

Quito, D.M. 11 de agosto de 2021

CASO No. 45-17-IN

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

SENTENCIA

Tema: Esta sentencia resuelve la acción pública de inconstitucionalidad presentada por Lizardo Manuel Casanova Montesino, entonces alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Quinindé, en contra de los artículos 1 y 2 del Decreto Ejecutivo No. 1393 de 17 de mayo de 2017, que estableció el límite territorial entre las provincias de Esmeraldas y Pichincha. La Corte Constitucional desestima la acción presentada por no encontrar vicios de inconstitucionalidad.

I. Antecedentes procesales

1. El 21 de agosto de 2017, Lizardo Manuel Casanova Montesino, entonces alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Quinindé, presentó acción pública de inconstitucionalidad en contra de los artículos 1 y 2 del Decreto Ejecutivo No. 1393 de 17 de mayo de 2017, publicado en el Suplemento Registro Oficial No. 2 de 29 de mayo de 2017.
2. El 2 de octubre de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa. Además, se corrió traslado al presidente de la República y al procurador general del Estado para que defiendan o impugnen la constitucionalidad de los artículos de la norma demandada; se requirió a la Presidencia de la República que remita a la Corte el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a la norma impugnada; y, se puso en conocimiento del público la existencia del proceso.
3. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria de 25 de octubre de 2017, la sustanciación de la presente causa correspondió al entonces juez constitucional Francisco Butiñá Martínez.
4. El 26 de octubre de 2017, Johana Pesántez Benítez, en su calidad de secretaria general jurídica de la Presidencia del Ecuador, dio cumplimiento a lo dispuesto por la Sala de Admisión. El 27 de octubre de 2017, Marcos Arteaga Valenzuela, en su calidad de director nacional de patrocinio y delegado del procurador general del Estado, presentó un escrito con sus argumentos respecto a la demanda.
5. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, de conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno del Organismo en sesión de 9 de julio de 2019, la

sustanciación de la presente causa correspondió al juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, quien avocó conocimiento el 29 de junio de 2021.

II. Normas impugnadas

6. Los artículos 1 y 2 del Decreto Ejecutivo No. 1393 de 17 de mayo de 2017 establecen:

Artículo 1.- El límite territorial entre las provincias Esmeraldas y Pichincha, segmento en el que colindan los cantones Quinindé y Puerto Quito, será el siguiente: DE SUR A NORTE.-Del punto de coordenadas geográficas 0°17'32,32" de latitud norte y 79°16'44,48" de longitud occidental, ubicado en el curso de río Sábalo, el meridiano geográfico al norte, que pasa por los puntos de coordenadas geográficas: 0°17'37,30" de latitud norte y 79°16'44,48" de longitud occidental, 0°17'48,69" de latitud norte y 79°16'44,48" de longitud occidental (cruce con el río Sabalito), 0°17'59,59" de latitud norte y 79°16'44,48" de longitud occidental, 0°18'6,23" de latitud norte y 79°16'44,48" de longitud occidental, 0°18'13,05" de latitud norte y 79°16'44'48" de longitud occidental, 0°18'20,31" de latitud norte y 79°16'44,48" de longitud occidental (cruce con el estero sin nombre), hasta intersectar el eje de la vía Las Uvas - Simón Bolívar, en el punto de coordenadas geográficas 0°18'33,26" de latitud norte y 79°16'44,48 de longitud occidental; de esta intersección, continúa por el eje de la vía referida, en dirección a Simón Bolívar hasta el cruce con el eje de la vía Simón Bolívar - Buenos Aires en el punto de coordenadas geográficas 0°18'31,98" de latitud norte y 79°16'19,72" de longitud occidental; de dicho cruce, continúa por el eje de la última vía referida, en dirección a Buenos Aires hasta la unión del eje de la vía que conduce al río Guayllabamba, en el punto de coordenadas geográficas 0°18'50,69" de latitud norte y 79°16'18,77" de longitud occidental; de esta unión, continúa por el eje de la última vía indicada, en dirección al río Guayllabamba hasta el punto de coordenadas geográficas 0°19'20,40" de latitud norte y 79°16'26,05" de longitud occidental; de este punto, el paralelo geográfico al este hasta el punto de coordenadas geográficas 0°19'20,40" de latitud norte y 79°16'22,96" de longitud occidental, ubicado en el curso del río Guayllabamba.

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.

III. Alegaciones de las partes

A. Fundamentos y pretensión de la acción

7. Con relación a la inconstitucionalidad por razones de forma, el accionante alega que "...la norma que impug[na] no se ha creado conforme lo dispone la Constitución, pues queda claro que mediante oficio No. T.5503-SGJ-17-0312, de 23 de mayo de 2017, dirigido al...presidente de la Asamblea Nacional, ingresado con el trámite No. 284238, el señor ex presidente Constitucional de la República...en ejercicio de la facultad otorgada por el numeral 2 del artículo 134 y la disposición transitoria decimosexta de la Constitución de la República del Ecuador, remitió a la Asamblea Nacional para su tratamiento, el proyecto de 'LEY DE FIJACIÓN DE LÍMITES TERRITORIALES INTERNOS DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR'; es evidente que normas

incorporadas mediante un decreto ejecutivo no pueden prevalecer sobre los derechos ciudadanos consagrados en la Constitución y la ley”.

8. Sobre la inconstitucionalidad por razones de fondo, señala que “[l]os límites que establece el Decreto Ejecutivo 1393 del 17 de mayo de 2017, no son específicos en las unidades de linderación lo cual es preocupante, ya que no se consideran puntos específicos de manera cartográfica que puedan determinar las unidades y por ende los puntos georreferenciados”.

9. Además, manifiesta que “[l]a participación de la ciudadanía es importante en estos procesos, tal como lo señala el numeral 2 del Art. 61 de la Constitución, lo cual este derecho ciudadano no ha sido respetado ya que ni las autoridades de la provincia de Esmeraldas, los dirigentes comunitarios y barriales, así como la ciudadanía en general, no fue partícipe de socialización alguna de los elementos que dieron como resultado el Decreto Ejecutivo 1393 del 17 de mayo del 2017”.

10. Por otro lado, indica que “...el Art.425 de la Constitución determina la jerarquía de las normas y en la impugnación de inconstitucionalidad que presentamos es fácil deducir que jurídicamente es imposible que una Ley esté sobre la Constitución, peor un Decreto Ejecutivo sobre la Ley y la Constitución”.

11. Finalmente, sostiene que “...el Art. 1 y 2 del Decreto Ejecutivo 1393 del 17 de mayo del 2017, es inconstitucional por el fondo ya que, con fijación de límites, se estaría desplazando de manera ilegal a los asentamientos y sus derechos que predominan en el sector, se le estaría despojando a las autoridades del sustento que por historia y geografía han reconocido e invertido recursos en obras de infraestructura básica y social en el Recinto ‘Simón Bolívar La Sexta’, se estaría menoscabando el ejercicio de sus derechos constitucionales, razones por las cuales Señores Jueces de la Corte Constitucional deberán declarar inconstitucional la norma impugnada”.

B. Presidencia de la República del Ecuador

12. La Presidencia de la República del Ecuador señaló que en virtud del artículo 11 de la Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos, “*el presidente de la República, con la asesoría técnica del Comité Nacional de Límites Internos, tiene 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; además de que en virtud de la Disposición Transitoria Sexta, aquellas facultades que en materia de resolución de indefiniciones territoriales otorga la Ley a los gobiernos autónomos descentralizados regionales, en tanto no se conformen las regiones, las ejercerá la Presidencia de la República; a su vez, dichas facultades se encuentran contempladas en el artículo 6, y comprenden esencialmente la capacidad para resolver los conflictos de límites internos entre provincias y los tramos de linderos de cantones o parroquias rurales ubicados en límites provinciales*”.

13. En ese sentido, manifestó que *“la Secretaría Técnica del Comité Nacional de Límites Internos, en ejercicio de sus atribuciones, elaboró un diagnóstico jurídico y geográfico sobre los límites entre las provincias de Pichincha y Esmeraldas, en el segmento donde colinda el cantón Quinindé de la provincia de Esmeraldas y el cantón Puerto Quito de la provincia de Pichincha, en donde concluye que existe un conflicto territorial por la falta de precisión en los linderos descritos en la Ley de Creación del cantón Puerto Quito”*.

14. Además, indicó que *“...habiendo identificado un conflicto limítrofe en base a los parámetros legales existentes, el Comité Nacional de Límites Internos sustanció un proceso de Resolución Institucional que habiéndose culminado sirvió de base para la expedición del Decreto Ejecutivo 1393 que se impugna con la acción presentada; resulta insólito que cuestionando temas eminentemente procedimentales, como los recursos cartográficos que fueron utilizados y la definición limítrofe a la que se llegó, se pretenda que la Corte Constitucional acepte desnaturalizar una acción de inconstitucionalidad”*.

15. A su vez, afirmó que *“[I]a solicitud del interesado no contiene argumentos constitucionales, consiste básicamente en una impugnación por estar descontento con la decisión tomada por el Presidente de la República y el Comité Nacional de Límites Internos... Poco podemos debatir en el ámbito constitucional, cuando la demanda no identifica incompatibilidades normativas y se limita a cuestionar temas de mera legalidad que no tienen cabida dentro de esta acción... Las diferencias de criterios técnicos, por cuestiones de cartografía o falta de especificidad en la georreferenciación no son un asunto que deba resolver la Corte Constitucional, en definitiva, de plano la demanda ha sido mal planteada por lo que no cabe aquí desarrollar mayores cuestiones de fondo”*.

16. Finalmente, solicitó que se deseche la demanda de inconstitucionalidad presentada.

C. De la Procuraduría General del Estado

17. La Procuraduría General del Estado señaló que *“...en razón de la falta de precisión en la delimitación de las provincias de Esmeraldas y Pichincha, en el segmento en el que colindan los cantones Quinindé y Puerto Quito...en base a la competencia privativa que ostenta, respecto de la fijación de límites que nace de la Constitución (Art. 242), y con el asesoramiento técnico del Comité de Límites Internos, [el presidente] dictó el Decreto Ejecutivo No. 1393, mediante el cual determinó el límite territorial entre las mencionadas provincias, conforme al artículo 11 en concordancia con la disposición transitoria sexta de la Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos”*.

18. En ese sentido, con relación a la presunta vulneración del derecho a la participación activa, indicó que *“...del informe emitido por la Secretaría Técnica del Comité de Límites Internos, se desprende que el Ejecutivo, al momento de emitir su resolución se sustentó en las pruebas presentadas por las partes, estudios de opinión, procesos de socialización, en la declaración del sentido de pertenencia de esta población, documentación de respaldo de la atención de obras y servicios brindados a la población del sector del conflicto...Consecuentemente, queda demostrado que, para la emisión del Decreto*

impugnado, se garantizó el derecho a la participación activa en los asuntos de interés público de la ciudadanía involucrada en el conflicto limítrofe existente entre las provincias de Pichincha y Esmeraldas sector Simón Bolívar la Sexta, en sujeción a lo prescrito en el artículo 61 número 2 de la Constitución de la República”.

19. Sobre la presunta vulneración del principio de jerarquía normativa, expresó:

...el accionante manifiesta que no se está reconociendo lo invertido en obras e infraestructura básica y social por parte de las autoridades de la Provincia de Esmeraldas, lo cual, deja entrever su inconformidad con lo preceptuado en la disposición transitoria octava de la Ley para la Fijación de Límites Internos que prescribe que la prestación de bienes y servicios y la ejecución de obras, no implican constitución de derechos territoriales, por ello, se desprende que la impugnación realizada no es de índole constitucional, pues se enfoca en un tema infraconstitucional y en consecuencia carece de relevancia constitucional...la presunta vulneración al principio de jerarquía normativa, sustentado en un conflicto decreto-ley, no es materia de competencia de relevancia constitucional, sino de legalidad; en tal virtud, no es un asunto de competencia de la justicia constitucional.

20. Por consiguiente, solicitó que se “emita sentencia rechazando la acción de inconstitucionalidad propuesta, por improcedente y carente de sustento jurídico”.

IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

A. Competencia

21. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad, de conformidad con el numeral 2 del artículo 436 de la Constitución, en concordancia con el artículo 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “LOGJCC”).

B. Análisis constitucional

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

23. En el mismo sentido, el artículo 74 de la LOGJCC establece que el control abstracto de constitucionalidad tiene como “finalidad 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”.

i. Control constitucional por la forma

24. El control constitucional por la forma implica la verificación de la competencia del órgano para dictar la norma y del procedimiento de la formación de la norma.¹

25. En el presente caso, el accionante señala que “*la norma impugnada no se ha creado conforme lo dispone la Constitución*”, ya que el presidente de la República remitió a la Asamblea Nacional el proyecto de Ley de Fijación de Límites Territoriales Internos de la República del Ecuador, y que por ello las normas incorporadas mediante decreto ejecutivo no pueden prevalecer sobre los derechos consagrados en la Constitución y la ley.

26. La Corte verificará la competencia del órgano que dictó la norma y el cumplimiento del procedimiento establecido para la formación de la norma.

27. De la revisión del Decreto Ejecutivo No. 1391 de 17 de mayo de 2017, se identifica que fue emitido por el entonces presidente de la República. Al respecto, la Constitución consagra que “[s]on atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que determine la ley: ...5. Dirigir la administración pública en forma desconcentrada y expedir los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control...”.²

28. En ese sentido, el Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (“ERJAFE”) establece que “[e]l Presidente de la República tendrá las atribuciones y deberes que le señalan la Constitución Política de la República y la ley: ...f) Adoptar sus decisiones de carácter general o específico, según corresponda, mediante decretos ejecutivos y acuerdos presidenciales...”.³

29. Así en el caso en concreto, se observa que la Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos señala: “[l]as 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”.⁴ Además, establece que “[e]l 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”.⁵

¹ La Corte Constitucional del Ecuador ha señalado que “el control constitucional por la forma comprende, principalmente, la verificación de que una disposición normativa haya observado los requisitos constitucionales para la formación y emisión de una disposición jurídica” (Sentencia No. 33-20-IN/21, párr. 57)

² Constitución, artículo 147 numeral 5.

³ ERJAFE, artículo 11 literal f).

⁴ Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos, disposición transitoria sexta.

⁵ Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos, artículo 11.

30. Al respecto, del expediente se desprende que, en el Informe Referente al Diagnóstico Técnico, Jurídico y Social de los Límites Territoriales entre las provincias de Esmeraldas y Pichincha, elaborado por la Secretaría Técnica del Comité Nacional de Límites Internos, se señalan como antecedentes que i) mediante oficio No. OFI-21-DGPLA-15 de 8 de abril de 2015, los prefectos de las provincias de Esmeraldas y Pichincha “*solicita[ron] al señor Presidente de la República la solución del diferendo limítrofe en el sector del recinto denominado ‘Simón Bolívar’, en aplicación a la Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos*”⁶; y ii) mediante oficio No. T.7190-SGJ-15-262 de 10 de abril de 2015, el secretario jurídico subrogante de la Presidencia del Ecuador “*solicit[ó] al Comité Nacional de Límites Internos, el Informe de Diagnóstico Técnico Jurídico y Social de Límites territoriales entre las provincias de Esmeraldas y Pichincha en el recinto denominado ‘Simón Bolívar - La Sexta’*”.⁷

31. Entonces, se observa que los prefectos de las provincias de Esmeraldas y Pichincha solicitaron al presidente de la República la solución al diferendo limítrofe, y en ejercicio de la atribución conferida por la Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos, el presidente de la República dispuso al Comité Nacional de Límites Internos, la sustanciación del procedimiento de resolución institucional a través del correspondiente informe. Así, el Informe Referente al Diagnóstico Técnico, Jurídico y Social de los Límites Territoriales entre las provincias de Esmeraldas y Pichincha sirvió de base para la emisión del Decreto Ejecutivo No. 1393 de 17 de mayo de 2017.

32. Por otro lado, respecto al argumento que la norma impugnada no se habría creado conforme lo dispone la Constitución, ya que el presidente de la República remitió a la Asamblea Nacional el proyecto de Ley de Fijación de Límites Territoriales Internos de la República del Ecuador, es necesario señalar que ello no impide que luego de que ese proyecto de ley haya sido aprobado mediante el procedimiento correspondiente, el presidente, mediante decreto ejecutivo, ejerza las competencias otorgadas por la ley para brindar una solución a los diferendos limítrofes que pueden generarse, conforme se desarrolló en los párrafos previos.

33. Bajo lo expuesto, el entonces presidente de la República era la autoridad competente para dictar el Decreto Ejecutivo No. 1393 de 17 de mayo de 2017 y observó lo establecido en la Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos para emitir el mismo.

34. Por consiguiente, esta Corte no encuentra vicios de inconstitucionalidad por la forma.

ii. Control constitucional por el fondo

35. Sobre los argumentos expuestos en los párrafos 8 y 11, se identifica que el 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...*” y que “...*se les estaría despojando a las autoridades del lugar en el que han invertido recursos*”

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, Caso No. 45-17-IN, fs. 50.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Caso No. 45-17-IN, fs. 50.

en obras de infraestructura básica y social...”, sin establecer qué disposiciones constitucionales se habrían infringido.

36. Además, en el argumento esgrimido en el párrafo 10, se observa que el accionante se limita a señalar que el decreto ejecutivo es contrario a la ley y la Constitución. Así se identifica que, en primer lugar, su argumento se encuentra sustentado en un conflicto decreto-ley, lo cual no es materia de control constitucional sino de legalidad. En tal virtud, no es un asunto de competencia de la justicia constitucional; mientras que sobre el argumento de que el decreto es contrario a la Constitución no señala las razones que justifiquen lo alegado.

37. Por consiguiente, esta Corte en aplicación del principio de presunción de constitucionalidad de la norma 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.

38. 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.

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.

40. Al 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.⁸

41. Por consiguiente, esta Corte no encuentra vicios de inconstitucionalidad por el fondo.

V. 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 planteada.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 26-18-IN/20 y acumulados, párr. 96.

2. Notifíquese y archívese.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
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 Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo; en sesión ordinaria de miércoles 11 de agosto de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL