



CORTE
CONSTITUCIONAL

Quito, D. M., 26 de abril del 2012

SENTENCIA N.º 017-12-SIN-CC

CASO N.º 0033-10-IN

CORTE CONSTITUCIONAL PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

Jueza constitucional Ponente: Dra. Ruth Seni Pinoargote

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La presente acción pública de inconstitucionalidad es presentada por Raúl Enrique Salazar Herrera, ante la Corte Constitucional, para el período de transición, el 24 de junio del 2010 a las 16h18.

El secretario general, el 24 de junio del 2010, a las 17h55 certifica que en referencia a la acción de inconstitucionalidad N.º 0033-10-IN, no se ha presentado otra solicitud con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, mediante auto del 09 de agosto del 2010 a las 15h35, admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad propuesta, disponiendo que se corra traslado con el contenido de la demanda a los señores presidente constitucional de la república, presidente de la Asamblea Nacional y procurador general del Estado, a fin de que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma demandada en el término de quince días, requiriendo además que el presidente de la Asamblea Nacional, en igual término, remita a esta Corte el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a la norma impugnada; del mismo modo, se solicita al presidente de la república que remita en igual término los expedientes con los informes y demás documentos que sirvieron de base para ejercer su facultad colegislativa en la sanción de la Ley impugnada; se dispone además que

se ponga en conocimiento de la comunidad la existencia del proceso a través de la publicación de un resumen completo y fidedigno de la demanda en el Registro Oficial y el portal electrónico de la Corte Constitucional, y se proceda al sorteo correspondiente para la sustanciación de la presente acción.

En virtud del sorteo correspondiente y la normativa constitucional aplicable al caso, la Dra. Ruth Seni Pinoargote, jueza constitucional sustanciadora, avoca conocimiento de la presente acción pública de inconstitucionalidad, disponiendo que se incorporen al expediente las contestaciones de los funcionarios recurridos y se tome en cuenta los casilleros constitucionales señalados.

Detalle de la demanda

Acto normativo impugnado

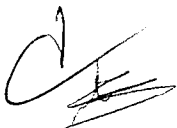
Raúl Enrique Salazar Herrera, fundamentado en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República, demanda ante la Corte Constitucional, para el período de transición, la declaratoria de inconstitucionalidad por el fondo y por la forma del “Título II, del Régimen de Residencia en la Provincia de Galápagos y sus artículos 24 al 31 de la Ley Orgánica de Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la Provincia de Galápagos” (LOREG), publicada mediante Ley 67, en el Registro Oficial N.º 278 del 18 de marzo de 1998.

Normas constitucionales que los accionantes estiman vulneradas

Las normas que se consideran vulneradas por las disposiciones impugnadas en su constitucionalidad, son: artículos 1, 3, 4, 6, 10, 11, 40, 61, 64, 66 y 424 de la Constitución de la República.

Argumentos con que se sustenta la inconstitucionalidad

Expresa que de la simple lectura de los artículos de la Constitución que invoca y comparados con la LOREG, se produce un galimatías jurídico, pero sobre todo se desconocen derechos constitucionales; esto se evidencia desde el mismo preámbulo de la Constitución. En base a este galimatías jurídico se ha desmembrado al país, formándose en la provincia de Galápagos un manifiesto de asociación ilícita de provecho, usufructo, beneficio e inventario para un reducido grupo de familias de Galápagos que manejan el sector turístico, en menoscabo de la mayoría de la población ecuatoriana.





Deja en claro que está de acuerdo con la protección del medio ambiente y la conservación de las áreas protegidas de Galápagos, como son el Parque Nacional Galápagos y la Reserva Marina de Galápagos y sus recursos naturales y su uso racional. No está de acuerdo con la discriminación de sus ciudadanos, inmisericorde en materia económica y de beneficio indefinido para el bolsillo de 50 familias desde el 18 de marzo de 1998.

Expresan que conforme el artículo 258 de la Constitución se limita los derechos de los ecuatorianos a una migración interna hacia las áreas protegidas de Galápagos, pero no discrimina el derecho al libre tránsito a los centros poblados de la Provincia. Asegura que la conservación de área no se impone con una Ley, sino que nace de la concienciación del pueblo que permita usufructuar equitativamente y de forma sustentable los recursos del medio en que viven; asimismo, la conservación no se afecta por el derecho de participación de sus habitantes en los procesos democráticos, como es elegir y ser elegidos; tampoco se ve afectado por el legítimo derecho que tienen los niños para ser registrados en el lugar de nacimiento o inscribirse en los centros de educación de la provincia. Hechos negativos a la conciencia nacional e internacional. Solicita que se declare la inconstitucionalidad por el fondo y la forma de las normas impugnadas.


Identificación de los demandados

Arquitecto Fernando Cordero Cueva, presidente de la Asamblea Nacional; economista Rafael Correa Delgado, presidente constitucional de la república, y doctor Diego García Carrión, procurador general del Estado.

Pretensión concreta

El accionante, fundamentado en lo dispuesto en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República, solicita que se declare la inconstitucionalidad por el fondo y por la forma de los artículos 24 al 31 del Título II, del Régimen de Residencia en la Provincia de Galápagos de la Ley de Régimen Orgánica de Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la Provincia de Galápagos (LOREG), publicada mediante Ley 67, en el Registro Oficial N.º 278 del 18 de marzo de 1998, por violatorio de los derechos constitucionales invocados.

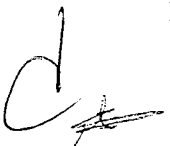
Contestación a la demanda

 El arquitecto Fernando Cordero Cueva, presidente de la Asamblea Nacional, dentro del término legal expone: La vigente Constitución, al igual que las constituciones de 1978 y 1998, establece en su artículo 258 el régimen especial y

la limitación del derecho de migración dentro de la provincia de Galápagos. Precisa que la misma Constitución, en sus artículos 71 al 74, consagra los derechos de la naturaleza, previniendo el respeto integral de su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales. Que el artículo 24 de la Ley Orgánica de Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la Provincia de Galápagos, LOREG, señala: "Art. 24.- Principio general.- Toda persona que ingrese o permanezca en la provincia de Galápagos deberá legalizar su situación migratoria de conformidad con esta Ley, su Reglamento General de Aplicación y el Reglamento Especial de la materia". Por su parte, el artículo 25 ibídem establece las categorías de residencia; esto es, permanentes, temporales, turistas y transeúntes; disposiciones que si bien nacieron al amparo de una Constitución anterior a la vigente, guardan plena armonía y concordancia con el bien protegido; es decir, limitan los derechos de la migración interna, trabajo o cualquier otra actividad pública o privada que pueda afectar al ambiente de la provincia de Galápagos. Por ello, la demanda planteada carece de sustento jurídico, en tanto no se atenta contra el territorio establecido en el preámbulo de la Constitución, el sistema de estado unitario, los derechos de los ecuatorianos, la igualdad, la movilidad o migración, pues Galápagos no se divide en centros poblados y áreas protegidas; la provincia en su integralidad está sujeta a protección, no por partes.

Menciona que el entonces Tribunal Constitucional, mediante fallo 186, publicado en el Registro Oficial N.º 423 del 01 de octubre del 2001, en el caso signado con el N.º 0235-2001-TC, resolvió desechar la demanda de inconstitucionalidad de la Ley Orgánica de Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la Provincia de Galápagos, particularmente respecto de sus artículos 24, 25 y 31. Es decir, ya existe un precedente jurisprudencial que es obligatorio. Alega la aplicación del principio de correspondencia y armonía. La Constitución, al ser un cuerpo jurídico integral, un todo orgánico, en la interpretación debe excluir cualquier interpretación que induzca a anular o privar de eficacia algunas de sus normas. Solicita que se deseche la demanda.

El doctor Alexis Mera Giler, secretario nacional jurídico y como tal abogado patrocinador del presidente de la república, contesta a la demanda en los siguientes términos: Según el actor, las normas previstas en el Título III de la Ley Orgánica de Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la Provincia de Galápagos LOREG, de manera general contradicen las garantías constitucionales consagradas en los artículos 1, 3, 4, 6, 11, 61, 64, 66 y 424 de la Carta Fundamental que contienen principios constitucionales que, a su entender particular, han sido soslayados. Sin embargo, pasa por alto que dichas normas tienen por objeto proteger el patrimonio natural de Galápagos, finalidad que guarda consonancia con los derechos de la naturaleza y de las personas a vivir en





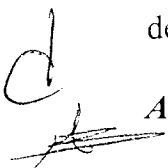
un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Asegura que los derechos deben ejercerse integralmente, de forma que se ajusten y articulen a los demás principios constitucionales, caso contrario, se ocasionaría un caos, si para precautelar garantías supremas no se restringen ciertos derechos, especialmente en casos excepcionales como el presente. Subraya, que las disposiciones legales impugnadas de ninguna manera irrespetan el principio de unidad territorial del Estado, así como tampoco atentan contra su patrimonio, puesto que lo que hacen es, por el contrario, fortalecer su carácter unitario, materializando una administración descentralizada a través de un régimen especial para la provincia de Galápagos previsto en el artículo 258 de la Constitución, forma administrativa que operativiza precisamente los deberes del Estado contenido en los numerales 3, 5, 6 y 7 del artículo 3 ibídem, que según el accionante, es irrespetado por la LOREG. De igual forma, en lo que se refiere al supuesto irrespeto del artículo 4 de la Constitución, la creación de un régimen especial cuya finalidad es establecer los parámetros idóneos para que tanto la planificación, como el desarrollo de dicha provincia, se realicen con estricto apego a los principios de conservación y preservación del patrimonio natural perteneciente al Estado, no puede entenderse como lo hace el demandante, como un mecanismo de división geográfica e histórica del país, ni de ninguna de sus dimensiones, sean estas naturales, sociales o culturales, ya que lo que hace es fortalecer la unidad en la diversidad, garantizando la permanencia en el tiempo de tan valioso patrimonio. No es como hace parecer el accionante, es decir, como una circunstancia de discriminación en el goce de derechos fundamentales, ni tampoco implica el ejercicio de privilegios sustentado en razones étnicas, clasistas o de cualquier naturaleza social y cultural; el hecho de que existan distintas categorías para identificar a las personas que habitan, visitan o transitan en el archipiélago, así como el ejercicio de sus derechos, está plenamente sustentado en la misma norma suprema, cuyo inciso cuarto del artículo 258 ordena que a efectos de proteger el ambiente, se restrinjan los derechos de migración interna, trabajo o cualquier otra actividad pública al interior del archipiélago.

Asegura que las categorías migratorias creadas por el Título II de la Ley Orgánica de Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la Provincia de Galápagos, no atentan contra los derechos de movilidad humana, puesto que la única forma de cumplir con lo dispuesto en el citado artículo 258, es precisamente identificando las distintas clases de grupos humanos que acceden al territorio insular a efecto de normar las actividades económicas, laborales y comerciales que se realizan en su interior, y de este modo evitar la superpoblación o un desordenado desarrollo de actividades de este tipo que atentan contra el medio ambiente.

Destaca el hecho que desde que tuvo lugar la declaratoria de Galápagos como Patrimonio Cultural de la Humanidad y fue incluida en la lista de Reserva de Biósfera por su singular valor científico y educativo, el Estado ecuatoriano adquirió el compromiso ante las naciones del mundo para preservar a perpetuidad el archipiélago, responsabilidad que solamente puede llevarse adelante con las políticas públicas que impidan la sobre explotación de recursos y garanticen la conservación sustentable. Solicita que se deseche la demanda de inconstitucionalidad.

El director nacional de patrocinio y como tal, delegado del procurador general del Estado, en su contestación manifiesta: El artículo 258 de la Constitución establece que 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 determina la ley. El inciso tercero del mencionado artículo determina 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 el ambiente, y el numeral 2 del artículo 395 de la Constitución establece que las políticas de gestión ambiental se aplicarán de manera transversal y serán de obligatorio cumplimiento por parte del Estado en todos sus niveles y por todas las personas naturales o jurídicas en el territorio nacional.

Al ser política del Estado el proteger y conservar los ecosistemas, la conservación del patrimonio nacional de las áreas naturales, la conservación y desarrollo sustentable de la provincia de Galápagos y el área que constituye la reserva marítima de Galápagos, lo que se ha hecho es anteponer el interés general al interés particular. La regulación jurídica especial está condicionada por la noción del desarrollo sustentable. En virtud del principio de la conservación del entorno y de la racional explotación económica se definen normativas especiales sobre el uso, libre tránsito y residencia. Estas regulaciones específicas implican razonables restricciones a las libertades de residencia y libre tránsito y de derechos que podrían ejercerse normalmente en los bienes nacionales de uso público. Estas restricciones más severas indudablemente se traducen en un régimen jurídico particular. Por tanto, no existe violación alguna que provenga de la Ley Orgánica de Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la Provincia de Galápagos, toda vez que sus disposiciones se motivan en la conservación del medio ambiente, la naturaleza, el ecosistema, y el desarrollo sustentable de la provincia de Galápagos. Solicita que se deseche la demanda.

d


Amicus curiae



Fabián Ricardo Zapata Erazo, en su calidad de presidente del Consejo de Gobierno del Régimen Especial de la provincia de Galápagos, en lo principal manifiesta: En su tiempo, el artículo 154 de la Constitución del año 1996, los artículos 238 y 239 de la Constitución de 1998, y los artículos 242 y 258 de la Constitución actual, fundamentan exclusivamente un sistema de residencia en la provincia de Galápagos y limitan la migración interna, no exclusivamente a las áreas protegidas, sino a la integralidad de las islas, porque de otro modo se desbarataría todo el sistema nacional de áreas protegidas que, por disposición constitucional, el Estado está obligado a proteger. En definitiva, tanto la norma contenida en el artículo 242, en concordancia con el 258 de la Constitución son suficientemente claros: La provincia de Galápagos goza de un régimen especial y dentro de este se podrán limitar los derechos de migración interna, trabajo o cualquier otra actividad pública o privada que pueda afectar el ambiente. Pide que se deseche la demanda.

Marcela Aguiñaga Vallejo, en su calidad de ministra del Ambiente, comparece y en lo principal dice: El Ministerio del Ambiente, tal y como se desprende del artículo 13 de la Ley Orgánica de Régimen Especial por la Conservación y Desarrollo Sustentable de la provincia de Galápagos, es parte integrante de la autoridad interinstitucional de Manejo y Administración de la provincia de Galápagos, en concordancia con lo establecido en el artículo 46 ibídem, que establece que al Ministerio del Ambiente le corresponde autorizar, controlar y supervisar el uso turístico de las áreas protegidas de la provincia de Galápagos a través de la Dirección del Parque Nacional de Galápagos; y además, siendo parte integrante del Consejo del ex Ingala (actual Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos) tal como se desprende del artículo 5 del referido cuerpo legal, organismo que ejerce el control de residencia dentro de la provincia de Galápagos, según se desprende del artículo 24 de la referida norma. Solicita en virtud de lo establecido en el artículo 12 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional se considere su intervención en calidad de tercero coadyuvante por el interés directo en el mantenimiento de los artículos recurridos.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

La Corte Constitucional, para el período de transición, es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones públicas de inconstitucionalidad por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por

órganos y autoridades del Estado, en virtud de lo establecido en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución vigente y el artículo 75, numeral 1, literal **d** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el artículo 54 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Determinación de los problemas jurídicos a resolverse

Previo a efectuar el examen de constitucionalidad de las normas acusadas, la Corte Constitucional, para el período de transición, estima necesario sistematizar los argumentos planteados en el caso a partir de los siguientes problemas jurídicos: a) Sentido y alcance del control constitucional por el fondo y por la forma; b) Los actos normativos contenidos en una Ley, al ser anteriores a la Constitución ¿necesariamente son inconstitucionales?; c) ¿Cabe la aplicación del precedente constitucional respecto de una norma calificada como constitucional a la luz y vigencia de una anterior Constitución?, y d) ¿El régimen especial atribuido por la Constitución a la provincia de Galápagos, legitima la restricción de derechos y libertades de las personas?

Consideraciones sobre los problemas jurídicos identificados

El artículo 436 de la Constitución de la República establece:

“Art. 436.- La Corte Constitucional ejercerá, además de lo que le confiera la ley, las siguientes atribuciones:

2.- Conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto normativo impugnado”.

De la norma constitucional transcrita se infiere, sin duda alguna, que la acción pública de inconstitucionalidad puede ser impugnada por la forma o por el fondo, o por ambas a la vez.

En la especie, es evidente que el demandante ha activado la acción pública de inconstitucionalidad por la forma y el fondo de los artículos 24 al 31 de la Ley de Régimen Especial de Galápagos, por contravenir supuestamente los artículos 1, 3, 4, 6, 10, 11, 40, 61, 64, 66, 258 numeral 4 y 424 de la Constitución de la República.

 Por su parte, el artículo 439 de la Constitución de la República señala:

“Art. 439.- Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente”.



La disposición transcrita, que contiene una amplísima garantía para el ejercicio de la acción constitucional, no contiene restricción de ninguna naturaleza; esto es que para impugnar un acto normativo de carácter general, mediante la acción pública de inconstitucionalidad, quien comparece no tiene la obligación de justificar calidad alguna para activarla.

Así, entonces, oponer medio de defensa relacionado con el tema de la legitimación activa resulta totalmente irrelevante; por otro lado, respecto a las normas legales que se impugnan, es evidente que son actos normativos de efectos generales, *erga omnes*.

a) Sentido y alcance del control constitucional abstracto por el fondo y por la forma.

El accionante demanda la inconstitucionalidad por la forma y el fondo de del Título II, del Régimen de Residencia en la provincia de Galápagos y sus artículos 24 al 31 de la Ley Orgánica de Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la Provincia de Galápagos, por contravenir supuestamente los artículos 1, 3, 4, 6, 10, 11, 40, 61, 64, 66 y 424 de la Constitución de la República.

En líneas generales, el control de constitucionalidad abstracto es aquella competencia que tiene la Corte para establecer si una determinada ley es compatible o no con la Constitución. Tal control puede adoptar en esencia dos análisis: Uno de forma y otro de fondo o material. El control constitucional de forma examina si el acto normativo impugnado adolece de vicios de procedimiento en su proceso de formación, conforme lo determina el texto constitucional; este control permite establecer en definitiva si la ley se ajusta al procedimiento legislativo establecido en la Constitución. El análisis de fondo o material, analiza el acto normativo impugnado en función de posibles regulaciones contrarias a las normas y derechos singularizados en la Constitución.


 Por la forma.- El actor demanda la inconstitucionalidad por la forma de los artículos impugnados, sin embargo, lo hace sin la debida explicación, es decir, sin detallar el modo como estaría ocurriendo tal vulneración; al respecto, cabe precisar que la Corte Constitucional exige un mínimo de demostración argumentativa con el objetivo de evitar resolver sobre aspectos vagos, dispersos

y abstractos, que impiden el desarrollo del pensamiento jurídico de la Corte Constitucional hacia los casos futuros y con efectos de generalidad. En definitiva, el pedido de inconstitucionalidad por la forma, así planteada, nos releva de un pronunciamiento al respecto.

Por el fondo.- Demanda la inconstitucionalidad de los artículos 24 al 31 de la Ley de Régimen Especial de Galápagos por contravenir supuestamente los artículos 1, 3, 4, 6, 10, 11, 40, 61, 64, 66, 258 numeral 4 y 424 de la Constitución de la República, lo que en definitiva constituye materia de análisis.

b) Los actos normativos contenidos en una Ley, al ser anteriores a la Constitución ¿necesariamente son inconstitucionales?

La Corte Constitucional, mediante sentencia interpretativa N.º 001-08-SI-CC, publicada en el Suplemento del Registro Oficial N.º 479 del 2 de diciembre del 2008, textualmente señaló:

“A la luz de la disposición derogatoria de la Constitución, en un contexto de mutación constitucional como el que vive el Ecuador, la vigencia de la nueva Carta, no puede implicar la desinstitucionalización del país, es por ello, que en aplicación de los principios de conservación del derecho y armonización constitucional, todas las normas preconstitucionales que no sean contrarias al texto de la Constitución, mantienen su vigencia, mientras no sean reemplazadas por una nueva legislación post – constitucional (...).”

Este pronunciamiento de la Corte Constitucional cobra particular importancia, en razón de que las normas legales comprendidas en el Título II del Régimen de Residencia en la provincia de Galápagos, artículos 24 al 31 de la Ley Orgánica de Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la Provincia de Galápagos LOREG, publicada en el Registro Oficial N.º 278 del 18 de marzo de 1998, son preconstitucionales, en tanto fueron expedidas a la luz y vigencia de la **Constitución de 1978**, codificada en el año de 1996, cuyo artículo 154 establecía:

“Art. 154.- Los consejos provinciales y los concejos municipales podrán asociarse para alcanzar sus objetivos comunes. La Ley regulará el régimen de los distritos metropolitanos. **La provincia de Galápagos tendrá un régimen especial; para su protección podrán restringirse los derechos de libre residencia, propiedad y comercio**”.





Posteriormente, la Constitución Política de 1998, publicada en el Registro Oficial N.º 1 del 11 de agosto de 1998, amplió el régimen especial de la provincia de Galápagos en sus artículos 238 y 239, al establecer:

“Art. 238.- Existirán regímenes especiales de administración territorial por consideraciones demográficas y ambientales. Para las áreas sujetas a régimen especial, **podrán limitarse dentro de ellas los derechos de migración interna, trabajo o cualquier otra actividad que pueda afectar el medio ambiente. La Ley normará cada régimen especial (...)**”.

Por su parte, el artículo 239 señalaba:


“La provincia de Galápagos tendrá un régimen especial.

El Instituto Nacional Galápagos o el que haga sus veces, realizará la planificación provincial, aprobará los presupuestos de las entidades del régimen seccional dependiente y autónomo y controlará su ejecución. Lo dirigirá un consejo integrado por el gobernador, quien lo presidirá; los alcaldes, el prefecto provincial, representantes de las áreas científicas y técnicas, y otras personas e instituciones que establezca la ley.

La planificación provincial realizada por el Instituto Nacional Galápagos, que contará con asistencia técnica y científica y con la participación de las entidades del régimen seccional dependiente y autónomo, será única y obligatoria”

Cabe recordar que la Ley Orgánica de Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la provincia de Galápagos fue materia de impugnación parcial ante el entonces Tribunal Constitucional, el cual, mediante resolución N.º 186 publicada en el Registro Oficial N.º 423 del 1 de octubre del 2001, dentro de la causa signada con el N.º 025-2001-TC, resolvió desechar la demanda de inconstitucionalidad planteada; es decir, las normas de la Ley en referencia ya fueron examinadas en su constitucionalidad.

Por último, la Constitución de la República, aprobada mediante referéndum, y publicada en el Registro Oficial N.º 449 de 20 de octubre de 2008, del mismo modo, recoge en su artículo 258 el régimen especial y la limitación del derecho de migración para la provincia de Galápagos en los siguientes términos:


“Art. 258.- **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 el ambiente. En materia de ordenamiento territorial, el Consejo de Gobierno dictará las políticas en coordinación con los municipios y justas parroquiales, quienes las ejecutarán (...).

Es más, la referida Constitución de la República incorpora en su texto, esto es, en sus artículos 71 a 74, los “derechos de la naturaleza”; es decir, la facultad que tiene toda persona a exigir de la autoridad el cumplimiento de los derechos de la naturaleza, así como la obligación del Estado de incentivar y promover el respeto a todos los elementos que forman parte de un ecosistema, y el derecho a que se la respete en su integralidad.

Por lo señalado, es evidente que la normativa materia de impugnación, no obstante ser anterior a la Constitución del 2008, no solo que guardó conformidad con las normas supremas vigentes a la época, hecho que fue convalidado por el entonces Tribunal Constitucional (Resolución N.º 0025-2001-TC), sino y especialmente con la actual, cuyo artículo 258, como se desprende de su contenido, repite el régimen especial para la provincia de Galápagos, cuyo objetivo principal es preservar el valor natural, científico y educativo a perpetuidad de las Islas; y con mayor razón, si consideramos que la actual Constitución tiene los mayores estándares de protección ambiental (derechos de la naturaleza) respecto del derecho comparado, que el Estado está obligado a proteger y garantizar.

En suma, los actos normativos contenidos en la Ley de Régimen Especial de Galápagos, no obstante ser anteriores a la actual Constitución, no son inconstitucionales y por lo tanto, en virtud de los principios de conservación del derecho y armonización constitucional, debe mantener su vigencia en espera de una nueva legislación postconstitucional, tal como lo expresó esta Corte Constitucional mediante sentencia interpretativa N.º 001-08-SI-CC, publicada en el Suplemento del Registro Oficial N.º 479 del 2 de diciembre del 2008, invocada por las partes.

c) ¿Cabe la aplicación del precedente constitucional respecto de una norma calificada como constitucional a la luz y vigencia de una anterior Constitución?

Como se mencionó en los párrafos que preceden, el entonces Tribunal Constitucional, mediante fallo N.º 186, publicado en el Registro Oficial N.º 423 del 1 de octubre del 2001, caso signado con el N.º 025-2001-TC, resolvió



desechar la demanda de inconstitucionalidad parcial de la Ley Orgánica de Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la provincia de Galápagos.

En efecto, revisado el expediente en mención, en su parte pertinente se señaló:

“En lo que atañe a los artículos 24, 25 y 31 de la Ley Galápagos, disponen en su orden, que toda persona que ingrese o permanezca en la provincia de Galápagos deberá legalizar su situación migratoria de conformidad con esta ley, establece tres categorías de residencia, y requisitos que deben reunir los turistas o transeúntes que viajen a Galápagos; disposiciones que a decir del demandante están en contradicción con el artículo 6, inciso 2 de la Constitución, que establece que los ecuatorianos lo son por nacimiento o naturalización, con el artículo 23 numeral 13 ibídem, que reconoce el derecho a transitar libremente por el territorio nacional y a escoger su residencia; y con los numerales 7 y 8 del artículo 23 ibídem, que se refieren al derecho a disponer de bienes y servicios públicos y privados de óptima calidad y a elegirlos con libertad y el derecho a la honra, la buena reputación y a la intimidad personal y familiar; al respecto, cabe señalar que el primer artículo invocado nada tiene que ver con el asunto materia de la demanda, en cuanto a los otros restantes hay que puntualizar que el artículo 238 de la Carta Fundamental preceptúa: “Existirán regímenes especiales de administración territorial por consideraciones demográficas y ambientales. Para la protección de las áreas sujetas a régimen especial, podrán limitarse dentro de ellas los derechos de migración interna, trabajo o cualquier otra actividad que pueda afectar el medio ambiente. La ley formará cada régimen especial. Los residentes del área respectiva, afectados por la limitación de los derechos constitucionales, serán recompensados mediante el acceso preferente al beneficio de los recursos naturales disponibles y a la conformación de asociaciones que aseguren el patrimonio y bienestar familiar. En lo demás, cada sector regirá de acuerdo con lo que establece la Constitución y la ley”.

«Que si bien, el artículo 23 ibídem, consagra derechos civiles para todos los ecuatorianos, es la propia Carta Política la que establece restricciones o limitaciones, dado el carácter frágil de esta área natural protegida no solo por la conciencia nacional sino internacional. Bien cabe puntualizar que las nuevas corrientes constitucionales han incorporado en la legislación interna de los países el concepto de la igualdad ligado a la idea de la razonabilidad, por lo que la determinación de si una desigualdad es o no razonable, ha dejado de ser formal y tomado una valoración sustantiva, el legislador debe estimar las distintas particularidades y dotar de ciertos instrumentos y garantías, a quienes se encuentran en condiciones de desventaja o no tienen suficientes mecanismos de autodefensa. En este sentido, ya la anterior Constitución estipuló en el artículo

154, que la provincia de Galápagos tenía un régimen especial y para su protección debía restringir los derechos de libre residencia, propiedad y comercio, y el artículo 22 *ibídem*, contemplaba el derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación, y disponía: “Es deber del Estado velar para que este derecho no se vea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza. La Ley establece las restricciones al ejercicio de determinados derechos y libertades, para proteger el medio ambiente” Esta normativa la confirmó y reforzó el constituyente de 1998»^[1].

Según el Protocolo para la Elaboración de Precedentes Constitucionales, a propósito de su naturaleza, “el precedente constitucional es la parte de una sentencia constitucional (*ratio* construida a partir del pensamiento jurídico anterior a la Corte) que contiene el conjunto de parámetros de interpretación de la Constitución fijados por el Pleno de la Corte Constitucional y que tiene efectos obligatorios o vinculantes respecto de las garantías jurisdiccionales y demás competencias de la Corte cuando se refiere a la protección o desarrollo de derechos específicos de la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos, con prescindencia del caso concreto de violación de derechos, pero sin perjuicio de fallar respecto de aquel”^[2].


El precedente, de manera general, es obligatorio y tiene efectos generales; sin embargo y eventualmente, la Corte podría modificarlo si verifica situaciones que ameriten el cambio a partir de un caso en concreto, de manera argumentada, garantizando la progresividad y la vigencia del Estado constitucional de derechos y justicia.

El pensamiento jurídico de la Corte es de dos clases: De origen y derivado. De origen cuando se construye *ex novo*, es decir, sin que existan precedentes anteriores; y derivado, cuando toma precedentes anteriores para construirse, modificarse o mantenerse.

Por las consideraciones anteriormente señaladas, es evidente que existe un precedente constitucional, de carácter derivado que debe mantenerse, no solo porque en el caso N.º 0025-2001-TC, el entonces Tribunal Constitucional resolvió desechar la demanda de inconstitucionalidad parcial presentada respecto de la Ley Orgánica de Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la provincia de Galápagos, sino y especialmente, porque a la fecha no ha variado el pensamiento jurídico de esta Corte respecto de lo resuelto por el

[1] Resolución No. 186, publicada en el Registro Oficial No. 423, de 01 de octubre de 2001. Causa No. 0025-2001-TC.

[2] Nuevo Orden Jurídico y Constitucional para el Ecuador del Siglo XXI. Protocolo para la Elaboración de Precedentes Constitucionales PCO. Art. 1. Pág. 361.





entonces Tribunal Constitucional, particularmente en lo relacionado con sus artículos 24 a 31 relativos al Régimen de Residencia, esto es, la obligación de toda persona a legalizar su situación migratoria, su modo de residencia, regularizar sus actividades laborales y productivas, entre otras, medidas que no tienen otra finalidad que no sea la de prevención del ecosistema de las Islas, mismas que a través de esta acción de inconstitucionalidad constituyen nuevamente materia de impugnación.

Tal posición que la Corte está obligada a mantener, cobra mayor relevancia si consideramos que la Constitución de la República del 2008 establece un capítulo inherente a los “derechos de la naturaleza” que el Estado está obligado a promover y garantizar; responsabilidad que en el caso de las Islas, no solo involucra el ámbito nacional, sino también el internacional. Recordemos que las Islas Galápagos han sido reconocidas por la UNESCO en el año 2007, como Patrimonio Natural de la Humanidad con todas las connotaciones que ello implica; de ahí la doble responsabilidad del Estado de proteger la integridad y biodiversidad de su ecosistema.

En definitiva, como se desprende del análisis, siempre que no cambie el pensamiento jurídico de la Corte Constitucional respecto de una materia en concreto, sí cabe la aplicación del precedente constitucional relacionada con normas calificadas como constitucionales a la luz y vigencia de una anterior Constitución.

d) El régimen especial atribuido por la Constitución a la provincia de Galápagos, ¿legítima la restricción de derechos y libertades de las personas?

Según el recurrente, el régimen especial atribuido por la Constitución a la provincia de Galápagos constituye un verdadero galimatías jurídico, en tanto desconocen derechos, libertades y oportunidades de los ecuatorianos residentes de las Islas.

Corresponde el siguiente análisis: Es evidente que el Régimen Especial atribuido por las constituciones de 1978, 1998 y actual Constitución de la República, a la provincia de Galápagos, limitan el ejercicio de derechos, libertades y oportunidades de sus pobladores, lo cual, en principio, exigiría un ejercicio de ponderación por la aparente contradicción normativa, que según el actor es “un galimatías jurídico”; sin embargo, debemos ser claros en señalar que el ejercicio de ponderación, como método extraordinario de interpretación de la Constitución para dilucidar las antinomias, opera cuando existe conflictividad entre normas y principios constitucionales, situación que la Corte Constitucional no observa en el presente caso, pues es la misma Constitución, a través de su artículo 258, que

ordena la limitación de los derechos de migración interna, trabajo o cualquier otra actividad pública o privada que pueda afectar el medio ambiente y el ecosistema de las Islas, sin que esto signifique que el Ecuador renuncie a su condición de Estado constitucional de justicia y de derechos.

La existencia de un régimen de gobierno especial en la provincia de Galápagos no es una necesidad de reciente data; por el contrario, se remonta a la Constitución Política de 1878, cuyo artículo 106 ya disponía: “(...) el Archipiélago de Galápagos, y, en general, todos los lugares que, por su aislamiento y distancia no pueden ser gobernados por leyes comunes, serán recogidos por leyes especiales”, particularidad que fue repitiéndose a través de las diferentes constituciones que ha tenido el Ecuador hasta nuestros días, en que las constituciones de 1978, 1998 y actual Constitución de la República establecen el Régimen Especial de las Islas con las características ya señaladas.

Hay que destacar que el régimen jurídico administrativo de la provincia de Galápagos no es único en el concierto de los Estados, existen otros que han establecido las mismas limitaciones a la migración interna, circulación y residencia en áreas específicas como es el caso del Archipiélago de San Andrés en Colombia, la Isla de Pascua en Chile, los archipiélagos de Azores y de Madeira en Portugal, por citar algunos. Es más, es el Ecuador, a través del entonces INGALA, hoy Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos, que asesoró a una Comisión del Gobierno de Chile, en el proceso para implementar la Declaratoria de Territorio Especial a la Isla de Pascua y el Archipiélago Juan Fernández, a partir de la Constitución.

Además, debemos tener presente que las Islas Galápagos o Archipiélago de Colón fue declarado por la UNESCO como Patrimonio Natural de la Humanidad en 1979, y seis años más tarde como reserva de Biósfera, lo cual es el resultado de un creciente interés internacional por el Archipiélago. En el año 2007, la UNESCO declaró a la Islas como Patrimonio de la Humanidad en riesgo Medio Ambiental, y estuvo incluida en dicha lista hasta el año 2010.^[3]

Todas estas particularidades son de gran valor, ya que justifican la implementación del Régimen Especial de la provincia de Galápagos. Por lo tanto, en aplicación de los principios de supremacía de la Constitución, aplicación directa de la Constitución, y el de obligatoriedad del precedente constitucional, el Título II, atinente al Régimen de Residencia en la provincia de Galápagos, artículos 24 a 31 de la Ley Orgánica de Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la Provincia de Galápagos, se encuentra plenamente

^[3] http://es.wikipedia.org/wiki/Islas_Gal%C3%A1pagos. Islas Galápagos, Wikipedia la Enciclopedia Libre. 08-02-12.



legitimado, no vulnera los derechos, libertades y oportunidades invocadas por el accionante y, por consiguiente, no adolece de inconstitucionalidad alguna que declarar.

Conclusión

Como se puede observar del análisis, la demanda planteada por Raúl Enrique Salazar Herrera carece de sustento constitucional, no atenta contra la unidad del Estado ecuatoriano, ni los derechos, libertades y oportunidades de los ciudadanos; ni tampoco en contra del principio de igualdad ante la ley, ni la movilidad o migración, que como se ha analizado, los límites nacen de la propia Constitución, debiendo dejar en claro que las Islas Galápagos deben ser protegidas en su integridad, por lo tanto, no existe una división entre centros poblados y áreas protegidas.

Por el contrario, las normas que se impugnan y tienen relación con el “Régimen de Residencia” en la provincia de Galápagos, tienen por objeto proteger el entorno natural de las Islas, finalidad que guarda consonancia con los derechos de la naturaleza y de las personas a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, materializan una administración descentralizada mediante la implementación de un régimen especial necesario para la conservación y preservación de este patrimonio natural.

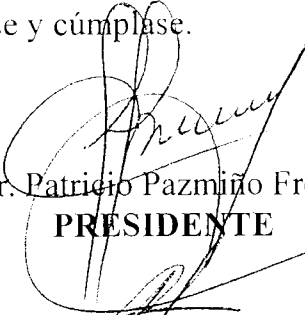
Tampoco se vulnera lo establecido en los artículos 6, 10 y 11 de la Constitución, en razón de que no se da lugar, como pretende hacer parecer el demandante, a circunstancias de discriminación en el ejercicio de los derechos; tampoco implica establecer privilegios sustentados en razones étnicas, clasistas o de cualquier otra naturaleza social o cultural. La existencia de categorías para identificar a las personas que habitan, visitan o transitan las Islas, así como el ejercicio de sus derechos, se encuentra sustentada en la misma Constitución, cuyo inciso cuarto del artículo 258, ordena que con el propósito de garantizar el medio ambiente en las Islas, se restrinjan derechos de migración interna, trabajo o cualquier otra actividad pública.

III. 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, para el período de transición, en ejercicio de sus atribuciones, expide la siguiente:


SENTENCIA


1. Negar la demanda de acción pública de inconstitucionalidad formulada.
2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.


Dr. Patricio Pazmiño Freire
PRESIDENTE


Dra. Marcia Ramos Benalcázar
SECRETARIA GENERAL

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, con nueve votos de los doctores: Roberto Bhrunis Lemarie, Patricio Herrera Betancourt, Alfonso Luz Yunes, Hernando Morales Vinueza, Ruth Seni Pinoargote, Nina Pacari Vega, Manuel Viteri Olvera, Edgar Zárate Zárate y Patricio Pazmiño Freire, en sesión extraordinaria del veintiséis de abril del dos mil doce. Lo certifico.


Dra. Marcia Ramos Benalcázar
SECRETARIA GENERAL

MRB/ms/cc




CORTE
CONSTITUCIONAL

CAUSA 0033-10-IN

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue suscrita por el doctor Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día lunes once de junio de dos mil doce.- Lo certifico.


Dra. Marcia Ramos Benalcázar
SECRETARIA GENERAL

MRB/lcca