. Dicho concurso se someterá a lo establecido en esta Ley y la normativa aplicable.

4. Fundamentos de la acción de inconstitucionalidad

4.1. Fundamentos de la accionante y pretensión

19. La ADATUR afirma que las disposiciones demandadas violan los siguientes derechos y garantías constitucionales: a la igualdad formal, material y no discriminación; igualdad ante la ley; no regresividad y no restricción de derechos; seguridad jurídica; al trabajo; a la libertad de contratación: a desarrollar actividades económicas en forma individual y colectiva conforme los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental.⁶ Para fundamentar sus alegaciones, esgrime los siguientes argumentos.

4.1.1. Sobre el artículo 41 numeral 5

⁶ CRE, artículos 66 numerales 2, 4, 15 y 16; 11 numerales 2, 4 y 8; 82; 33; y, 326.

20. La accionante arguye que:

Las restricciones a la contratación de personal contenidas en el número 5 del artículo 41 atentan en contra de los derechos al trabajo contenido en los artículos 33; 66, números 2 y 16; y 326 CRE; y a la libertad de contratación consagrado en el artículo 66, número 16, CRE; además, vulnera dicho numeral 5 el derecho a la igualdad y a no ser discriminado por su condición migratoria interna, categoría sospechosa y criterio de diferenciación, contenidos en el numeral 2 del artículo 11 CRE.

- 21.** Adicionalmente, menciona que la norma vulnera el núcleo duro del derecho al trabajo, que incluye el derecho a la estabilidad laboral, en tanto impide que un trabajador conserve su trabajo por más de 5 años. Aquello establecería, en la práctica, un régimen laboral precario. Indica también que esta disposición genera una desventaja injustificada a los residentes temporales frente a los trabajadores de otras provincias e incluso respecto a quienes han sido beneficiados de la categoría migratoria de "residentes permanentes", quienes sí podrían mantenerse en sus lugares de trabajo por más de 5 años.
- 22.** Afirma que lo anterior también afecta el derecho a la libre contratación. A raíz de los límites temporales para que los trabajadores permanezcan en las islas, los empleadores se ven impedidos de contar con personal capacitado por más de 5 años. A su juicio, el Estado "debería demostrar que existe un programa eficaz de formación" a fin de que los residentes de Galápagos puedan desempeñar todos los trabajos de la industria de servicios.
- 23.** Sostiene que, aparentemente, la medida cuenta con un fin constitucionalmente válido que es proteger al ambiente y en particular el área natural del Parque Nacional Galápagos. No obstante, la norma asume que el residente temporal no protege el entorno natural de las islas. A su juicio, una medida menos lesiva sería que los trabajadores no residentes puedan permanecer en Galápagos mientras cuenten con contratos de trabajo. En caso de que estos fueran dados por terminados, deberían salir de las islas.

4.1.2. Sobre el artículo 69

- 24.** La accionante sostiene que la frase "siempre que fueren residentes permanentes" es discriminatoria y atenta en contra del derecho a la propiedad establecido en los artículos 66 numeral 26 y 321 de la CRE. Afirma que esta restricción impuesta a los residentes temporales ha afectado injustificadamente el derecho de sucesión por causa de muerte pues se impone una condición restrictiva y arbitraria para que los herederos del causante puedan heredar el permiso de operación. Sostiene que "al quedarse sin posibilidad de operar el negocio heredado, se verá obligado a liquidar el mismo o

venderlo [...] debido a la imposibilidad de recibir mediante sucesión el permiso de operación”.

25. Adicionalmente, argumenta que la distinción entre los herederos de los residentes permanentes y los que no lo son vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación.

4.1.3. Sobre la disposición transitoria cuarta

26. La accionante señala que la disposición transitoria cuarta establece una diferenciación entre quienes obtuvieron: **(i)** los permisos de operación turística antes del año 2009, pues habría modificado sus condiciones de vigencia al establecer un plazo de vigencia de 9 años, a pesar de que anteriormente no estaban sujetos a un periodo de duración; **(ii)** los permisos a partir de 2009 hasta 11 de junio de 2015 que tendrían un plazo de vigencia de 15 años; y, **(iii)** los permisos de operación a partir del 11 de junio de 2015, fecha en la que entró en vigencia la LOREG que tendrían un plazo de vigencia de 20 años. Esta distinción sería incompatible con los derechos a la igualdad y no discriminación, al trabajo, a la libertad de contratación, a desarrollar actividades económicas y a la seguridad jurídica; y a los principios de igualdad y progresividad y no regresividad de los derechos.
27. Al imponer condiciones de vigencia a los permisos que fueron obtenidos antes de que la disposición transitoria cuarta fuera promulgada en el Registro Oficial, se le estaría otorgando un carácter retroactivo, lo que pondría en riesgo las inversiones realizadas. Aquello resultaría incompatible con el principio de irretroactividad de la ley y generaría un trato diferenciado e injustificado, en función de la fecha en que el titular obtuvo el permiso de operación turística.
28. Sin perjuicio de lo anterior, los accionantes – en la audiencia celebrada dentro de la presente causa – indicaron que la Corte Constitucional, en la sentencia 110-21-IN/22, declaró la inconstitucionalidad de la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y la Sostenibilidad Fiscal tras la Pandemia COVID-19, la cual reformó la disposición transitoria cuarta de la LOREG. Bajo este antecedente, en la actualidad no se encontraría vigente la disposición transitoria cuarta de la LOREG, ni la reforma incorporada a través de la mencionada Ley. Por lo tanto, indicaron que no sería necesario que esta Magistratura se pronuncie sobre la alegada inconstitucionalidad de la disposición transitoria cuarta de la LOREG.

4.2. Argumentos de la Asamblea Nacional

29. La Asamblea Nacional indica que los artículos 242 y 258 de la CRE permiten el establecimiento de un régimen especial para Galápagos, con la finalidad de procurar

la planificación y el desarrollo en función de la protección del patrimonio natural. En ese sentido, las políticas, planes, normativas y acciones públicas y privadas en la provincia de Galápagos deben sujetarse a varios principios que buscan la conservación de la naturaleza y desarrollo económico de la región insular; así como la reducción de la huella ecológica causada por las visitas y permanencias en las islas. Lo anterior, permite limitar la migración interna, el derecho al trabajo y otras actividades públicas o privadas que puedan afectar el patrimonio natural.

- 30.** Respecto a la posible afectación al derecho al trabajo menciona que esta es constitucional, pues:

[d]e la misma manera que el Código del Trabajo determina plazos contractuales, en la impugnada ley se los determina, considerando la particularidad de las islas. Decir que al establecerse un tiempo -5 años- para la prolongación de un contrato de trabajo, resulta inconstitucional, sería decir que lo mismo sucede con la letra c) del artículo 11 del Código de Trabajo que regula la duración de la relación contractual. Si bien, cada tipo de contrato ahí singularizado, responde a la necesidad de la empresa o del patrono para cumplimiento de un fin particular o privado; la regulación contractual plasmada en el numeral impugnado, responde a un interés general y público.

- 31.** Sobre este punto, añada que, a partir de la argumentación de la accionante no resulta claro cuáles serían las labores que los residentes permanentes – u otras personas que cuentan con la capacidad de acceder a la residencia temporal – no pudieran realizar o cuáles serían las cualificaciones profesionales específicas que se referirían. Añade que los residentes permanentes deben gozar de las mismas oportunidades que las personas que no ostentan esa calidad.
- 32.** Indica también que el establecimiento de condiciones y plazos para los contratos laborales obedece a la facultad de establecer restricciones de los derechos, otorgada incluso en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, cuyas disposiciones facultan la posibilidad de hacerlo por razones de interés general.
- 33.** Sobre la presunta inconstitucionalidad de la frase “siempre que fueren residentes” contenida en el artículo 69 de la LOREG explica que: “[e]l proceso sucesorio no se ve afectado, pues únicamente se establecen condiciones que son factibles de cumplimiento para efectos de las operaciones turísticas dentro de la provincia de Galápagos”.
- 34.** En relación con la disposición transitoria cuarta expone que:

[...] las mismas normas supranacionales como las nacionales exhortan a todas las personas nacionales o extranjeras a sujetarse al ordenamiento jurídico establecido en el

país en el que se encuentren, esta premisa no puede ser desconocida a pretexto de invocar una presunta violación al principio de igualdad y no discriminación, más aún sin considerar la existencia de normas supranacionales que facultan establecer condiciones, obligaciones o requisitos para acceder a ciertos derechos.

Si bien la premisa es el derecho a la igualdad formal, material y no discriminación, se ha demostrado que estableciendo parámetros en razón de distintas realidades de las personas, para el ejercicio de derechos y cumplimiento de obligaciones, se puede lograr un equilibrio general sin discriminar.

35. Con base a lo expuesto indica que la acción de inconstitucionalidad carece de sustento y fundamentos jurídico-constitucionales, por lo que solicita se deseche la demanda y se la declare improcedente.

4.3. Presidencia de la República del Ecuador

36. En relación al artículo 41 numeral 5 de la LOREG manifiesta que la residencia temporal es una categoría migratoria que, por su naturaleza, no puede ser absoluta. Esta modalidad le autoriza a una persona a permanecer en Galápagos por un tiempo determinado – 5 años máximo. Durante ese período de tiempo, estaría habilitada a emprender actividades laborales en la isla. Añade que la provincia de Galápagos se conforma de un patrimonio natural que debe ser protegido y conservado. Para ello, es necesario adoptar restricciones laborales. Lo anterior, se fundamenta en el artículo 73 de la CRE que le faculta al Estado para “[...] aplicar medidas de precaución y restricción para las actividades que puedan conducir a la extinción de especies, destrucción de ecosistemas o la alteración permanente de los ciclos naturales”.
37. Manifiesta, además, que las medidas adoptadas no son arbitrarias ni afectan a los derechos al trabajo y a la libre contratación de un grupo minoritario. Añade que el artículo 11 numeral 11 de la LOREG establece, como atribución del Pleno de Consejo de Gobierno del Régimen Especial de la provincia de Galápagos, el deber de regular el procedimiento de control del flujo migratorio y de residencia en la provincia. Aquello guarda concordancia con lo dispuesto en el artículo 258 de la Constitución.
38. Con relación al artículo 69 indica que el objetivo de la norma es construir posibilidades para los residentes permanentes de Galápagos, a fin de que puedan acceder a fuentes de trabajo y superar las desigualdades. A continuación, determina que:

Mal hace la accionante en confundir la norma como si se tratase de un derecho sucesorio adquirido por el solo hecho de suscribir un contrato administrativo para operar turísticamente dentro de la provincia de Galápagos; tampoco puede afirmarse que el artículo 69 de la LOREG afecta los derechos de igualdad y no discriminación, ni que es una norma confiscatoria, pues nos referimos a ciertas limitaciones (sic) y/o restricciones que en un régimen especial, permiten la protección y conservación del patrimonio natural de las islas Galápagos, en virtud del artículo 258 de la CRE.

39. Sobre la disposición transitoria cuarta arguye que la norma impugnada no establece categorías ni diferenciaciones entre sujetos, sino que busca verificar el cumplimiento de requisitos establecidos en la ley, en garantía de la seguridad jurídica de los residentes de la provincia y quienes ostentan permisos de operación turística. Indica que la norma no restringe ni limita la actividad turística ni el derecho de los titulares del permiso de desarrollar actividades económicas. Al contrario, se fundamenta en los principios de sostenibilidad, limitación de actividades humanas, conservación, seguridad y calidad de los servicios a fin de asentar bases sólidas para consolidar el turismo sostenible en la provincia de Galápagos.
40. Manifiesta que, con el propósito de resguardar la seguridad jurídica, los permisos de operación emitidos antes y después del 2009, permanecerán vigentes en las mismas condiciones que fueron originalmente concedidos. La limitación temporal de los permisos de operación de actividades turísticas pretende precautelar la conservación del medio ambiente.

4.4. Argumentos de la Procuraduría General del Estado

41. La PGE expresa que la ADATUR no ha señalado de manera clara y razonada la inconstitucionalidad por el fondo de las disposiciones de la LOREG. Indica que la accionante carece de razones claras, específicas, pertinentes y suficientes que conduzcan a la declaratoria de inconstitucionalidad. Consecuentemente, no ha desvirtuado la presunción de constitucionalidad de las normas impugnadas.
42. Sobre las alegaciones que las normas impugnadas vulneran el principio de no regresividad y restricción de derechos menciona que los derechos constitucionales no son categorías o atributos absolutos, pues tienen límites que son propios dentro de las exigencias de una vida en sociedad.
43. Tras citar pronunciamientos del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas menciona que “[...] no toda medida restrictiva puede ser considerada como una regresión de derechos, por lo que el Estado puede imponer ciertas restricciones o límites al ejercicio de los derechos, sin que esto implique vulneración a derechos constitucionales”. En ese sentido, indica que las restricciones están justificadas y se sujetan a los principios de legalidad, necesidad o idoneidad y proporcionalidad. Además, el núcleo del derecho al trabajo, a la libertad de contratación, a la igualdad y no discriminación, a la propiedad, la seguridad jurídica y los principios de regresividad y no restricción de ninguna forma han sido afectados por cuanto las normas impugnadas pretenden materializar lo dispuesto por el artículo

258 de la Constitución. En virtud de ello solicita que se rechace la acción de inconstitucionalidad.

5. Cuestión previa

44. Previo a analizar las alegaciones de inconstitucionalidad de la demanda, es indispensable determinar si las normas impugnadas continúan vigentes.
45. Este Organismo observa que, mediante el tercer suplemento del Registro Oficial 587 de 29 de noviembre de 2021, se expidió la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la pandemia Covid-19 (“LODESF”).
46. El Título VIII de la indicada ley dispone reformas a la LOREG. De manera particular, el artículo 116⁷ sustituye la disposición transitoria cuarta de la LOREG en la que se modifica las condiciones de los permisos de operación turística o patentes otorgadas a personas naturales o jurídicas conferidos antes y después de 2009.
47. No obstante, mediante sentencia 110-21-IN/22 y acumulados, la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad por la forma con efectos a futuro desde su publicación en el registro oficial, de los artículos 112 al 116 y 131 al 145, así como la disposición transitoria décimo primera de la LODESF.⁸ En ese sentido, por efectos de dicha resolución, la reforma efectuada a la disposición transitoria cuarta de la LOREG por la LODESF quedó insubsistente.
48. La accionante, en la audiencia dentro de la presente causa, alegó que la disposición transitoria cuarta, a partir de los antecedentes expuestos, había perdido vigencia y los permisos de operación turística se encuentran sujetos a un plazo de duración de 20

⁷ Los permisos de operación turística vigentes hasta la presente fecha serán sustituidos directamente por los contratos de operación turística previstos en el artículo 70 de esta Ley. Al efecto, dentro del plazo máximo de noventa (90) días a partir de la publicación de esta disposición reformativa, el representante legal del Consejo de Gobierno del Régimen Especial de la provincia de Galápagos suscribirá los contratos respetando las condiciones o características y con los mismos titulares de los actuales permisos o patentes de operación turística.

Los permisos de operación turística no incluidos en el inciso anterior serán asignados mediante concurso por parte del Pleno del Consejo de Gobierno del Régimen Especial de la provincia de Galápagos dentro del plazo perentorio de seis (6) meses a partir de la vigencia de esta reforma. En el concurso se analizará el tipo de servicios turísticos y el monto de la inversión propuestos, las opciones de generación de empleo y las especificaciones ambientales y técnicas de la embarcación a utilizar, de acuerdo con la modalidad en la que concurra.

⁸ CCE, sentencia 110-21-IN/22, 28 de octubre de 2022, párr. 324. En la referida sentencia, la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad por la forma del artículo 116 de la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y la Sostenibilidad Fiscal tras la Pandemia COVID-19 dado que contravenía el principio de unidad de materia, consagrado en el artículo 136 de la Constitución. En el párrafo 324 de la referida sentencia, respecto del artículo 116 de la LODESF que reformó la disposición transitoria cuarta de la LOREG, la Corte consideró “que corresponde declarar su inconstitucionalidad, misma que surtirá efectos hacia el futuro, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 95 de la LOGJCC”.

años. No obstante, este Organismo considera importante realizar, al respecto, ciertas precisiones.

49. La derogatoria de una norma mantiene diferencias importantes respecto de su declaratoria de inconstitucionalidad. Lo primero, implica un acto legislativo de carácter político y normativo, por medio del cual el legislador la elimina total o parcialmente del ordenamiento jurídico. Las razones que motiven al legislador a adoptar tal decisión pueden ser variadas; destacan entre ellas la conveniencia, oportunidad, política pública, evolución social o técnica legislativa. A fin de derogar una norma jurídica, no se requiere que esta sea inconstitucional. En su lugar, basta con que el legislador verifique que esta ya no resulta útil o necesaria.
50. En contraste, la declaratoria de inconstitucionalidad de una norma, con efectos generales y abstractos, se remite a una decisión que emite la Corte Constitucional en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad. A través de la decisión correspondiente, este Organismo está facultado para evaluar si una norma jurídica resulta incompatible con la Constitución, por razones de fondo o forma.
51. En casos previos, al declarar la inconstitucionalidad de normas infraconstitucionales, esta Corte Constitucional ha comprendido que se mantenían vigentes las normas anteriores a que se efectúen las reformas correspondientes.⁹ En la sentencia 10-24-IN/25, por la naturaleza reformativa de la norma analizada, este Organismo determinó que “la declaración de inconstitucionalidad de una norma reformativa podría llevar a entender que cobra vigencia nuevamente el texto anterior a la reforma”.¹⁰
52. Respecto de este caso concreto, la sentencia 110-21-IN/22 – que declaró la inconstitucionalidad del artículo 116 de la LODESF que derogó a su vez la disposición transitoria cuarta de la LOREG estableció que esta decisión “surtirá efectos hacia el

⁹ Por ejemplo, en la sentencia 86-13-IN/21, la Corte declaró la inconstitucionalidad por el fondo de los artículos 13, 14, 19, 22, 33, 39, 40, 43, 64, 65, 69, 71, 78, 87, 88, 90 y las disposiciones transitorias décimo tercera y décimo quinta de la Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas. En la misma sentencia, se explicitó que se mantenían vigentes las normas contempladas en la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y en la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional previo a la reforma. En la sentencia 22-19-IN/25, este Organismo declaró la inconstitucionalidad de dos disposiciones derogatorias novena y décima de la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores, que dejaron sin efecto el artículo 47 de la Ley de Incentivos y el artículo 5 de la Ley de Finanzas Públicas, respectivamente. Esta declaratoria de inconstitucionalidad implicaría que las normas que fueron derogadas – el artículo 47 de la Ley de Incentivos y el artículo 5 de la Ley de Finanzas – *prima facie* vuelvan a estar vigentes.

¹⁰ CCE, sentencia 10-24-IN/25, 30 de enero de 2025, párr. 53. Así, tras reconocer la facultad de este Organismo de definir si la norma reformada recobraba vigencia y ante el vacío normativo que se generaría ante la declaratoria de inconstitucionalidad, analizó si las disposiciones jurídicas del Código Civil que contienen el término “demente” son incompatibles con el derecho a la igualdad y no discriminación al utilizar un concepto peyorativo y con una carga emotiva negativa.

futuro, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 95 de la LOGJCC”. Sin embargo, no se refirió de manera expresa al vacío normativo que esta podría generar.¹¹

53. En virtud de lo expuesto, se verifica que la sentencia 110-21-IN/22 no determinó expresamente que, al declarar la inconstitucionalidad del artículo 116 de la LODESF, la disposición transitoria cuarta de la LOREG volvía a estar vigente. No obstante, este Organismo observa que la disposición transitoria cuarta de la LOREG, tras declararse la inconstitucionalidad de su reforma, sí recobró vigencia.¹² Por lo tanto, es procedente que esta Corte realice también el control abstracto de constitucionalidad de la disposición transitoria cuarta de la LOREG, con relación a los argumentos presentados en la demanda de inconstitucionalidad.

6. Planteamiento de los problemas jurídicos

54. La Corte Constitucional, en el análisis de las acciones de inconstitucionalidad, ha establecido que la parte accionante i) debe demostrar la incompatibilidad normativa con la Constitución¹³ y, de acuerdo a la LOGJCC, ii) debe plantear argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes por los que considera que existe una incompatibilidad normativa.¹⁴

55. En esa línea, este Organismo ha determinado que:

[...] no basta con indicar que la norma impugnada transgrede a una disposición constitucional o un principio reconocido en la CRE, para que proceda el análisis de inconstitucionalidad debido a que las normas que se impugnan se presumen constitucionales de conformidad con lo dispuesto en el artículo 76 numeral 2 de la LOGJCC.¹⁵

56. Lo anterior responde a que, en el control abstracto de constitucionalidad, la Corte Constitucional debe analizar las posibles “incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico”.¹⁶ Es la accionante “quien tiene la carga de desvanecer la presunción de constitucionalidad que pesa sobre los actos normativos”.¹⁷

¹¹ CCE, sentencia 110-21-IN/22 y acumulados, 28 de octubre de 2022, párr. 324.

¹² La sentencia 110-21-IN/22 y acumulados, en su párrafo 327, determinó que la declaratoria de inconstitucionalidad de las normas reformatorias introducidas en la Ley de Régimen Tributario Interno, no producía un vacío normativo ya que quedaba vigente el texto previo a la expedición del Decreto.

¹³ CCE, sentencia 94-15-IN/21, 7 de abril de 2021, párr. 25 y sentencia 9-14-IN/22, 2 de noviembre de 2022, párr. 21.

¹⁴ CCE, sentencia 9-14-IN/22, 2 de noviembre de 2022, párr. 21.

¹⁵ *Ibid.*, párr. 14.

¹⁶ CCE, sentencia 80-16-IN/21, 2 de junio de 2021, párr. 13.

¹⁷ CCE, sentencia 57-17-IN/23, 28 de junio de 2023, párr. 36.

57. A continuación, esta Corte verificará, a partir de los cargos claros, específicos y pertinentes contenidos en la demanda y reproducidos en la audiencia correspondiente, cuáles son los problemas jurídicos que deben ser resueltos.
58. De lo indicado en la sección 4.1.1, sobre el artículo 41 numeral 5 de la LOREG, la accionante menciona que las restricciones impuestas a los residentes temporales para la contratación del personal vulneran el derecho al trabajo, la libertad de contratación y el principio de igualdad y no discriminación. Al establecer un límite de tiempo para la permanencia en la provincia a los representantes legales y empleadas o empleados privados, restringe la estabilidad laboral. Según la accionante, esto genera una desventaja injustificada de los residentes temporales frente a otros trabajadores de la provincia y residentes permanentes.
59. Sobre la base de lo mencionado, esta Corte considera adecuado analizar el cargo de la accionante a la luz del derecho al trabajo pues su cargo se centra en identificar que la imposición de un plazo específico para los residentes temporales afecta este derecho. En esa medida, se formula el siguiente problema jurídico:

¿El artículo 41 numeral 5 de la LOREG, al imponer un tiempo máximo de permanencia de los residentes temporales en la provincia de Galápagos e impedir que conserven su trabajo por más de 5 años, es incompatible con el derecho al trabajo previsto en el artículo 33 de la Constitución y con el principio de igualdad y no discriminación consagrado en el artículo 11 numeral 2 de la misma?

60. Por otro lado, en relación a lo indicado en la sección 4.1.2, y los argumentos expuestos sobre la alegada inconstitucionalidad del artículo 69, la accionante plantea que la distinción de regímenes de residencia en Galápagos afecta principalmente el derecho a suceder por causa de muerte, pues la norma únicamente permite que los permisos de operación turística concedidos a los residentes permanentes puedan ser transmisibles después de la muerte del titular. La accionante sostiene que existe un trato desigual sobre el derecho a heredar de las personas que son residentes temporales de las islas frente a los residentes permanentes. Por lo tanto, esta Corte procede a formular el siguiente problema jurídico:

¿El artículo 69 de la LOREG, al establecer el derecho a seguir utilizando los permisos de operación turística únicamente a los herederos de los residentes permanentes, y excluir a los herederos de los residentes temporales, es incompatible con el principio de igualdad y no discriminación previsto en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución, en conexión con el derecho a la propiedad consagrado en el artículo 66 numeral 26 de la Constitución?

61. En cuanto a la disposición transitoria cuarta, la ADATUR cuestiona el trato diferenciado entre tres regímenes derivados de los permisos de operación turística o patentes durante el régimen de transición, considerando para ello, el año en el que fueron otorgados. A criterio de la accionante, aquello vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación, el principio de progresividad y no regresividad de los derechos, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de irretroactividad de las normas.
62. No obstante, en criterio de esta Corte Constitucional, la argumentación de la accionante omite identificar cómo la disposición transitoria cuarta de la LOREG resultaría incompatible con los referidos derechos y principios. La ADATUR se limita a cuestionar que, antes de que la LOREG entrara en vigencia, los permisos de operación turística no se encontraban sujetos a un periodo específico de vigencia. Por lo que, al imponerles un plazo perentorio de duración, la norma impugnada resultaría incompatible con las normas constitucionales referidas.
63. Sin embargo, la accionante no justifica en qué medida la disposición transitoria cuarta de la LOREG resulta incompatible con los derechos y principios constitucionales identificados. El cargo carece de claridad y especificidad en virtud de que, por un lado, en la demanda presentada se alega la inconstitucionalidad de la norma referida, pero en la audiencia la ADATUR solicitó que no se efectúe un examen de constitucionalidad al respecto porque no estaría vigente.
64. En atención a lo expuesto, y dado que la ADATUR no ha proporcionado argumentos claros para cuestionar la constitucionalidad de la disposición transitoria cuarta de la LOREG, este Organismo no formulará problemas jurídicos al respecto.

7. Resolución de los problemas jurídicos

7.1. Primer problema jurídico: ¿El artículo 41 numeral 5 de la LOREG, al imponer un tiempo máximo de permanencia de los residentes temporales en la provincia de Galápagos e impedir que conserven su trabajo por más de 5 años, es incompatible con el derecho al trabajo previsto en el artículo 33 de la Constitución y con el principio de igualdad y no discriminación consagrado en el artículo 11 numeral 2 de la misma?

65. El artículo 33 de la Constitución señala que “[e]l 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”.

66. En esa línea, el artículo 325 de la Constitución señala que “[e]l Estado garantizará el derecho al trabajo. Se reconocen todas las modalidades de trabajo, en relación de dependencia o autónomas, con inclusión de labores de autosustento y cuidado humano; y como actores sociales productivos, a todas las trabajadoras y trabajadores”.
67. Uno de los componentes del derecho al trabajo radica en la estabilidad laboral. No obstante, el derecho al trabajo - así como sus elementos correspondientes - no es absoluto 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 las restricciones de índole concreta por parte de las autoridades administrativas.¹⁸ En esa medida, si bien la estabilidad laboral es un elemento que se deriva del derecho al trabajo, su ámbito de protección y condiciones para su vigencia, se encuentran desarrolladas por el ordenamiento jurídico.
68. De otra parte, el artículo 11 numeral 2 de la Constitución consagra el principio de igualdad y no discriminación. Al respecto, dispone que “[t]odas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. El artículo 66 numeral 4 de la Constitución, por su parte, consagra el derecho a la igualdad formal, material y no discriminación.
69. El derecho indicado se compone de dos dimensiones: la formal y la material. La dimensión formal del derecho a la igualdad y no discriminación se relaciona con un trato idéntico para todos los sujetos, sea a nivel individual o colectivo, cuando se encuentren en una misma condición. La dimensión material del derecho referido supone que, cuando existan sujetos en condiciones diferentes, estos requieren un trato distinto para equiparar el goce y ejercicio de los derechos de quienes se encuentran en situaciones distintas.¹⁹
70. A decir de la accionante, la norma impugnada transgrede el derecho al trabajo pues limita que los residentes temporales de las islas Galápagos laboren más de 5 años consecutivos en la provincia insular, lo que afectaría su estabilidad laboral. A su juicio, esta disposición es incompatible principalmente con el derecho al trabajo, en su componente de estabilidad laboral, concebido en el artículo 33 de la Constitución y el principio de igualdad y no discriminación consagrado en el artículo 11 numeral 2 de la Norma Suprema, ya que limita el tiempo que los residentes temporales pueden permanecer en las islas a un periodo máximo de 5 años y genera un trato diferenciado entre los residentes permanentes y temporales. Aquello, en función de que los residentes permanentes no tendrían esta restricción.

¹⁸ CCE, sentencia 26-18-IN/20 y acumulados, 28 de octubre de 2020, párr. 127.

¹⁹ CCE, sentencia 7-11-IA/19, 28 de octubre de 2019, párrs. 18 y 19.

71. A continuación, esta Corte determinará si el establecimiento de un periodo de vigencia de cinco años de la relación laboral de los residentes permanentes es incompatible con el derecho al trabajo, en su componente de la estabilidad laboral, en conexidad con el principio de igualdad y no discriminación. Para ello, a través del test de proporcionalidad a la luz del artículo 3 numeral 2 de la LOGJCC, analizará si esta medida persigue un fin constitucionalmente válido y si se ajusta a los parámetros de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.²⁰

A) Fin constitucionalmente válido

72. El artículo 258 de la Constitución establece que “para la protección del distrito especial de Galápagos **se limitarán los derechos de migración interna, trabajo** o cualquier otra actividad pública o privada que pueda afectar al ambiente” (énfasis añadido). Esta limitación, a decir de la Corte Constitucional, atiende a las particularidades del ecosistema de las islas y otorga prevalencia a su protección respecto de actividades humanas como por ejemplo el trabajo.²¹
73. En esa medida, se observa que el derecho al trabajo, y, consecuentemente, la estabilidad laboral de los trabajadores, cuando específicamente se lo realiza en las Islas Galápagos, puede estar sujeto a una limitación mayor al que se podría dar en cualquier otra parte del territorio nacional con el fin de precautelar la protección del ambiente. Esta limitación se fundamenta en la disposición expresa contenida en el artículo 258 de la Constitución.
74. Así, se observa que la medida persigue **fines constitucionalmente válidos**. Por un lado, (i) la limitación de la estancia superior a 5 años de los residentes temporales, pretende proteger al patrimonio natural de la provincia de Galápagos al limitar que las personas que no residen en la región insular permanezcan allí por un amplio periodo de tiempo. Así, la norma impugnada tiene por objeto controlar el flujo migratorio a las Islas Galápagos, al establecer restricciones migratorias, y velar por una gestión adecuada de los recursos naturales. Esto con el objetivo de alcanzar el equilibrio en la movilidad y residencia de las personas, desde y hacia la provincia y entre las islas, en correspondencia con los límites ambientales de la región insular. Para este efecto, regula y controla su apertura geográfica para proteger los ecosistemas que se encuentran en el archipiélago y su equilibrio ecológico.²² Asimismo, la norma contenida en el artículo referido tiene por objeto garantizar que las instituciones

²⁰ CCE, sentencia 7-15-IN/21, 7 de abril de 2021, párr. 31; sentencia 025-16-SIN-CC, caso 00047-14-IN, 6 de abril de 2016, pág. 11-13. El análisis de proporcionalidad implica analizar la existencia de un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional.

²¹ CCE, sentencia 82-16-IN/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 39.

²² En similar sentido, ver, CCE, sentencia 95-20-IN/24, 28 de noviembre de 2024, párr. 96.

estatales, en el marco de sus competencias, puedan aplicar políticas de conservación efectivas de sus recursos naturales.

75. Además, la medida tiene por (ii) objetivo garantizar el acceso preferente de los residentes permanentes a “los recursos naturales y a las actividades ambientalmente sustentables”,²³ a fin de precautelar que los residentes permanentes accedan a fuentes de empleo en las Islas Galápagos, de conformidad con lo previsto en el artículo 258 de la Constitución. Aquello, permite fomentar el empleo de los residentes permanentes de las Islas Galápagos y precautelar que accedan, preferentemente a los recursos naturales y actividades ambientalmente sustentables en las islas y garantizar su desarrollo sustentable en el archipiélago.
76. Por lo tanto, esta Corte observa que la norma impugnada sí persigue dos fines constitucionalmente válidos, de conformidad con lo establecido en el artículo 258 de la Constitución.

B) Idoneidad

77. Este Organismo ha señalado que la idoneidad “implica que la medida tomada sea adecuada para cumplir el fin constitucional. La restricción de un derecho debe ser un medio que contribuya a alcanzar el fin constitucional. En consecuencia, una medida no es idónea si es que no contribuye de forma alguna al fin constitucional”.²⁴
78. A la luz del análisis expuesto en los párrafos precedentes, y de conformidad con el artículo 258 de la Constitución, a fin de proteger el patrimonio natural de las islas Galápagos, el Estado debe adoptar medidas de limitación de – entre otros – el derecho al trabajo, por ejemplo, en su componente de la estabilidad laboral. Asimismo, tiene la obligación de restringir la migración interna a las Islas Galápagos e implementar mecanismos a fin de que las personas que residen en la región insular accedan preferentemente a los recursos naturales y a las actividades ambientalmente sustentables que se realicen en las islas.
79. Esta Magistratura considera importante destacar que el derecho de los residentes permanentes de acceder preferentemente a los recursos naturales y a las actividades ambientalmente sustentables que se emprendan en las Islas Galápagos se encuentra consagrado en el artículo 258 de la Constitución y desarrollado en la LOREG.²⁵ Asimismo, la referida norma constitucional exige que, a fin de proteger el patrimonio natural de las Islas Galápagos, se limite el derecho de migración interna. Aquello

²³ Constitución, artículo 258.

²⁴ CCE, sentencia 11-18-CN/19, 12 de junio de 2019, párr. 110.

²⁵ Ver, por ejemplo, LOREG, artículo 2 numeral 2, artículo 3 numeral 7, artículo 46, entre otros.

incluye que se creen distintas categorías migratorias, con una naturaleza y limitaciones específicas,²⁶ a fin de garantizar el derecho de acceso preferente de los residentes permanentes de la región insular, en los términos del artículo 258 de la Constitución. En tal sentido, la norma constitucional señalada faculta al legislador a limitar el ejercicio del derecho al trabajo, debido a que un flujo migratorio elevado por ofertas laborales tiene la aptitud de afectar los ecosistemas de las Islas Galápagos.

- 80.** La norma impugnada restringe el lapso de tiempo en el que los residentes temporales pueden realizar actividades laborales en Galápagos. Para el efecto, establece una limitación temporal de 5 años a fin de proteger, por un lado, el patrimonio natural de la región insular para alcanzar el equilibrio entre la movilidad y residencia de las personas, en respeto a las limitaciones ambientales de la región insular; y, por el otro, velar por que los residentes permanentes tengan acceso preferente a los recursos naturales y a las actividades ambientalmente sustentables.
- 81.** Este Organismo observa que el establecimiento de un límite temporal de hasta 5 años a la realización de actividades laborales emprendidas por los residentes temporales en las islas está diseñado para satisfacer los fines perseguidos. Al respecto, verifica que existe relación directa entre limitar la permanencia indefinida de personas dentro de un área catalogada como patrimonio natural, mantener la planificación y desarrollo de la región en función de la protección del patrimonio natural y velar por el acceso preferente de los residentes permanentes a los recursos naturales y a las actividades ambientalmente sustentables en las islas Galápagos, tal como lo prevé el artículo 258 de la Constitución. Así, la Norma Suprema, atendiendo a las particularidades de los ecosistemas de la región insular, otorga prevalencia a su protección respecto de las actividades humanas²⁷ a fin de precautelar su conservación y protección. Por lo tanto, cumple con el requisito de idoneidad.

C) Necesidad

- 82.** Con relación al criterio de necesidad, este Organismo ha señalado que:

La medida escogida tiene que ser, entre todas las posibles a tomar, la menos gravosa para el ejercicio de derechos, la que provoque el menor daño posible para lograr el fin constitucional, la mejor alternativa entre las disponibles. La necesidad obliga a enumerar las medidas existentes para cumplir el fin y compararlas; de este modo, hay medidas que siendo idóneas pueden no ser necesarias.²⁸

²⁶ Así, el artículo 39 de la LOREG prevé cuatro categorías migratorias y de residencia: i) residente permanente; ii) residente temporal; iii) turista; y, iv) transeúnte. La naturaleza de cada una de las categorías detalladas se encuentra desarrollada en los artículos 40, 41, 42 y 43 de la LOREG.

²⁷ CCE, sentencia 82-16-IN/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 39.

²⁸ *Ibid.*, párr. 112.

83. A este respecto, la accionante, indicó que una medida menos lesiva al ejercicio de la estabilidad laboral sería que los trabajadores mantengan indefinidamente su status de residente temporal y abandonen la provincia cuando termine su contrato de trabajo. De otra parte, esta Corte Constitucional observa que la Asamblea Nacional, ni en su informe ni en la audiencia, advirtió la existencia de otras posibles medidas que permitan alcanzar los fines constitucionales identificados, en igual o mayor medida en la que lo logra la norma impugnada.
84. A pesar de ello, esta Magistratura considera que la medida propuesta por los accionantes no permitiría satisfacer los fines constitucionalmente válidos en la misma medida en que lo hace la norma impugnada. Al establecer una limitación de 5 años a la vigencia de la relación laboral de los residentes temporales en las Islas Galápagos, la norma impugnada no solo permite privilegiar la contratación de trabajadores residentes en la provincia insular, sino también se erige como una estrategia para controlar la migración en esta región. El legislador, en esa línea y a fin de operativizar el mandato constitucional previsto en el artículo 258 de la Constitución para limitar la migración interna, consideró necesario establecer un mecanismo de control de la explosión demográfica en la región insular, ya que podría amenazar los ciclos vitales de sus ecosistemas. Si el plazo de la relación laboral se ampliara, podría dificultar la preservación de los recursos naturales de las Islas Galápagos.
85. El periodo de cinco años, conforme lo justificó la Asamblea Nacional en la audiencia celebrada dentro de la presente causa, es un tiempo prudencial en el cual se pretende que los conocimientos técnicos de los residentes temporales sean compartidos a quienes sí viven en las Islas Galápagos, a fin de que sean estas últimas personas quienes después de aprender y conocer, ejerzan actividades en esa región, conforme a lo expuesto por el órgano legislativo en la audiencia de este caso. Por lo tanto, a pesar de que la medida propuesta por los accionantes, en principio, podría extender el periodo de duración de la relación laboral, no permitiría satisfacer los fines constitucionalmente válidos identificados en los párrafos 74 y 75 *supra* en la misma medida en que lo hace la norma impugnada. Tampoco coadyuvaría a limitar la migración interna a las Islas Galápagos, conforme a la obligación contenida en el artículo 258 de la Constitución.
86. En consecuencia, la medida que parecería ser menos gravosa no tiene la misma aptitud de alcanzar los objetivos perseguidos. El artículo 45 de la LOREG establece un límite al periodo de duración de la relación laboral cuando esta se desarrolla en las Islas Galápagos. Esta limitación pretende, por un lado, velar por la conservación de la biodiversidad de las islas, al limitar que quienes no residan en la región insular puedan trasladarse indefinidamente allí. Además, permite que, mientras dure la relación laboral, los residentes temporales transmitan su conocimiento técnico a los residentes

permanentes, para garantizar la realización de actividades sostenibles en la región insular y su inserción en las actividades productivas e institucionales en la provincia.

87. Lo anterior, también guarda relación con el principio de acceso preferente previsto en el artículo 258 de la Constitución, mismo que ha sido desarrollado por el legislador en el numeral 7 del artículo 3 de la LOREG que determina que los residentes permanentes de la región insular deben ser considerados “de manera preferente para la contratación o concurso público de méritos y oposición en las entidades del sector público y privado”. La referida norma también dispone que los residentes permanentes tienen derecho a acceder de manera preferente a los “recursos naturales y a las actividades ambientalmente sostenibles que se lleven a cabo en dicha provincia”.
88. En consecuencia, esta Corte no encuentra otra medida diferente al establecimiento de un límite temporal de la relación laboral de los residentes temporales, que permita satisfacer, en igual manera, los fines constitucionalmente válidos perseguidos por el artículo 41 numeral 5 de la LOREG. Por lo tanto, esta Magistratura verifica que el establecimiento de un periodo de duración de 5 años de la relación laboral para los residentes temporales en las islas Galápagos cumple con el parámetro de necesidad.

D) Proporcionalidad propiamente dicha

89. Esta Corte ha señalado que, por proporcionalidad propiamente dicha, se entiende cuando:

Se aprecia los derechos de unos titulares con otros titulares, cuyo ejercicio entre en colisión, tensión o podría provocar una restricción. Para que una restricción de derechos sea legítima, la realización de otros derechos debe ser mayor o al menos equivalente. Se trata de una comparación entre la realización de un derecho con la afectación de otro derecho.²⁹

90. Esta Magistratura verifica que, efectivamente, la norma impugnada impide que los residentes temporales de las islas Galápagos mantengan una relación laboral por un periodo mayor a 5 años. Aquello establece un plazo específico de la duración de la relación laboral siempre que las actividades se realicen en la región insular.
91. No obstante, en criterio de este Organismo, la restricción es leve. La norma impugnada no extingue la posibilidad de que los residentes temporales emprendan otras actividades o inicien una nueva relación laboral en el Ecuador continental. El artículo 45 de la LOREG se limita a impedir que las actividades laborales se produzcan en las Islas Galápagos a fin de proteger su patrimonio natural, reducir la migración interna y garantizar que sean los residentes permanentes quienes accedan – preferentemente- al

²⁹ CCE, sentencia 11-18-CN/19, 12 de junio de 2019, párr. 118.

desarrollo de actividades sustentables en la provincia. Para ello, establece un periodo de duración de hasta 5 años de la relación laboral para trabajar en las Islas Galápagos, en atención a la naturaleza de su estatus migratorio.

- 92.** Esta Corte Constitucional no desconoce que existen distintos valores constitucionales que se encuentran en conflicto; por un lado, el derecho al trabajo de los residentes temporales de las Islas Galápagos y, por otro, la protección de los recursos naturales de la región insular y el derecho de acceso preferente de los residentes permanentes a los recursos naturales y actividades ambientalmente sustentables que se emprendan en las Islas Galápagos.
- 93.** En esa línea, si bien la ADATUR cuestiona que la norma impugnada resultaría incompatible con la estabilidad laboral y el principio de igualdad y no discriminación, también reconoce que la calidad de residente temporal no permite que estas permanezcan indefinidamente en la región insular. Asimismo, identifica que la condición migratoria de residencia temporal está sujeta a las regulaciones que rigen en las Islas Galápagos para proteger los ecosistemas. En esta línea, esta Magistratura no observa que, frente a este tipo de residencia, la restricción sea desproporcionada frente a los fines constitucionales identificados.
- 94.** El legislador, a través de la norma examinada, restringió el periodo de duración de las relaciones laborales de los residentes temporales de la región insular, en atención al carácter de temporalidad de su estatus migratorio, y sopesó la preservación de los ecosistemas en las islas y el derecho de acceso preferente a las actividades ambientalmente sustentables de quienes sí residen en ellas. En esa medida, la limitación de la duración de las relaciones laborales de los residentes temporales resulta tolerable. Al respecto, conviene recordar que las Islas Galápagos constituyen un patrimonio natural de la humanidad³⁰ cuyos ecosistemas frágiles se encuentran en peligro por – entre otros – la contaminación y la explosión demográfica. Asimismo, el artículo 258 de la Constitución consagra el derecho de acceso preferente de los residentes permanentes de la región insular. Estos fines constitucionalmente válidos adquieren un mayor peso en relación a la estabilidad laboral de los residentes temporales, en atención al carácter de temporalidad de su residencia.
- 95.** Por lo expuesto, esta Corte concluye que la limitación de que los residentes temporales mantengan relaciones laborales en las islas Galápagos por un periodo de hasta 5 años, contenida en el artículo 41 numeral 5 de la LOREG sí es compatible con el derecho al trabajo y con el principio de igualdad y no discriminación, previstos en la Constitución. Esta medida persigue fines constitucionalmente válidos y es idónea, necesaria y

³⁰ El 8 de septiembre de 1978, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura declaró a las Islas Galápagos como Patrimonio Natural de la Humanidad.

proporcional respecto de (i) proteger el patrimonio natural de la provincia de Galápagos; y, (ii) garantizar el acceso preferente de los residentes permanentes a los recursos naturales y a las actividades ambientalmente sustentables que se emprendan en la región insular.

7.2. Segundo problema jurídico: ¿El artículo 69 de la LOREG al establecer el derecho a seguir utilizando los permisos de operación turística únicamente a los herederos de los residentes permanentes, y excluir a los herederos de los residentes temporales, es incompatible con el principio de igualdad y no discriminación previsto en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución, en conexión con el derecho a la propiedad consagrado en el artículo 66 numeral 26 de la Constitución?

96. El artículo 11 numeral 2 de la Constitución establece que: “El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: [...] 2. Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades”. De la misma manera, el artículo 66 numeral 4 consagra el derecho a la igualdad formal, material y a la no discriminación.
97. La dimensión formal del derecho a la igualdad y no discriminación se relaciona con un trato idéntico para todos los sujetos, ya sea a nivel individual o colectivo, que se encuentren en una misma condición. Por su parte, la dimensión material supone que, cuando existan sujetos en condiciones diferentes, estos requieren un trato distinto de manera que se “permita equiparar el goce y ejercicio” de los derechos de quienes “se encuentran en situaciones distintas”.³¹
98. Por su parte, el artículo 66 numeral 26 de la Constitución consagra el derecho a la propiedad “en todas sus formas, con función y responsabilidad social y ambiental. El derecho al acceso a la propiedad se hará efectivo con la adopción de políticas públicas, entre otras medidas”. Además, el artículo 321 de la Constitución establece que “el Estado reconoce y garantiza el derecho a la propiedad en sus formas pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa, mixta, y que deberá cumplir su función social y ambiental”.
99. Esta Corte ha identificado que el derecho a la propiedad tiene una doble dimensión: i) la constitucional, que atiende la obligación del Estado de promover su acceso, y los límites a este para que no lo menoscabe ni vulnere; y, ii) la civil, que se refiere a la declaración de un derecho encaminado al reconocimiento de la titularidad de

³¹ CCE, sentencia 7-11-IA/19, 28 de octubre de 2019, párrs. 18 y 19.

propietario de un bien o al goce de los derechos reales bajo las modalidades y formas determinadas en el Código Civil y el COGEP.³²

100.En el caso en análisis, la ADATUR indica que el artículo 69 de la LOREG es incompatible con el derecho a la igualdad. Considera que la posibilidad de que los permisos de operación turística sean transmisibles a través de la sucesión por causa de muerte únicamente para quienes tienen la condición de residentes permanentes generaría un trato diferenciado respecto de quienes no lo son. Aquello resultaría, también, incompatible con el derecho a la propiedad.

101.Previo a determinar si la norma indicada es incompatible con el principio de igualdad y no discriminación, en conexidad con el derecho a la propiedad, este Organismo estima importante esclarecer las diferencias entre los residentes temporales y permanentes, así como de los permisos de operación turística para personas naturales y los permisos de operación turística para personas jurídicas, de conformidad con lo dispuesto por la LOREG.

102.Esta Corte verifica que el artículo 39 de la LOREG establece 4 categorías migratorias: **(i)** residentes permanentes; **(ii)** residentes temporales; **(iii)** turistas; y, **(iv)** transeúnte. Por su parte, los artículos 40 y 41 de la LOREG, respectivamente, establecen dos regímenes de residencia de quienes habitan en la región insular: residentes permanentes y residentes temporales.

103.El artículo 40 de la LOREG determina que la residencia permanente es “un estatus que autoriza a las personas a vivir y trabajar de forma permanente en la provincia de Galápagos”.³³

104.El artículo 41 de la LOREG determina que la residencia temporal es:

[...] el estatus que autoriza a las personas para permanecer en la provincia de Galápagos por un tiempo fijo, obtener un permiso para trabajar a cambio de una remuneración en la provincia, está sujeto a una oferta de empleo con derecho a entrar y salir del territorio de la provincia cuantas veces lo desee mientras dure la autorización de la residencia temporal.³⁴

³² CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 58; sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párrs. 95 y 96.

³³ El artículo 40 de la LOREG dispone que esta categoría les será concedida exclusivamente a: **(i)** las personas cuyo padre y/o madre tenga residencia permanente; **(ii)** él o la cónyuge de una persona residente permanente, siempre que hayan transcurrido por lo menos diez años desde la fecha en que contrajeron matrimonio; **(iii)** el o la conviviente de una persona residente permanente, siempre que se encuentren en unión de hecho al menos por diez años. Se entenderá que existe unión de hecho cuando se han cumplido los requisitos previstos en la legislación nacional.

³⁴ Además, esta norma dispone que este estatus le será concedido: **(i)** al cónyuge o conviviente de una persona residente permanente, mientras transcurra el plazo de diez años desde la fecha en que contrajeron

105. Sobre el otorgamiento de permisos de operación turística para personas naturales, el artículo 64 de la LOREG señala que “[l]os permisos de operación turística se otorgarán preferentemente a los residentes permanentes, con el carácter de *intuitu personae*; **serán intransferibles e intransmisibles** y no podrán ejercerse a través de terceros” [énfasis añadido].
106. De conformidad con el artículo 69 de la LOREG, el permiso de operación turística otorgado a una persona solo puede ser utilizado por herederos de titulares con residencia permanente cuando el titular es un residente permanente, y no cuando se trata de un residente temporal. A su vez, la norma impugnada, establece que, en el caso de fallecimiento del titular del permiso de operación turística, sus herederos, **siempre que fueron residentes permanentes**, tendrán derecho a seguir utilizando el permiso por el lapso restante de su vigencia. En esa medida corresponde determinar si esta distinción corresponde a un trato desigual y discriminatorio.
107. Este Organismo ha establecido que, para determinar si una condición genera un trato desigual y discriminatorio, se requiere la concurrencia de tres elementos: **(i)** la comparabilidad entre los destinatarios de una situación jurídica, es decir, los sujetos

matrimonio o la legalización de la unión de hecho; **(ii)** las hijas e hijos menores de dieciocho años cuyos padres sean residentes temporales; **(iii)** las hijas e hijos mayores de edad que no estén emancipados y dependan de residentes temporales, cuando adolezcan de alguna discapacidad o enfermedades catastróficas o degenerativas, debidamente calificado por la autoridad competente, que les imposibilite mantenerse por sí mismos; **(iv)** las servidoras y los servidores públicos que se encuentren cumpliendo sus servicios por más de noventa días, mientras duren sus funciones; **(v)** los representantes legales de empresas legalmente domiciliadas en la provincia de Galápagos, las empleadas o los empleados privados en relación de dependencia por el lapso de hasta un año; **(vi)** el personal de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional que hayan sido designados para el cumplimiento de funciones en la provincia de Galápagos, relacionadas con los fines institucionales de dichas entidades. Mientras se encuentren en el cumplimiento de sus funciones tendrán también la calidad de residentes temporales sus cónyuges o convivientes y sus hijas e hijos menores de edad o personas con discapacidad debidamente calificados por la autoridad competente; **(vii)** las personas que, con el auspicio de instituciones del Estado o de centros de investigación previamente calificados por el Secretario Técnico, realicen investigación de carácter científico, económico, o social, que sean relevantes para la conservación y desarrollo sostenible en la provincia de Galápagos, mientras dure el proyecto de investigación; **(viii)** los voluntarios y becarios que ingresen a la provincia de Galápagos para prestar sus servicios dentro de programas de conservación, investigación, capacitación, educación o asistencia social ejecutados por instituciones públicas o entidades privadas sin fines de lucro debidamente registradas, hasta por un lapso máximo de un año, renovable por una sola ocasión por el mismo lapso de tiempo, los mismos que deberán contar con el convenio con la entidad auspiciante de la beca, convencido con la entidad receptora en la provincia de Galápagos, la documentación de soporte de la beca [...]; **(ix)** los científicos que ingresen a la provincia de Galápagos para desarrollar programas de investigación ejecutados por instituciones públicas o entidades privadas sin fines de lucro debidamente registradas [...]; **(x)** los adultos mayores con discapacidad o enfermedades catastróficas o degenerativas, debidamente calificados por la autoridad nacional competente, padre o madre de un residente permanente o temporal y que sean sus dependientes; **(xi)** los profesionales que deben prestar un servicio rural [...]; **(xii)** los ministros de cultos religiosos o de órdenes religiosas reconocidas por el Estado ecuatoriano que sean designados para el cumplimiento de sus funciones en la provincia de Galápagos, mientras dure la misión. De ser el caso, su cónyuge e hijos menores de edad tendrán la condición migratoria de temporales.

deben estar en igual o semejantes condiciones;³⁵ **(ii)** la constatación de un trato diferenciado, por una de las categorías que la Constitución enuncia ejemplificativamente en el numeral 2 del artículo 11; y, la **(iii)** verificación de un resultado producto del trato diferenciado. Entonces, “la diferencia será justificada cuando sea objetiva, razonable y tenga por finalidad promover derechos; y, será discriminatoria si tiene como resultado anularlos o disminuir su contenido”.³⁶

108. En cuanto a **(i)**, la comparabilidad implica la existencia de dos sujetos de derechos que se encuentran en condiciones iguales o semejantes. La Corte ha señalado que:

[...] el concepto de igualdad, visto como un derecho constitucional, implica un trato igual a situaciones idénticas, pero diferente entre otras situaciones; es decir, **dentro del ordenamiento jurídico existen causas previamente establecidas en disposiciones legales que serán aplicables a situaciones concretas presentadas en un hecho fáctico y/o por actores sociales determinados, de manera que se configura un trato diferente a determinados agentes en virtud de ciertos presupuestos, circunstancias y hechos**, existiendo un margen dentro de la configuración legislativa que permite realizar esta diferenciación.³⁷ [énfasis añadido].

109. En consideración a lo expuesto, sobre el elemento de comparabilidad, si bien de la LOREG se desprenden diferencias entre ambos regímenes, tanto los residentes temporales y permanentes comparten una circunstancia similar a efectos del presente análisis: ante la muerte del titular de los permisos de operación de turismo pretenden hacer uso de este durante el tiempo remanente de vigencia. De ahí que existe comparabilidad entre los herederos que ostentan el estatus migratorio de residencia temporal y de los herederos que ostentan el estatus migratorio de residente permanente.

110. En función de lo esgrimido, y con relación a **(ii)** - la identificación de un trato diferenciado - se constata que la LOREG realiza una distinción entre los herederos residentes “temporales” y “permanentes”. Específicamente, la norma prohíbe que los herederos residentes temporales puedan continuar utilizando los permisos de operación turística concedidos a una persona natural que hubiera fallecido. Aun cuando la norma examinada no establece una sucesión como tal, sí consagra el derecho de los residentes permanentes a usar el mismo permiso hasta que termine su vigencia. Así, los herederos con estatus de residente permanente sí podrían seguir utilizando el permiso correspondiente hasta la fecha de su terminación. En consecuencia, se constata un trato diferenciado con base en la condición migratoria de las personas; categoría protegida y enunciada en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución y corresponde que este Organismo verifique el resultado producto del trato diferenciado.

³⁵ CCE, sentencia 1614-15-EP/20, 26 de agosto de 2020, párr. 17.

³⁶ CCE, sentencia 40-18-IN/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 33.

³⁷ CCE, sentencia 6-17-CN/19, 18 de junio de 2019, párr. 27.

- 111.**En cuanto a **(iii)** - la verificación del resultado por el trato diferenciado- esta Corte ha indicado que no todo trato diferenciado constituye discriminación. Este Organismo ha comprendido que “la diferencia justificada se presenta cuando se promueven derechos, y la diferencia discriminatoria cuando esta tiene como resultado el menoscabo o la anulación del reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos”.³⁸
- 112.**Como punto de partida del análisis, es necesario que la Corte determine con base en qué criterios se efectúa la diferenciación pues de ello dependerá si el nivel de escrutinio debe ser estricto o de mera razonabilidad. Así, el nivel de intensidad en el escrutinio puede ser alto, medio o bajo dependiendo del fundamento de la distinción.³⁹ El escrutinio es: **(i)** bajo cuando la distinción no se fundamenta en una categoría sospechosa o protegida; **(ii)** medio cuando se diferencia a partir de categorías protegidas; y, **(iii)** estricto o alto cuando la distinción se basa en categorías sospechosas.⁴⁰
- 113.**En el caso que nos ocupa, conforme a lo alegado por la accionante, la distinción se efectúa con base en la condición migratoria de los herederos residentes permanentes y temporales de la provincia de Galápagos. El artículo 11 numeral 2 de la Constitución prevé que las personas no pueden ser discriminadas, entre otros, en razón de su condición migratoria.
- 114.**En el caso concreto, la distinción efectuada por el artículo 69 de la LOREG se encontraría relacionada con la condición migratoria de los residentes permanentes y temporales de la región insular. En este contexto, dado que la diferencia se produciría en razón del estatus migratorio de las personas que residen – de manera temporal o permanente – en las Islas Galápagos, corresponde que este Organismo analice el cargo, y en consecuencia la verificación del trato diferenciado, a través de un escrutinio medio a fin de establecer si la norma examinada es incompatible con el derecho a la propiedad.⁴¹ Aquello, sin perjuicio de que en otros casos, en función la diferencia efectuada en función de la condición migratoria, pueda ameritar que este Organismo efectúe un análisis a través de otro nivel de escrutinio.
- 115.**Para verificar si existe un trato diferenciado que tiene como efecto el menoscabo o la anulación del reconocimiento, goce o ejercicio del derecho, en el presente caso, es importante remitirnos al régimen especial que existe para la provincia de Galápagos. Al respecto, el artículo 258 de la Constitución establece que:

³⁸ CCE, sentencia 202-19-JH/21, 24 de febrero de 2021, párr. 173.

³⁹ CCE, sentencia 15-21-IN/23, 12 de julio de 2023, párr. 45.

⁴⁰ CCE, sentencia 28-15-IN/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 147.

⁴¹ *Ibid.*, párr. 149.

La provincia de Galápagos tendrá un gobierno de régimen especial. **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. [...]

Para la protección del distrito especial de Galápagos **se limitarán los derechos de migración interna, trabajo o cualquier otra actividad pública o privada que pueda afectar al ambiente**. En materia de ordenamiento territorial, el Consejo de Gobierno dictará las políticas en coordinación con los municipios y juntas parroquiales, quienes las ejecutarán.

Las personas residentes permanentes afectadas por la limitación de los derechos tendrán acceso preferente a los recursos naturales y a las actividades ambientalmente sustentables. [énfasis añadido].

116. En ese sentido, la norma constitucional faculta el establecimiento de un régimen jurídico–administrativo específico en la provincia de Galápagos, con el propósito de conservar el patrimonio natural de las islas y garantizar el acceso preferente de las personas residentes permanentes a los recursos naturales y a las actividades ambientalmente sustentables que se realicen en las islas. Para alcanzar tales propósitos, el legislador debe establecer medidas que limiten justificadamente el ejercicio de otros derechos, principalmente de quienes no ostentan la calidad de residentes permanentes.

117. En este orden de ideas, este Organismo observa que, conforme al artículo 258 de la Constitución los residentes permanentes que se vieran afectados por la limitación de los derechos son quienes tienen derecho a acceder preferentemente a los recursos naturales y a las actividades ambientalmente sustentables que se emprendan en la región insular. Al respecto, esta Corte Constitucional no puede dejar de observar que el ejercicio de actividades productivas en la región insular se encuentra sujeto a regulaciones que no rigen para el Ecuador continental. La adopción de normativa más rigurosa tiene por objeto proteger la biodiversidad de las Islas Galápagos.⁴²

118. De esta forma, de conformidad con el artículo 258 de la Constitución, los residentes permanentes de la región insular deben cumplir requisitos específicos establecidos en el ordenamiento jurídico a fin de emprender actividades productivas en la provincia. Aquello incide en el ejercicio, por ejemplo, de sus derechos al trabajo y a desarrollar actividades económicas, en razón del espacio geográfico en el que lo ejercen, el mismo que corresponde al lugar donde habitan y desarrollan sus proyectos de vida. En consecuencia, los residentes permanentes de las Islas Galápagos adquieren limitaciones al ejercicio de sus derechos, con el propósito de garantizar la conservación

⁴² Por ejemplo, de conformidad con el artículo 58 de la LOREG, en la Reserva Marina de la provincia de Galápagos se permite únicamente la actividad pesquera artesanal con fines comerciales, la misma que se rige según las disposiciones del Reglamento Especial para la Actividad Pesquera en la Reserva Marina de Galápagos. De conformidad con el referido Reglamento, es necesario que los pescadores artesanales obtengan la licencia PARMA para desarrollar actividades pesqueras en la región, en base al turismo sostenible que se realiza en la provincia de Galápagos.

de la biodiversidad de las islas, conforme a la norma constitucional. Por ello, la Constitución prevé que deben acceder preferentemente a los recursos naturales y actividades ambientalmente sustentables que se emprendan en ellas. Aquello, además, permite velar por la subsistencia y el desarrollo de los correspondientes proyectos de vida de los residentes permanentes de la región insular.

- 119.** Este derecho previsto en el artículo 258 de la Constitución, además, se encuentra desarrollado en el numeral 7 del artículo 3 de la LOREG. La disposición normativa referida establece que los residentes permanentes de las Islas Galápagos tienen derecho a ser considerados preferentemente en la contratación o en concursos públicos de méritos y oposición en el sector público y privado. También, deben acceder de manera preferencial a las actividades ambientalmente sostenibles que se realicen en la provincia.
- 120.** A través del artículo 69 de la LOREG, el legislador optó por implementar una restricción en la titularidad del derecho a utilizar el permiso de operaciones turísticas hasta que termine su periodo de vigencia. La limitación se aplica a los herederos de los residentes temporales, quienes no pueden utilizar dicho permiso tras el fallecimiento del titular. En este caso, la ley determina únicamente que los herederos que son residentes permanentes pueden continuar utilizando el permiso de operación turística otorgado a personas naturales hasta que fenezca su periodo de vigencia. Así, la norma analizada no establece una sucesión como tal.
- 121.** A la luz de las consideraciones expuestas, en aplicación del artículo 3.2 de la LOGJCC, para determinar si una norma que limita derechos cumple con el test de proporcionalidad debe verificarse si es que la medida persigue un fin constitucionalmente válido y si esta es idónea, necesaria y proporcional. Por lo tanto, para determinar si la limitación del derecho examinado es constitucional, es necesario aplicar un test de proporcionalidad.
- 122.** La accionante cuestiona que el artículo 69 de la LOREG impide que los herederos que tengan residencia temporal puedan seguir utilizando el permiso de operación. En contraposición, los herederos con residencia permanente sí podrían convertirse en sus titulares de este permiso cuando opere la sucesión por causa de muerte.
- 123.** Este Organismo verifica, a partir de las alegaciones de la Asamblea Nacional, que el *fin legítimo* es preservar el patrimonio natural de las islas y velar por que los residentes permanentes de las islas accedan preferentemente a los recursos naturales y actividades ambientalmente sustentables, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 258 de la Constitución.

124. En cuanto a la **idoneidad** esta Corte considera que la medida contemplada en el artículo 69 de la LOREG guarda relación con la finalidad de proteger el patrimonio natural a través de un control de permanencia en la provincia de Galápagos. De esta manera, una vez que se extinga el permiso de operación turística que es otorgado con carácter *intuito personae*, se impide que los herederos que no ostentan la calidad de residente permanente se trasladen o extiendan su permanencia en la región insular.
125. Aquello, no solo permite resguardar la planificación migratoria en las islas; también contribuye a que los residentes permanentes de la región insular accedan preferentemente a los recursos naturales y a las actividades ambientalmente sustentables que se emprendan en esta región. En este caso, la norma impugnada - al impedir que los herederos de los residentes temporales continúen utilizando los permisos de operación turística ante el fallecimiento de su titular - tiene por objeto velar por que, quien ejerza actividades turísticas en las islas y obtenga para el efecto el permiso correspondiente, sea un residente permanente. Lo anterior permite garantizar que sean los residentes permanentes quienes accedan preferentemente al desarrollo de actividades ambientalmente sustentables que se emprendan en Galápagos; en este caso, la realización de actividades turísticas sostenibles,⁴³ tal como se apuntó en la resolución del primer problema jurídico.
126. Sobre la **necesidad de la medida**, la Corte encuentra que esta sí cumple con este parámetro. Se trata de una estrategia que busca evitar el incremento del índice de residentes temporales en la región insular y promover que sean los mismos residentes permanentes de las islas quienes tengan acceso preferente a los recursos naturales y a las actividades ambientalmente sustentables que se lleven a cabo en las islas. Así, la identificada limitación en la transmisión a través de la causa de muerte a los permisos de operación turística, impuesta a los residentes temporales, es necesaria para efectuar un control migratorio, particularmente tras el fallecimiento del titular del referido permiso. Lo anterior, coadyuva al cumplimiento del fin constitucionalmente válido.
127. Además, la residencia temporal implica que la persona permanezca por un plazo específico en las Islas Galápagos. En esa medida, ante el fallecimiento de su titular, cuando el heredero se trate de un residente temporal, los permisos de operación turística no tendrían la posibilidad de ser utilizados por sus herederos. Caso contrario, tendrían por efecto incrementar la migración interna de los herederos de los residentes

⁴³ Sobre la realización de actividades turísticas en las Islas Galápagos, el artículo 61 de la LOREG dispone que “el turismo en la provincia de Galápagos se basará en el fortalecimiento de la cadena de valor local y la protección del usuario de servicios turísticos, así como en los principios de sostenibilidad, límites ambientales, conservación, seguridad y calidad de los servicios turísticos. Se desarrollará a través de los modelos de turismo de naturaleza, ecoturismo, de aventura y otras modalidades que sean compatibles con la conservación de los ecosistemas de conformidad con el Reglamento de esta Ley y demás normativa aplicable”. En esta línea, el artículo 51 del Reglamento de la LOREG consagra los principios en que se basa el turismo sostenible que se realice en la provincia de Galápagos.

no permanentes a las Islas Galápagos, a fin de que continúen ejerciendo actividades turísticas en la región insular, hasta que culmine su periodo de vigencia, lo que resultaría incompatible con los fines constitucionalmente válidos identificados.

128. Por otro lado, la Corte no evidencia otra medida que, en el caso de sucesión por muerte, proteja los valores contenidos en el artículo 258 de la Constitución; y, al mismo tiempo, no anule totalmente la posibilidad de que, ante el fallecimiento del titular, se permita el uso del permiso de operaciones turísticas. En consecuencia, la limitación adoptada por el artículo 69 de la LOREG sí cumple con el parámetro de necesidad para alcanzar el fin constitucionalmente válido. La referida norma consagra un titular del derecho a utilizar un permiso de operaciones turísticas tras el fallecimiento de quien lo obtuvo con el carácter *intuito personae*: las y los residentes permanentes de las Islas Galápagos.
129. En lo que respecta a la **proporcionalidad en sentido estricto** se considera que la medida, si bien restringe la posibilidad de que los herederos que son residentes temporales puedan continuar con el permiso de operación turística, y consecuentemente restringe el ejercicio del derecho a la propiedad, esta limitación no resulta desproporcionada. Esta medida tiene por objetivo evitar el incremento de la tasa de residentes temporales en la región insular, a fin de preservar su patrimonio natural y garantizar que sean los residentes permanentes quienes, preferentemente, accedan a los recursos naturales y actividades ambientalmente sustentables que se emprendan en la región. En este caso concreto, permite que sean los herederos de los residentes permanentes quienes accedan al permiso de operación turística y ejerzan actividades turísticas sostenibles en la región insular. Así, la restricción impuesta a los herederos de los residentes temporales de las Islas Galápagos no resulta desmedida frente a la consecución del fin constitucionalmente válido.
130. Además, esta Corte toma nota de que la norma no impide que los herederos que son residentes temporales, tras el fallecimiento del titular de la licencia de operación turística puedan dar cumplimiento a los requisitos previstos por la normativa y adquirir un nuevo permiso de operaciones turísticas. De esta forma, no se refleja que haya un gravamen mayor frente al fin constitucionalmente válido.
131. En virtud de lo indicado, este Organismo considera que la disposición expuesta en el artículo 69 de la LOREG guarda armonía con los fines constitucionales previstos en el artículo 258 de la Constitución. Por lo tanto, esta medida es necesaria, idónea y proporcional y no se evidencian motivos para declarar su inconstitucionalidad.

8. Consideraciones finales

132. Sin perjuicio del examen precedente, este Organismo no puede dejar de observar que en la presente causa se han presentado más de cien escritos de *amici curiae* que reproducen un texto idéntico. Al respecto, esta Corte Constitucional considera oportuno destacar que, de conformidad con el artículo 12 de la LOGJCC dispone que:

Cualquier persona o grupos de personas que tenga interés en la causa podrá presentar un escrito de *amicus curiae* que será admitido al expediente para mejor resolver hasta antes de la sentencia. De creerlo necesario, la jueza o juez podrá escuchar en audiencia pública a la persona o grupo interesado.

133. Sobre el *amicus curiae*, la Corte Constitucional ha considerado que este “permite a personas ajenas al proceso judicial aportar únicamente con criterios jurídicos sobre un punto determinado, con el objeto de facilitar y contribuir a los operadores de justicia en la resolución de un litigio, sin que ellos puedan [...] ser considerados como parte procesal”.⁴⁴ Así, los *amici curiae* deben proporcionar argumentos que le permitan a la autoridad judicial resolver la causa.⁴⁵

134. En esa línea, la presentación sucesiva de múltiples escritos de *amici curiae* idénticos no permiten que se cumpla con su finalidad prevista en la LOGJCC y en la jurisprudencia de este Organismo. En consecuencia, se insta a quienes comparezcan en las causas en aquella calidad proporcionen argumentos que amplíen el debate y provean a las autoridades judiciales de elementos para mejor resolver las causas concretas.

9. 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 **9-20-IN**.
- Notifíquese y archívese.

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

⁴⁴ CCE, sentencia 98-23-JH/23, 13 de diciembre de 2023, párr. 78.

⁴⁵ *Ibid.*, párr. 80.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 22 de mayo de 2025; sin contar con la presencia de los jueces constitucionales Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, por uso de licencias por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL