Quito, D.M. 19 de octubre de 2022

CASO No. 2-17-IO

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

SENTENCIA No. 2-17-IO/22

Tema: La Corte Constitucional analiza la acción de inconstitucionalidad por omisión presentada contra el Decreto Ejecutivo No. 1389, que definió los límites territoriales entre las provincias de Chimborazo y Cañar. La Corte se pronuncia sobre la naturaleza de la acción de inconstitucionalidad por omisión y resuelve desestimar la acción presentada toda vez que **(i)** las normas constitucionales demandadas no pueden ser objeto de pronunciamiento vía acción de inconstitucionalidad por omisión; y **(ii)** el mandato de la disposición transitoria decimosexta de la Constitución, que sí puede ser objeto de pronunciamiento a través de esta acción, no fue omitido.

1. Antecedentes y procedimiento

1. El 5 de octubre de 2017, Mariano Curicama Guamán, prefecto de Chimborazo, y Juan Pilco Mayorga, procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Chimborazo ("**GAD de Chimborazo**" o "**entidad accionante**") presentaron una acción de inconstitucionalidad por omisión en contra del artículo 1 del Decreto Ejecutivo No. 1389, que definió los límites territoriales entre las provincias de Chimborazo y Cañar, sector de "Culebrillas" y "Juval-Guangra", segmento en el que son colindantes los cantones Alausí y Chunchi con los cantones Cañar y Azogues.

2. Mediante auto de 12 de abril de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional conformada por las entonces juezas constitucionales Ruth Seni Pinoargote y Roxana Silva Chicaíza y el juez constitucional Francisco Butiñá Martínez, admitió a trámite la acción, requiriendo la información correspondiente a la Presidencia de la República, y ordenando que se notifique a la Procuraduría General del Estado.

3. De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 24 de abril de 2018, la sustanciación de la causa le correspondió a la entonces jueza constitucional Roxana Silva Chicaíza.

4. El 15 de mayo de 2018, la Presidencia de la República y la Procuraduría General del Estado presentaron escritos defendiendo la inexistencia de violación a norma constitucional o convencional alguna.

5. Con fecha 20 de mayo de 2019, Juan Pablo Cruz Carrillo, en calidad de prefecto de Chimborazo, y Jorge Herrera, en calidad de procurador síndico del GAD Provincial de Chimborazo, presentaron un escrito señalando que el 14 de mayo de 2019 fueron

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

posesionados en las calidades en que comparecen, y ratificando los correos para notificaciones.

6. El 12 de noviembre de 2019, el Pleno de la Corte sorteó la sustanciación de la presente causa a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín. El 24 de agosto de 2021, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa; y, mediante providencia de 10 de mayo de 2022, solicitó a la Asamblea Nacional que informe sobre el tratamiento del proyecto de ley para la fijación de límites enviado por la Presidencia de la República el 23 de mayo de 2017.

7. El 10 de noviembre de 2020, César Gonzalo Robles Abarca y Arturo Yánez Mora, en calidad de procurador síndico y coordinador de Patrocinio y Asesoramiento Jurídico del GAD Provincial de Chimborazo, respectivamente, presentaron un escrito señalando correos para notificaciones.

8. Mediante auto de 18 de mayo de 2022, la jueza sustanciadora convocó a las partes procesales a la audiencia pública a realizarse vía telemática el 17 de junio de 2022. Posteriormente, en auto de 6 de junio de 2022, la jueza sustanciadora informó a las partes procesales sobre el diferimiento de la audiencia, y fijó como nueva fecha para su realización el 20 de junio de 2022. En auto de 15 de junio de 2022, la jueza sustanciadora difirió nuevamente la audiencia convocada para el 20 de junio de 2022, en virtud de la movilización nacional convocada por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador.

9. El 16 de junio de 2022, la jueza sustanciadora requirió al Comité Nacional de Límites Internos ("**CONALI**") que remita a la Corte Constitucional el expediente original del proceso de resolución institucional de fijación de límites[1].

10. En escrito de 17 de junio de 2022, el GAD de Chimborazo informó que el decreto impugnado fue declarado nulo en el marco de un proceso contencioso administrativo.

11. El 17 de junio de 2022, Gustavo Marcelo Cárdenas Molina presentó un escrito de *amicus curiae*, en calidad de gerente encargado de la Empresa Eléctrica Azogues C.A.; y, el 18 de junio de 2022, el GAD Municipal de Azogues presentó un escrito de *amicus curiae*.

12. En auto de 20 de junio de 2022, la jueza sustanciadora resolvió no convocar a audiencia en aplicación del artículo 87 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("**LOGJCC**"), por no considerarla necesaria para la resolución del caso a la luz de la información aportada al expediente constitucional.

[1] Hasta la fecha de emisión de la presente sentencia no se ha cumplido con remitir a la Corte Constitucional el expediente original del proceso de resolución institucional de fijación de límites.

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

2. Competencia

13. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción de inconstitucionalidad por omisión de conformidad con lo previsto por el artículo 436, numeral 10 de la Constitución y el artículo 191 numerales 2, literal a) y 10 de la LOGJCC.

3. Fundamentos de las partes procesales

3.1. Argumentos de la entidad accionante

14. El GAD de Chimborazo afirma que el artículo 1 del Decreto Ejecutivo No. 1389, que definió una parte de los límites territoriales entre las provincias de Chimborazo y Cañar en el sector de "Culebrillas" y "Juval-Guangra", incurriría en una inconstitucionalidad por omisión relativa[2] por supuestamente no haber dado cumplimiento a varios derechos colectivos de la comunidad indígena Guangra[3].

15. El GAD de Chimborazo explica que

> [e]*l artículo 1 de dicho Decreto Ejecutivo, al fijar los límites territoriales entre las provincias de Chimborazo y Cañar, le entregó a esta última el área en la cual se asienta la comunidad indígena de Guangra, la que, históricamente, no solo ha pertenecido a Chimborazo, sino que, culturalmente, tiene ese sentido de pertenencia e identificación contras* [sic] *comunidades indígenas que forman parte y habitan en territorio de Chimborazo, como son las comunidades de Pomacocho y Jubal, las que, con claridad, siguen formando parte de la provincia* [de Chimborazo], *conforme se desprende de los elementos y documentación que acompañamos*.

16. La entidad accionante alega que la norma impugnada "*incurre en omisión inconstitucional relativa al no haber dado cumplimiento a varios derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas que se consagran en los artículos 10 y 57 de la Constitución y que debían ser respetados y garantizados al momento de la emisión de dicho precepto*". En consecuencia, alega que la norma impugnada viola, por omisión relativa, los artículos 10 y 57 numerales 1, 4, 17, 18 y 19 y la disposición transitoria decimosexta de la Constitución; así como el artículo 14 del Convenio 169 de la OIT.

17. El GAD de Chimborazo expone los siguientes cargos en su demanda:

---

[2] LOGJCC. Artículo 129.- […] 2. En el caso de las omisiones normativas relativas, cuando existiendo regulación se omiten elementos normativos constitucionalmente relevantes, serán subsanadas por la Corte Constitucional, a través de las sentencias de constitucionalidad condicionada. El control sobre las omisiones normativas relativas comprende la determinación y la eliminación de las exclusiones arbitrarias de beneficios, cuando la disposición jurídica omita hipótesis o situaciones que deberían subsumirse dentro de su presupuesto fáctico, y no exista una razón objetiva y suficiente que soporte la exclusión.

[3] Si bien en el expediente constitucional se llama indistintamente a la comunidad "Guangra" o "Guangras", y de conformidad el informe técnico razonado de la Comisión Nacional de Límites, el sector en conflicto se denomina "Juval-Huangras"; para guardar uniformidad, la Corte llamará a la comunidad "Guangra".

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

17.1 Sostiene que existe omisión inconstitucional relativa por no haber consultado a la comunidad Guangra sobre una medida que le afectaría, según lo dispuesto por el numeral 17 del artículo 57 de la Constitución. En relación con este cargo, la entidad accionante:

17.1.1 Explica que el Presidente de la República, al emitir el artículo 1 de la norma impugnada, obvió consultar con la comunidad Guangra sobre su acuerdo o desacuerdo con la decisión de pertenecer a la provincia de Cañar y no a la provincia de Chimborazo, de conformidad con la sentencia No. 001-10-SIN-CC.

17.1.2 Manifiesta que se fijaron límites entre dos provincias desconociendo que en medio de dicho conflicto están los derechos de una comunidad indígena de origen puruhá, inobservando el artículo 10, inciso primero, de la Constitución, que ordena respetar y cumplir los derechos no solo previstos en el texto constitucional, sino también los recogidos en instrumentos internacionales de derechos humanos, como son el artículo 6, numeral 1, literal a) del Convenio 169 de la OIT[4] y el artículo 19 de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas[5], que obligan al Estado a consultar de forma previa a adoptar cualquier medida administrativa.

17.2 Agrega que existe omisión inconstitucional relativa por no haber considerado en el Decreto la especial vinculación que existe entre la propiedad indígena de Guangra y su cultura e identidad, de conformidad con los numerales 1, 4, 18 y 19 del artículo 57 de la Constitución. En relación con este cargo, la entidad accionante:

17.2.1 Alega que la norma impugnada ha inobservado los artículos 13 del Convenio 169 de la OIT[6] y 25 de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas[7], en concordancia con el inciso primero del artículo 10 de la Constitución, al imponerle a la comunidad

[4] Convenio 169 OIT. Artículo 6.- 1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: a) consultar a los pueblos interesados mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente […].

[5] DNUDPI. Artículo 19.- Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.

[6] Convenio 169 OIT. Artículo 13.- 1. Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación. 2. La utilización del término tierras en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera.

[7] DNUDPI. Artículo 25.- Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y fortalecer su propia relación espiritual con las tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado y utilizado y a asumir las responsabilidades que a ese respecto les incumben para con las generaciones venideras.

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

Guangra su pertenencia a la provincia del Cañar y desconocer su "*derecho a conservar ese vínculo indispensable y especial entre su cultura y valores (la puruhá y no la kañari) y el territorio que histórica y ancestralmente han ocupado*".

17.2.2 Señala que "*la omisión inconstitucional relativa se confirma si se tiene en cuenta que, previo a la emisión del* [Decreto], *el entonces Presidente de la República contó con un informe técnico razonado de delimitación territorial, elaborado por el Comité Nacional de Límites Internos el 3 de enero de 2017* […] *en el cual, en su parte pertinente, se manifestó* [que]":

> […] *El sentido de pertenencia de los habitantes de las comunidades visitadas, es muy fuerte y arraigado en relación al* [GAD de Chimborazo]. […] *En el caso de Guangra* […] [c]*onsideran que la autoridad provincial con la que más afinidad tienen es, con el Prefecto de Chimborazo. Se sienten identificados porque es indígena y habla su lengua, se entienden y comparten con el las continuas visitas que hacen a sus comunidades*.

17.2.3 Añade que los servicios públicos de la comunidad Guangra se reciben por gestión del GAD de Chimborazo. Al respecto, afirma que las vías de acceso a las comunas son mantenidas por el GAD de Chimborazo, y que su planificación y construcción resulta más eficiente y posible desde esta sección territorial, por lo que la fijación de la comunidad Guangra como parte de la provincia del Cañar afecta sus posibilidades de desarrollo.

17.2.4 Afirma que la noción de plurinacionalidad, establecida en el artículo 1 de la Constitución, implica reconocer el derecho de las personas a identificar su pertenencia, no solo con el espacio geográfico, sino, además, con su cultura, lo que es omitido en el artículo 1 de la norma impugnada. Según la entidad accionante, el Acuerdo Ministerial No. 0281 de 8 de agosto de 1995 en el que se aprobó el Reglamento Interno de la comuna "*Ecuador Guangra Agrícola*", con domicilio en la parroquia Achupallas, cantón Alausí, provincia de Chimborazo, confirmaría que dicha comunidad siempre ha pertenecido a la provincia de Chimborazo.

17.2.5 Cita sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la relación existente entre los territorios y las comunidades indígenas como parte fundamental de su desarrollo cultural y cosmovisión; así como los artículos 1, numeral 2[8], y 33, numeral 1[9] de la Declaración de las Naciones

[8] Cabe aclarar, que si bien la entidad accionante se refiere en su demanda al artículo 1, numeral 2 de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, cuando lo cita textualmente, se encuentra que se trata del artículo 1, numeral 2 del Convenio 169 de la OIT.
Convenio 169 OIT. Artículo 1. […] 2. La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio.

[9] DNUDPI. Artículo 33. 1. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar su propia identidad o pertenencia conforme a sus costumbres y tradiciones. Ello no menoscaba el derecho de las personas indígenas a obtener la ciudadanía de los Estados en que viven.

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

Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas que consagran el derecho de las comunidades indígenas a mantener su identidad y pertenencia conforme a sus costumbres y tradiciones.

17.2.6 Explica que:

> […] *el hecho de que, ahora, la comunidad Guangra deba pertenecer a la provincia de Cañar y no a Chimborazo implica que ese colectivo dejaría de tener contacto permanente con comunas vecinas como han sido, principalmente, las de Jubal y Pomacocho, a lo que se agrega el hecho de que la vestimenta que utiliza la comunidad de Guangra es similar a las de Jubal y Pomacocho, que son típicas de la cultura puruhá y no de la cultura kañari, por lo que con el señalamiento del aludido Decreto Ejecutivo, los integrantes de la comunidad Guangra, para pertenecer a Cañar, no podría implicar que se despojen de sus símbolos, emblemas y vestimenta propia e histórica y modificarla por la que pertenece a Cañar, lo que confirma la violación, por omisión, del contenido del artículo 57, números 18 y 19, de la Constitución*.

17.3 La entidad accionante también argumenta que existe "*omisión inconstitucional relativa por entregar territorio* [a la provincia de Cañar] *en que varias comunidades indígenas de Chimborazo, si bien no se asientan, lo utilizan para sus actividades tradicionales y de subsistencia*", según el inciso primero del artículo 10 de la Constitución, y los numerales 1 y 2 del artículo 14 del Convenio 169 de la OIT[10]. En relación con este cargo, la entidad accionante:

17.3.1 Afirma que esta omisión afecta a las comunidades de Tablon, Compud Viejo, Cullun, Tauri, Tagsachana-Alfapamba, Patococha y Launag, todas identificadas con la cultura puruhá y pertenecientes a la provincia de Chimborazo.

17.3.2 Añade que el artículo 14 del Convenio 169 de la OIT es incluso más favorable que el artículo 57 de la Constitución, y que debió ser aplicado por el Presidente de la República al momento de emitir el decreto impugnado, "[…] *lo que no hace más que confirmar la omisión inconstitucional relativa* […] *que no consideró este elemento constitucionalmente relevante* […] [y que] *debía ser incluido dentro de su regulación*".

17.4 El GAD de Chimborazo sostiene que existe omisión constitucional relativa por no haberse convocado a consulta popular, de conformidad con la disposición

[10] Convenio 169 OIT. Artículo 14. 1. Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes. 2. Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión […].

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

transitoria decimosexta de la Constitución. En relación con este cargo, la entidad accionante:

17.4.1 Expone, como información de contexto, que mediante el procedimiento de negociación directa previsto en el artículo 22 de la Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos, llevado a cabo entre las provincias de Chimborazo y Cañar, se buscó acordar, por solución amistosa, los límites entre las dos provincias.

17.4.2 Afirma que "*no hubo acuerdo para determinar los límites relacionados con un segmento en que colindan los cantones Chunchi y Alausí de Chimborazo con el cantón Cañar de esa misma provincia (sector 'Culebrillas'), así como la zona determinada 'Juval'*". Manifiesta también que las comunidades que se asientan en el territorio en conflicto denominado "Juval", que fue entregado a la provincia de Cañar a través de la norma impugnada, son: Guangra, Juval y Pomacocho.

17.4.3 Agrega que, en razón de lo expuesto, con base en la disposición transitoria decimosexta de la Constitución y en el artículo 27 de la Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos, el 15 de abril de 2015, el GAD de Chimborazo "*solicitó al entonces Presidente de la República que convoque a consulta popular, con el fin de que las comunidades que se asientan en los territorios en conflicto, se pronuncien sobre su pertenencia a Cañar o a Chimborazo*".

17.4.4 Argumenta que

> […] *en lugar de convocar a consulta popular, que fue el mecanismo solicitado para poner fin al diferendo de pertenencia, y que es totalmente válido conforme la Disposición Transitoria Decimosexta de la Constitución, se decidió, sin que se haya pedido, abrir e iniciar el procedimiento de resolución institucional, por lo que el Decreto Ejecutivo que concluyó con ese trámite administrativo vulnera, por omisión relativa el contenido de* [la Disposición Transitoria Decimosexta de la Constitución].

17.4.5 Sostiene que el caso que nos ocupa rebasa lo relativo a aspectos limítrofes, pues se trata de un conflicto de pertenencia de un sector poblacional indígena que se asienta en uno de los segmentos que le han sido entregados a la provincia de Cañar.

17.4.6 Se refiere al informe pericial realizado dentro del procedimiento de resolución institucional, y que fue incorporado en el informe técnico razonado de delimitación territorial elaborado por el Comité Nacional de Límites Internos, que concluye que "[…] *el 83,6% de la población indígena de ese sector en conflicto señaló su voluntad de seguir perteneciendo a la provincia de Chimborazo* […], [y que] *el 83,7% del total de esa población se identifica con la cultura y el pueblo puruhá* […]".

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

Argumenta que, pese a esta información, en la norma impugnada se decidió entregar la totalidad del territorio en conflicto a la provincia de Cañar, cuando la voluntad de la mayoría de esas tres comunidades indígenas era la de pertenecer a la provincia de Chimborazo.

18. Sobre la base de lo expuesto, la entidad accionante solicita lo siguiente:

> *[Q]ue se declare la inconstitucionalidad por omisión relativa del artículo 1 del Decreto Ejecutivo No. 1389 de 16 de mayo de 2017, que se encuentra publicado en el Registro Oficial No. 6 de 2 de junio de 2017, subsanando esa omisión con la modificación de dicha norma, sin perjuicio de la atribución que el artículo 436, número 3, de la Constitución otorga a la Corte Constitucional, para el caso que se expidan normas que desarrollen el contenido de la disposición normativa que incurre en omisión inconstitucional relativa, declarando su inconstitucionalidad por omisión conexa.*
>
> *De este modo, mediante la correspondiente sentencia de constitucionalidad condicionada, de conformidad con el artículo 129, número 2, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la Corte Constitucional señalará lo siguiente:*
>
> *Modificando el contenido del artículo 1 del Decreto Ejecutivo No. 1389 de 16 de mayo de 2017, se dispondrá la restitución a la provincia de Chimborazo del territorio en que se asienta la comunidad Guangra, y parte de las comunidades Rival y Pomacocho culturalmente identificadas con otras comunidades pertenecientes a Chimborazo y no a Cañar, segmento de territorio denominado "Jubal".*
>
> *Modificando el contenido del artículo 1 del Decreto Ejecutivo No. 1389 de 16 de mayo de 2017, se dispondrá la restitución a la provincia de Chimborazo de la otra porción de territorio que también le fue entregada a la provincia de Cañar y a la que varias comunidades indígenas de Chimborazo acceden de forma permanente para realizar sus actividades tradicionales y de subsistencia, segmento territorial denominado "Culebrillas".*

19. Asimismo, solicita que, de conformidad con los artículos 86 de la LOGJCC y artículos 8 y 73 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, se realice una visita *in situ* a los segmentos territoriales que son materia de la presente causa. Esto, con el fin de constatar:

19.1 Que en el segmento denominado "Culebrillas" en que colindan los cantones Chunchi y Alausí con el cantón Cañar, los habitantes de varias comunidades indígenas de Chimborazo se desplazan permanentemente para realizar sus actividades tradicionales y de subsistencia.

19.2 Que en el segmento denominado "Juval" no solo se asientan los integrantes de la comunidad de Guangra, sino también de las comunidades Juval y Pomacocho, y que las tres comunidades comparten tradiciones, costumbres, usos y símbolos propios de la cultura puruhá y no kañari. En escrito de 8 de septiembre de 2021, la entidad accionante se refiere a recientes "[…] *precedentes jurisprudenciales*

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

de la actual Corte Constitucional que corroboran la pertinencia de los argumentos [formulados] *en el libelo de modo oportuno*".

20. Mediante escrito de 17 de junio de 2022, el GAD de Chimborazo informa que en 2018, una vez presentada la acción que nos ocupa, se presentó también una acción objetiva impugnando el Decreto Ejecutivo No. 1389 por razones distintas a las esgrimidas en la vía constitucional[11]. Señala que, mediante sentencia de 2 de mayo de 2019, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Quito declaró la nulidad del decreto impugnado[12]; sentencia que quedó ejecutoriada tras la emisión del auto de inadmisión de casación el 27 de abril de 2022[13].

21. La entidad accionante precisa que, si bien el decreto impugnado ha quedado sin efecto tras la sentencia del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Quito, provincia de Pichincha, pone a consideración de la Corte Constitucional que persiste uno de los fundamentos de la acción de inconstitucionalidad por omisión, que es no haber consultado a la comunidad de Guangra sobre la fijación de límites territoriales antes de la emisión del Decreto Ejecutivo No. 1389 (párrafo 17.1 *ut supra*). Al respecto, argumenta que "[u]*na omisión de esta naturaleza no puede quedar como precedente de otras actuaciones futuras similares, toda vez que la anulación del Decreto en sede contencioso administrativa se debió, naturalmente, a razones distintas, como eran la incompetencia legal del Jefe del Estado para emitirlo con ese contenido*", y solicita que

[11] El proceso fue signado con el No. 17811-2018-00032. Al respecto, cabe precisar que en auto de 24 de enero de 2019, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Quito, provincia de Pichincha, rechazó la tercería coadyuvante presentada por la comunidad de Guangra.

[12] La acción objetiva fue presentada por el GAD de Chimborazo contra la Presidencia de la República, la Procuraduría General del Estado y el GAD de Cañar. La entidad accionante presentó, en lo principal, tres alegaciones: (i) por un lado, expuso que, al haberse identificado un conflicto de pertenencia según el informe pericial solicitado por el GAD de Chimborazo, el Presidente de la República tuvo que haber convocado a consulta popular, de conformidad con la disposición transitoria decimosexta de la Constitución, y no haber abierto arbitrariamente el expediente administrativo de resolución institucional para solventar el conflicto limítrofe; (ii) que la fijación de límites territoriales internos requiere de ley, y dado que no consta en el Registro Oficial la publicación de una ley de límites, el conflicto no podía zanjarse a través de un decreto ejecutivo; y (iii) la incompetencia del Presidente de la República para fijar límites en territorios en conflicto sin población residente, violando el inciso final de la disposición transitoria novena de la Ley de Límites, como es el caso de las comunidades de Tablón, Tauri, Campud Viejo, Tacshana, Alfapamba Saguan, Patococha Steleg, Launag Chico y Grande, Mapaguiña y Chicho Alto.
En sentencia de 2 de mayo de 2019, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Quito realizó el control de legalidad del Decreto Ejecutivo No. 1389. Encontró que (i) el informe técnico razonado del CONALI sí tomó en consideración el peritaje realizado y que, precisamente por tal razón, se debía contar con el pronunciamiento de la ciudadanía a través de una consulta popular por tratarse de un conflicto de pertenencia; (ii) de la Ley de Límites no se encuentra que el Presidente de la República pueda emitir un decreto ejecutivo para la fijación de límites -lo que corresponde es que emita una resolución y posteriormente elaborar un proyecto de ley-, por lo que el acto normativo impugnado fue emitido sin existir la disposición legal para ello, pues si bien la Ley de Límites le da competencia al Presidente para resolver conflictos limítrofes, no le otorga poder fijarlos, por lo que actuó fuera de sus competencia legales otorgadas; y (iii) la competencia para resolver el conflicto de límites de la circunscripción territorial sin población residente la tiene el CONALI, no el Presidente, por lo que también actuó sin competencia.

[13] Con fecha 7 de julio de 2022, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Quito dispuso que, al encontrarse ejecutoriada la sentencia de 2 de mayo de 2019, y sin tener nada que ejecutar, se archive la causa.

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

> […] *pese a haberse dejado sin efecto en virtud de su anulación y declaración de ilegalidad, se declare la inconstitucionalidad por omisión relativa del artículo 1 del Decreto Ejecutivo No. 1389 de 16 de mayo de 2017, publicado en el Registro Oficial No. 6 de 2 de junio de 2017, y se prevenga al Jefe del Estado sobre la realización de actos similares en el futuro* (énfasis en el original).

3.2. Argumentos de la Presidencia de la República

22. En su escrito de 15 de mayo de 2018[14], la Presidencia de la República argumenta que el decreto impugnado resolvió un conflicto limítrofe entre las provincias de Chimborazo y Cañar con base en las competencias otorgadas por la disposición transitoria sexta[15] de la Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos ("**Ley de Límites**").

23. Sobre la obligación del presidente de la República de presentar un proyecto de ley a la Asamblea Nacional que incorpore toda resolución motivada que ponga fin a un conflicto de límites territoriales, la Presidencia de la República afirma que ya ha sido cumplida toda vez que

> […] *el Decreto cuya constitucionalidad se impugna ya ha sido agregado al proyecto de ley que remitió el expresidente de la República a la Asamblea Nacional mediante oficio No. T.5503-SGJ-17-0312 de 23 de mayo de 2017, por lo tanto cabe aquí mencionar que una eventual declaratoria de inconstitucionalidad del Decreto Ejecutivo no tendría ningún efecto respecto del contenido del proyecto presentado al Legislativo y su respectivo tratamiento.*

24. En consecuencia, sostiene que el Decreto Ejecutivo no ha definido límites territoriales y que, hasta el tratamiento del proyecto de ley en la Asamblea Nacional, no se puede hablar de efectos decisorios inmediatos del mismo. En este sentido, la Presidencia de la República agrega que "[…] *la necesidad de consulta previa solo será indispensable en el tratamiento del proyecto de Ley* […], *a través de una consulta prelegislativa que de* [sic] *cuentas de la afectación que -ahora sí- tendría una definición cierta de límites internos que surta plenos efectos*", siendo la Asamblea Nacional la encargada de realizar aquella consulta.

25. En cuanto a la motivación del decreto impugnado y sus criterios de decisión, la Presidencia señala que no existe un solo argumento que pueda comprometer la decisión del conflicto, pues esta "[…] *responde a la suma de la valoración de varios criterios* [en referencia a los principios rectores del artículo 3 de la Ley de Límites], *y el hecho de que uno de ellos no fuera utilizado en la forma que* [la entidad accionante pretende], *no implica errónea motivación, ni constituye prueba única y suficiente para decidir un conflicto de límites*".

[14] A fs. 204 a 207 del expediente constitucional.
[15] Ley de Límites. *Disposición transitoria sexta.- Las facultades que en materia de resolución de indefiniciones territoriales otorga esta Ley a los gobiernos autónomos descentralizados regionales, en tanto no se conformen las regiones, las ejercerá la Presidencia de la República.*

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

26. Con respecto a la solicitud de consulta popular realizada por el GAD Provincial de Chimborazo de conformidad con el artículo 27 de la Ley de Límites, la Presidencia manifiesta que el pedido debe ser de mutuo acuerdo y no de forma unilateral, por lo que no se cumple con ninguno de los presupuestos planteados para la procedencia de la consulta popular. Al respecto, añade que no existía la obligación de convocar a consulta popular por pedido de una de las partes; y que si bien el presidente de la República pudo haber hecho la convocatoria por iniciativa propia, "[…] *este no la consideró apropiada, sin que ello* […] *implique violación alguna al trámite previsto para estos casos*".

27. Sobre la base de lo expuesto, la Presidencia de la República solicita desechar la demanda por cuanto se ha demostrado "[…] *la inexistencia de violación a norma constitucional alguna* […]", además de la insuficiente justificación de la entidad accionante para desvirtuar la presunción de constitucionalidad de la norma impugnada.

3.3. Argumentos de la Procuraduría General del Estado

28. En su escrito de 15 de mayo de 2018[16], la Procuraduría General del Estado ("**PGE**") expone que, para la emisión del decreto, se observaron las solemnidades establecidas en la Ley de Límites y su Reglamento; por lo que, frente a la inexistencia de un acuerdo amistoso en la fijación de límites entre las dos provincias, el GAD Provincial de Cañar solicitó al Presidente de la República que inicie el procedimiento de resolución institucional. Afirma que, posteriormente, el CONALI procedió a dictar talleres de socialización del procedimiento en cuestión en kichwa y castellano, garantizando la participación de la ciudadanía.

29. La PGE señala que el GAD Provincial de Chimborazo solicitó un peritaje social que determine el sentido de pertenencia de los moradores de las zonas en conflicto limítrofe (es decir, a las comunidades Juval, Pomacocha y Guangra), del cual se concluyó que, de las 737 encuestas aplicadas

> *[…] los moradores de las dos comunidades: Juvan [sic] y Pomacocha se pronunciaron mayoritariamente por pertenecer a la provincia de Chimborazo; en tanto que la comunidad de Huangras [sic] mayoritariamente se pronunció por pertenecer a la provincia del Cañar, situación ésta [sic] que lo ha recogido y lo ha determinado el Decreto Ejecutivo, objeto de impugnación […] [y] por tanto, no se trata de una decisión antojadiza ni arbitraria.*

30. En el mismo sentido, indica que el GAD Provincial de Cañar presentó una declaración juramentada del presidente de la comunidad de Guangra sobre los servicios que reciben por parte de esta entidad; mientras que "[…] *los pobladores de las comunidades de Juvan* [sic] *y Pomacocha, reciben atención médica, educación y pueden comercializar sus productos debido a las gestiones y servicios que les proporciona el GAD* [Provincial] *de Chimborazo*". Al respecto, concluye que no se

[16] A fs. 194 a 201 del expediente constitucional.

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

ha despojado a las comunidades de sus tierras, por lo que no se ha vulnerado el derecho de los pueblos al sentido de pertenencia, según los artículos 10 y 57, numeral 1 de la Constitución.

31. La PGE argumenta que la norma impugnada no vulnera el numeral 18 del artículo 57 de la Constitución en el sentido de que "[…] estas comunidades no podrán mantener y desarrollar relaciones con otros pueblos, en particular los que estén divididos por fronteras internacionales […] [porque] el Decreto en cuestión trata sobre límites nacionales y la región en conflicto se encuentra en el centro del territorio nacional; lo cual, nada tiene que ver con fronteras internacionales". Asimismo, agrega que la entidad accionante no demuestra "[…] el nexo causal que existiría entre la fijación de límites y la presunta vulneración del derecho de usar su vestimenta y otros".

32. Sobre la supuesta omisión de la disposición transitoria decimosexta, la PGE señala que "[…] *la emisión del Decreto No. 1389 no guarda relación con una medida legislativa, conforme lo manifiestan los accionantes, se trata de una solución limítrofe territorial*". También añade que no se inobservó esta disposición, pues fue de carácter temporal y

> *[…] obligaba al Presidente de la República a remitir en el plazo de dos años, el proyecto de Ley de Fijación de Límites Territoriales al órgano legislativo; mandato que fue cumplido por el Ejecutivo dentro del término previsto, pero fue archivado. En tal consideración, a efectos de evitar contratiempos y contar con mecanismos que den solución a los conflictos limítrofes internos, se emite la Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos, norma que se encuentra vigente. Es así que con fecha 23 de mayo de 2017 el Ejecutivo remitió a la Asamblea Nacional, un nuevo proyecto de Ley de Fijación de Límites Territoriales, mismo que se encuentra en primer debate.*

33. Finalmente, la PGE manifiesta que el Ejecutivo, al momento de emitir el decreto impugnado, se sustentó en las pruebas presentadas, en la declaración de sentido de pertenencia, y en la documentación de respaldo de las obras y servicios brindados a la población del sector en conflicto limítrofe, para "[…] *ponderar el sentido de pertenencia de la ciudadanía contra la afectación territorial a los GAD involucrados*".

34. Sobre la base de lo expuesto, la PGE concluye que "[…] *no se advierte que el Decreto Ejecutivo 1389 haya contrariado ninguna disposición constitucional por acción ni omisión; evidenciándose por el contrario que se halla armonizado con la Constitución e instrumentos internacionales, consecuentemente, es evidente que la impugnación realizada por el accionante, carece de sustento jurídico*".

3.4. Argumentos de la Asamblea Nacional

35. Tras el requerimiento de la jueza sustanciadora mediante providencia de 10 de mayo de 2022 sobre el tratamiento del proyecto de ley para la fijación de límites (párrafo 6 *ut supra*), el 16 de mayo de 2022, la Asamblea Nacional remitió el Oficio No. AN-SG-2022-0381-O y el Memorando No. AN-SG-GAB-2022-0299-M para informar sobre el estado del proyecto de ley en cuestión; y con fecha 18 de mayo de 2022

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

remitió el Oficio No. AN-SG-2022-0386-O con información relativa a las gestiones realizadas para su debate en el Pleno de la Asamblea Nacional. Al respecto, la Asamblea Nacional señaló que

> […] *el Proyecto de Ley de Fijación de Límites Territoriales Internos de la República del Ecuador, asignado a esta Comisión* [Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio] *por el Consejo de Administración Legislativa mediante Resolución No. CAL-2017-2019-011 de fecha 30 de mayo de 2017,* ***cuenta con Informe para Primer Debate, el mismo que fue remitido a la Presidencia de la Asamblea Nacional*** […]. ***No se registran avances adicionales en el trámite del Proyecto de ley por cuanto no se ha realizado el primer debate ante el Pleno de la Asamblea Nacional*** (énfasis añadido).

3.5. Argumentos de los *amici curiae*

Empresa Eléctrica Azogues C.A.

36. En su escrito de 17 de junio de 2022, Gustavo Marcelo Cárdenas Molina, en calidad de gerente encargado de la Empresa Eléctrica Azogues C.A., precisa que el área de servicio de su representada se encuentra en la parroquia Rivera del cantón Azogues, sector de Guangra y Juval. Manifiesta que, para ello, la Empresa Eléctrica Azogues C.A. realizó obras de distribución eléctrica y alumbrado público a su costo; e incorporó una lista de 173 usuarios de Guangra que reciben el servicio de energía eléctrica por parte de esta empresa pública.

Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Azogues

37. En su escrito de 18 de junio de 2022, Romel Paúl Sarmiento Castro, en calidad de alcalde de Azogues, y Luis Alberto Buñay Sacoto, en calidad de procurador síndico municipal de Azogues ("**GAD de Azogues**"), se refieren a la naturaleza del control abstracto de constitucionalidad y a la imposibilidad de que, en su ejercicio, la Corte Constitucional declare vulneraciones de derechos. Esto, en relación con las alegaciones del GAD de Chimborazo, tales como (i) la vulneración de derechos constitucionales; (ii) la repercusión sobre sujetos determinados ante la vulneración de derechos; y (iii) la forma de reparar los aparentes derechos vulnerados. Por tanto, el GAD de Azogues concluye que la acción presentada estaría desnaturalizando el control abstracto de constitucionalidad.

38. El GAD de Azogues argumenta también que la acción de inconstitucionalidad por omisión presentada pretende que la Corte Constitucional realice un control de legalidad sobre el procedimiento determinado en la Ley de Límites y su reglamento, así como sobre la procedencia de una consulta popular de conformidad con el artículo 27 de este cuerpo normativo.

39. El GAD de Azogues afirma que el 4 de abril de 2015, la comunidad de Guangra realizó una consulta comunitaria para solventar el problema limítrofe. De conformidad con el GAD de Azogues, en la consulta participaron 238 integrantes de la comunidad, y con una mayoría de 237 votos, la comunidad decidió pertenecer a la

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

provincia de Cañar. En el escrito se agrega que "[e]*n este proceso democrático de autoidentificación y determinación, participaron 'observadores electorales' entre los que se identifica líderes de organizaciones tales como ECUARUNARI, UPCCC, CONAIE, y autoridades de la administración pública central y de los gobiernos autónomos descentralizados*". Por lo tanto, el GAD de Azogues precisa que la determinación que realizó la comunidad debe ser respetada por el Estado ecuatoriano, pues se trata de una decisión legítima que está vigente desde 2015.

40. Finalmente, el GAD de Azogues cita los artículos 2, 3, literal e), 6, 11, 13, literal a), 24 y 26 de la Ley de Límites y manifiesta que de esta forma se han venido solucionando los conflictos limítrofes en diferentes territorios,

> […] *empero, si el procedimiento realizado por el Presidente de la República apegado a la norma jurídica no tiene legitimidad democrática ni constitucional, nos llevaría entonces a la conclusión que los enunciados normativos de la Ley tantas veces referida es inconstitucional por el fondo, pues debería bajo todos los contextos delimitar que previo a la emisión de resolución institucional o amistosa cuando estén de por medio derechos colectivos (artículo 10, 56 y 57 Constitución) obligatoriamente se debe convocar a un proceso de consulta conforme lo* [sic] *estándares internacionales y nacionales procurando una verdadera participación de la comunidad de manera previa e informada, particular que sin duda nos llevaría a la conclusión que habría existido regularidad en el procedimiento; y, que, la mejor forma de procurar mantener coherencia en el sistema jurídico, es imponer mandatos a las diferentes entidades del Estado para que puedan corregir la omisión (fruto de la regla creada por la Corte Constitucional)*.

41. Así, el GAD de Azogues concluye que, si bien las alegaciones presentadas en la acción de inconstitucionalidad por omisión desnaturalizan el control abstracto de constitucionalidad, resulta necesario que, para garantizar la coherencia, unidad e integridad del ordenamiento jurídico, la Corte Constitucional se pronuncie sobre la confrontación entre la Constitución y la Ley de Límites en relación a la obligatoriedad de convocar a consulta popular en caso de que se encuentren en los territorios en conflicto sujetos colectivos de derechos.

4. Cuestión previa

4.1. Sobre la naturaleza de la acción de inconstitucionalidad por omisión

42. Con miras a resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad por omisión, la Corte Constitucional estima necesario pronunciarse previamente sobre el contenido y alcance de la presente acción con el fin de determinar su ámbito de aplicación y procedencia.

43. De conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la acción de inconstitucionalidad por omisión tiene como objetivo garantizar la supremacía constitucional, la fuerza normativa de sus disposiciones y el sometimiento de toda

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

autoridad pública a los mandatos constitucionales[17]. Con ello, se busca que este Organismo realice un control de constitucionalidad no solo de las normas infraconstitucionales -a través de las acciones públicas de inconstitucionalidad de actos normativos y de actos administrativos con efectos generales-, sino también de la inobservancia de un mandato constitucional expreso[18].

44. Así, el numeral 10 del artículo 436 de la Constitución atribuye a la Corte Constitucional la atribución para

> [d]*eclarar la inconstitucionalidad en que incurran las instituciones del Estado o autoridades públicas* ***que por omisión inobserven, en forma total o parcial, los mandatos contenidos en normas constitucionales****, dentro del plazo establecido en la Constitución o en el plazo considerado razonable por la Corte Constitucional. Si transcurrido el plazo la omisión persiste, la Corte, de manera provisional, expedirá la norma o ejecutará el acto omitido, de acuerdo con la ley* (énfasis añadido).

45. Paralelamente, el artículo 128 de la LOGJCC agrega que

> [e]*l control abstracto de constitucionalidad comprende el examen de las* ***omisiones normativas, cuando los órganos competentes omiten un deber claro y concreto de desarrollar normativamente los preceptos constitucionales****. Este control se sujetará al régimen general de competencia y procedimiento del control abstracto de constitucionalidad* (énfasis añadido).

46. Considerando el contenido de ambas disposiciones, la acción de inconstitucionalidad por omisión pretende controlar y corregir las omisiones que se deriven de: **(i)** la inactividad de las autoridades o entidades públicas con competencia normativa, que se vean avocadas a normar un determinado asunto o materia por mandato de la Constitución; y, **(ii)** la inacción en su obligación de ejecutar un acto expresamente dispuesto por la Constitución[19].

47. Para identificar una inconstitucionalidad por omisión de efectos absolutos o relativos, la Corte Constitucional ha establecido cuatro requisitos que se deben configurar[20]: **a)** la exigencia constitucional para obedecer un mandato constitucional de normar o actuar; **b)** la inacción o abstención de la autoridad o institución respecto del deber de normar o actuar; **c)** la generación de un fraude constitucional por el transcurso del tiempo; y, **d)** la ineficacia de la voluntad del constituyente.

---

[17] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 68-16-IN/21 y acumulado de 25 de agosto de 2021, párr. 41.
[18] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 001-11-SIO-CC, causa No. 0005-10-IO de 26 de enero de 2011, pág. 12.
[19] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 68-16-IN/21 y acumulado de 25 de agosto de 2021, párr. 43.
[20] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 001-13-SIO-CC, causas No. 0001-11-IO, 0002-11-IO, 0003-11-IO y 0004-11-IO de 28 de febrero de 2013, pp. 14-15; y Sentencia No. 68-16-IN/21 y acumulado de 25 de agosto de 2021, párr. 42.

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

48. Para ser objeto de una acción de inconstitucionalidad por omisión, el mandato constitucional de normar o actuar debe ser concreto y claro[21]. Ahora bien, no todo deber previsto en la Constitución puede ser objeto de esta acción. Para verificar el elemento de concreción, el mandato constitucional debe estar bien delimitado e identificar al sujeto llamado a su cumplimiento[22], así como al objeto de la obligación específica. Asimismo, para verificar el elemento de claridad, no debe quedar duda que se trata de un deber de cumplimiento imperativo por parte de autoridades o instituciones estatales.

49. Cabe añadir que, en la sentencia No. 8-19-IN/21, la Corte consideró que la inobservancia por omisión de los mandatos contenidos en normas constitucionales debe ser interpretada en un sentido amplio y no restrictivo; es decir, incluir también las inobservancias por omisión de aquellas normas que no forman parte del articulado formal de la Constitución, pero constituyen parte del bloque de constitucionalidad del sistema jurídico ecuatoriano, como son las normas de instrumentos internacionales de derechos humanos[23].

50. De lo expuesto se advierte que a través de la acción de inconstitucionalidad por omisión no es posible exigir la observancia de toda norma constitucional. Así, por ejemplo, las normas constitucionales que reconocen derechos y sus correspondientes obligaciones de respeto, garantía y adoptar medidas, no pueden ser asimiladas a un mandato constitucional cuya observancia es exigible a través de esta vía. Más aún cuando, para garantizar la observancia de tales normas constitucionales, existen las acciones correspondientes[24].

51. Por lo tanto, a través de la acción de inconstitucionalidad por omisión la Corte garantiza la supremacía constitucional únicamente respecto de normas que contengan un mandato constitucional de normar o actuar, que sea concreto y claro (*primer requisito*); en caso de identificar tal mandato, corresponde a la Corte verificar si existe una inacción o abstención de la autoridad o institución respecto del deber de normar o actuar (*segundo requisito*); y si se ha generado un fraude constitucional por el

---

[21] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 001-16-SIO-CC, causa No. 0001-12-IO de 25 de mayo de 2016, pág. 11.

[22] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 001-17-SIO-CC, causa No. 0001-14-IO de 27 de abril de 2017, pág. 18. Asimismo, en la sentencia No. 001-11-SIO-CC, causa No. 0005-10-IO de 26 de enero de 2011, la Corte explicó que en la obligación de hacer deben estar señaladas las instituciones del Estado o autoridades públicas que deben dar cumplimiento al mandato constitucional.

[23] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 8-19-IN/21 de 8 de diciembre de 2021, párr. 91. Asimismo, en la sentencia 1965-18-EP/21 de 17 de noviembre de 2021, la Corte identificó una omisión a partir del artículo 14 numeral 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el derecho al debido proceso en la garantía de recurrir de la Constitución y declaró que: "*el legislador ha incurrido en una laguna estructural consistente en la omisión de instituir un recurso idóneo para garantizar el derecho al doble conforme de las personas que han sido condenadas en la sentencia de apelación tras haber sido ratificada su inocencia en la sentencia de primera instancia*".

[24] Tales como, la acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos de carácter general o de actos administrativos con efectos generales para garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico; o las acciones previstas como garantías jurisdiccionales para la protección eficaz e inmediata de los derechos constitucionales, la declaración de la violación de uno o algunos de ellos, y su correspondiente reparación integral.

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

transcurso del tiempo (*tercer requisito*); requisitos que, en caso de ser verificados, tienen como consecuencia la ineficacia de la voluntad del constituyente.

4.2. Sobre la procedencia de pronunciarse sobre la alegada omisión relativa de una norma que ha sido declarada nula

52. Antes de analizar las omisiones alegadas por la entidad accionante para establecer cuáles pueden ser objeto de la acción de inconstitucionalidad por omisión de conformidad con lo establecido en la sección anterior, esta Corte considera oportuno determinar si resulta procedente o no continuar con el análisis de esta acción, toda vez que el decreto impugnado ha sido declarado nulo (párrafos 10, 20 y 21 *ut supra*).

53. El artículo 436 numeral 10 de la Constitución, en concordancia con el artículo 128 de la LOGJCC establece el objeto de la acción por inconstitucionalidad por omisión como el "*Declarar la inconstitucionalidad en que incurran las instituciones del Estado o autoridades públicas que por omisión inobserven, en forma total o parcial, los mandatos contenidos en normas constitucionales, dentro del plazo establecido en la Constitución o en el plazo considerado razonable por la Corte Constitucional*". Por otra parte, el artículo 129 de la LOGJCC establece que, dentro de esta acción, se pueden verificar omisiones con dos tipos de efectos: absolutos y relativos. Por tanto, la norma establece una sola acción de inconstitucionalidad por omisión que puede generar efectos distintos, según la conducta de las autoridades obligadas por el texto constitucional.

54. La Corte reconoce que, si bien la acción de inconstitucionalidad por omisión se sujeta al régimen general de competencia y procedimiento del control abstracto de constitucionalidad[25], este régimen debe ser aplicado tomando debida consideración a la particular naturaleza de las omisiones constitucionales[26].

55. En la generalidad de acciones de control de constitucionalidad de normas, la Corte debe controlar la conformidad entre los actos -normativos o administrativos con efectos generales- y la Constitución. Por tanto, en general, la pérdida de vigencia del acto implica la pérdida de competencia de la Corte para controlarlo, a menos que, como establece el artículo 76 de la LOGJCC, la norma derogada pueda continuar generando efectos ultractivos por **(i)** tener la potencialidad de producir efectos contrarios a la Constitución[27]; o, **(ii)** la existencia de unidad normativa respecto de otras normas[28]. Si la Corte encuentra que no se cumplen estos supuestos, corresponde desestimar la acción por considerar que "*el control constitucional carece de objeto*"[29], o que "*no es necesario realizar el control abstracto de constitucionalidad*"[30], toda vez que la norma impugnada ya no forma parte del ordenamiento jurídico.

[25] LOGJCC. Artículo 28.
[26] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1-17-IO/21 de 7 de julio de 2021, párr. 17.
[27] LOGJCC. Artículo 76, numeral 8.
[28] LOGJCC. Artículo 76, numeral 9.
[29] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 31-16-IN/21 de 1 de diciembre de 2021, párr. 15.
[30] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 104-15-IN/21 de 12 de mayo de 2021, párr. 23.

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

56. Por otro lado, como se mencionó, conforme al artículo 129 de la LOGJCC, dentro de la acción de inconstitucionalidad por omisión se pueden generar omisiones con efectos absolutos o relativos. Las primeras ocurren cuando no se ha emitido regulación alguna y las segundas cuando, existiendo una regulación en cumplimiento del mandato constitucional, se han omitido elementos normativos constitucionalmente relevantes de tal mandato.

57. Por tanto, cuando, como en este caso, se alega la existencia de una omisión relativa, se afirma que existe un acto en cumplimiento del mandato constitucional, pero que este tiene deficiencias que deben ser corregidas por la Corte. En estos casos, la derogatoria del acto que supuestamente contendría esta omisión no puede derivar, sin más, en la pérdida de competencia para ejercer el control constitucional. Esto pues, al tratarse del control de una omisión, el solo hecho de que el acto jurídico impugnado haya quedado sin efecto no convierte a la posible omisión en inexistente, sino que, al contrario, de tener mérito lo alegado, podría implicar que la omisión que tenía efectos de tipo relativa se convierta en una de carácter absoluto, pues se habría regresado al escenario en el que no se habría emitido regulación alguna en cumplimiento del mandato.

58. Así, en atención a las alegaciones realizadas por el GAD de Chimborazo en la acción que nos ocupa (sección 3.1 *ut supra*), la Corte observa que se afirma que a través de la emisión del Decreto Ejecutivo No. 1389 se habría incurrido en una omisión relativa respecto de varias disposiciones constitucionales, y que con posterioridad a la presentación de la acción, tal Decreto fue declarado nulo. Sobre la base de lo expuesto, la Corte encuentra que la nulidad del decreto impugnado no implica que las omisiones relativas en que supuestamente incurría el mismo hayan quedado insubsistentes. Al contrario, toda vez que el decreto impugnado ya no existe en el ordenamiento jurídico, de existir un mandato constitucional de normar las omisiones relativas alegadas podrían haberse convertido en absolutas. En consecuencia, procede que la Corte continúe el control constitucional.

4.3. Sobre las omisiones alegadas en la presente acción

59. La entidad accionante ha alegado que existe omisión constitucional **(i)** del numeral 17 del artículo 57 de la Constitución por no haber consultado con la comunidad Guangra sobre la medida que le afecta antes de emitir el decreto impugnado (párrafo 17.1 *ut supra*); **(ii)** de los numerales 1, 4, 18 y 19 del artículo 57 de la Constitución por no haber considerado en el decreto impugnado la especial vinculación de Guangra con la propiedad indígena, su cultura e identidad (párrafo 17.2. *ut supra*); **(iii)** del artículo 10 de la Constitución y numerales 1 y 2 del artículo 14 del Convenio 169 de la OIT por entregar a la provincia de Cañar territorio en el que varias comunidades, si bien no se asientan, lo utilizan para sus actividades tradicionales y de subsistencia (párrafo 17.3. *ut supra*); y **(iv)** de la disposición transitoria decimosexta de la Constitución por no haber convocado a consulta popular (párrafo 17.4. *ut supra*).

60. A la luz del análisis realizado en la sección 4.1. sobre la naturaleza de la acción de inconstitucionalidad por omisión y las normas que tienen la potencialidad de ser

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

demandadas a través de esta acción, la Corte observa que no cabe un pronunciamiento respecto de las disposiciones constitucionales alegadas en los cargos de los párrafos 17.1[31], 17.2[32] y 17.3[33] *ut supra*, pues se refieren a normas constitucionales que reconocen derechos y contienen obligaciones generales de respeto y garantía a cargo del Estado, mas no mandatos de normar un asunto o emitir un acto. Además, existen vías específicas a través de las cuales es posible exigir la tutela de tales derechos así como el cumplimiento de sus respectivas obligaciones. De ahí que, respecto de estos cargos, la Corte encuentra que no existe una debida pertinencia entre estos y la naturaleza de la acción ejercida[34].

61. En función de lo previsto en la sección anterior y de las alegaciones de la presente acción, la Corte Constitucional advierte que la acción de inconstitucionalidad por omisión no puede ser entendida de forma tan genérica como para suplantar las vías que la Constitución y la ley han previsto para la impugnación de la constitucionalidad de acciones, actos normativos o actos administrativos con efectos generales, ni como para superponerse a las vías que la Constitución y la ley han previsto para la protección frente a la vulneración de derechos por acción u omisión.

62. Ahora bien, de las disposiciones constitucionales que el GAD de Chimborazo alegó que han sido omitidas, se verifica que la disposición transitoria decimosexta de la Constitución (párrafo 17.4. *ut supra*) constituye una norma constitucional que puede

---

[31] Constitución. Artículo 57.- Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos: […] 17. Ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos.

[32] Constitución. Artículo 57.- Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos: 1. Mantener, desarrollar y fortalecer libremente su identidad, sentido de pertenencia, tradiciones ancestrales y formas de organización social. […] 4. Conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles. Estas tierras estarán exentas del pago de tasas e impuestos. […] 18. Mantener y desarrollar los contactos, las relaciones y la cooperación con otros pueblos, en particular los que estén divididos por fronteras internacionales. 19. Impulsar el uso de las vestimentas, los símbolos y los emblemas que los identifiquen.

[33] Constitución. Artículo 10.- Las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales. La naturaleza será sujeto de aquellos derechos que le reconozca la Constitución.
Convenio 169 OIT. Artículo 14. 1. Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes. 2. Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión […]. Sobre esta norma, la Corte observa que se trata de una obligación general de adoptar medidas, que tiene correspondencia con los derechos colectivos reconocidos en el artículo 57 de la Constitución.

[34] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 68-16-IN/21 y acumulado de 25 de agosto de 2021, párr. 47.

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

ser analizada en el marco de la acción de inconstitucionalidad por omisión[35]. En consecuencia, únicamente respecto de esta norma la Corte procederá a determinar si se verifican los cuatro requisitos de procedencia de la acción de inconstitucionalidad por omisión, señalados en los párrafos 47 a 51 *ut supra*.

5. Análisis constitucional

63. La disposición transitoria decimosexta de la Constitución establece lo siguiente:

> *DECIMOSEXTA.- Para resolver los conflictos de límites territoriales y de pertenencia se remitirán los informes correspondientes a la Presidencia de la República que, en el plazo de dos años desde la entrada en vigencia de esta Constitución, remitirá el proyecto de ley de fijación de límites territoriales al órgano legislativo y, de ser el caso, instará la convocatoria de consulta popular para resolver conflictos de pertenencia*.

64. La disposición constitucional que nos ocupa contiene dos obligaciones concretas dirigidas al Presidente de la República: **(i)** remitir un proyecto de ley a la Asamblea Nacional para la fijación de límites territoriales; y, de ser el caso, **(ii)** instar a la convocatoria de consulta popular para resolver conflictos de pertenencia.

65. Si bien de la revisión de la demanda se encuentra que la entidad accionante, al identificar esta norma entre aquellas cuya omisión se alega, enfoca sus argumentos en lo relativo a la convocatoria de consulta popular para la resolución de conflictos de pertenencia, la Corte no puede dejar de analizar integralmente todas las obligaciones que contiene dicha norma. Por tanto, este Organismo verificará si las obligaciones contenidas en la disposición transitoria decimosexta de la Constitución son mandatos constitucionales que puedan ser objeto de esta acción y, de ser así, si existe una omisión absoluta respecto de ellos. Para el efecto, el análisis de la Corte se realizará a partir de los siguientes problemas jurídicos:

65.1 ¿Es el deber del Presidente remitir un proyecto de ley a la Asamblea Nacional para la fijación de límites territoriales un mandato constitucional concreto y claro?

65.2 En caso de que el primer problema se resuelva de forma positiva, corresponde plantearse si: ¿Se ha omitido de forma absoluta el deber de remitir un proyecto de ley a la Asamblea Nacional para la fijación de límites territoriales?

65.3 ¿Es el deber del Presidente de instar a la convocatoria de consulta popular para resolver conflictos de pertenencia un mandato constitucional concreto y claro?

65.4 En caso de que el tercer problema se resuelva de forma positiva, corresponde plantearse si: ¿Se ha omitido el deber de instar a la convocatoria de consulta popular para resolver conflictos de pertenencia?

[35] Cabe señalar que en la sentencia No. 001-11-SIO-CC, caso No. 0005-10-IO, de 26 de enero de 2011, la Corte Constitucional analizó la posible omisión constitucional derivada de la disposición transitoria primera de la Constitución.

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

5.1. ¿Es el deber del Presidente remitir un proyecto de ley a la Asamblea Nacional para la fijación de límites territoriales un mandato constitucional concreto y claro?

66. Tal como se señaló en los párrafos 47 a 51 *ut supra*, para la procedencia de una acción de inconstitucionalidad por omisión, se debe verificar que la norma constitucional cuya omisión se alega contenga un mandato constitucional de normar o actuar, que sea concreto y claro (*primer requisito*). Solamente así, la Corte puede proceder a verificar si existe una inacción o abstención de la autoridad o institución respecto del deber de normar o actuar (*segundo requisito*), y la generación de un fraude constitucional por el transcurso del tiempo (*tercer requisito*); lo que tiene como consecuencia, la ineficacia de la voluntad del constituyente.

67. En su parte pertinente, la disposición transitoria decimosexta establece:

> *DECIMOSEXTA.- Para resolver los conflictos de límites territoriales y de pertenencia se remitirán los informes correspondientes a la Presidencia de la República que, en el plazo de dos años desde la entrada en vigencia de esta Constitución, remitirá el proyecto de ley de fijación de límites territoriales al órgano legislativo (…).*

68. De la lectura de la norma, esta Corte observa que tiene como finalidad determinar los límites territoriales y de pertenencia, de conformidad con el párrafo 48 *ut supra*, se verifica que es un mandato constitucional de actuar concreto y claro. En primer lugar, se trata de un deber concreto que delimita al sujeto de la obligación (Presidencia de la República) y a su objeto (remitir un proyecto de ley sobre la definición de límites territoriales internos con base en los informes correspondientes[36]). Asimismo, se verifica que se trata de una obligación clara, puesto que, de su lectura, no queda duda de su cumplimiento imperativo por parte del sujeto obligado.

69. De esta forma, respecto de la primera obligación de la disposición transitoria decimosexta de la Constitución, la Corte identifica una obligación de actuar concreta y clara. Por lo cual, corresponde responder el siguiente problema jurídico planteado en el párrafo 65.2 *ut supra* e identificar si el deber ha sido omitido por existir una inacción o abstención de la autoridad o institución, y la generación de un fraude constitucional por el transcurso del tiempo.

5.2. ¿Se ha omitido de forma absoluta el deber de remitir un proyecto de ley a la Asamblea Nacional para la fijación de límites territoriales?

70. Tras verificar que el primer deber de la disposición transitoria decimosexta se trata de un mandato constitucional claro y concreto, la Corte procede a determinar si se cumplen el segundo y tercer requisito que conllevarían a la ineficacia de la voluntad del constituyente.

[36] En este caso, los informes tuvieron como base el procedimiento detallado en la Ley de Límites.

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

71. En atención al segundo requisito, sobre la presunta inacción o abstención de la autoridad o institución respecto del deber de normar o actuar, de la revisión del expediente constitucional, se encuentra que mediante escritos de 16 y 18 de mayo de 2022 (párrafo 35 *ut supra*), la Asamblea Nacional informó que el Proyecto de Ley de Fijación de Límites Territoriales Internos de la República del Ecuador, cuenta con informe para primer debate, pero que todavía no se ha realizado el debate ante el Pleno de la Asamblea Nacional. Por consiguiente, esta Corte verifica que el mandato constitucional que dispone al Presidente de la República remitir un proyecto de ley a la Asamblea Nacional para la fijación de límites territoriales, no incurre en omisión absoluta. Por lo tanto, no se cumple el segundo requisito, pues el proyecto de ley sí fue remitido a la Asamblea Nacional en su momento[37].

72. Con respecto al tercer requisito sobre la generación de un fraude constitucional por el transcurso del tiempo, llama la atención de esta Corte el tiempo transcurrido para el cumplimiento del mandato en cuestión. La disposición transitoria decimosexta determina que se deberá enviar el proyecto de ley en el plazo de dos años desde la entrada en vigencia de la Constitución, es decir, hasta el 20 de octubre de 2010; no obstante, se encuentra que este proyecto fue enviado a la Asamblea Nacional el 23 de mayo de 2017[38], casi siete años más tarde. Al respecto, cabe recalcar que el vencimiento del plazo establecido en el mandato constitucional no exime su cumplimiento en la forma en que ha sido dispuesto, menos aún cuando, como en el caso concreto, únicamente el Presidente de la República tiene la iniciativa de ley para modificar la división político-administrativa del país[39].

73. Atado al transcurso del tiempo para la remisión del proyecto de ley a la Asamblea Nacional, este Organismo nota que la Asamblea Nacional no es el órgano obligado al cumplimiento del mandato contenido en la disposición transitoria decimosexta. Sin embargo, llama la atención que en 2022 no se tramite todavía un proyecto de ley enviado por la Presidencia en 2017. Dada la cantidad de conflictos limítrofes y de pertenencia, así como la inseguridad jurídica suscitada por la inexistencia de una ley que fije de forma definitiva los límites territoriales internos, resulta de suma importancia que la Asamblea Nacional tramite a la brevedad posible el proyecto de Ley de Fijación de Límites Territoriales Internos de la República del Ecuador. Para ello, la Asamblea Nacional deberá tomar en cuenta las decisiones judiciales o administrativas que pudieron haber modificado los actos normativos o administrativos que sirvieron de base para la determinación de los límites establecidos en el proyecto enviado en 2017.

74. Finalmente, esta Corte advierte que si bien el 16 de abril de 2013 se publicó en el Registro Oficial la Ley de Límites, esta no reemplaza al proyecto de ley al que se

[37] Cabe añadir que, si bien la PGE en su escrito de 15 de mayo de 2018 sostiene que "*el proyecto de Ley de Fijación de Límites Territoriales al órgano legislativo; mandato que fue cumplido por el Ejecutivo dentro del término previsto, pero fue archivado*" (párrafo 32), tanto la Presidencia de la República como la Asamblea Nacional coinciden en el hecho de que se envió el proyecto de ley el 23 de mayo de 2017 (párrafos 23 y 35).
[38] A fs. 204 a 207 del expediente constitucional, detallado en el párrafo 22 *ut supra*.
[39] Constitución. Artículos 132 y 135.

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

refiere la disposición transitoria decimosexta, pues la Ley de Límites únicamente establece los procesos para fijar los límites territoriales internos, sin definirlos de conformidad con los artículos 132 y 135 de la Constitución.

5.3. ¿Es el deber del Presidente de instar a la convocatoria de consulta popular para resolver conflictos de pertenencia un mandato constitucional concreto y claro?

75. Tal como se señaló en los párrafos 47 a 51 *ut supra*, para la procedencia de una acción de inconstitucionalidad por omisión, se debe verificar que la norma constitucional cuya omisión se alega contenga un mandato constitucional de normar o actuar, que sea concreto y claro (*primer requisito*). Solamente así, la Corte puede proceder a verificar si existe una inacción o abstención de la autoridad o institución respecto del deber de normar o actuar (*segundo requisito*), y la generación de un fraude constitucional por el transcurso del tiempo (*tercer requisito*); lo que tiene como consecuencia, la ineficacia de la voluntad del constituyente.

76. En cuanto a esta obligación, la disposición transitoria decimosexta establece:

> *DECIMOSEXTA.- Para resolver los conflictos de límites territoriales y de pertenencia (…) la Presidencia de la República (…) de ser el caso, instará la convocatoria de consulta popular para resolver conflictos de pertenencia.*

77. De conformidad con el párrafo 48 *ut supra*, en primer lugar, la Corte encuentra que el deber no es concreto. Si bien identifica a la Presidencia de la República como entidad obligada al cumplimiento, no se determina al objeto de la obligación, pues no existe certeza en cuanto a qué casos de conflictos de pertenencia requieren la convocatoria a consulta popular, y cuáles no. De hecho, el mandato en cuestión señala expresamente que "*de ser el caso,* (se) *instará la convocatoria de consulta popular*", lo cual no delimita de forma alguna el objeto de la obligación. Adicionalmente, se observa que la obligación tampoco es clara, toda vez que la imperatividad de la obligación no es evidente, sino que dependerá de si se cumplen los elementos del caso, por lo que no se verifica que el mandato constitucional sea concreto y claro.

78. Por lo tanto, se concluye que la segunda obligación contenida en la disposición transitoria decimosexta no constituye un mandato constitucional objeto de una acción de inconstitucionalidad por omisión por no contener una obligación de normar o actuar concreta y clara. Al haberse respondido este tercer problema jurídico en forma negativa, ya no corresponde resolver el cuarto problema jurídico planteado en el párrafo 65.4 *ut supra*.

79. Sin perjuicio de lo señalado, y en virtud de que la entidad accionante manifiesta que, si bien el decreto impugnado ha sido declarado nulo, aún persiste uno de los fundamentos de la acción de inconstitucionalidad por omisión, que es no haber consultado a la comunidad de Guangra sobre la fijación de límites territoriales antes de la emisión del decreto (párrafo 17.1 *ut supra*), en línea con la finalidad de la

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

disposición transitoria decimosexta, que todavía no se ha cumplido. Por lo tanto, la Corte Constitucional exhorta a la Presidencia de la República a:

79.1 Priorizar el trámite correspondiente para la determinación de límites territoriales entre las provincias de Cañar y Chimborazo para que la solución que se alcance de conformidad con los procedimientos establecidos en la Ley de Límites sea incluida en el proyecto de ley que deberá ser tratado en primer debate en la Asamblea Nacional.

79.2 En los casos en los que existan conflictos de pertenencia, convocar a las consultas populares que sean necesarias para brindar seguridad jurídica en los límites territoriales derivados de ellos, de conformidad con la disposición transitoria decimosexta de la Constitución.

6. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción de inconstitucionalidad por omisión **No. 2-17-IO**.

2. **Exhortar** a la Presidencia de la Asamblea Nacional para que tramite a la brevedad posible el proyecto de Ley de Fijación de Límites Territoriales Internos de la República del Ecuador. Para ello, deberá tomar en cuenta las decisiones judiciales o administrativas que pudieron haber modificado los actos administrativos que sirvieron de base para la determinación de los límites establecidos en el proyecto enviado en 2017.

3. **Exhortar** a la Presidencia de la República a priorizar el trámite correspondiente para la determinación de límites territoriales entre las provincias de Cañar y Chimborazo para que, la solución que se alcance de conformidad con los procedimientos establecidos en la Ley de Límites sea incluida en el proyecto de ley que deberá ser tratado en primer debate en la Asamblea Nacional.

4. **Exhortar** a la Presidencia de la República a priorizar el trámite de las consultas populares en los conflictos de pertenencia para brindar seguridad jurídica en los límites territoriales derivados de ellos, de conformidad con la disposición transitoria decimosexta de la Constitución.

81. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

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

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet (voto concurrente), Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, en sesión ordinaria de miércoles 19 de octubre de 2022**.-** Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

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

SENTENCIA No. 2-17-IO/22

VOTO CONCURRENTE

Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 19 de octubre de 2022, aprobó la Sentencia Nº. 2-17-IO/22 ("**sentencia**"), la cual analiza la acción de inconstitucionalidad por omisión presentada por el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Chimborazo ("**GAD de Chimborazo**" o "**entidad accionante**") contra el Decreto Ejecutivo Nº. 1389, que definió los límites territoriales entre las provincias de Chimborazo y Cañar ("**Decreto impugnado**").

2. La Corte se pronunció sobre la naturaleza de la acción de inconstitucionalidad por omisión (**4.1.**); la procedencia de analizar la alegada omisión relativa de una norma declarada nula (**4.2.**); y, respecto a las omisiones alegadas en la presente acción (**4.3.**). Posteriormente, dilucidó si la disposición décimo sexta de la CRE –en lo relativo (**i**) al deber del presidente de la República de remitir un proyecto de ley a la Asamblea Nacional para la fijación de límites constitucionales y (**ii**) de instar a la convocatoria de consulta popular para resolver conflictos de pertenencia– contiene un mandato constitucional concreto y claro y, de ser afirmativo lo anterior, si se verifica o no una omisión al respecto.

3. Si bien concuerdo con la decisión de desestimar la acción presentada, emito el presente voto concurrente, pues discrepo con el análisis realizado en la sección 4.2. de la sentencia, así como con el hecho de pronunciarse sobre el deber del presidente de la República de remitir un proyecto de ley a la Asamblea Nacional para la fijación de límites constitucionales.

4. En tal sentido, este voto aborda: (**i**) la falta de objeto de la acción al haberse declarado la nulidad del Decreto impugnado; y, (**ii**) la inexistencia de cargos que permitan a esta Corte pronunciarse sobre el deber de presidencia de remitir un proyecto de ley para la fijación de límites constitucionales.

i. *Sobre la falta de objeto de la acción ante la declaratoria de nulidad del Decreto impugnado*

5. El control abstracto de constitucionalidad tiene como objetivo defender la supremacía de la Constitución, su fuerza normativa y, en definitiva, la sujeción de los poderes y la ciudadanía a la norma fundamental. Desde esta premisa, a la Corte Constitucional le compete verificar no sólo la compatibilidad entre los actos normativos y la Constitución (*i.e.* acción de inconstitucionalidad de actos normativos)[1], sino también, verificar el cumplimiento de aquellos mandatos de desarrollar normativamente los preceptos constitucionales por parte de ciertos órganos (*i.e.* inconstitucionalidad por omisión).

[1] LOGJCC, artículos 98, 113-118.

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

6. En este sentido, el artículo 128 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("**LOGJCC**") prescribe que el alcance del control abstracto de constitucionalidad comprende: "*el examen de las omisiones normativas, cuando los órganos competentes omiten un deber claro y concreto de desarrollar normativamente los preceptos constitucionales*".

7. Por su parte, el artículo 129 de la norma *ibídem* determina los efectos según la omisión normativa. Si se trata de una **omisión absoluta** de desarrollar un precepto constitucional, "*se concederá al órgano competente un plazo determinado por la Corte Constitucional para la respectiva subsanación*", pues en este supuesto se analiza la *inacción* del sujeto obligado a emitir la normativa.

8. Al respecto, la ley determina que, en caso de que no se emita la norma, la Corte es la llamada a establecer las reglas básicas a fin de garantizar la debida aplicación de las normas constitucionales hasta que los poderes del Estado cumplan con el mandato constitucional.[2]

9. Al tratarse de una **omisión relativa**, en cambio, la Corte está llamada a verificar si "*existiendo regulación se omiten elementos normativos constitucionalmente relevantes*".[3] Por lo que, de encontrarse estos defectos la Corte está llamada a corregir las omisiones:

> *El control sobre las omisiones normativas relativas comprende la determinación y la eliminación de las exclusiones arbitrarias de beneficios, cuando la disposición jurídica omita hipótesis o situaciones que deberían subsumirse dentro de su presupuesto fáctico, y no exista una razón objetiva y suficiente que soporte la exclusión.* [4]

10. En síntesis, a través de la presente acción la Corte Constitucional tiene la tarea de verificar: **(i)** la inacción total de un órgano obligado a desarrollar normativamente la Constitución (*omisión absoluta*) y/o **(ii)** la acción defectuosa de un órgano obligado a desarrollar normativamente una disposición constitucional (*omisión relativa*).

11. Tomando como premisa lo expuesto, conviene resaltar que la demanda de inconstitucionalidad presentada por la entidad accionante acusa una *omisión relativa* por parte de la presidencia de la República –en la emisión del Decreto impugnado–, al no haber respetado varios derechos colectivos de la comunidad indígena Guangras, principalmente, el derecho a ser consultados previo a la fijación de los límites en las provincias de Chimborazo y Cañar.[5]

[2] LOGJCC, artículo 129.
[3] *Ibíd*, numeral 2.
[4] *Ibíd*.
[5] Véase sección 3.1. de la Sentencia No. 2-17-IO/22.

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

12. Según el cargo de inconstitucionalidad por omisión, entonces, la Corte debía resolver si la norma impugnada contiene los defectos que alega la entidad accionante, con miras a eliminar aquellos supuestos de exclusión o a corregir los vicios de inconstitucionalidad.

13. Ahora bien, en el presente caso, la propia entidad accionante activó –de forma paralela– una acción objetiva ante la jurisdicción contencioso administrativa, que tenía por objeto que los jueces de esta materia revisen la legalidad del Decreto impugnado y declaren la nulidad de esta norma.[6]

14. En sentencia de 2 de mayo de 2019, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Quito ("**TDCA**") realizó el control de legalidad, aceptó la demanda y declaró la nulidad del Decreto impugnado. A juicio de dicha autoridad judicial, la invalidez del decreto se debió a que:

> **[S]*e omitió tomar en consideración la cosmovisión de los pueblos indígenas referente a su territorio ancestral el cual justamente estaba en discusión al fijar límites entre las provincias de Chimborazo y Cañar***, *restando así a la población asentada dentro de la zona de conflicto la posibilidad de pronunciarse respecto de a qué provincia desean ser parte tomando en consideración su sentido de pertenencia, de conformidad con el artículo 57 numeral 1 de la Constitución de la Republica* […]. (Énfasis añadido)

15. Adicionalmente, el TDCA concluyó que el presidente de la República no tenía la competencia para fijar límites a través de la emisión del Decreto Impugnado, cuestión que debía efectuarse mediante ley, y –en el mismo sentido– era la Comisión Nacional de Límites Internos (hoy Secretaría Técnica de la Comisión Nacional de Límites Internos) quien tenía la potestad para resolver el conflicto de límites de la circunscripción territorial sin población residente, no así el jefe de Estado.

16. En consecuencia, el TDCA dispuso dejar sin efecto la norma, retrotrayendo el estado de cosas al momento previo a la emisión del Decreto impugnado. Ante el pronunciamiento de la jurisdicción contencioso administrativa, es evidente que deberá efectuarse un nuevo proceso de fijación de límites por parte de los gobiernos autónomos descentralizados de Cañar y Chimborazo, y con la participación activa de las comunidades involucradas cuya pertenencia se encuentra en debate.

17. En tal virtud, surge la interrogante ¿Si el Decreto impugnado fue declarado nulo y sus efectos se retrotraen al momento previo a la fijación de límites entre las provincias del Cañar y Chimborazo, corresponde que la Corte Constitucional emita un pronunciamiento en el presente caso?

[6] El proceso fue signado con el Nº. 17811-2018-00032. En la sentencia de 2 de mayo de 2019, el Tribunal Contencioso Administrativo con sede en el cantón Quito determinó como objeto de la controversia: "*Realizar el control de legalidad del acto normativo impugnado eso es el Decreto Ejecutivo Nº. 1389 de 16 de mayo de 2017 publicado en el Registro Oficial Nº. 6 de 2 de junio de 2017, emitido por el Presidente de la República, y de ser procedente en sentencia se declara la nulidad e ilegalidad que afecten la legitimidad y ejecutoriedad del mismo*".

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

18. La Sentencia respondió positivamente a esta pregunta, y así resolvió revisar si, en el caso en concreto, podía existir una omisión absoluta (ya no relativa):[7]

> *Por tanto, cuando, como en este caso, se alega la existencia de una omisión relativa, se afirma que existe un acto en cumplimiento del mandato constitucional, pero que este tiene deficiencias que deben ser corregidas por la Corte.* ***En estos casos, la derogatoria del acto que supuestamente contendría esta omisión no puede derivar, sin más, en la pérdida de competencia para ejercer el control constitucional****. Esto pues, al tratarse del control de una omisión, el solo hecho de que el acto jurídico impugnado haya quedado sin efecto no convierte a la posible omisión en inexistente, sino que, al contrario, de tener mérito lo alegado, podría implicar que la omisión* ***que tenía efectos de tipo relativa se convierta en una de carácter absoluto,*** *pues se habría regresado al escenario en el que no se habría emitido regulación alguna en cumplimiento del mandato* (Énfasis añadido).

19. Al respecto, debo manifestar que si bien concuerdo en que la Corte está llamada a verificar la supremacía constitucional como un criterio orientador para el control abstracto de constitucionalidad, y una omisión relativa (defecto en la norma) podría convertirse en omisión absoluta (inexistencia de norma) ante la derogatoria del acto que podría contener la omisión, considero que las particularidades del presente caso derivan en la pérdida de competencia de la Corte para ejercer el control constitucional.

20. En principio, debe recalcarse que el Decreto impugnado no fue *derogado*[8] por un acto posterior del emisor, sino que ya no forma parte del ordenamiento jurídico producto de una decisión de los jueces del TDCA, quienes efectuaron un control de legalidad a la norma en cuestión y concluyeron la invalidez de ésta. Ante un pronunciamiento de la jurisdicción contencioso administrativa, sería inoficioso que la justicia constitucional efectúe un análisis, aun cuando la norma ya no forma parte del orden jurídico ni tampoco produce efectos.

21. Al contrario, considero que, si estaríamos ante un evento de derogatoria, atribuible al sujeto obligado a desarrollar normativamente la Constitución, la Corte podría efectuar el control abstracto de constitucionalidad y verificar si, en efecto, la omisión persiste o se ha agravado. Pero en el presente caso, la decisión de los jueces del TDCA ha dirimido la controversia desde la esfera de la legalidad, con lo cual, carece de sentido un pronunciamiento de la justicia constitucional.

22. Por ende, si no existen razones para que la Corte efectúe un pronunciamiento, y particularmente el objeto de la acción ha sido declarado nulo, este Organismo no podría revisar si en la emisión del Decreto impugnado se consultó a la comunidad Guangras su voluntad de pertenecer a la provincia de Chimborazo o Cañar (párr.11 *supra*).

23. Por las consideraciones expuestas, discrepo con el análisis contenido en la sección 4.2. de la sentencia.

---

[7] Sentencia, párr. 57.

[8] En términos generales, la derogatoria sucede cuando una norma pierde vigencia porque se ha emitido una posterior que regula la misma situación jurídica.

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

ii. Sobre la inexistencia de cargos que permitan a esta Corte pronunciarse sobre el deber de presidencia de remitir un proyecto de ley para la fijación de límites constitucionales

24. La Corte ha reconocido que la acción de inconstitucionalidad por omisión se sujeta al régimen general de competencia y procedimiento del control abstracto de constitucionalidad, tomando en consideración la "*particular naturaleza*" de esta acción.

25. En tal virtud, la acción que nos ocupa también requiere que se cumpla con una cierta carga argumentativa. Así, el accionante debe, al menos, "*identificar el mandato constitucional que impone un deber claro y concreto de legislar que* […] *considera que ha sido omitido; así como también, la determinación de la autoridad u órgano obligado*".[9]

26. De la revisión de la demanda y como lo reconoce el párrafo 65 de la sentencia, la entidad accionante "*enfoca sus argumentos en lo relativo a la convocatoria de consulta popular para la resolución de conflictos de pertenencia*" y no en el deber del presidente de la República de remitir un proyecto de ley para la fijación de límites constitucionales, conforme la disposición transitoria decimosexta de la CRE.

27. En efecto, conforme se señaló en líneas previas, el GAD de Chimborazo acusa una presunta omisión relativa en la falta de convocatoria a consulta popular para resolver el conflicto de pertenencia de la comunidad Guangras previo a emitir el Decreto Ejecutivo Nº. 1389, de forma que, la inexistencia de una regulación –*omisión absoluta*– no forma parte del debate constitucional en esta instancia. Al contrario, la cuestión se limita a si la regulación presuntamente habría omitido "*elementos normativos constitucionalmente relevantes*" como sería la consulta a la comunidad indígena – *omisión relativa* –.

28. En consecuencia, considero que las secciones 5.1. y 5.2. de la sentencia no responden a ningún cargo y modifican la controversia inicialmente planteada por la entidad accionante, que trae como resultado una extralimitación por parte de esta Corte, pues el GAD de Chimborazo no cuestionó en ningún momento el deber de remitir un proyecto de ley por parte del Ejecutivo.

29. En previos votos particulares he manifestado que esta Magistratura debe ser respetuosa del debate procesal, sin que para ello este Organismo pueda convertirse en una fiscalizadora o auditora de las funciones del Estado[10] –en este caso de la función ejecutiva–, así como debe ceñirse a los límites procesales que cada acción le impone. En la circunstancia particular de la acción de inconstitucionalidad por omisión, estos límites consisten, *prima facie*, en los cargos que ha propuesto el accionante y si ha acusado una omisión con efectos absolutos o relativos.

[9] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia Nº. 68-16-IN/21 y acumulado de 25 de agosto de 2021, párr. 44: "*Tal precisión es una carga argumentativa (que como en todas las acciones de control abstracto) recae sobre el legitimado activo*".
[10] Como en el presente caso, ampliando *ex oficio* el debate procesal.

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

30. Por todo lo expuesto, discrepo con el análisis realizado en las secciones 5.1. y 5.2. de la sentencia, por considerarlos inoficiosos en el contexto particular de la causa que nos ocupa, aunque ratifico y suscribo la decisión de desestimar la acción Nº. 2-17-IO/22, bajo el razonamiento y consideraciones esgrimidas *ut supra*.

PABLO ENRIQUE HERRERIA BONNET

Firmado digitalmente por PABLO ENRIQUE HERRERIA BONNET
Fecha: 2022.11.11 16:33:11 -05'00'

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 2-17-IO, fue presentado en Secretaría General el 2 de noviembre de 2022, mediante correo electrónico a las 13:58; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

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

SENTENCIA No. 2-17-IO/22

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz

1. El Pleno de la Corte Constitucional, con voto de mayoría, desestimó la acción de inconstitucionalidad por omisión en el caso No. 2-17-IO. Respetando la decisión de la mayoría, me aparto por las consideraciones que se desarrollan a continuación:

2. El artículo 436, número 10, de la Constitución atribuye a la Corte Constitucional la facultad para

> [d]*eclarar la inconstitucionalidad en que incurran las instituciones del Estado o autoridades públicas* ***que por omisión inobserven, en forma total o parcial, los mandatos contenidos en normas constitucionales****, dentro del plazo establecido en la Constitución o en el plazo considerado razonable por la Corte Constitucional. Si transcurrido el plazo la omisión persiste, la Corte, de manera provisional, expedirá la norma o ejecutará el acto omitido, de acuerdo con la ley* (énfasis añadido).

3. El artículo 128 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional sobre el alcance al control constitucional de las omisiones normativas establece que

> [e]*l control abstracto de constitucionalidad comprende el examen de las* ***omisiones normativas, cuando los órganos competentes omiten un deber claro y concreto de desarrollar normativamente los preceptos constitucionales****. Este control se sujetará al régimen general de competencia y procedimiento del control abstracto de constitucionalidad* (énfasis añadido).

4. Este Organismo sobre la acción de inconstitucionalidad por omisión ha señalado que, la misma, tiene por objetivo garantizar la supremacía constitucional, la fuerza normativa de sus disposiciones y el sometimiento de toda autoridad pública a los mandatos constitucionales[1].

5. En el presente caso, el Gobierno Autónomo Descentralizado de Chimborazo alegó la omisión de la disposición transitoria decimosexta de la Constitución, la cual dispone que:

> *DECIMOSEXTA.- Para resolver los conflictos de límites territoriales y de pertenencia se remitirán los informes correspondientes a la Presidencia de la República que, en el plazo de dos años desde la entrada en vigencia de esta Constitución,* ***remitirá el proyecto de ley de fijación de límites territoriales al órgano legislativo*** *y, de ser el caso, instará la*

[1] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 68-16-IN/21 y acumulado de 25 de agosto de 2021, párr. 41.

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

convocatoria de consulta popular para resolver conflictos de pertenencia (énfasis añadido).

6. La Corte Constitucional ha establecido cuatro requisitos que se deben configurar en la norma cuya inconstitucionalidad por omisión de efectos absolutos o relativos[2] se alegan, estos son: **a)** la exigencia constitucional para obedecer un mandato constitucional de normar o actuar; **b)** la inacción o abstención de la autoridad o institución respecto del deber de normar o actuar; **c)** la generación de un fraude constitucional por el transcurso del tiempo; y, **d)** la ineficacia de la voluntad del constituyente.

7. Este Organismo, de igual manera, ha señalado que para ser objeto de una acción de inconstitucionalidad por omisión, el mandato constitucional de normar o actuar debe ser **concreto y claro**[3]; y, que, no todo deber previsto en la Constitución puede ser objeto de esta acción. Para verificar el elemento de concreción, el mandato constitucional debe estar bien delimitado e identificar al sujeto llamado a su cumplimiento[4], así como al objeto de la obligación específica. Asimismo, para verificar el elemento de claridad, no debe quedar duda que se trata de un deber de cumplimiento imperativo por parte de autoridades o instituciones estatales.

8. La disposición transitoria decimosexta de la Constitución contiene dos presupuestos normativos dirigidos al Presidente de la República; **el primero remitir** un proyecto de ley a la Asamblea Nacional para la fijación de límites territoriales; y, **el segundo** instar la convocatoria de consulta popular para resolver conflictos de pertenencia. Por lo que, la Corte procederá a revisar el cumplimiento de los requisitos señalados en el párrafo 6 *supra*, en atención a la composición de la norma.

9. Sobre el primer presupuesto normativo, se advierte que **(i)** ante la existencia de conflictos de límites territoriales y de pertenencia, **(ii)** el deber concreto de la Presidencia de la República es remitir el proyecto de ley de fijación de límites territoriales al órgano legislativo. Es decir, se corrobora que existe una exigencia constitucional que obedece a un **mandato constitucional de normar**.

10. En cuanto, a la exigencia de que el deber sea concreto y claro, el mandato materia de análisis establece: **(i)** el sujeto llamado a ejecutar la obligación, que en este caso corresponde al Presidente de la República; y, **(ii)** el objeto de la obligación que consiste en remitir un proyecto de ley sobre la definición de límites territoriales internos. Si bien, la norma contempla dos condiciones, que consisten en contar con los informes correspondientes y un plazo de dos años para su ejecución, estos ya se encuentran

[2] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 001-13-SIO-CC, causas No. 0001-11-IO, 0002-11-IO, 0003-11-IO y 0004-11-IO de 28 de febrero de 2013, pp. 14-15; y Sentencia No. 68-16-IN/21 y acumulado de 25 de agosto de 2021, párr. 42.
[3] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 001-16-SIO-CC, causa No. 0001-12-IO de 25 de mayo de 2016, pág. 11.
[4] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 001-17-SIO-CC, causa No. 0001-14-IO de 27 de abril de 2017, pág. 18. Asimismo, en la sentencia No. 001-11-SIO-CC, causa No. 0005-10-IO de 26 de enero de 2011, la Corte explicó que en la obligación de hacer deben estar señaladas las instituciones del Estado o autoridades públicas que deben dar cumplimiento al mandato constitucional.

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

verificados[5]; por lo mismo se concluye que el mandato es **concreto**. Sobre la claridad de la obligación, de la lectura de la norma, tanto el sujeto como el objeto son plenamente identificables, no existe duda respecto al mandato imperativo vinculante otorgado a las autoridades, en la esfera de sus atribuciones, por lo que el mandato **es claro.**

11. Respecto al requisito **b)**, esto es, identificar si el deber ha sido omitido por existir una inacción o abstención de la autoridad o institución, del expediente, y de manera particular de los escritos de 16 y 18 de mayo de 2022, consta que la Asamblea Nacional informó que el Proyecto de Ley de Fijación de Límites Territoriales Internos de la República del Ecuador, cuenta con informe para primer debate, pero hasta la presente fecha, no ha sido realizado.

12. Si bien, se constata que la Presidencia de la República remitió el Proyecto de Ley de Fijación de Límites Territoriales Internos de la República del Ecuador, existe una **inacción por parte de los poderes constituidos,** puesto que, el mandato constitucional no puede agotarse en la simple remisión y recepción del proyecto, o en la elaboración de un informe para primer debate.

13. El desarrollo normativo infraconstitucional derivado de la exigencia constitucional debe ser entendido a la luz de las facultades de dichos poderes, lo que significa que, el Presidente de la República es quien tiene la iniciativa de ley para modificar la división político-administrativa del país,[6] y la Asamblea tiene la responsabilidad funcional de concretar el desarrollo normativo, la vinculación entre el poder ejecutivo y legislativa para cumplir la obligación es connatural acorde a sus competencias; caso contrario, se vaciaría el contenido del mandato constitucional, y por tal, su carácter de exigibilidad, claridad y concreción. Por lo tanto, de la obligación del Presidente de la República de activar el procedimiento legislativo, se deduce la obligación de la Asamblea Nacional de tramitarlo conforme el procedimiento establecido en los artículos 137 y 138 de la Constitución.

14. En cuanto a los requisitos **c)** y **d)**, la omisión del legislativo y la ejecución incompleta de la exigencia constitucional por el transcurso del tiempo que ha decurrido en exceso, implica una omisión absoluta en la exigencia constitucional materia de análisis. El hecho de que la Asamblea Nacional haya evadido su deber constitucional de legislar oportunamente, constituye una forma de fraude a la Constitución, lo que genera como consecuencia la ineficacia de la voluntad del constituyente. El constituyente de manera clara y concreta determinó la obligación de contar con una Ley de Fijación de Límites Territoriales Internos de la República del Ecuador, cuya finalidad busca solucionar esta problemática y que los habitantes tengan certeza sobre sus derechos de pertenencia.

15. Finalmente, sobre el segundo presupuesto normativo relacionado con la consulta popular, por cuanto, dicha norma no contiene una obligación o mandato normativo

[5] En el expediente procesal, constan los informes e insumos para el proyecto de Ley establecido en la disposición transitoria sexta de la Constitución; mientras que, desde la vigencia de la Constitución a la fecha, se han cumplido los dos años que exige la norma.
[6] Constitución. Artículos 132 y 135.

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

exigible, resulta inoficioso la revisión de los demás requisitos; sin que ello, implique el desconocimiento por parte de las autoridades de realizar las consultas populares, que sean necesarias, en casos de conflicto de pertenencia.

16. Por lo expuesto, la acción de inconstitucionalidad por omisión en el caso No. 2-17-IO debió ser aceptada, y la Corte debió otorgar un plazo a la Asamblea Nacional para que cumpla su obligación de normar y expida la ley, conforme el artículo 129.1 de la LOGJCC.

RICHARD OMAR ORTIZ ORTIZ
Firmado digitalmente por RICHARD OMAR ORTIZ ORTIZ
Fecha: 2022.11.14 18:04:49 -05'00'

Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón. - Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en la sentencia de la causa 2-17-IO, fue presentado en Secretaría General el 31 de octubre de 2022, mediante correo electrónico a las 19:12; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

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