

**UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL**

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y  
POLÍTICAS**

**CARRERA DE DERECHO**

**TEMA:**

**Propuesta de procedimiento administrativo sancionador abreviado para  
infracciones de carácter migratorio en la provincia de Galápagos**

**AUTORES:**

Ramos Molina, Favio Josué

Ramos Molina, Franco Benjamín

**Trabajo de titulación previo a la obtención del título de  
Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador**

**TUTOR:**

Compte Guerrero, Rafael Enrique

**Guayaquil, Ecuador**

**28 de agosto de 2019**



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y  
POLÍTICAS  
CARRERA DE DERECHO**

**CERTIFICACIÓN**

Certificamos que el presente trabajo de titulación fue realizado en su totalidad por **Ramos Molina, Favio Josué y Ramos Molina, Franco Benjamín**, como requerimiento para la obtención del título de **Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador**.

**TUTOR (A)**

f. \_\_\_\_\_

**Compte Guerrero, Rafael Enrique**

**DIRECTOR DE LA CARRERA**

f. \_\_\_\_\_

**Lynch Fernández, María Isabel**

**Guayaquil, a los 28 días del mes de agosto del año 2019**



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y  
POLÍTICAS  
CARRERA DE DERECHO**

**DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD**

Nosotros, **Ramos Molina, Favio Josué y Ramos Molina, Franco Benjamín**

**DECLARAMOS QUE:**

El Trabajo de Titulación, **Propuesta de procedimiento administrativo sancionador abreviado para infracciones de carácter migratorio en la provincia de Galápagos** previo a la obtención del título de **Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador**, ha sido desarrollado respetando derechos intelectuales de terceros conforme las citas que constan en el documento, cuyas fuentes se incorporan en las referencias o bibliografías. Consecuentemente este trabajo es de nuestra total autoría.

En virtud de esta declaración, nos responsabilizamos del contenido, veracidad y alcance del Trabajo de Titulación referido.

**Guayaquil, a los 28 días del mes de agosto del año 2019**

**LOS AUTORES**

f. \_\_\_\_\_

**Ramos Molina, Favio Josué**

f. \_\_\_\_\_

**Ramos Molina, Franco Benjamín**



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y  
POLÍTICAS  
CARRERA DE DERECHO**

## **AUTORIZACIÓN**

Nosotros, **Ramos Molina, Favio Josué y Ramos Molina, Franco  
Benjamín**

Autorizamos a la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil a la **publicación** en la biblioteca de la institución del Trabajo de Titulación, **Propuesta de procedimiento administrativo sancionador abreviado para infracciones de carácter migratorio en la provincia de Galápagos**, cuyo contenido, ideas y criterios son de nuestra exclusiva responsabilidad y total autoría.

**Guayaquil, a los 28 días del mes de agosto del año 2019**

### **LOS AUTORES**

f. \_\_\_\_\_  
**Ramos Molina, Franco Benjamín**

f. \_\_\_\_\_  
**Ramos Molina, Favio Josué**

## REPORTE DE URKUND

The screenshot shows the Urkund report interface. On the left, document details are listed: 'documento' is 'TT Favio Ramos.docx (D55066187)', 'enviado' is '2019-08-27 20:36 (-05: 00)', 'Enviado por' is 'rafael.compte@cu.ucsg.edu.ec', 'receptor' is 'rafael.compte.ucsg@analysis.orkund.com', and 'mensaje' is 'TT Favio Ramos Ver el mensaje completo'. Below this, a yellow box highlights '1%' and states that approximately 11 pages of text from the document also appear in 2 sources. On the right, the 'bibliografía' tab is active, showing a table with columns for 'clasificación' and 'Ruta / nombre de archivo'. Two sources are listed: one from 'https://www.elaw.org/content/ecua...' and another from 'https://doi.org/10.22185/24487147.2...'. Below the table are sections for 'Fuentes alternativas' and 'Fuentes no utilizadas'. At the bottom, a toolbar contains icons for various actions like 'reajustar', 'exportación', and 'enviar'.

f. \_\_\_\_\_

**Compte Guerrero, Rafael Enrique**  
**Docente Tutor**

f. \_\_\_\_\_

**Ramos Molina, Favio Josué**  
**Autor**

f. \_\_\_\_\_

**Ramos Molina, Franco Benjamín**  
**Auto**



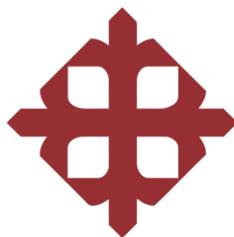
**UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL  
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS  
CARRERA DE DERECHO**

**TRIBUNAL DE SUSTENTACIÓN**

f. \_\_\_\_\_  
**JOSÉ MIGUEL GARCÍA BAQUERIZO**  
DECANO

f. \_\_\_\_\_  
**LUIS EDUARDO FRANCO MENDOZA**  
COORDINADOR DEL ÁREA

f. \_\_\_\_\_  
**JOSÉ MIGUEL GARCÍA AUZ**  
OPONENTE



**UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL  
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS  
CARRERA DE DERECHO**

**Facultad: Jurisprudencia**

**Carrera: Derecho**

**Periodo: UTE A-2019**

**Fecha: 28 de agosto de 2019**

**ACTA DE INFORME PARCIAL**

El abajo firmante, docente tutor del Trabajo de Titulación denominado **“Propuesta de procedimiento administrativo sancionador abreviado para infracciones de carácter migratorio en la provincia de Galápagos”** de sanción a personas en situación irregular elaborado por los estudiantes **Ramos Molina, Favio Josué y Ramos Molina, Franco Benjamín**, certifica que durante el proceso de acompañamiento dichos estudiantes han obtenido la calificación de **10/10 (DIEZ SOBRE DIEZ)**, lo cual los califica como **APTOS PARA LA SUSTENTACIÓN**

f. \_\_\_\_\_

**Compte Guerrero, Rafael Enrique**

**Docente Tutor**

# ÍNDICE

Capítulo I.....	2
Antecedentes históricos y jurídicos.....	2
Definiciones que contextualizan el tema.....	7
Causas del crecimiento poblacional.....	9
Conclusión parcial.....	10
Capítulo II.....	11
Revisión histórica y análisis del procedimiento para sanción a personas en situación irregular en Galápagos.....	11
Justificación.....	14
Análisis de las alternativas que se han planteado al sistema migratorio.....	15
Eliminación del control migratorio.....	15
Prisión preventiva como forma de asegurar el cumplimiento de la sanción.....	16
Implementación de un procedimiento especial abreviado para resolver las infracciones migratorias.....	17
Propuesta de inclusión en la LOREG de un procedimiento administrativo sancionador migratorio abreviado.....	18
Conclusiones.....	21
Recomendaciones.....	21
Referencias.....	22

## **RESUMEN**

Las islas Galápagos son un patrimonio natural de la humanidad, y como tal es un tema de prioridad nacional su conservación. Con este objetivo existe normativa de rango constitucional, como el artículo 258 de la Constitución de la República del Ecuador que permite la restricción de ciertos derechos, como el de libre tránsito y migración, cuyo ejercicio pueda afectar de manera negativa al ambiente. A su vez, la Ley Orgánica del Régimen Especial de Galápagos y su reglamento, controlan la migración hacia las islas Galápagos, sin embargo, es evidente que la misma no está cumpliendo con sus objetivos de controlar la migración interna que se da hacia la provincia al no poder expulsar de manera eficiente a las personas en situación irregular. Para evitar mayores afectaciones al frágil ecosistema insular resulta imperativo plantear un procedimiento administrativo sancionador abreviado, especial para las infracciones migratorias en las islas Galápagos, para que se puedan ejecutar las sanciones correspondientes, y solucionar el problema migratorio.

**Palabras Claves: Gobierno de Régimen Especial de Galápagos,  
Derecho a la Movilidad Humana, Desarrollo Sostenible, Crecimiento  
Poblacional, Migración Interna, Procedimiento Administrativo  
Sancionador.**

## **ABSTRACT**

The Galapagos Islands are a natural heritage of humanity, and as such is a matter of national priority their conservation. With this objective, there are regulations of constitutional rank, such as article 258 of the Constitution of the Republic of Ecuador that allows the restriction of certain rights, such as free transit and migration, whose exercise can negatively affect the environment. In turn, the Organic Law of the Special Galapagos Regime and its regulations, control the migration to the Galapagos Islands, however, it is clear that it is not fulfilling its objectives of controlling the internal migration that occurs towards the province not being able to efficiently expel people in an irregular situation. To avoid further damage to the fragile island ecosystem, it is imperative to propose an abbreviated administrative sanction procedure, especially for migratory offenses in the Galapagos Islands, so that the corresponding sanctions can be executed, and to solve the migration problem.

**Keywords: Galapagos Special Regime Government, Mobility Rights, Sustainable Development, Population Growth, Internal Migration, Administrative Penalty Procedures.**

## **Capítulo I**

### **Antecedentes históricos y jurídicos**

Las islas Galápagos, fueron descubiertas oficialmente en 1535 por el obispo de Panamá, Fray Tomas de Berlanga, quien, tras zarpar por orden de la corona española, desde Panamá con destino a Perú, fue arrastrado en su barco por las fuertes corrientes oceánicas y la tempestad hacia las islas, tal como deja constancia en su carta enviada en 1535 al Rey Carlos I de España (Figueras, s. f.)

Las islas Galápagos aun cuando eran visitadas de forma esporádica por piratas, corsarios y balleneros, nunca fueron colonizadas, así como lo establece Latorre:

Es indudable que el Archipiélago de Galápagos fue muy conocido y estudiado en los siglos coloniales, aunque nunca fue colonizado. Por esta razón se salvó, en parte, de una mayor destrucción de las especies que hoy hacen de las islas un tesoro de la Humanidad (1999, p. 62).

Posteriormente, tras la independencia de los pueblos latinoamericanos de la corona española, la disolución de la gran Colombia en 1830 y el nacimiento del Ecuador como República, las islas Galápagos fueron olvidadas, hasta que, el 12 de febrero de 1832, durante el gobierno de Juan José Flores, el Ecuador las reclama como suyas e inicia los programas de migración y colonización bajo la supervisión del coronel Ignacio Hernández (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2019)

Los primeros colonos no tenían idea alguna sobre conservación ambiental, por lo que ocasionaron grandes daños en las islas (Latorre, 1999, p. 67), en 1936 se las declara reserva nacional, lo que conllevó a que se adopten medidas más estrictas, este fue el comienzo de una serie de reconocimientos y declaratorias, nacionales e internacionales, con miras a la conservación, entre los cuales se destacan:

- 1959 Ecuador creó el Parque Nacional
- 1978, la UNESCO las declara Patrimonio Natural de la Humanidad.
- 1985 la organización de las Naciones Unidas las declara Reserva de la Biosfera
- 1992 la organización Explorers Océano, CEDAM internacional las declara Santuario de Ballenas
- 1998 se establece la ley de régimen especial de Galápagos y se constituye la Reserva Marina.
- 2001 la UNESCO incluye la Reserva Marina como Patrimonio Natural de la humanidad.
- 2002 convención Ramsar declara a los humedales del sur de Isabela como Sitio Ramsar

(Ministerio de Turismo del Ecuador, 2019)

La migración en Galápagos no es algo reciente, todos los habitantes son producto de esta, con la diferenciación que unos migraron antes de la regulación y otros después. Aun así, los colonos de las islas lo hicieron en condiciones diferentes a las actuales, sin servicios básicos, con muchas adversidades, y con el objetivo de mantener las islas bajo el dominio ecuatoriano.

No existen datos acerca de la población en los primeros años de colonización, en 1950 durante el gobierno del presidente Galo Plaza Lasso se realizó el primer censo nacional, dando como resultado un total de 1.346 habitantes en las islas, desde este año la población tuvo un crecimiento lineal hasta el año 1982 en donde se registraron 5.545 residentes en la provincia. En el periodo intercensal 1982-1990 se registró un aumento en la tasa de crecimiento poblacional anual promedio del 5,5%, lo que significó que para el año 1990 ya eran 8.611 habitantes (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2015).

En el año 1992 se publicó la Ley 151 que Mejora la Condición de Vida del Habitante de Galápagos en la que, en su disposición general única, se reconoce un beneficio económico del “setenta y cinco por ciento 75% sobre los sueldos y salarios básicos vigentes en el territorio continental de la República” (1992, p. 3): además de reconocer por primera vez a los residentes permanentes, a los que se los define como: “Los ecuatorianos que residan en las islas y que hayan residido en ellas por lo menos seis años...” (1992, p. 2).

Esta nueva regulación, sería solo el comienzo de una serie de esfuerzos por reducir la migración a las islas; la ciudadanía, como consecuencia, lo vio como una oportunidad para acceder a esta categoría migratoria y de gozar los beneficios que ella representa. En el año 1997, el decreto ejecutivo 245 declara como prioridad nacional la conservación de los ecosistemas del archipiélago de Galápagos, razón por la cual prohíbe el ingreso y permanencia en las islas de todo aquel que no posea el carné de residencia y suspende el otorgamiento de nuevos carnés hasta que se expida la ley que reglamente el control migratorio.

Para tal efecto se expide la Ley de Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la Provincia de Galápagos, la cual reconoce entre sus motivos para solicitar la residencia permanente, el haber residido por cinco años continuos en la provincia. A esta causal se le agrega la posibilidad de cumplir los requisitos exigidos, regularizar su estadía y acceder a dicha categoría migratoria a todo aquel que: al momento de entrada en vigencia de esta ley, 18 de marzo de 1998, se haya encontrado residiendo y no cumpliera con los cinco años requeridos (Ley de Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la provincia de Galápagos, 1998, p. 8). En el año 2015, la Ley Orgánica de Régimen Especial de la provincia de Galápagos (en adelante LOREG) en su disposición transitoria octava, amplía este límite de tiempo, y otorga la posibilidad de acceder a la categoría de residente permanente a aquellos que hayan ingresado a vivir a Galápagos hasta el 18 de marzo del 2000 (2015, p. 29).

Tras el censo de Población y Vivienda del 2001, se cierra una década intercensal que destaca por ser el periodo de tiempo con el índice más alto de crecimiento poblacional, tras alcanzar un máximo de 6,4% como promedio anual entre 1990-2001, con un total de 17.450 habitantes, cifra que demuestra que, en 10 años la población de Galápagos se duplicó. En el Censo de Población y Vivienda Galápagos 2015, realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos INEC, las islas alcanzaron los 25.244 habitantes, y se redujo la tasa de crecimiento poblacional promedio al 1.8%. Si bien estos datos parecen señalar una mejora en la situación migratoria de Galápagos, consideramos que no es suficiente, dada las proyecciones del INEC se calcula que para el 2030 la población insular alcance los 40.697 habitantes.

El Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos (en adelante Consejo de Gobierno), como órgano regulador, es el responsable de llevar un control acerca de los residentes permanentes, temporales, turistas y transeúntes; así como de las personas que viven en situación irregular. Según los datos que constan en el registro del Consejo de Gobierno, existe un total de 37.866 residentes permanentes calificados y 7.799 residentes temporales, en cuanto a las personas en situación irregular, aunque se lleva el control de ingreso y de salida de los turistas y transeúntes, no existe un registro en el que se pueda consultar cuantas y cuáles son las personas, que han excedido el tiempo permitido por su categoría migratoria para su estadía.

Ante la falta de información acerca de las personas en situación irregular, se han hecho estimaciones a partir del Censo de Población y Vivienda 2010, en donde se establece que aproximadamente, para ese año, existían 3.557 inmigrantes (Alvarado, Correa, Tituaña, Universidad Nacional de Loja, Ecuador, & Universidad técnica particular de Loja, Ecuador, 2017, p. 107), lo que representa un 13.74% de su población total. Este porcentaje sería el más alto en Ecuador, superando a provincias con ciudades más desarrolladas como Guayas y Pichincha, que tienen un porcentaje de inmigrantes del 2.37% y 5.18% respectivamente (Alvarado et al., 2017, p. 107).

Hay que recordar que el 96.7% de la superficie terrestre es Parque Nacional y que solamente el 3.3% restante es área habitable, el cual representa 262.8 km<sup>2</sup> que se divide en 252.8 km<sup>2</sup> en área rural, en el que habita el 17.5% de la población, y solo 10 km<sup>2</sup> de área urbana, en los que reside el 82.5% de habitantes, así lo demuestra el

Plan de Desarrollo Sustentable y Ordenamiento Territorial del Régimen Especial de Galápagos 2015-2020. De acuerdo con este documento en el 2010 habían 20.738 personas viviendo en el área urbana de las islas Galápagos, lo que implica que por cada km<sup>2</sup> de área urbana, existían 2.074 hab, esta cifra asciende a 6.187,9 hab por km<sup>2</sup> en Puerto Ayora, la ciudad más poblada de las islas, (Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos, 2015, p. 67)., en comparación, las ciudades con más habitantes del Ecuador, Guayaquil con 2 291.158 hab y Quito con 1 619.146 hab, tienen una densidad poblacional de 919 hab por km<sup>2</sup> y 4.348 hab por km<sup>2</sup> respectivamente. Esto representa una amenaza para el desarrollo sostenible de las islas y el buen vivir de sus habitantes. (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2012)

### **Definiciones que contextualizan el tema**

#### Desarrollo sostenible

La definición clásica del desarrollo sostenible se encuentra en el informe Brundtland, que lo define de la siguiente manera: “asegurar que se satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias” (Brundtland, 1987, p. 23). Esto conlleva el principio de equidad generacional, en el cual se busca que todas las generaciones, puedan disfrutar de igual forma la tierra, y aprovecharse de ella de manera responsable.

#### Gobierno de Régimen Especial de Galápagos

El reglamento a la Ley de Régimen Especial de Galápagos lo define en su artículo 2 como:

La forma de gobierno y administración de dicho territorio, dotada de autonomía política, administrativa y financiera, que es ejercida por el Consejo de Gobierno, constituida por razones de conservación y características ambientales particulares, para la protección de sus sistemas ecológicos y biodiversidad, su desarrollo sostenible, el manejo integrado entre sus zonas pobladas y áreas protegidas, la obtención del equilibrio en la movilidad y residencia de sus visitantes y residentes; y, el acceso preferente de estos a los recursos naturales y a las actividades ambientalmente sostenibles, garantizando la participación ciudadana y el control social en los términos previstos en la Constitución y la ley. (Reglamento general de aplicación de la Ley Orgánica de Régimen Especial de la provincia de Galápagos., 2017)

#### Residente Permanente

Categoría habilitante para vivir y trabajar de forma permanente en las islas, el artículo 40 de la LOREG concede este tipo de residencias exclusivamente a las personas:

1. Cuyo padre o madre tengan residencia permanente.
2. Cuyo cónyuge o conviviente en unión de hecho tenga residencia permanente, siempre que hayan transcurrido por lo menos diez años, desde la fecha en que se contrajo el matrimonio o desde que se presentó la solicitud de residencia temporal por unión de hecho (2015, p. 12).

#### Residente Temporal

Categoría habilitante para permanecer y obtener un permiso para trabajar en las islas Galápagos por un tiempo específico. En la que se posee la libertad de

ingresar o salir de la provincia sin limitación del número de veces, mientras dure la residencia temporal (Ley Orgánica de Régimen Especial de la provincia de Galápagos, 2015, p. 12). Esta residencia es la más reglada puesto que es la vía adecuada para que los ciudadanos no residentes sean habilitados para laborar en las islas.

#### Personas en situación irregular

Toda persona, nacional o extranjera, que infrinja las normas migratorias previstas por la ley de Galápagos o su reglamento, ya sea por evadir los controles migratorios, quedarse más tiempo de lo que le autoriza su calidad migratoria, o realizar actividades no autorizadas por su calidad migratoria.

#### **Causas del crecimiento poblacional**

Según Carrasco (1975, p. 1 ) las causas del crecimiento poblacional en un lugar y tiempo determinado, resultan de la combinación de diferentes factores que actúan durante ese periodo.

#### Movimientos naturales de la población

Se denominan movimientos naturales a los relacionados al ciclo vital, estos son: mortalidad, natalidad y fecundidad. La mortalidad representa el número de defunciones ocurridas en una población en un periodo de tiempo, la natalidad, por el contrario, se refiere al número de nacimientos, la fecundidad guarda una estrecha relación con la natalidad, pues representa la relación entre el número de nacimientos con la cantidad de población femenina en edad fértil, de un lugar determinado (Instituto Nacional de Estadística de España, 2019; INTEF et al., 2011, vol. 5).

## Movimientos migratorios

Se refiere al desplazamiento de las personas, cuando una persona abandona su lugar de origen se lo denomina emigrante, pero al establecerse en otro territorio se lo denomina inmigrante, es decir, emigra de su lugar de origen e inmigra a su lugar de destino. La migración puede ser externa o interna, la primera se refiere al movimiento en la residencia habitual de una persona de un país a otro, mientras que la segunda se refiere al cambio de residencia, dado dentro del mismo país de origen del migrante (Instituto Nacional de Estadística de España, 2019; INTEF et al., 2011, vol. 5).

### **Conclusión parcial**

1. El archipiélago de Galápagos es un lugar único en el mundo, por lo que cuenta con estrategias de conservación nacional e internacional, para la protección de sus ecosistemas y promover el desarrollo sostenible.
2. Galápagos tiene un incremento poblacional acelerado, debido a la migración interna principalmente, lo que causa una alta densidad poblacional, que debe controlarse para lograr el desarrollo sostenible de las islas, asegurar el buen vivir de sus habitantes y su conservación.
3. Desde el año 1936 se han realizado esfuerzos para conservar las Islas Galápagos, sin embargo, no han sido suficientes para controlar el incremento poblacional, que es la principal causa de los riesgos para su conservación, por lo que es necesario fortalecer el control migratorio.

## **Capítulo II**

### **Revisión histórica y análisis del procedimiento para sanción a personas en situación irregular en Galápagos**

La Ley de Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo sustentable de la provincia de Galápagos establece que, los turistas y transeúntes no podrán realizar ninguna actividad lucrativa ni permanecer en la provincia por más de 90 días al año (1998, p. 9), sin embargo, no establece ninguna sanción. En 1999 el Consejo del Instituto Nacional Galápagos INGALA expide las Normas para la Calificación y Control de Residencia en la provincia de Galápagos, en las que no se especifica un procedimiento y solo establece que la persona en estado irregular deberá ser expulsada (1999, p. 3).

El Reglamento general de aplicación de la Ley de Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo sustentable de la provincia de Galápagos, establece el procedimiento sancionador de manera general, para todas las infracciones establecidas en la Ley de Galápagos de 1998, este procedimiento comienza con la notificación, concediendo un término de cinco días para la contestación, después se da un periodo de prueba por un término de cuatro días, seguido de lo cual se dictará resolución en 48 horas (2000, p. 18).

En el año 2007, entra en vigor el Reglamento especial para la calificación y control de la residencia en la provincia de Galápagos, el cual incluye en su artículo 43, otro procedimiento para la expulsión de la provincia de Galápagos, el mismo iniciaba con la notificación, que establecía la obligación de abandonar la provincia en 48 horas, tiempo en el cual se practicaba una audiencia ante la Secretaria Técnica del

INGALA, para resolver la situación del administrado, de no justificarse su permanencia en las islas, se disponía la expulsión inmediata con ayuda de la fuerza pública (Reglamento especial para la Calificación y Control de la Residencia en la provincia de Galápagos, 2007).

En el año 2015, entra en vigor la LOREG que reemplaza a la ley del año 1998 y por consiguiente los reglamentos de esta. Con la nueva ley, entra en vigor el Reglamento general de aplicación de la LOREG, que en su artículo 48 establece un nuevo procedimiento administrativo sancionador, que consiste en la notificación como inicio del procedimiento, con la obligación de abandonar la provincia en el plazo de 72 horas. Durante este plazo el inculpado será recibido en audiencia ante la Secretaría Técnica del Consejo de Gobierno, para justificar su situación migratoria y, de no ser justificada, se dispondrá la inmediata expulsión de las islas (Reglamento general de aplicación de la Ley Orgánica de Régimen Especial de la provincia de Galápagos., 2017, p. 9).

Este procedimiento, fue reemplazado en el Reglamento de Migración y Residencia en el Régimen Especial de la provincia de Galápagos, que establece el inicio del procedimiento, con la notificación al inculpado con el señalamiento de audiencia, en un lapso no menor a cuatro días, ni mayor a ocho, después de este tiempo, se abrirá causa a prueba por ocho días más, cumplido este periodo, la autoridad cuenta con 20 días término para resolver, de no ser impugnada esta resolución, causará ejecutoria con lo cual se remitirá oficio a la policía nacional, para que mantenga vigilada a la persona sujeta a expulsión, hasta que se cumpla la

sanción (Reglamento de Migración y Residencia del Régimen Especial de Galápagos, 2017, p. 30).

El Código Orgánico Administrativo, que entró en vigor el 7 de julio del 2018, es el cuerpo legal que recoge todo lo referente a los órganos administrativos, regula su actividad de forma general, establece procedimientos y garantías para los administrados. En cuanto a las sanciones administrativas, este cuerpo legal establece un procedimiento administrativo sancionador, que norma todos los casos en los que no aplique un procedimiento especial y la obligación de una dualidad de órganos para el procedimiento: el órgano instructor y el órgano competente para sancionar (Código Orgánico Administrativo, 2018).

Este procedimiento sancionador, inicia con la notificación del acto administrativo a la persona inculpada, el cual tendrá un término de 10 días para contestar, solicitar y aportar con el material probatorio que considere conveniente a su causa. Con la contestación o transcurrido el término, el órgano instructor practicará las pruebas y emitirá un dictamen. Este dictamen, de hallar suficientes elementos de convicción, será remitido junto con los documentos y las alegaciones al órgano competente para resolver, el cual deberá emitir un acto administrativo, que será ejecutivo desde que sea firme en la vía administrativa (Código Orgánico Administrativo, 2018).

Esta falta de estabilidad referente al procedimiento dificulta el actuar de la administración, pues la misma administración actualmente tendrá procesos abiertos con tres procedimientos diferentes. De igual forma dificulta el accionar de la administración por lo extenso que resulta el procedimiento, pues aun cuando 10 días

resulta un plazo razonable, para que la administración resuelva en el procedimiento sancionador de forma general, en el marco de las condiciones especiales de las islas Galápagos resulta ineficaz. Lo anterior se comprueba al analizar 551 procesos administrativos sancionadores, abiertos a personas en situación irregular desde el 2017, solo se han podido sancionar 54 procesos que representan el 10% y en 497 procesos que es el 90%, no se ha logrado imponer una sanción.

El problema jurídico se centrará entonces, en la falta de una norma especial que adapte el procedimiento administrativo sancionador general a los requerimientos específicos, en tema migratorio, de la provincia de Galápagos.

### **Justificación**

En la Constitución 2008, se reconoce el derecho a migrar y a la movilidad humana, lo que significa, que las personas son libres para desplazarse dentro del territorio ecuatoriano y establecer su residencia en cualquier lugar, la ley de movilidad humana, en concordancia, prohíbe la detención de migrantes por su situación migratoria. La Constitución, con el fin de proteger y conservar el patrimonio natural de Galápagos, establece una excepción para la provincia, en donde se reconoce un régimen especial, en el cual se limitan los derechos de trabajo y migración, así como cualquier otra actividad que pueda afectar ambientalmente a las islas.

La LOREG en el 2015, regula la actividad migratoria en las islas y establece sanciones para quienes incumplan. El procedimiento para ejecutar dichas sanciones es el establecido en el Código Orgánico Administrativo (2018), el cual, al ser general

para todas las materias administrativas, no cumple con los requerimientos especiales necesarios, pues al ser un procedimiento sancionador por temas migratorios, es único para dicho procedimiento que es exclusivo para las islas.

El tema se justifica, en la necesidad que tiene el Régimen Especial de Galápagos de abordar y socializar, las falencias actuales del procedimiento administrativo sancionador por cuestiones migratorias, y de buscar una alternativa, que logre solucionar los problemas en el control de forma más eficaz y eficiente dentro del marco de derechos y garantías constitucionales reconocidos en Ecuador.

La investigación es pertinente dado los actuales índices de crecimiento y densidad poblacional, los cuales, según las proyecciones estadísticas del INEC, seguirán incrementándose, poniendo en mayor riesgo el buen vivir de los habitantes de las islas, los esfuerzos de conservación y el desarrollo sostenible.

### **Análisis de las alternativas que se han planteado al sistema migratorio**

#### **Eliminación del control migratorio.**

El 24 de junio del año 2010, basado en la Constitución del año 2008, se planteó una acción pública de inconstitucionalidad de los artículos del 24 al 30 de la Ley del año 1998 del Régimen Especial de Galápagos, que contienen las normas referentes al régimen migratorio. La Corte Constitucional señaló en su sentencia No. 017-12-SIN-CC que las normas del régimen especial:

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 (Corte Constitucional, 2012, p. 84).

Posteriormente, se procede a negar el recurso y a reconocer la constitucionalidad de los artículos antes mencionados. Si bien la norma a la que pertenecían esos artículos ya fue reemplazada por una ley posterior, consideramos tiene plena vigencia la consideración que hace al respecto la Corte Constitucional sobre la importancia de la conservación de las islas, y la necesidad de las normas que establecen el régimen migratorio. En relación con lo anterior pierde sentido el querer plantear la eliminación del control migratorio a las Islas Galápagos, pues eso iría en contra de la norma constitucional vigente y de los principios de conservación del derecho y armonización constitucional, al existir ya precedentes constitucionales aplicables.

### **Prisión preventiva como forma de asegurar el cumplimiento de la sanción.**

El argumento a favor de que se establezcan estas infracciones migratorias con penas privativas de libertad está superado, pues sin duda esto atentaría en contra del principio de mínima intervención penal y sería inconstitucional, puesto que el artículo 11 de la Constitución reconoce la migración como un derecho universal, en concordancia con los diferentes tratados internacionales a los que el Ecuador se ha suscrito, además en el artículo 2 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, se establece como uno de sus principios la prohibición de criminalización lo que significa que: “Ninguna persona será sujeta de sanciones penales por su condición de

movilidad humana. Toda falta migratoria tendrá carácter administrativo” (Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017, p. 3).

Dado que la prisión preventiva no es igual que la pena privativa de libertad, se considera que esta podría ser viable. La posibilidad de prisión preventiva como medida para asegurar la comparecencia al proceso y la imposición de la sanción, solucionaría el problema en Galápagos. Sin embargo, consideramos que esta medida es excesiva y no es proporcional, pues no existiría una relación entre la medida cautelar y el fin perseguido, es decir, sacrificar el derecho a la libertad resulta exagerado frente a la ventaja obtenida por la restricción (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2017).

### **Implementación de un procedimiento especial abreviado para resolver las infracciones migratorias**

La última alternativa que analizaremos implica reducir el tiempo del procedimiento al mínimo posible, diferenciando la disminución del procedimiento de la eliminación completa del mismo. Esta precisión es importante, pues en la legislación comparada encontramos que en zonas de régimen similar, como el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, no existe un procedimiento administrativo para la expulsión de personas en situación irregular, puesto que se hace de forma inmediata, tras la comprobación del hecho, procedimiento reconocido por la Corte Constitucional de Colombia en su sentencia T-484/14 que expresa al respecto: “Es suficiente la configuración del supuesto fáctico previsto en cualquiera de los literales del artículo 18 del Decreto 2762 de

1991 para que la OCCRE [Oficina de Control, Circulación y Residencia] proceda a expulsar a quien se encuentre en situación irregular”.

Esta medida consideramos si vulnera el derecho a la defensa y al plazo razonable, pues han existido numerosos casos en los que, por no existir un procedimiento se expulsa a personas con pleno derecho. Por ejemplo, en la sentencia mencionada se expulsó al cónyuge de un residente permanente que contaba con residencia temporal, y que de forma errada el organismo de control lo expulsa, por realizar una actividad económica, en el caso concreto la Corte Constitucional de Colombia, decide tutelar el derecho al trabajo y a la familia de la persona expulsada y ordena el reingreso inmediato.

Resulta por ello, indispensable la existencia de un procedimiento administrativo sancionador migratorio que, respetando las garantías Constitucionales al debido proceso y a un plazo razonable, permita sancionar y ejecutar dicha sanción de forma eficaz y eficiente, en un tiempo que se adecue a las necesidades de control, del Régimen Especial de la provincia de Galápagos.

### **Propuesta de inclusión en la LOREG de un procedimiento administrativo sancionador migratorio abreviado**

El Ecuador reconoce el derecho a la migración, y los derechos del migrante, este derecho puede ser limitado, como lo establece el Pacto San José en su articulado: “Artículo 22. Derecho de Circulación y de Residencia. 4. El ejercicio de los derechos reconocidos en el inciso 1 puede asimismo ser restringido por la ley, en zonas determinadas, por razones de interés público.” Siendo el artículo 1 al que hace referencia, el que establece el derecho a la libre circulación y residencia (Convención

Americana sobre Derechos Humanos, 1978). En el mismo sentido nuestra Constitución establece en su artículo 258 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” (Asamblea Constituyente, 2008).

Lo expuesto demuestra con suficiencia la constitucionalidad de la regulación migratoria con relación al derecho de migrar, pues aun cuando la misma supone una limitación al derecho migratorio, este se encuentra amparado en tratados internacionales y la constitución 2008 del Ecuador.

La reducción del tiempo establecido para el proceso de expulsión de las islas, sin duda es la vía que más se ajusta con nuestro ordenamiento jurídico, si bien existe el derecho a la defensa y al plazo razonable, garantizados en nuestra constitución en el artículo 76 numeral 7 literal b: “Art. 76.- [...] 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: [...] b) Contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa” (Asamblea Constituyente, 2008). No es extraño que, cuando la infracción es flagrante, el procedimiento se vea reducido; como en el procedimiento directo del Código Orgánico Integral Penal, por la acumulación de sus etapas procesales en una sola audiencia o como en las infracciones de tránsito, por la reducción de la etapa probatoria dada la existencia de evidencia fáctica que prueba la infracción.

Bajo este criterio, proponemos un procedimiento administrativo sancionador, cuyo acto inicial sea señalar la audiencia para el día siguiente. En esta audiencia el infractor deberá presentar todas las pruebas que considere a su favor y se le dictará la

resolución. De ser declarado en situación irregular, se procederá a la expulsión en un plazo no mayor a 24 horas. Para asegurar la eficacia de la sanción, se aplicará una medida cautelar que consista en la vigilancia del infractor desde que es notificado el acto inicial.

Consideramos que un día es tiempo suficiente para una defensa efectiva, pues el procedimiento busca sancionar la estadía irregular, mas no, la existencia del derecho o no a la residencia. Por lo tanto, de no poder justificar con la credencial correspondiente, o con la aportación de evidencia que justifique la estadía, como la presentación del acta de matrimonio o de unión de hecho, documentos de fácil obtención si los tuviere, no amerita un tiempo mayor al señalado, respetando el derecho a la defensa y al plazo razonable, sin violación de la ley.

Finalmente, para darle toda la seguridad jurídica a este procedimiento proponemos que se incluya en la LOREG. Al estar este procedimiento en una Ley Orgánica, permitirá su permanencia a largo plazo y no será fácil de cambiar, como ocurre con el actual reglamento, sujeto a cambios en corto tiempo. Permitirá además a la ciudadanía saber cuáles son las consecuencias de ser irregular en las islas Galápagos y las respectivas sanciones a las que estará expuesto.

## **Conclusiones**

1. En los últimos cinco años, el procedimiento administrativo aplicable se ha modificado cuatro veces, por estar en un reglamento sujeto a modificarse por la autoridad local de turno. La propuesta de un procedimiento administrativo sancionador migratorio abreviado, para el Régimen Especial de Galápagos debe ser incluido en la LOREG, para que tenga un orden jerárquico superior y no pueda ser modificada sin un proceso formal.
2. El procedimiento administrativo sancionador aplicable a los casos migratorios es ineficiente, por ser extenso, lo que imposibilita su aplicación en el ámbito práctico. El procedimiento administrativo abreviado propuesto, resolvería el problema de las personas en situación irregular en menor tiempo y evitaría la acumulación de casos sin resolver.

## **Recomendaciones**

1. Incluir en la LOREG el procedimiento administrativo sancionador abreviado
2. Fortalecer las sanciones, acorde a lo establecido en la LOREG
3. Implementar un mejor sistema informático que permita un control más eficaz y eficiente de las personas en situación irregular

## Referencias

- Alvarado, R., Correa, R., Tituaña, M., Universidad Nacional de Loja, Ecuador, & Universidad técnica particular de Loja, Ecuador. (2017). Migración interna y urbanización sin eficiencia en países en desarrollo: Evidencia para Ecuador. *Papeles de Población*, 23(94), 99-123.  
<https://doi.org/10.22185/24487147.2017.94.033>
- Asamblea Constituyente. *Constitución de la República del Ecuador*. , (2008).
- Brundtland, G. H. (1987). *Nuestro futuro común*.
- Carrasco, E. (1975). *Factores que influyen en el crecimiento de la población*.  
Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/32026>
- Código Orgánico Administrativo*. , (2018).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2017). *Guía práctica para reducir la prisión preventiva*.
- Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos. (2015). *Plan de Desarrollo Sustentable y Ordenamiento Territorial del Régimen Especial de Galápagos*. Recuperado de [https://www.gobiernogalapagos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/04/Plan-Galapagos-2015-2020\\_12.pdf](https://www.gobiernogalapagos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/04/Plan-Galapagos-2015-2020_12.pdf)
- Consejo del Instituto Nacional Galápagos. *Normas para la Calificación y Control de Residencia en la Provincia de Galápagos*. , (1999).
- Consejo del Instituto Nacional Galápagos. Reglamento General de aplicación de la Ley de Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la provincia de Galápagos. , Registro Oficial No. 358 § (2000).
- Convención Americana sobre Derechos Humanos*. , (1978).
- Corte Constitucional. *Constitucionalidad de artículos 24 al 31 de Ley de Régimen Especial de Galápagos*. , (Corte Constitucional 11 de julio de 2012).

Figueras, E. (s. f.). *Las Islas Galápagos vistas por Fray Tomás de Berlanga*. 23.

Instituto Nacional de Estadística de España. (2019). *Indicadores Demográficos Básicos*. Madrid.

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2012, marzo 21). Población, superficie (km<sup>2</sup>), densidad poblacional a nivel parroquial. Recuperado 12 de agosto de 2019, de Instituto Nacional de Estadística y Censos website:  
<https://www.ecuadorencifras.gob.ec>

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2015). *Censo de Población y Vivienda – Galápagos 2015*.

INTEF, Burgaleta, R., Campos, M., Lozano, J., Méndez, G., Noche, R., ... Zarza, E. (2011). *Geografía e Historia, 3° ESO*.

Latorre, O. (1999). *El hombre en las islas encantadas: La historia humana de Galápagos*. Recuperado de  
<http://repositorio.educacionsuperior.gob.ec/handle/28000/879>

*Ley 151 que Mejora la Condición de Vida del Habitante de Galápagos.*, Pub. L. No. 151 (1992).

*Ley de Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la provincia de Galápagos.*, Pub. L. No. 67 (1998).

*Ley Orgánica de Régimen Especial de la provincia de Galápagos.*, Registro Oficial No.520 § (2015).

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (2019, agosto 11). Cronología de las relaciones internacionales del Ecuador 1830-1845. Recuperado 11 de agosto de 2019, de [https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2017/01/afiche\\_cronologia.pdf](https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2017/01/afiche_cronologia.pdf)

Ministerio de Turismo del Ecuador. (2019, agosto 11). Galápagos suma otro reconocimiento mundial. Recuperado 11 de agosto de 2019, de <https://www.turismo.gob.ec/galapagos-suma-otro-reconocimiento-mundial/>  
*Reglamento de Migración y Residencia del Régimen Especial de Galápagos.* , (2017).

*Reglamento especial para la Calificación y Control de la Residencia en la provincia de Galápagos.* , Pub. L. No. 574-- A (2007).

*Reglamento general de aplicación de la Ley Orgánica de Régimen Especial de la provincia de Galápagos.* , (2017).



## DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Nosotros, **Ramos Molina, Favio Josué** con C.C: # 2000070140 y **Ramos Molina, Franco Benjamín**, con C.C: # 2000070157 autores del trabajo de titulación: **Propuesta de procedimiento administrativo sancionador abreviado para infracciones de carácter migratorio en la provincia de Galápagos** previo a la obtención del título de **Abogado de los tribunales y juzgados de la república** en la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tienen las instituciones de educación superior, de conformidad con el Artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de titulación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la SENESCYT a tener una copia del referido trabajo de titulación, con el propósito de generar un repositorio que democratice la información, respetando las políticas de propiedad intelectual vigentes.

Guayaquil, **28 de agosto de 2019**

f. \_\_\_\_\_

**Ramos Molina, Favio Josué**

**C.C: 2000070140**

f. \_\_\_\_\_

**Ramos Molina, Franco Benjamín**

**C.C: 2000070157**



## REPOSITORIO NACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA

### FICHA DE REGISTRO DE TESIS/TRABAJO DE TITULACIÓN

<b>TEMA Y SUBTEMA:</b>	Propuesta de procedimiento administrativo sancionador abreviado para infracciones de carácter migratorio en la provincia de Galápagos		
<b>AUTOR(ES)</b>	Ramos Molina, Favio Josué Ramos Molina, Franco Benjamín		
<b>REVISOR(ES)/TUTOR(ES)</b>	Rafael Enrique Compte Guerrero		
<b>INSTITUCIÓN:</b>	Universidad Católica de Santiago de Guayaquil		
<b>FACULTAD:</b>	Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Sociales y Política		
<b>CARRERA:</b>	Derecho		
<b>TÍTULO OBTENIDO:</b>	Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador		
<b>FECHA DE PUBLICACIÓN:</b>	28 de agosto de 2019	<b>No. DE PÁGINAS:</b>	33
<b>ÁREAS TEMÁTICAS:</b>	Derecho Administrativo, Derecho Constitucional, Derecho Procesal		
<b>PALABRAS CLAVES/ KEYWORDS:</b>	Gobierno de Régimen Especial de Galápagos, Derecho a la Movilidad Humana, Desarrollo Sostenible, Crecimiento Poblacional, Migración Interna, Procedimiento Administrativo Sancionador.		

#### RESUMEN/ABSTRACT

Las islas Galápagos son un patrimonio natural de la humanidad, y como tal es un tema de prioridad nacional su conservación. Con este objetivo existe normativa de rango constitucional, como el artículo 258 de la Constitución de la República del Ecuador que permite la restricción de ciertos derechos, como el de libre tránsito y migración, cuyo ejercicio pueda afectar de manera negativa al ambiente. A su vez, la Ley Orgánica del Régimen Especial de Galápagos y su reglamento, controlan la migración hacia las islas Galápagos, sin embargo, es evidente que la misma no está cumpliendo con sus objetivos de controlar la migración interna que se da hacia la provincia al no poder expulsar de manera eficiente a las personas en situación irregular. Para evitar mayores afectaciones al frágil ecosistema insular resulta imperativo plantear un procedimiento administrativo sancionador abreviado, especial para las infracciones migratorias en las islas Galápagos, para que se puedan ejecutar las sanciones correspondientes, y solucionar el problema migratorio.

<b>ADJUNTO PDF:</b>	<input checked="" type="checkbox"/> SI	<input type="checkbox"/> NO
<b>CONTACTO CON AUTOR/ES:</b>	<b>Teléfono:</b> +593-5-2526456	<b>E-mail:</b> <a href="mailto:ramos.josue23@gmail.com">ramos.josue23@gmail.com</a> <a href="mailto:ramos.franco23@gmail.com">ramos.franco23@gmail.com</a>
<b>CONTACTO CON LA INSTITUCIÓN (COORDINADOR DEL PROCESO UTE)::</b>	<b>Nombre:</b> Franco Mendoza, Luis Eduardo	
	<b>Teléfono:</b> +593-994748073; +593-968641040	
	<b>E-mail:</b> <a href="mailto:luis.franco04@cu.ucsg.edu.ec">luis.franco04@cu.ucsg.edu.ec</a>	

#### SECCIÓN PARA USO DE BIBLIOTECA

<b>Nº. DE REGISTRO (en base a datos):</b>	
<b>Nº. DE CLASIFICACIÓN:</b>	
<b>DIRECCIÓN URL (tesis en la web):</b>	