

Quito, D.M., 12 de octubre de 2023

CASO 31-17-IN

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

SENTENCIA 31-17-IN/23

Resumen: En esta sentencia, la Corte Constitucional resuelve la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra del Decreto Ejecutivo número 1395 de 16 de mayo de 2017, publicado en el Registro Oficial Suplemento número 2 de 29 de mayo de 2017, a través del cual se determina el límite territorial entre las provincias de Guayas y Cañar. La Corte desestima la demanda tras evidenciar que los cargos no permiten formular un problema jurídico para su análisis.

1. Antecedentes

1. El 30 de junio de 2017, los señores Rommel Santiago Correa Padrón y Paulo César Peñafiel Quito, a ese tiempo, prefecto de la provincia de Cañar y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial del Cañar, respectivamente (“**accionantes**”), presentaron una acción pública de inconstitucionalidad por el fondo en contra del Decreto Ejecutivo número 1395 emitido por el entonces presidente de la República el 16 de mayo de 2017, y publicado en el Registro Oficial Suplemento número 2 de 29 de mayo de 2017 (“**decreto impugnado**” o “**Decreto**”).¹
2. El 8 de enero de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resolvió admitir a trámite la causa,² y dispuso que: (i) se corra traslado al presidente de la República y a la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”), a fin de que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma demandada; (ii) la Presidencia de la República remita el expediente con los informes y demás documentos que dieron

¹ Cabe remarcar que, conforme los artículos 20 (f) y 26 de la Ley de Límites, las resoluciones que emite el presidente de la República —i.e., el Decreto— deben obligatoriamente ser incorporadas en un proyecto de ley que el presidente remita a la Asamblea Nacional para su tratamiento y aprobación. El Proyecto de Ley de Fijación de Límites Territoriales Internos de la República del Ecuador —con las modificaciones de los decretos emitidos por el entonces presidente de la República— fue remitido por este a la Asamblea Nacional mediante el 23 de mayo de 2017. Conforme se desprende de la información proporcionada por la Asamblea Nacional, la última actuación respecto de este proyecto de ley fue el informe para primer debate emitido el 1 de agosto de 2017 por la secretaria relatora de la Comisión de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio de dicho organismo.

²La Sala de Admisión estuvo conformada por las entonces juezas constitucionales Wendy Molina Andrade, Pamela Martínez Loayza y el entonces juez constitucional Manuel Viteri Olvera.

origen al decreto impugnado y (iii) se puso en conocimiento del público la existencia del proceso.

3. En virtud del sorteo de 9 de julio de 2019, la ponencia de la causa correspondió al juez Enrique Herrería Bonnet. En auto de 4 de mayo de 2021, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa.

2. Competencia

4. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto por el artículo 436 número 2 de la CRE, en concordancia con los artículos 75 y 76 de la LOGJCC.

3. Norma impugnada

5. Los accionantes alegan la inconstitucionalidad por el fondo del Decreto Impugnado, cuyo contenido es el siguiente:

Artículo 1.- El límite territorial entre las provincias Guayas y Cañar, segmento en el que son colindantes los cantones El Triunfo y La Troncal, será el siguiente: DE NORDESTE A SUDOESTE: De la afluencia del estero (sin nombre) en el río San Luis o Chillanes, en el punto de coordenadas geográficas 2° 18' 48,93" de latitud sur y 79° 12' 31,68" de longitud occidental, continúa por el curso del estero (sin nombre), aguas arriba, hasta la confluencia de sus formadores Septentrional y Meridional, en el punto de coordenadas geográficas 2° 19' 5,05" de latitud sur y 79° 12' 1,12" de longitud occidental; de esta confluencia, continúa por el curso del formador Meridional, aguas arriba, hasta el punto de coordenadas geográficas 2° 19' 43,49" de latitud sur y 79° 11' 24,31" de longitud occidental, ubicado a la misma latitud geográfica de la afluencia del estero Turín en el Río Blanco; de dicho punto, el paralelo geográfico al oeste, hasta intersectar el curso del río Blanco en el punto de coordenadas geográficas 2° 19' 43,49" de latitud sur y 79° 11' 52,18" de longitud occidental; de esta intersección, continúa por el curso del río Blanco, aguas abajo, hasta la afluencia del estero Turín, en el punto de coordenadas geográficas 2° 19' 43,49" de latitud sur y 79° 12' 2,95" de longitud occidental; de dicha afluencia, sigue por el curso del estero Turín, aguas arriba, hasta la afluencia del estero (sin nombre) en el punto de coordenadas geográficas 2° 20' 47,29" de latitud sur y 79° 12' 35,01" de longitud occidental; de dicha afluencia, continúa por el curso del estero (sin nombre), aguas arriba, hasta su nacimiento en el punto de coordenadas geográficas 2° 21' 13,74" de latitud sur y 79° 12' 57,25" de longitud occidental; de esta nacimiento, el paralelo geográfico al oeste hasta intersectar el curso del formador Oriental del estero (sin nombre) en el punto de coordenadas geográficas 2° 21' 13,74" de latitud sur y 79° 13' 28,41" de longitud occidental; de dicha intersección, sigue por el curso del formador referido, aguas abajo, hasta su confluencia con el formador Occidental, en el punto de coordenadas geográficas 2° 20' 44,74" de latitud sur y 79° 13' 48,06" de longitud occidental; de esta confluencia, una alineación al sudoeste, hasta la afluencia del estero (sin nombre) en río Piedritas, en el punto de coordenadas geográficas 2° 20' 48,44" de latitud sur y 79° 14' 19,84" de longitud occidental; de dicha afluencia, sigue por el curso del estero (sin nombre), aguas

arriba, hasta intersectar con el eje del sendero oriental San Pascual - San Isidro, en el punto de coordenadas geográficas 2° 21' 2,94" de latitud sur y 79° 14' 25,32" de longitud occidental; de esta intersección, continua por el eje del sendero referido en dirección a San Isidro, hasta el empalme del eje del sendero que conecta con el eje del sendero Occidental San Pascual - San Isidro, en el punto de coordenadas geográficas 2° 21' 1,62" de latitud sur y 79° 14' 25,45" de longitud occidental; de dicho empalme, continúa por el eje del sendero referido en dirección oeste, hasta su empalme con el eje del sendero Occidental San Pascual - San Isidro, en el punto de coordenadas geográficas 2° 21' 0,69" de latitud sur y 79° 14' 34,78" de longitud occidental; de este empalme, sigue por el eje del último sendero mencionado, en dirección a San Isidro, hasta el punto de coordenadas geográficas 2° 20' 59,41" de latitud sur y 79° 14' 34,74" de longitud occidental, ubicado en la misma latitud geográfica de la naciente del estero (sin nombre), tributario del estero Las Pavas; de dicho punto, el paralelo geográfico al oeste, hasta la naciente referida, en el punto de coordenadas geográficas 2° 20' 59,41" de latitud sur y 79° 14' 37,76" de longitud occidental; de esta naciente, continúa por el curso del estero (sin nombre), aguas abajo, hasta su afluencia en el estero Las Pavas, en el punto de coordenadas geográficas 2° 20' 57,63" de latitud sur y 79° 14' 49,45" de longitud occidental; de dicha afluencia, sigue por el curso del estero Las Pavas, aguas arriba, hasta su naciente en el punto de coordenadas geográficas 2° 22' 59,93" de latitud sur y 79° 15' 49,43" de longitud occidental; de dicha naciente, el meridiano geográfico al sur, hasta intersectar el curso del estero Playa Seca, en el punto de coordenadas geográficas 2° 23' 22,16" de latitud sur y 79° 15' 49,43" de longitud occidental; de esta intersección, continúa por el curso del estero Playa Seca, aguas abajo, hasta su afluencia en el río Bulubulu, en el punto de coordenadas geográficas 2° 24' 4,19" de latitud sur y 79° 18' 21,73" de longitud occidental; de dicha afluencia, sigue por el curso del río Bulubulu, aguas abajo, hasta la afluencia del río Claro, en el punto de coordenadas geográficas 2° 21' 47,83" de latitud sur y 79° 21' 34,31" de longitud occidental.

Artículo 2.- De existir divergencia entre las unidades de linderación indicadas y las coordenadas geográficas que referencien su localización, prevalecerán las primeras, salvo el caso en que la unidad de linderación sea la coordenada.

4. Fundamentos de la acción de inconstitucionalidad

4.1. Fundamentos de la acción y pretensión

6. Los accionantes afirman que la norma impugnada contradice: **(i)** el *derecho a que la ciudadanía sea consultada* sobre los asuntos que puedan afectar sus derechos, así como, plantear *consultas por parte de la ciudadanía* (artículos 95, 104 y 147 numeral 14 de la CRE), **(ii)** el derecho al *debido proceso en la garantía de la motivación* (artículo 76 numeral 7 literal l) de la CRE), **(iii)** el *derecho a mantener, desarrollar y fortalecer su sentido de pertenencia* (artículo 57 numeral 1 de la CRE), **(iv)** el ejercicio de los derechos contemplados en los artículos 11 numerales 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9, y artículo 427 de la CRE, **(v)** el *derecho de igualdad y no discriminación* (artículo 11 numeral 5 y 66 numeral 2 de la Constitución) y **(vi)** los deberes del Estado en cuanto a *promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza* (artículos 3 numerales 3, 5 y 6 en relación con el artículo 272 de la CRE).

7. Los accionantes relatan los antecedentes que dieron origen al decreto impugnado. Manifiestan que el 16 de abril de 2013 se publicó la Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos (“**Ley de Límites**”) y el 5 de enero de 2015, el reglamento a la norma *ibidem*. Afirman que en función de dichas normas, el Gobierno Provincial del Guayas presentó una demanda que fue admitida a trámite por la Presidencia de la República, a pesar de que los accionantes iniciaron —de forma previa— un proceso ante el Comité Nacional de Límites Territoriales Internos (“**Comité de Límites**”) respecto al conflicto limítrofe “que mantiene nuestra Jurisdicción Provincial del Cañar con la jurisdicción de la Provincia del Guayas [...]” respecto del sector “El Piedrero”, demanda que no habría sido tomada en cuenta ni iniciada a trámite.³
8. Sobre una supuesta incompatibilidad con **(i) el derecho a ser consultados y plantear consultas por parte de la ciudadanía**, los accionantes indican que, en su demanda presentada ante el Comité de Límites, se había realizado un pedido al entonces presidente de la República, el señor Rafael Correa Delgado, a fin de que convoque a una consulta popular, como un “procedimiento institucional” previsto en la Ley de Límites, cuestión que no fue tomada en cuenta. A su criterio, “desde un inicio” el procedimiento afectó el derecho “de la Provincia del Cañar a una tutela efectiva, imparcial y expedita de nuestros intereses legítimos territoriales”, afectando además el derecho al debido proceso en los términos del artículo 6 numerales 1 y 7 (b) de la Constitución, y el derecho a la seguridad jurídica.
9. Así, sostienen que, en el escrito de contestación a la demanda presentada por el Gobierno Provincial del Guayas, plantearon como excepción que “se convoque a consulta popular, ya no como procedimiento institucional, sino como un derecho constitucional que le asiste a los pobladores de la zona en conflicto denominada ‘El Piedrero’”. Por su parte, esgrimen que luego de la sustanciación del procedimiento de conflicto limítrofe y a pesar de haber aportado “prueba pertinente, útil y conducente para justificar la pertenencia de la Zona en Conflicto [el Piedrero] hacia la provincia del Cañar, a través de documentos jurídicos, geográficos, socio-económicos, históricos y culturales, en el procedimiento” se emitió el decreto impugnado.⁴
10. Respecto de **(ii) la garantía de motivación**, los accionantes indican que el decreto impugnado “carece de motivación” por contravenir el artículo 122 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva y, en específico, el artículo 13 (a) de la Ley de Límites.

³ El proceso se signó con el número P-RI-01-2016-CONALI.

⁴ Este Organismo recalca que los accionantes no han argumentado que en los sectores en conflicto habiten comunidades indígenas.

11. Por otra parte, en cuanto a una presunta incompatibilidad con **(iii) el derecho a mantener, desarrollar y fortalecer su sentido de pertenencia**, los accionantes argumentan que el decreto impugnado no tomó en cuenta el “informe técnico razonado de delimitación territorial, para resolver el conflicto limítrofe entre las provincias de Cañar y Guayas, zona de estudio denominada ‘El Piedrero’, de Enero de 2017 [sic]” en cuyas conclusiones se determina que “habría que ponderar el sentido de pertenencia de la ciudadanía contra la afección territorial a los GAD involucrados”.
12. En razón de ello, **(iv) sobre una presunta regresividad**, sostienen que el informe fue “sustancial” para la toma de resolución por el hecho de que, con la “prueba pericial presentada”, se determinó un sentido de pertenencia de la población ubicada en la zona en conflicto “El Piedrero” hacia la Provincia del Cañar,⁵ cuestión que no habría sido considerada por el decreto impugnado, excluyendo “los derechos derivados de las personas, comunidades, pueblos a favor del ‘El Piedrero’ [sic], necesarios para su pleno desenvolvimiento como lo es el de ‘PERTENENCIA’ [...]” lo cual, a su vez constituiría un “acto regresivo” que menoscaba el ejercicio de derechos contemplados en los artículos 11 numerales 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9, y artículo 427 de la CRE.
13. En cuanto a una supuesta contradicción con el **(v) el derecho de igualdad y no discriminación**, manifiestan que:

[E]n otras zonas en conflicto como por ejemplo: “La Concordia” en el conflicto entre las Provincia de Esmeraldas y Santo Domingo de los Tshachilas; “Sector Manga del Cura” en el conflicto entre las Provincias de Manabí y Guayas, “Las Golondrinas” en el conflicto entre las Provincias de Esmeraldas e Imbabura, se convocó por parte del Presidente a Consulta Popular para resolver el diferendo limítrofe, recordemos aquí que la disposición transitoria décimo sexta que indica que el Presidente instará a la convocatoria a consulta popular para resolver los conflictos de pertenencia, infringiendo con su actuación a través del Decreto Ejecutivo esta disposición.

14. Finalmente, respecto de una supuesta **(vi) incompatibilidad con los deberes del Estado en cuanto a promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza**, los accionantes manifiestan que:

[C]on la expedición del decreto no se respetaron los deberes primordiales del Estado contemplados en el Artículo 3 de nuestra Constitución que impone el de promover el

⁵ En su demanda indican que el informe en sus conclusiones determina:

En este sentido, se sugiere al Ejecutivo que al momento de emitir su resolución tenga en cuenta los preceptos de la ponderación de derechos que sugieren realizar evaluaciones de la primacía de un derecho por encima de otro, teniendo en cuenta los controles de legalidad, constitucionalidad y convencionalidad [...] aplicando lo dicho habría que ponderar el sentido de pertenencia de la ciudadanía contra la afección territorial a los GAD involucrados.

desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir; promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio. ¿Y si le damos más territorio y población a una provincia grande?, por supuesto que afecta a nuestra Provincia en sus derechos constitucionales referidos (énfasis en el original omitido).

15. Con base en los mencionados argumentos, solicita se declare la inconstitucionalidad del decreto impugnado.

4.2. Argumentos de la Presidencia de la República, entidad emisora de la norma impugnada

16. La Presidencia, en primer lugar, se refiere al “marco normativo de los conflictos limítrofes” y menciona que el presidente de la República tiene competencia para resolver los conflictos de límites que surjan entre las circunscripciones territoriales, conforme el artículo 11 de la Ley de Límites.⁶
17. Afirma que, de acuerdo con dicha ley, existen procesos amistosos e institucionales. Los primeros que consisten en mecanismos de negociación directa (inter-partes) y la mediación territorial; mientras que los institucionales se resumen en el arbitraje territorial, la resolución institucional y la consulta popular.
18. En cuanto al presente caso, afirma que el Comité Nacional de Límites Internos “sustanció un proceso que habiéndose culminado sirvió de base para la expedición del Decreto Ejecutivo 1395 [norma impugnada]”, y que los accionantes habrían presentado la demanda de inconstitucionalidad “al no estar de acuerdo” con el decreto impugnado, pues este “evidentemente iba a afectar a alguna de las partes en controversia”.
19. Asegura que las resoluciones institucionales emitidas por el Presidente de la República en el contexto de conflictos limítrofes tienen sus vías ordinarias de impugnación, pero que en el presente caso no se han aportado argumentos claros y pertinentes sobre un conflicto constitucional, pues en la “demanda planteada no se identifican las incompatibilidades constitucionales al tratarse de una discusión [...] de temas de legalidad”.

⁶Artículo 11.-El Presidente de la República, con la asesoría técnica del Comité Nacional de Límites Internos, tendrá competencia para resolver los conflictos de límites que surjan entre las circunscripciones territoriales regionales que se conformen y en los tramos de provincias, cantones o parroquias rurales ubicadas en los límites regionales, sin perjuicio de la solución amistosa a la que éstas puedan llegar.

20. Con base en los argumentos expuestos, solicita a esta Corte que la demanda sea “desechada”.

4.3. Argumentos de la Procuraduría General del Estado

21. La PGE relata que, la Secretaría Técnica del Comité Nacional de Límites Internos, en ejercicio de sus competencias elaboró un diagnóstico jurídico y geográfico respecto de los límites entre las provincias de Cañar y Guayas, en el segmento donde colindan los cantones “La Troncal y El Triunfo” en la zona denominada “El Piedrero”, en el cual concluyó que existe un conflicto de límites territoriales por falta de precisión en los linderos descritos en las leyes de creación de los cantones indicados.
22. Añade que el 19 de marzo de 2015, los prefectos de las provincias del Guayas y Cañar suscribieron el “Acuerdo de Definición Territorial que contiene la resolución motivada de solución de conflictos de límites entre las provincias del Guayas y Cañar”, dejando pendiente de resolución la zona denominada “El Piedrero” que fue sometido al Comité Nacional de Límites.
23. Arguye que, de conformidad con la disposición transitoria sexta de la Ley de Límites, el presidente de la República, con la asesoría técnica del Comité Nacional de Límites Internos, tiene la competencia para resolver los conflictos de límites y que, en razón de dicha atribución se emitió el decreto impugnado.
24. No obstante, en observancia al artículo 26 de la Ley de Límites, establece que el decreto impugnado:

[N]o constituye una conclusión o finalización del procedimiento para la fijación de límites internos del sector denominado ‘El Piedrero’, toda vez que, corresponde a la Presidencia de la República la emisión del correspondiente del proyecto [sic] de ley que debe ser tratado por la Asamblea Nacional [...].

25. Finalmente, argumenta que los accionantes no han señalado de manera clara cuál es la supuesta inconstitucionalidad del decreto impugnado, pues “la mera enunciación de normas constitucionales, sin el presupuesto fáctico que enlace el hecho a la norma invocada, no constituyen una inconstitucionalidad por el fondo”.

5. Análisis Constitucional

26. Conforme el artículo 436 numeral 2 de la Constitución, a la Corte Constitucional le corresponde conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos del Estado. Por su parte, el

artículo 128 del COA prescribe que un acto normativo de carácter administrativo es “toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de una competencia administrativa *que produce efectos jurídicos generales, que no se agota con su cumplimiento y de forma directa*” (énfasis añadido). El Decreto fue emitido por el presidente de la República en virtud de sus competencias, produce efectos jurídicos generales, y no se agota con su cumplimiento, por lo que efectivamente constituye un acto normativo.

27. Asimismo, la LOGJCC exige que la demanda de acción pública de inconstitucionalidad contenga: 1) las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance, y 2) los argumentos *claros, específicos y pertinentes*, por los cuales se considera que existe una incompatibilidad normativa. Cuando una alegación contiene estos elementos, la Corte debe analizar el cargo invocado.⁷
28. Aquello responde a que la Corte, en el marco del control abstracto de constitucionalidad, debe analizar posibles “incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico. Los argumentos de la demanda deben demostrar dicha incompatibilidad normativa”.⁸ En el caso de que no existan argumentos de inconstitucionalidad, la Corte entiende que debe aplicarse el principio de presunción de constitucionalidad previsto en el artículo 76 numeral 2 de la LOGJCC, que exige que sea el accionante quien tiene la carga de desvanecer dicha presunción.
29. Por ende —so pena de que la Corte no se pronuncie sobre el mérito de su demanda— el legitimado activo de una acción de inconstitucionalidad debe cumplir con la carga argumentativa requerida en la LOGJCC. Esta Magistratura ya ha establecido *cómo* debe procederse en situaciones en las que no se cumpla con dicho estándar. De hecho, en un caso extremadamente similar al que nos ocupa, en una acción de inconstitucionalidad presentada en contra del decreto ejecutivo 1393, en el que se establecía los límites entre las provincias de Esmeraldas y Pichincha, este Organismo —mediante sentencia 45-17-IN/21— manifestó que:

[E]l accionante se limita a expresar su inconformidad con lo resuelto en el decreto ejecutivo, pues considera que ‘los límites no son específicos en las unidades de linderación...’ [...] sin establecer qué disposiciones constitucionales se habrían infringido [...] Así se identifica que [...] sobre el argumento de que el decreto es contrario a la Constitución no señala las razones que justifiquen lo alegado. *Por consiguiente, esta Corte en aplicación del principio de presunción de constitucionalidad de la norma*

⁷ CCE, Sentencia 80-16-IN/21, 2 de junio de 2021, párr. 13.

⁸ *Ibid.*

previsto en el artículo 76 numeral 2 de la LOGJCC descarta dichas alegaciones, debido a que solo existe una afirmación abstracta según la cual el decreto es contrario a la Constitución, sin que haya argumento alguno (énfasis añadido).

30. Más recientemente, en la sentencia 48-17-IN/23,⁹ esta Corte analizó una acción de inconstitucionalidad que no contenía cargos sobre los cuales fuese posible efectuar un análisis en virtud de lo establecido en el artículo 79 de la LOGJCC. En dicho caso, esta Magistratura estableció que el único cargo sobre el que podía existir un pronunciamiento: “no señala cómo esta obligación exigida por la norma impugnada [...] resultaría contraria al deber de las y los ecuatorianos de ejercer la profesión con ética. En consecuencia, al no contar con un cargo mínimamente lógico sobre el cual pronunciarse, no resulta necesario entrar al fondo de este asunto”.¹⁰ Por ende, desestimó el análisis.
31. Ahora, también escapa del ámbito del control abstracto de constitucionalidad cualquier alegación que busque un examen respecto de la legalidad de una disposición jurídica al existir mecanismos regulares para dicho efecto,¹¹ así como, las alegaciones que procuren obtener la declaración de violaciones particulares a derechos cometidas por acciones u omisiones de una autoridad pública o un particular, pues estos no son objeto de análisis en el marco de la acción de inconstitucionalidad, sino que tienen su vía a través de otras garantías constitucionales e incluso mediante vía ordinaria.¹²
32. De ahí que los cuestionamientos a situaciones concretas, que no apuntan a incompatibilidades *abstractas* entre un acto normativo (*i.e.*, el Decreto) y la Constitución no constituyen argumentos que permitan a esta Corte un análisis de inconstitucionalidad. La sentencia mencionada en el párrafo 29 *supra* también da luces respecto del proceder de esta Magistratura al encontrarse con dicha situación, pues se determina que:

Con relación a la presunta vulneración del derecho de participar en asuntos de interés público, el accionante afirma que no se habría garantizado ese derecho a los dirigentes comunitarios y barriales, ni a la ciudadanía. De lo esgrimido por el accionante, se observa que alega la vulneración concreta de derechos y no la incompatibilidad en abstracto entre el Decreto Ejecutivo No. 1393 de 17 de mayo de 2017 y el artículo 61.2 de la Constitución, lo cual no es objeto de la acción pública de inconstitucionalidad. Al

⁹ Cabe señalar que en la sentencia 48-17-IN/23, este Organismo negó la acción, una vez que revisó que únicamente respecto a una norma existía unidad normativa y respecto a dicha norma, no se constató un cargo del cual se podría pronunciar.

¹⁰ Ver, CCE, sentencia 48-17-IN/23 de 16 de agosto de 2023, párr. 28; sentencia 57-17-IN/23, 28 de junio de 2023, párrs. 35, 40 a 42; sentencia 63-20-IN/22, 13 de octubre de 2022, párr. 30 a 32; y, sentencia 47-15-IN/21, 10 de marzo de 2021, párrs. 28 y 29.

¹¹ Asunto reservado a la jurisdicción contencioso administrativa. Corte Constitucional del Ecuador. Ver, Sentencia 60-16-IN/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 28.

¹² Aquellas garantías que no pertenecen al ámbito del control abstracto de constitucionalidad.

respecto, la Corte Constitucional ha señalado que *mediante la acción pública de inconstitucionalidad no procede que la Corte Constitucional se pronuncie sobre controversias concretas o resuelva sobre la aplicación de las normas jurídicas en situaciones específicas*. Por el contrario, como su nombre lo indica, le corresponde analizar, en abstracto, si la norma impugnada está en contradicción o no con la Constitución, a través de la confrontación material de la disposición reglamentaria con las prescripciones constitucionales alegadas como infringidas, sin considerar, consecuentemente los efectos puntuales de su aplicación en casos concretos, dado que aquello es ajeno al control abstracto de constitucionalidad. *Por consiguiente, esta Corte no encuentra vicios de inconstitucionalidad por el fondo* (énfasis añadido).

33. Esta Corte considera que el contenido de las sentencias referidas *ut supra* también es aplicable al presente caso. De la demanda presentada por los accionantes no se encuentran cargos que cumplan con los parámetros de claridad, especificidad y pertinencia requeridos en el artículo 79 de la LOGJCC. En el presente caso, encontramos situaciones casi idénticas, por lo que, corresponde un tratamiento igual. Los accionantes, en su demanda, se limitan a establecer cómo el hecho de que se haya “resta[do] importancia” a su pedido de someter dicha determinación de límites a consulta popular habría devenido en la vulneración de sus derechos a “una tutela judicial efectiva, imparcial y expedita de nuestros intereses legítimos territoriales. Así también, con ese dejar de actual frente a nuestro pedido se vulneró nuestro derecho el debido proceso [...] lo que deriva además en violentar nuestro derecho a la seguridad jurídica”.
34. Asimismo, los argumentos presentados por los accionantes se agotan en el cuestionamiento de las actuaciones acaecidas en el proceso de controversias limítrofes, en el que, a su juicio, se emitió “[e]ste DECRETO EJECUTIVO” que “carece de motivación”, pues “no reúne los requisitos exigidos en el Artículo 81 del Estatuto [del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva], para su formación”. De ahí que los argumentos presentados por los accionantes en su demanda de acción de inconstitucionalidad apunten: o, (i) a lo que consideran vulneraciones concretas e individuales de derechos constitucionales; o, (ii) a argumentos incompletos en los que no se evidencia una incompatibilidad entre el acto normativo y la Constitución, sino simplemente una disconformidad concreta con este acto y cómo, con este, “se debió respetar el sentido de pertenencia hacia la Provincia del Cañar”.
35. Por lo antes expuesto, del análisis de los recaudos procesales, y los argumentos resumidos en los párrafos 7, 8 y 9 *supra*, se evidencia que los accionantes se limitan en cuestionar diversas actuaciones en el marco, tanto del proceso de controversia limítrofe, como respecto de la petición de consulta popular solicitada al presidente de la República. Aquello evidencia que los accionantes buscan obtener la declaratoria de vulneración de derechos concretos por actuaciones particulares que habrían acaecido

en el caso de controversia limítrofe, y no esgrimen argumentos claros, específicos y pertinentes que evidencien de qué manera estas actuaciones son contrarias *in abstracto* a la CRE.

36. Situación similar se observa en lo correspondiente a las alegaciones resumidas en los párrafos 10 y 13 *supra*, pues los accionantes acusan supuestas acciones y/o omisiones por parte de la autoridad pública que resolvió el procedimiento de resolución de conflicto de límites, que habrían significado una presunta afectación directa al debido proceso en la garantía de motivación y al derecho de igualdad y no discriminación de los accionantes. Dichos cargos buscan obtener la declaración de violaciones particulares de derechos.
37. En cuanto a las alegaciones que se dirigen a cuestionar una presunta incompatibilidad con el principio de progresividad y no regresividad de los derechos y el derecho a mantener, desarrollar y fortalecer su sentido de pertenencia, se observa que los accionantes alegan que el decreto impugnado inobservaría dichos principios al no considerar un informe en el que se solicitó evaluar el “sentido de pertenencia” de la población de “El Piedrero” en favor de la provincia del Cañar. Así, los accionantes basan sus argumentos en el hecho de que —presuntamente— han existido irregularidades e inconformidades en cuanto a la valoración de la prueba dentro del proceso de controversias territoriales regido por la Ley de Límites. Es criterio de esta Magistratura que los argumentos esgrimidos por los accionantes se limitan a señalar actuaciones que presentan conflictos entre el decreto y la ley correspondiente. Así, es fundamental remarcar que este tipo de cuestiones no son materia de control constitucional, sino de legalidad, lo cual no es asunto de competencia de la justicia constitucional, y por lo tanto escapa del análisis de este Organismo mediante esta acción de inconstitucionalidad.
38. Por ende, estos argumentos no apuntan a una incompatibilidad entre el decreto y la CRE, sino a temas de legalidad presuntamente omitidos en el proceso de impugnación de limitación territorial, por lo que no es posible formular un problema jurídico al respecto mediante esta acción.
39. Lo mismo ocurre en cuanto a los argumentos esgrimidos respecto de la promoción del desarrollo sustentable y la redistribución de recursos por parte del Estado, pues el argumento de los accionantes apunta, nuevamente, a cuestiones de legalidad respecto del conflicto limítrofe sucedido, y en cómo el hecho de que se le otorgue “más territorio y población a una provincia grande” resulta en que se “afect[e] a nuestra Provincia [Cañar] en sus derechos constitucionales referidos”.

40. De ahí que la anterior aseveración no proporciona “argumentos claros, específicos y pertinentes por los cuales se considera que existe una incompatibilidad normativa”, pues se limita a esgrimir sus inconformidades con la decisión del ejecutivo en el proceso de resolución del conflicto limítrofe, y señala los derechos presuntamente vulnerados, sin que se presente un argumento claro respecto de la incompatibilidad normativa entre el Decreto y la CRE. Por ello, esta Corte no puede formular un problema jurídico.
41. En virtud de lo anterior, y al no identificar argumentos sobre una supuesta incompatibilidad *in abstracto* entre el decreto impugnado y la Constitución, la Corte se ve impedida de formular un problema jurídico en dicho sentido. Así, conforme a lo establecido en el numeral 2 del artículo 76 de la LOGJCC, y la sentencia 45-17-IN/21 de esta Corte, en base al principio de presunción constitucional, el Decreto deberá presumirse tal, siendo que los accionantes no han proporcionado argumentos que cumplan con la carga argumentativa que permita vencer esta presunción.
42. Por lo anterior, y siendo que los argumentos incompletos presentados por los accionantes impiden que esta Corte formule un problema jurídico en esta acción de inconstitucionalidad, se abstiene de realizar apreciaciones adicionales en el presente caso. Cabe mencionar que, de considerarlo necesario, es posible proponer una nueva acción que cumpla los requisitos dispuestos en la LOGJCC.

6. Decisión

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

1. *Desestimar* la acción pública de inconstitucionalidad 31-17-IN.
2. *Notifíquese, publíquese y cúmplase.*

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

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 (voto concurrente), Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz; y, un voto salvado de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 12 de octubre de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 31-17-IN/23

VOTO CONCURRENTES

Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo

1. Con fundamento en el artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, respetuosamente formulo mi voto concurrente a la sentencia 31-17-IN/23 emitida por el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador, por las razones que se sintetizan a continuación.
2. Coincido con la sentencia 31-17-IN/23 en que correspondía desestimar la acción pública de inconstitucionalidad planteada. No obstante, discrepo con la argumentación relativa a que los cargos planteados sobre los derechos a ser consultado y a mantener, desarrollar y fortalecer el sentido de pertenencia no son claros, específicos ni pertinentes al pretender la declaratoria de vulneración de derechos concretos y referirse a un conflicto de legalidad (párrafos 35, 37 y 38 de la sentencia 31-17-IN/23).
3. Respecto de los derechos a ser consultado y a mantener, desarrollar y fortalecer el sentido de pertenencia, los accionantes alegaron que pese a haber solicitado al presidente de la República una consulta popular, como derecho constitucional de la población de ‘El Piedrero’, se emitió el decreto impugnado sin considerar el sentido de pertenencia de la ciudadanía.
4. Es así que, considero que los accionantes presentaron un fundamento mínimo a partir del cual es posible cuestionar la presunción de constitucionalidad de la que goza el decreto impugnado. En función de aquello, estimo que en la sentencia 31-17-IN/23 correspondía analizar si el que no se haya convocado a consulta popular a la población de ‘El Piedrero’, previo a fijar los límites territoriales de las provincias de Cañar y Guayas, constituyó una transgresión de los derechos constitucionales a ser consultado y a mantener, desarrollar y fortalecer el sentido de pertenencia.
5. De acuerdo al artículo 61 numeral 4, “Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos: [...] 4. Ser consultados” y conforme al artículo 95 “[...] La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria”. Asimismo, el artículo 57 numeral 1 de la Constitución garantiza el derecho de mantener, desarrollar y fortalecer el sentido de pertenencia.

6. En primer lugar, es preciso señalar que los derechos en análisis no son absolutos y deben ejercerse conforme a los requisitos y límites establecidos en la Constitución y en la ley. Así, en el dictamen 3-22-CP/22, este Organismo concluyó que en el caso de la convocatoria a consultas populares sobre la organización político administrativa del país,¹ “el artículo 104 de la CRE solo le otorga legitimación para convocarla al Presidente de la República”.² En concordancia, la Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos determina que la consulta popular es un procedimiento institucional para la solución de conflictos de límites y pertenencia, cuya convocatoria puede ser solicitada de acuerdo a lo establecido en el artículo 27 de la misma ley.³
7. De los párrafos previos se colige que solo el Ejecutivo tendría iniciativa para convocar a una consulta popular que modifique los límites territoriales de las provincias en cuestión. Sin perjuicio de aquello, las autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados pueden solicitar la convocatoria a consulta popular, tras cumplir los requisitos constitucionales y legales para hacer efectivo este mecanismo de solución de conflictos limítrofes y de pertenencia.
8. Ahora, la convocatoria a consulta popular no es un exigencia que necesariamente debe ser agotada ni es el único mecanismo para resolver este tipo de conflictos, pues el presidente de la República también está facultado para solventarlo a través del procedimiento de resolución institucional en el cual puede fijar los límites territoriales con participación del Comité Nacional de Límites Internos y de las jurisdicciones en conflicto.⁴ Por tanto, el hecho de que el Presidente de la República no haya realizado la convocatoria a consulta popular solicitada, no configura una transgresión automática de los derechos de mantener, desarrollar y fortalecer el sentido de pertenencia y de ser consultado toda vez que no se trata de una obligación legal o constitucional para resolver esta clase de conflictos.

¹ El primer inciso del artículo 242 de la Constitución establece que: “El Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales”. En el mismo sentido, el primer inciso del artículo 10 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización señala: “El Estado ecuatoriano se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales [...]”. Cada uno de los niveles territoriales cuenta con su gobierno autónomo descentralizado, mismo que de acuerdo al artículo 238 de la Constitución tiene autonomía política, administrativa y financiera.

² CCE, dictamen 3-22-CP/22, 08 de junio de 2022, párr. 19.

³ Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos, artículo 27:

[l]as autoridades ejecutivas de las circunscripciones en conflicto, de mutuo acuerdo, podrán solicitar al Presidente de la República que convoque a consulta popular [...]. De no existir acuerdo de las partes en conflicto, la autoridad ejecutiva del nivel inmediato superior, de considerar idónea esta vía, solicitará al Presidente de la República dicha convocatoria, sin perjuicio de la potestad que la Constitución atribuye a esta autoridad. [...] Para el caso de conflictos de pertenencia, sin perjuicio de los procedimientos establecidos en esta Ley, el Presidente de la República, previo informe del Comité Nacional de Límites Internos, podrá convocar a consulta popular, de conformidad con la Constitución y la ley.

⁴ Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos, artículos 11 y 26.

9. Por las razones expuestas, aun cuando coincido con la decisión de desestimar la acción pública de inconstitucionalidad, considero que sí correspondía dar respuesta a algunos de los cargos planteados en la demanda a fin de determinar si existían incompatibilidades normativas con la Constitución.

Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo, anunciado en la sentencia de la causa 31-17-IN, fue presentado en Secretaría General el 17 de octubre de 2023, mediante correo electrónico a las 11:26; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 31-17-IN/23

VOTO SALVADO

Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín

1. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, con respeto hacia los argumentos presentados por el juez ponente y por las juezas y jueces que votaron a favor de la sentencia 31-17-IN/23, aprobada en sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional de 12 de octubre de 2023, formulo el presente voto salvado.
2. La sentencia 31-17-IN/23 desestimó la acción pública de inconstitucionalidad presentada por el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial del Cañar (“**GAD**”) en contra del Decreto Ejecutivo número 1395, emitido el 16 de mayo de 2017 y publicado en el Registro Oficial Suplemento 2 de 29 de mayo de 2017 (“**normas impugnadas**”).
3. En concreto, en la sentencia 31-17-IN/23, la Corte consideró que los argumentos del GAD: i) están dirigidos a cuestionar vulneraciones concretas e individuales de derechos constitucionales; ii) están incompletos; iii) evidencian una disconformidad concreta con las normas impugnadas; y, iv) se limitan a cuestionar incompatibilidades entre las normas impugnadas y la ley. Luego de exponer estas razones, la sentencia 31-17-IN/23 concluye que en la demanda no se proporcionan argumentos claros, específicos y pertinentes por los cuales se considera que existe una incompatibilidad normativa y que, por ello, no es posible formular un problema jurídico. Para fundamentar su decisión, la sentencia 31-17-IN/23 acude a dos sentencias anteriores de la Corte: 45-17-IN/21 y 48-17-IN/23.
4. Mi disenso radica precisamente en que la sentencia 31-17-IN/23 haya optado por desestimar la acción pública de inconstitucionalidad sin siquiera plantear un problema jurídico, así como en que haya hecho referencia a criterios de sentencias anteriores de la Corte que, según mi criterio, no son aplicables en este caso concreto. A continuación, expongo las razones que sustentan mi posición.
5. Primero, considero que en este caso la demanda sí cumple con el estándar requerido por la LOGJCC para que la Corte plantee problemas jurídicos y realice el control abstracto de constitucionalidad correspondiente. En concreto, considero que debió existir un pronunciamiento en cuanto a los cargos del GAD en los que indica: i) que la población afectada por las normas impugnadas no habría sido consultada, a pesar de

haberlo solicitado, por lo que existiría una incompatibilidad con, entre otros, el derecho a mantener, desarrollar y fortalecer el sentido de pertenencia reconocido en el artículo 57 numeral 1 de la Constitución; y, ii) que, en procesos de delimitación territorial similares, sí se habrían conducido consultas a la población posiblemente afectada, por lo que las normas impugnadas serían incompatibles con el derecho a la igualdad y no discriminación reconocido en el artículo 66 numeral 4 de la Constitución.

6. Segundo, considero que, una vez que una demanda de acción pública de inconstitucionalidad es admitida, a la Corte le corresponde realizar el control de constitucionalidad de las normas impugnadas. Considero que desestimar una acción pública de inconstitucionalidad sin realizar análisis de constitucionalidad alguno de las normas impugnadas, como lo hace la sentencia 31-17-IN/23, es contrario al principio de control integral que, de acuerdo con el artículo 76 de la Constitución, rige el control abstracto de constitucionalidad. Además, el hecho de desestimar una acción pública de inconstitucionalidad por la supuesta falta de argumentos claros, específicos y pertinentes es, en todo caso, un examen propio de la fase de admisión. De hecho, considero que la falta de argumentos claros no es una razón para, sin más, desechar una demanda ya que, inclusive en fase de admisión, el incumplimiento de este requisito podría ser subsanado de conformidad con el artículo 83 de la Constitución. En este caso, la sentencia 31-17-IN/23 desestima la acción, sin plantear problemas jurídicos por la supuesta falta de argumentos claros, a pesar de que la demanda superó la fase de admisión sin que siquiera se requiera al GAD que complete su demanda.
7. Tercero, considero que los criterios anteriores de la Corte que se citan en la sentencia 31-17-IN/23 (*i.e.* de las sentencias 45-17-IN/21 y 48-17-IN/23) no son aplicables en el caso concreto. Si bien los casos mantienen similitudes, existen diferencias sustanciales que, según mi criterio, no fueron tomadas en cuenta en la sentencia 31-17-IN/23 y que, más bien, se optó por limitarse a transcribir y utilizar fragmentos aislados de las sentencias 45-17-IN/21 y 48-17-IN/23. En efecto, en ninguna de las sentencias citadas se desestimó una acción pública de inconstitucionalidad, sin plantear problemas jurídicos y realizar control de constitucionalidad alguno, exclusivamente por la falta de argumentos claros.

7.1. En el caso de la sentencia 45-17-IN/21, la Corte sí realizó el examen abstracto de constitucionalidad de las normas impugnadas ya que resolvió un problema jurídico relativo a la posible incompatibilidad con el principio de competencia y, además, expresamente indicó que no encontró vicios de inconstitucionalidad de las normas impugnadas por la forma ni por el fondo.¹

¹ Ver, CCE, sentencia 45-17-IN/21, 11 de agosto de 2021.

7.2. En el caso de la sentencia 48-17-IN/23, la Corte planteó cuestiones previas y determinó que la mayoría de las normas impugnadas se encontraban derogadas, no tenían la potencialidad de producir efectos jurídicos ultraactivos y no se encontraban reproducidas en otras normas del ordenamiento jurídico. La falta de un argumento “mínimamente lógico” fue utilizada únicamente para justificar el descarte de un cargo concreto de la demanda.²

8. Por los motivos expuestos, considero que la Corte, en la sentencia 31-17-IN/23, debió plantear problemas jurídicos, con base en los cargos expuestos por el GAD en la demanda de acción pública de inconstitucionalidad, y realizar el examen abstracto de inconstitucionalidad correspondiente.

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

² Ver, CCE, sentencia 48-17-IN/23, 16 de agosto de 2023.

Razón: Siento por tal que el voto salvado de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 31-17-IN fue presentado en Secretaría General el 17 de octubre de 2023, mediante correo electrónico a las 10:25; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL