

Jurisdicción constitucional
Corte Constitucional del Ecuador
Caso No. 2-17-IO
Jueza sustanciadora: Daniela Salazar Marín.

Conforme lo prescriben los artículos 12 inciso primero de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional la entidad descentralizada comparece como amigo del juez mediante escrito de *amicus curiae* aportando elementos técnicos.

1. Identificación del compareciente, notificaciones y autorizaciones.

Doctor Romel Paúl Sarmiento Castro, **Alcalde de la ciudad de Azogues**, titular de la cédula de ciudadanía signada con el número 0301283768, ecuatoriano, mayor de edad, de profesión Doctor en Jurisprudencia, casado, domiciliado en la ciudad de Azogues, provincia del Cañar; dirección calle Fray Vicente Solano y Julio María Matovelle (esquina), con correo electrónico romel.sarmiento@azogues.gob.ec, número de casillero judicial 1191 de la Corte Provincial del Azuay.

Abogado Luis Alberto Buñay Sacoto, **Procurador Síndico Municipal de Azogues**, titular de la cédula de ciudadanía signada con el número 0302618806, ecuatoriano, mayor de edad, de profesión Abogado, soltero, domiciliado en la ciudad de Azogues, provincia del Cañar; dirección calle Fray Vicente Solano y Julio María Matovelle (esquina), con correo electrónico luis.bunay@azogues.gob.ec, número de casillero judicial 1191 de la Corte Provincial del Azuay.

Comparecemos en calidad de representantes judiciales del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Azogues (GAD Municipal de Azogues) cuyo domicilio se encuentra en la calle Fray Vicente Solano y Julio María Matovelle (esquina), con número de RUC 0360000230001 y número de casillero judicial 1191 de la Corte Provincial del Azuay.

Nos patrocinan además los abogados Jaime Ricardo León Vélez, José Luis Bonete Bermeo, Washington Vintimilla Veloz y Marco Rodas Cabrera, quienes quedan autorizados para intervenir dentro del presente proceso judicial, presentar cuanto escrito sea necesario y acudir a toda diligencia en defensa de los derechos e intereses institucionales, de forma individual o colectiva.

Notificaciones que correspondan las recibiremos en los correos electrónicos romel.sarmiento@azogues.gob.ec; luis.bunay@azogues.gob.ec;

luisbunay.kuska@outlook.com; jaime.leonv@azogues.gob.ec, y, al casillero electrónico número 0302618806.

2. Elementos técnicos a tener en cuenta para la decisión del problema jurídico:

2.1. Naturaleza del acto impugnado ante la jurisdicción constitucional:

El Presidente de la República tiene la potestad pública asignada por el ordenamiento jurídico para emitir actos normativos no parlamentarios identificados como decretos ejecutivos (no reglamento) que integran el ordenamiento jurídico conforme así lo prescribe el artículo 425 de la Constitución de Montecristi y 11 letra f) del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva. Estos actos normativos tienen efectos generales y no se agotan con su cumplimiento (conocidos como actos de ejecución normativo); por lo que, su normatividad debe cumplirse (presunción de legalidad y constitucionalidad). Bajo estos contextos, este acto es propiamente un acto normativo de ejecución de lo descrito en el ordenamiento jurídico ecuatoriano (Ley)

Bajo esos contextos el decreto ejecutivo 1389 sujeto de control es un acto normativo que ante la justicia constitucional debe seguir el debido proceso.

2.2. El Control Abstracto de constitucionalidad:

En este tipo de control atento a lo prescrito en el artículo 74 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, así como, 65 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, no se revisan en principio problemas o consecuencias ligadas a la interpretación o aplicación de la normas jurídica impugnada; y, peor aún sobre hecho concretos, pues el control es en las relaciones deónticas normativas (existencia y validez --- regularidad), más no la justicia en su aplicación, conforme lo determinado en las razones de decisión emitidas por la Corte Constitucional ecuatoriana (Sentencia No. 3-15-IA/20):

“117. Respecto de estos argumentos, la Corte considera necesario aclarar que, conforme el artículo 74 de la LOGJCC, la finalidad del control abstracto de constitucionalidad es garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico: “...a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico”. De ahí que, en principio, no procede que a través de

esta acción la Corte Constitucional se pronuncie respecto a vulneraciones derivadas de la aplicación de las normas jurídicas en situaciones particulares. Por el contrario, como su nombre lo indica, procede que la Corte analice, en abstracto, si la Resolución impugnada es o no compatible con la Constitución (...)

124. Al respecto, los argumentos relacionados a las consecuencias que la aplicación de la Resolución impugnada habría generado en la relación entre los miembros de la comuna escapan del análisis que le corresponde a esta Corte a través de esta acción que, como se ha establecido, tiene como fin identificar incompatibilidades normativas abstractas entre la norma impugnada y las normas constitucionales, mas no determinar los efectos que la aplicación de una norma haya tenido en casos concretos. De ahí que la argumentación relativa a (ii) que la aplicación de la Resolución impugnada ha generado conflictos en la identidad cultural y, en general, los argumentos sobre los efectos concretos que la aplicación de la Resolución impugnada ha tenido en las relaciones entre los comuneros, no pueden ser conocidos a través del control abstracto que la Corte realiza a través de esta acción”.

- 2.2.1. El control abstracto y la verificación de real existencia de vulneración, restricción o anulación en goce o ejercicio de los derechos:

Comprendiendo adecuadamente esta garantía normativa (garantía represiva – Kelsen) su esfera de estudio no es la compatibilidad de las situaciones fácticas con la norma jurídica; ni de las actuaciones administrativas particulares o colectivas de sujetos determinados con la norma jurídica; el control abstracto analiza las relaciones deónticas de las normas jurídicas, la una constitucional con otra norma que integre el ordenamiento jurídico, para identificar si existe una irregularidad e ilegitimidad por el fondo o forma teniendo como marco central la Constitución y sus enunciados (incluye “bloque de constitucionalidad – sentencias”).

Esto quiere decir, que en el control abstracto no se debate si existen vulneraciones particulares o concretas (de determinados sujetos de derechos) de los derechos de los sujetos de derechos; y, como los hechos, pruebas y demás elementos acreditan la real existencia de esta situación ilegítima, pues para ello existen mecanismos eficaces tanto en la vía ordinaria (acción subjetiva o de plena jurisdicción); o, constitucional (garantías tutelares –

Acción de Protección). Aquello implica también entonces, que los mecanismos de reparar integralmente no pueden ser otro que la expulsión del sistema jurídico de la norma u otro mecanismo como la constitucionalidad condicionada u otros tipos de sentencias (atípicas), así lo ratificó la Corte Constitucional ecuatoriana en su sentencia No. 20-12-IN/20:

“150. Siendo así, no le corresponde a esta Corte, en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad, declarar vulneraciones de derechos, pues aquello requeriría probar hechos y violaciones, así como ordenar reparaciones, lo cual escapa de los límites de la acción pública de inconstitucionalidad, donde la competencia de la Corte debe limitarse a identificar y eliminar incompatibilidades normativas entre las normas impugnadas y las normas constitucionales”.

Sentencia No. 45-17-IN/21

39. 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.

Sentencia 018-15-CC, caso 0009-11-IN, página 8:

“El control abstracto de constitucionalidad tiene como finalidad garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y eliminación de las incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico. Así pues, equivale a la tarea de la Corte Constitucional, mediante la cual vela por la armonía del ordenamiento jurídico, garantizando que los preceptos de las normas infraconstitucionales, se adecúen a lo dispuesto en la Norma Suprema.

En tal razón la Corte Constitucional tiene la atribución de identificar la existencia de incompatibilidades lógicas entre normas secundarias y la Constitución, sin que dicho análisis se realice respecto de un caso concreto, sino mediante un examen desligado del sujeto; es decir, un examen abstracto de la norma”.

Empero de estos importantes presupuestos normativos y ratificando la última ratio

en la expulsión de normas jurídicas, la entidad pública Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Chimborazo, realiza un análisis pormenorizado del procedimiento legal determinado en la Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos (en diferentes enunciados), especialmente en cuanto a la existencia de informes técnicos (página 13, 25 y 27 acto de proposición), solicitudes unilaterales no aplicadas (página 22 y 23)¹; y, otras particularidades ajenas a la esfera del control abstracto de constitucionalidad (como la vulneración de derechos concretos de sujetos de derechos colectivos, efectos posteriores de la aplicación de la norma, conflictos sobre asuntos de competencias y otras hipótesis sobre las consecuencias de la efectividad de la norma jurídica).

Para un mejor detalle, nos permitimos hacer una referencia textual de lo descrito en el acto de proposición para el análisis de la Corte Constitucional ecuatoriana:

i. Página 22:

situación que hubiera conducido a cambiar drásticamente la decisión: que en esa parte del territorio entregado a la provincia de Cañar, si bien no habitan comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, no es menos cierto que, en esas mismas tierras, muchas comunidades como las de Tablon, Campud Viejo, Cullun, Taurí, Tacshana, Patococha, Alfapamba y Launag, ejercen sus actividades tradicionales y todos los medios para su subsistencia, por lo que privarles del acceso a las mismas a través de esta **inconstitucional** delimitación implica también **vulnerar**, por omisión, **el derecho que tienen de usar esas tierras que**, ahora, por arbitrariedad del Jefe de Estado, pasan a formar parte de la provincia de Cañar.

Vulneración concreta de derechos constitucionales?

ii. Vulneración de

Por ello, el artículo 1 del Decreto Ejecutivo N° 1389 de 16 de mayo de 2017, 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, tal como a continuación paso a demostrar:

derechos concretos por omisión. – Página 8:

iii. Repercusión sobre un sujeto determinado ante circunstancias concretas (vulneración concreta de derechos constitucionales). – Página 10 y 20 respectivamente:

¹ Los accionantes califican como arbitrario no obedecer a su petición para convocatoria a consulta popular, pues aparentemente su fundamento estaría el artículo 27 de la Ley para la Fijación de Límites Internos.

Para mayor abundamiento, hacemos presente que la Corte Constitucional ha confirmado la obligación del Estado de consultar a las comunidades, pueblos y nacionalidades cuando se vayan a adoptar medidas legislativas, además de las administrativas, como lo es la fijación de límites internos entre provincias mediante un Decreto Ejecutivo, mucho más cuando esas decisiones las puedan afectar, como ocurre en este caso en **que la comunidad Guangra queda fuera del territorios a los que, histórica y culturalmente, ha pertenecido y con el cual se ha sentido identificada**, es decir, con Chimborazo:

i

En conclusión, el artículo 1 del Decreto Ejecutivo N° 1389 de 16 de mayo de 2017, al fijar los límites entre las provincias de Chimborazo y Cañar, sacando del territorio de la primera a la comunidad Guangra y estableciendo que la misma pertenece a la provincia de Cañar, incurre en omisión inconstitucional relativa desde que, para su regulación, se obvió el contenido de los derechos colectivos de los que gozan las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas como son la conservación de sus tierras comunitarias de forma indivisible, conservando en ellas su identidad y sentido de pertenencia a fin de poder mantener también el uso de sus propias vestimentas, símbolos y emblemas con los que siempre se han sentido identificados, sin que se pueda restringir a estos grupos el mantener contacto y relaciones con el resto de los comunidades con las que tienen afinidad y comparten usos y costumbres en común.

iv. Forma de reparar esos aparentes derechos constitucionales vulnerados de manera concreta es (página 28 demanda):

- Modificando el contenido del artículo 1 del Decreto Ejecutivo N° 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 Juval y Pomacocho** culturalmente identificadas con otras comunidades pertenecientes a Chimborazo y no a Cañar, segmento de territorio denominado "Juval".

- Modificando el contenido del artículo 1 del Decreto Ejecutivo N° 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".

Medida de reparación integral de derechos concretos vulnerados:
Esta medida de reparación integral comprende la restitución del derecho que fue menoscabado o vulnerado a una persona; con este tipo de medida se pretende que la víctima sea restablecida a la situación anterior a la vulneración.

Bajo esos contextos no se está solicitando materialmente un control abstracto de constitucionalidad, sino un control de la actividad administrativa – normativa para identificar violación concreta de derechos constitucionales, persiguiendo entonces la identificación de lesión individual de derechos, más no la satisfacción del interés general, por lo que, se estaría desnaturalizando el control de constitucionalidad abstracto.

2.2.2. El control de legalidad y el control abstracto de constitucionalidad:

En un país democrático, constitucional y de derechos como Ecuador, el sistema de controles funcionales es importante para mantener un equilibrio en las relaciones sociales y jurídicas, por lo que, se han reconocido el control realizado por parte de la función judicial especialmente de la jurisdicción ordinaria (jurisdicción contenciosa administrativa) mediante la acción objetiva o de anulación por exceso de poder cuya finalidad principal es contener al poder en el ejercicio de sus potestades y competencias, priorizando que las normas jurídicas mantengan armonía con las prescripciones de las leyes orgánicas y ordinarias por la forma y fondo (regularidad legal); pero también encontramos en los controles funciones los realizados por la justicia constitucional mediante el control concentrado de constitucionalidad ejercido por el máximo órgano de interpretación y control constitucional sobre normas jurídicas, cuyo presupuesto principal son los enunciados de la Constitución y su “normatividad hipotética” en relación con normas infraconstitucionales, así:

“Para realizar el control abstracto de constitucionalidad, corresponde a la Corte someter a examen la norma que se presume inconstitucional, independientemente de cualquier caso concreto de su aplicación. Es decir, analiza y examina la norma jurídica, a la luz de lo dispuesto en la Constitución de la República; de esta manera determina si la norma impugnada de vicio, es o no inconstitucional, garantizando de esta forma la supremacía constitucional y la plena armonía del ordenamiento jurídico”. (Corte Constitucional ecuatoriana, sentencia N.º 008-13-SIN-CC, caso N.º 0029-11-IN, pág. 8).

Bajo esos contextos el control objetivo en la jurisdicción ordinaria tiene como presupuesto:

Código Orgánico General de Procesos:

Art. 326.- Acciones en el procedimiento contencioso administrativo. Se tramitarán en procedimiento contencioso administrativo las siguientes acciones:

2. La de anulación objetiva o por exceso de poder que tutela el cumplimiento de la norma jurídica objetiva, de carácter administrativo y puede proponerse por quien tenga interés directo para deducir la acción, solicitando la nulidad del acto impugnado por adolecer de un vicio legal.

Al revisar el acto de proposición de los accionantes, se puede identificar que analizan detenidamente los presupuestos de una norma jurídica legal emitida por el legislador

ordinario (Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos) comparándola entonces con el cumplimiento o no del debido procedimiento para emitir el Decreto Ejecutivo sujeto a control constitucional, en concreto se analiza:

A. Emisión del Decreto Ejecutivo:

En la página 8 de la demanda los accionantes determinan que una vez agotado el procedimiento administrativo determinado en la Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos, el Presidente de la República emite el Decreto Ejecutivo sujeto a control constitucional, esto quiere decir, que el antecedente para la emisión del acto normativo está delimitado en una norma infra constitucional; y, se trataría de la aplicación y ejecución misma de aquella.

Este Decreto Ejecutivo a decir de los accionantes es emitido o expedido conforme la competencia asignada por el artículo 11 de la Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos, que prescribe textualmente:

“Art. 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”.

B. Observación al procedimiento administrativo infraconstitucional:

Los accionantes en la página 22 y 23 de la demanda describen que luego de agotado el proceso de negociación, solicitaron al Presidente de la República convoque a consulta popular a fin de que las comunidades implicadas en la delimitación político administrativa se pronuncien sobre la pertenencia a la provincia de Cañar o Chimborazo, empero que aquello no sucedió sino más bien habría existido una actividad arbitraria para que el conflicto se defina con una resolución institucional, es decir, no se habría aplicado (aparentemente) el artículo 27 de la ley tanta ocasiones mencionada:

“Art. 27.- Consulta Popular.- Las autoridades ejecutivas de las circunscripciones en conflicto, de mutuo acuerdo, podrán solicitar al Presidente de la República que convoque a consulta popular, sometiendo a la misma la o las posibles soluciones a sus conflictos.

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.

Cuando la consulta sea acordada por las partes en conflicto serán éstas las que establezcan los términos en que se deba plantear.

En la consulta popular serán consultados los y las ciudadanas del lugar en conflicto de las respectivas circunscripciones territoriales. Para el efecto, el Comité Nacional de Límites Internos establecerá e identificará el área territorial en conflicto y el Consejo Nacional Electoral levantará el respectivo censo electoral que permita determinar de forma clara y precisa el padrón de la población a ser consultada.

No habrá lugar a la consulta popular sobre conflictos de límites que ya hubiesen sido resueltos a través de cualquiera de los procedimientos amistosos o institucionales previstos en esta Ley.

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”.

Bajo este presupuesto infra constitucional los actores afirman en la página 27 de la demanda, que no haber convocado a consulta habría configurado una omisión de carácter inconstitucional, para tal efecto insinúan también que se habría inobservado el enunciado contenido en la disposición transitoria Décimo Sexta de la Constitución de 2008 que enuncia:

“DECIMO SEXTA.- 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”.

En este momento, nos preguntamos: ¿la ley ordinaria determinó la obligatoriedad de convocar a consulta previo a la emisión de acto normativo por solicitud de uno de los implicados en el procedimiento administrativo?

La respuesta a esta duda resultaría ser un control de legalidad sobre el debido procedimiento administrativo legal, el derecho a la defensa y el derecho – garantía de la motivación, particular que se escapa de la competencia del control abstracto de constitucionalidad, pues estaríamos tratando exclusivamente situaciones prescritas en normas infraconstitucional que tienen un mecanismo de control propio que el ordinario ante la jurisdicción contenciosa administrativa para que aquella, realice un análisis pormenorizado sobre el complejo conjunto de actos que se realizaron en el procedimiento, empero nada tiene que ver con el control abstracto de constitucionalidad, pues se estaría en este caso tratando de la aplicación correcta o incorrecta de norma infraconstitucional.

Sin embargo, adentrándonos a las situaciones meramente legales es importante reconocer que la ley tantas veces citada por los accionantes, hace referencia en sus artículos 2, 19 y 24 determinan claramente los procedimientos amistosos e institucionales que ponen fin al conflicto. Para el caso sub judice, el reglamento de esta Ley prescribe en su artículo 15 lo siguiente (en relación a la convocatoria para consulta):

“Art. 15.- Consulta popular.- En todos los casos en que deba intervenir el Comité, podrá sugerir al Presidente de la República que, de conformidad con la Disposición Transitoria Decimosexta de la Constitución de la República, convoque a consulta popular para resolver el conflicto existente”.

Para el caso puesto bajo su análisis, no existe por parte del Comité Nacional de Límites Internos esta sugerencia, pero tampoco existe el cumplimiento del presupuesto determinado en la ley para que por incitación (legítima) de los interesados en el procedimiento administrativo se deba obligatoriamente convocar a consulta, así:

“Art. 27.- Consulta Popular.- Las autoridades ejecutivas de las circunscripciones en conflicto, de mutuo acuerdo, podrán solicitar al Presidente de la República que convoque a consulta popular, sometiendo a la misma la o las posibles soluciones a sus conflictos.

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.

Cuando la consulta sea acordada por las partes en conflicto serán éstas las que establezcan los términos en que se deba plantear (...)”. (Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos).

Así mismo en el caso sujeto a análisis, no se acordó entre los interesados GAD P de Chimborazo y Cañar realizar una convocatoria para consulta popular, particular que tendría como efecto que toda petición unilateral de uno de los interesados no sea procedente por falta de legitimidad.

- Bajo estos contextos, lo que se pretende es que la Corte Constitucional ecuatoriana haga un control de legalidad en la forma sobre el procedimiento legal realizado conforme la Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos y su reglamento, más no sobre su constitucionalidad o no.

2.3. La división político administrativa del país, vulnera derechos colectivos concretos:

El artículo 57 numeral 4 de la Constitución: tierras comunitarias. La división político administrativa del Estado ecuatoriano no altera en absoluto la propiedad comunitaria del sujeto colectivo, pues, la comprensión de propiedad y su titularidad desde una interpretación dialéctica, intercultural e integral no es la misma que se tiene bajo la perspectiva del derecho privado. Esta afirmación ha sido reiterada por la Corte Constitucional en la sentencia antes citada bajo los siguientes argumentos:

131. En este orden de ideas, la garantía de indivisibilidad se refiere principalmente a la división material o jurídica de la propiedad de la tierra pero no necesariamente se relaciona directamente con la delimitación político-administrativa del país. Es perfectamente posible y de hecho existen territorios colectivos que se encuentran en más de una circunscripción territorial sin que esto incida en el carácter colectivo e indivisible de su territorio.

132. De acuerdo a la Ley de Límites, el límite territorial interno es el plano imaginario vertical que separa los territorios de parroquias rurales, cantones, provincias y regiones del Ecuador, dentro de las cuales las instituciones del Estado ejercen sus competencias y cumplen su función administrativa. La determinación de circunscripciones territoriales⁵² influye principalmente en los ámbitos en que las

instituciones del Estado ejercen sus competencias y no altera el ejercicio del derecho de propiedad en todas sus formas dentro de dichas circunscripciones.

133. En consecuencia, la fijación de límites entre los cantones de Calvas y Sozoranga a través del territorio de la comuna de Chinchanga, si bien generó otras afectaciones analizadas en la presente sentencia, no afectó la titularidad o el ejercicio del derecho de propiedad comunitaria que ostenta la totalidad de la comuna de Chinchanga sobre su territorio ancestral, por lo que no vulneró la garantía de indivisibilidad del territorio comunitario establecido en el artículo 54 numeral 7 de la Constitución

- Sobre las relaciones con otras comunidades y efectos del decreto ejecutivo: en la página 19 los accionantes determinan claramente que existiría una aparente división y conflicto con comunidades vecinas en cuanto a sus relaciones amistosas por sentirse de una parte Puruhá y de otro parte Kañari; y, que también esta delimitación política administrativa traería como consecuencia que un territorio sea atendido por el GAD Provincial de Chimborazo y otro el GAD provincial de Cañar, así como delimita asuntos de competencia territorial.
- Conforme se ha mencionado, mediante esta garantía jurisdiccional constitucional no es posible analizar las consecuencias positivas o negativas de la aplicación de la norma jurídica, pues en ese caso la naturaleza del control invadiría la esfera de protección de otras garantías jurisdiccionales como en el control concreto de constitucionalidad u otras garantías aplicables.

Bajo estos presupuestos, al no ser objeto de esta garantía la revisión sobre los hechos y lesiones a derechos constitucionales concretos; así como su reparación, no se puede debatir sobre la aplicación o consecuencias de aplicación de la norma conforme pretenden los accionantes.

2.4.Existencia de decisión comunitaria:

En fecha 4 de abril del año 2015 la propia comunidad de Guangra o Huangra definió luego de un proceso de democracia comunitaria bajo su propio derecho, que es necesario solventar el problema limítrofe a la consideración de sus comuneros, por lo que se realizó una consulta comunitaria “de límites entre provincia del Cañar y Provincia del Chimborazo” en donde habrían participado 238 integrante del sujeto de derecho

colectivo; y con mayoría 237 votos, se decidió que la comunidad de Huangra o Guangra debe pertenecer a la provincia del Cañar. En 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.

Esta determinación debe y tiene que ser respetado por el Estado ecuatoriano en todas sus esferas, pues es una decisión comunitaria legítima vigente desde el año 2015, particular por la cual, la Corte Constitucional se puede pronunciar adecuadamente para generar precedentes sobre la vinculatoriedad de una consulta comunitaria y sus decisiones.

Por otro lado, el Estado (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca) mediante acuerdo ministerial No. 40 del 17 de diciembre del 2010 reconoció jurídicamente a la comuna Guangra que se encuentra domiciliada en la parroquia Rivera, cantón Azogues de la provincia del Cañar, particular que se mantiene hasta la actualidad conforme resolución No. 038-CZ6-2018 de fecha 20 de febrero del 2018, emitido por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. En esa medida, el sujeto colectivo de derechos antes identificado ha recibido por múltiples instituciones públicas y privadas con competencia territorial en la provincia del Cañar diferentes actividades administrativas, entre las que se encuentran prestación de servicios, obra pública, asignación de recursos y demás colaboraciones que permiten mejorar sus condiciones de vida (agua potable, alcantarillado, infraestructura vial, educativa y de salud).

2.5.El principio – derecho a la seguridad jurídica para que las autoridades apliquen normas jurídicas vigentes:

Sentencia No. 2403-19-EP/22

21. Del texto constitucional se desprende que el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas. Este debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad.

Sentencia No. 23-20-CN y ACUMULADOS/21

56.El artículo 82 de la Constitución establece que “El derecho a la seguridad

jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”. Al respecto, esta Corte ha sostenido que este derecho implica que el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas.

57. Así mismo, ha señalado que la seguridad jurídica comprende un ámbito de previsibilidad y de certidumbre. El primero se refiere a la protección de las legítimas expectativas respecto de cómo el derecho deberá ser aplicado e interpretado en el futuro; el segundo implica brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente.

58. De esta manera queda clara la importancia del respeto al ordenamiento jurídico para que las personas tengan una noción razonable de las reglas del juego que les serán aplicadas. En este sentido, corresponde a este Organismo verificar si la Disposición Interpretativa menoscaba el elemento de previsibilidad del derecho a la seguridad jurídica.

El legislador constituyente y ordinario han determinado normativamente mediante la Ley de Fijación de los Límites Territoriales Internos entre otras circunstancias:

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”.

*Art. 6.- Gobiernos Autónomos Descentralizados Regionales.- Los órganos legislativos de los gobiernos autónomos descentralizados regionales **tendrán competencia para resolver los conflictos de límites internos entre sus provincias** y de los tramos de linderos de cantones o parroquias rurales ubicados en los límites provinciales de su circunscripción, sin perjuicio de la solución amistosa a la que éstas puedan llegar.*

Art. 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.

Art. 2.- Definiciones básicas. - Para efectos de la aplicación de esta Ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

(...)

LIMITE TERRITORIAL INTERNO: es el plano imaginario vertical que separa los territorios de parroquias rurales, cantones, provincias y regiones del Ecuador, dentro de las cuales las instituciones del Estado ejercen sus competencias y cumplen su función administrativa.

PROCEDIMIENTOS INSTITUCIONALES: Son procedimientos institucionales, la consulta popular y aquellos que se llevan a conocimiento de los concejos, de los consejos o del Presidente de la República, en el ámbito de sus competencias, o ante un arbitro, para que emitan un dictamen o laudo obligatorio, según el caso, que ponga fin al conflicto de límites.

PROCEDIMIENTOS PARA LA SOLUCION DE CONFLICTOS LIMITROFES Y DE PERTENENCIA: secuencia de acciones dirigidas a poner fin a los conflictos limítrofes y de pertenencia de las circunscripciones territoriales. Pueden ser procedimientos amistosos o institucionales.

Art. 3.- Principios.- Son principios rectores de la delimitación territorial interna, los siguientes:

(...)

e) Fundamentación.- La delimitación territorial deberá sustentarse en los documentos jurídicos existentes, en referencias geográficas, socio-económicas, históricas y/o culturales que contribuyan al logro de los objetivos de la planificación local y nacional, a consolidar la integración del territorio y a fortalecer el Estado unitario.

Art. 13.- Funciones.- Son funciones del Comité Nacional de Límites Internos:

a) Presentar al Presidente de la República los informes técnicos razonados de delimitación territorial que servirán de base para la resolución que éste debe dictar, de conformidad con esta ley (...).

Art. 19.- Procedimientos para la Solución de Conflictos.- Se reconocen dos formas de solución de conflictos en materia de fijación de límites internos, los procedimientos amistosos y los institucionales.

Art. 24.- Objeto del Procedimiento.- En materia de fijación de límites

internos se reconocen como procedimientos institucionales al arbitraje, la resolución institucional y la consulta popular. A través de la resolución institucional y el arbitraje, el Consejo, el Concejo o el Presidente de la República, en el ámbito de sus competencias, o el respectivo tribunal arbitral, una vez analizados los argumentos de hecho y de derecho de las circunscripciones territoriales en conflicto de límites internos, así como los informes técnicos correspondientes y las pruebas aportadas oportunamente, deberán emitir un dictamen o laudo que ponga fin a dicho conflicto.

Art. 26.- Resolución Institucional.- Cualquier circunscripción territorial que mantenga un conflicto de límites internos con otra u otras circunscripciones vecinas, podrá plantear fundamentadamente su reclamación ante el consejo o concejo del nivel de gobierno descentralizado inmediato superior o ante el Presidente de la República, dependiendo del ámbito territorial de incidencia del conflicto de límites, solicitando que abra el expediente respectivo y disponga la citación al gobierno de la o las circunscripciones territoriales involucradas a fin de que en el plazo que corresponda contesten y expongan razonadamente sus argumentos, adjuntando para el efecto la documentación que consideren pertinente. Una vez evacuadas todas las pruebas, el consejo o concejo correspondiente declarará terminada esa etapa y, en el plazo que corresponda según lo previsto en la ordenanza respectiva, emitirá el dictamen en que (i) se identifique la indefinición limítrofe y (ii) se fije de manera motivada, técnica y definitiva los límites entre las circunscripciones en conflicto.

En los casos cuya resolución le correspondan al Presidente de la República, el Comité Nacional de Límites Internos declarará terminada la etapa probatoria y elaborará el informe técnico razonado de delimitación territorial que será incorporado en la decisión que el Presidente de la República debe emitir y en el proyecto de ley que debe elaborar. Los límites que establezca el respectivo consejo o concejo serán base obligatoria del proyecto de ley que, en todos los casos de fijación de límites, deberá elaborar el Presidente de la República, excepto en los de parroquias rurales.

Y bajo estos contextos se han venido solucionando los conflictos limítrofes entre 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 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).

Conclusiones. –

Posterior al análisis realizado, hemos de generar una inferencia válida que la demanda presentada por el GAD Provincial de Chimborazo desnaturaliza la esfera de competencia del control abstracto de constitucionalidad; y, provoca que la Corte Constitucional invada potestades que le corresponden al control de legalidad asignado al Tribunal Contencioso Administrativo, empero de aquello, siempre será necesario que para garantizar la coherencia, unidad e integridad del ordenamiento jurídico que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la confrontación que existía entre la Constitución y la Ley para la Fijación de Límites Internos Territoriales, 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 (artículo 10, 56 y 57 CRE), es decir, generar una regla jurisprudencial para futuros casos.

Atentamente,

Dr. Romel Sarmiento Castro
ALCALDE

GOBIERNO AUTÓNOMO
DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DE
AZOGUES

Abg. Luis Buñay Sacoto
**PROCURADOR SÍNDICO MUNICIPAL,
ENCARGADO**
GOBIERNO AUTÓNOMO
DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DE
AZOGUES