

SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL. Quito D.M., 10 de enero de 2025.

VISTOS: El Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Alejandra Cárdenas Reyes y el juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, en virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 12 de diciembre de 2024, **avoca** conocimiento de la causa **1-25-IN, acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos.**

1. Antecedentes procesales

1. El 07 de enero de 2025, Gabriel Santiago Pereira Gómez, por sus propios derechos, presentó una acción pública de inconstitucionalidad, por razones de fondo, en contra de los Decretos Ejecutivos 494 de 04 de enero de 2025 y 500 de 07 de enero de 2025¹ expedidos por el presidente de la República, Daniel Noboa Azín. Además, solicitó la suspensión provisional de los decretos ejecutivos impugnados.
2. Por sorteo electrónico de 07 de enero de 2025, le correspondió el conocimiento de la presente causa a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.
3. El 08 de enero de 2025, la Secretaría General de la Corte Constitucional certificó que no existe otra demanda con identidad de objeto y acción.

2. Oportunidad

4. Conforme a lo dispuesto en el artículo 78 numerales 1 y 2 de la LOGJCC, la demanda de inconstitucionalidad por razones de fondo puede ser interpuesta en cualquier momento. Por lo tanto, esta ha sido presentada oportunamente.

3. Normas impugnadas

5. El accionante identifica como normas impugnadas a los Decretos Ejecutivos 494 de 04 de enero de 2025 y 500 de 07 de enero de 2025 expedidos por el presidente de la República. Respecto del Decreto Ejecutivo 494 de 04 de enero de 2025, el accionante cita el artículo 1 que establece:

¹ La fe de erratas solicitada por el presidente de la República mediante oficios T.428-SGJ-25-006 y T.428-SGJ-25-008 de 07 de enero de 2025, respecto del texto del décimo segundo considerando del Decreto Ejecutivo 500, fue publicada en el noveno suplemento del Registro Oficial 716 de 07 de enero de 2025.

Artículo 1.- Designar como Vicepresidenta Constitucional de la República del Ecuador, a la economista Cynthia Natalie Gellibert Mora, Secretaria General de la Administración Pública y Gabinete de la Presidencia de la República, hasta el 22 de enero de 2025 o hasta que la señora María Verónica Abad Rojas se presente y tome posesión de sus funciones en la Embajada del Ecuador en la República de Türkiye.

6. Respecto del Decreto Ejecutivo 500 de 07 de enero de 2025, el accionante cita los siguientes artículos:

Artículo 1.- Encargar la Presidencia de la República a la economista Cynthia Natalie Gellibert Mora, Vicepresidenta Constitucional de la República por efecto del artículo 150 de la Constitución de la República del Ecuador, desde las 17h00 del jueves 09 de enero de 2025, hasta las 16h59 del domingo 12 de enero de 2025; en razón de la ausencia temporal del Presidente de la República por la circunstancia de fuerza mayor expuesta en la parte considerativa de este Decreto Ejecutivo.

Artículo 2.- Mientras dure la ausencia temporal del Presidente de la República, el Mgs. Daniel Noboa Azín, no utilizará ningún recurso público, ni recibirá remuneración alguna.

Artículo 3.- Requierase al Consejo Nacional Electoral que coordine la respectiva asignación de seguridad al Mgs. Daniel Noboa Azín.

Artículo 4.- La ausencia temporal del Presidente de la República podrá terminar anticipadamente, por decisión del Mgs. Daniel Noboa Azín.

Artículo 5.- Notifíquese el presente Decreto Ejecutivo a la Asamblea Nacional, al Consejo Nacional Electoral y demás entidades que corresponda.

4. Objeto

7. Los numerales 2 y 4 del artículo 436 de la Constitución establecen que la Corte Constitucional tiene competencia para “conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado”, así como para pronunciarse sobre la constitucionalidad de “actos administrativos con efectos generales emitidos por toda autoridad pública”.
8. En esa línea, el inciso segundo del artículo 98 de la LOGJCC determina que la Corte Constitucional conocerá acciones de inconstitucionalidad respecto de “cualquier acto normativo de carácter general y de cualquier acto administrativo con efectos generales”. Asimismo, el primer inciso del artículo 135 de la LOGJCC establece: “Procederá la acción de inconstitucionalidad respecto de cualquier acto normativo o administrativo de carácter general que vulnere normas constitucionales”.

9. En el presente caso, el Decreto 494 resolvió *designar* como vicepresidenta de la República a la secretaria general de la administración pública y gabinete de la Presidencia de la República, “hasta el 22 de enero de 2025 o hasta que la señora María Verónica Abad Rojas se presente y tome posesión de sus funciones en la Embajada del Ecuador en la República de Türkiye” y asignarle funciones para el ejercicio de dicho cargo.
10. Como han señalado otros tribunales de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional,² la *designación* de autoridades públicas determinadas y su consecuente *asignación de funciones* no producen efectos jurídicos generales, sino particulares, por cuanto sus destinatarios han sido plena y claramente identificados y surten efectos directos que afectan la situación jurídica de estos. En esa línea, dados sus efectos jurídicos particulares, el Decreto Ejecutivo 494 no es un acto administrativo con efectos generales ni un acto normativo, sino un acto administrativo con efectos individuales. Por tanto, el Decreto 494 no se encuentra en el ámbito de análisis de la acción pública de inconstitucionalidad.
11. Al verificar que el Decreto 494 no es objeto de control abstracto de constitucionalidad, este Tribunal se abstiene de realizar consideraciones adicionales sobre este sin que aquello implique una validación de la constitucionalidad de la designación realizada.

5. Pretensión y fundamentos

9. El accionante alega que el decreto impugnado contraviene el artículo 145 de la Constitución que regula las causales de cese de funciones y el artículo 146 de la Constitución que, ante la ausencia temporal o definitiva del presidente o vicepresidente, regula el procedimiento para la sucesión del cargo.
10. Sobre el encargo a una funcionaria como vicepresidenta, señala que “la vicepresidenta de la República María Verónica Abad Rojas, no ha terminado su periodo de funciones que concluye el 24 de mayo de 2025, no ha presentado renuncia de su cargo a la Asamblea Nacional, no ha sido destituida por juicio político, no ha sido declarada incapacitada física o mental para ejercer el cargo, no ha abandonado el cargo, ni ha sido sujeta de revocatoria de mandato [...]”. Por lo que, luego de citar textualmente el artículo 145 de la Constitución, el accionante indica que “[n]inguna de estas causales [de cesación de funciones] se ha establecido en el caso de la Vicepresidenta María Verónica Abad Rojas, quien se le ha nombrado dos ‘reemplazos’ en su cargo”.

² Ver CCE, autos de inadmisión de los casos 84-24-IN y 86-24-IN de 03 de diciembre de 2024.

11. Señala que el artículo 146 de la Constitución delimita los supuestos en los cuales se considera que el presidente de la República está en ausencia temporal. Al respecto, explica que dicha ausencia puede deberse a causas voluntarias e involuntarias, las cuales comprenden casos de “Enfermedad u otra circunstancia de fuerza mayor que limite su capacidad para ejercer funciones” y “Licencia otorgada por la Asamblea Nacional”, respectivamente. Agrega que la ausencia temporal está limitada a tres meses y que la vicepresidenta de la República “es designada como la instancia inmediata para asumir las funciones presidenciales”, en concordancia con el principio de continuidad administrativa y el “rol de apoyo constitucional al Presidente”.
12. Sobre la licencia, menciona que el órgano legislativo realiza un control sobre el uso de la figura lo cual evita abusos de poder y garantiza la transparencia. En cuanto a la causa de “fuerza mayor”, cita un extracto de la sentencia 23-20-CN/21 y acumulados y concluye que el Decreto Ejecutivo 500 es un “acto de violencia política” que busca “menoscabar o disminuir el accionar de la Sra. Vicepresidenta de la República”, quien fue designada por elección popular el 15 de octubre de 2023.
13. Arguye que el encargo de la Presidencia “por unos cuantos días contradice disposiciones de la Constitución relacionadas con las funciones y atribuciones de los funcionarios públicos, esta implica actividades o funciones que exceden las competencias constitucionales de la Vicepresidencia”. Agrega que se pretende “burlar la Constitución” al realizar una “interpretación antojadiza” de la sentencia 002-10-SIC-CC a pesar de que debe cumplirse lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 93 del Código de la Democracia. Al respecto, considera que el presidente no puede hacer campaña en ejercicio de sus funciones con la finalidad de evitar encargar la Presidencia a María Verónica Abad Rojas. A su criterio, de no acatar la disposición legal referida, el presidente incurriría en una infracción electoral grave conforme a los numerales 2 y 3 del artículo 278 del Código de la Democracia. Asimismo, considera que se podría configurar el delito de peculado y una posible causal de juicio político.
14. Por lo expuesto, solicita que se declare la inconstitucionalidad del Decreto 500.

6. Admisibilidad

15. De la revisión de la demanda se desprende que, *prima facie*, el Decreto 500 produce efectos generales en tanto contendría disposiciones que regulan funciones constitucionalmente establecidas del presidente y vicepresidente de la República, mismas que repercuten directamente en la institucionalidad del Estado y el ordenamiento jurídico.

16. Además, el accionante esgrime argumentos claros, determinados, específicos y pertinentes respecto del Decreto 500 y una presunta incompatibilidad con los artículos 145 y 146 de la Constitución, al encargarse la Presidencia de la República y establecer otras disposiciones en razón de una ausencia temporal del presidente de la República, por presunta fuerza mayor por motivos electorales, según establece el mismo decreto ejecutivo. Por lo anterior, este Tribunal encuentra que la demanda presentada cumple con lo dispuesto en los artículos 77, 78 y 79 de la LOGJCC, sin que se advierta causal de rechazo.

7. Solicitud de suspensión de las normas

17. El numeral 6 del artículo 79 de la LOGJCC habilita a los accionantes para que soliciten la suspensión provisional de la disposición demandada de forma sustentada, sin perjuicio de la adopción de otras medidas cautelares conforme la Constitución y la ley. En su demanda, el accionante solicita que se disponga la suspensión provisional de los Decretos Ejecutivos 494 y 500. Toda vez que se concluyó que el Decreto Ejecutivo 494 no es objeto de la presente acción, no se realizará un pronunciamiento respecto de este.

18. Para sustentar su petición, señala que se cumple el elemento de *verosimilitud* dado que pretende evitar la vulneración del derecho constitucional de María Verónica Abad Rojas de reemplazar al presidente de la República de manera temporal durante la campaña electoral que ya inició el 05 de enero del 2025. Asimismo, sostiene que el presidente de la República se habría ausentado temporalmente sin solicitar licencia a la Asamblea Nacional y sin que se pueda considerar que participar en la campaña electoral constituye un caso de fuerza mayor. Estima que existiría *gravedad* dado que se pone “en riesgo la institucionalidad y estabilidad democrática de la República, designando una Vicepresidenta a dedo, existiendo una Vicepresidenta elegida por el pueblo” y se incurriría en una posible infracción electoral grave. Finalmente, sobre la *inminencia* menciona que podrían existir “daños irreversibles a la democracia y sentar un mal precedente en el futuro [...] [para impedir a la o el vicepresidente] asum[ir] la Presidencia de manera temporal, es decir existe por intensidad o frecuencia de la violación constitucional por medio de varios decretos ejecutivos”.

19. Al respecto, si bien el accionante ha presentado argumentación con la intención de sustentar la verosimilitud, inminencia y gravedad por la aplicación de las disposiciones impugnadas, este Tribunal no encuentra que las alegaciones vertidas resulten suficientes para fundamentar la suspensión provisional del Decreto 500. Esto, en tanto se limita a

hacer referencia a la designación de la secretaria de la administración pública y gabinete de la Presidencia de la República como vicepresidenta de la República, lo cual fue resuelto a través del Decreto 494 que, como se ha señalado de forma reiterada, no es objeto de la presente acción y a mencionar la presunta configuración de una infracción electoral por parte del presidente de la República, sobre la cual les corresponde pronunciarse exclusivamente a los órganos competentes de la Función Electoral. Por lo anterior, se niega la medida cautelar solicitada.

8. Decisión

- 20.** Sobre la base de los antecedentes y consideraciones que preceden, este Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resuelve **ADMITIR** a trámite la acción pública de inconstitucionalidad **1-25-IN**, respecto del Decreto Ejecutivo 500 de 07 de enero de 2025, y **NEGAR** la solicitud de medidas cautelares.
- 21.** Córrese traslado con este auto a la Presidencia de la República y a la Procuraduría General del Estado, para que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo 500 de 07 de enero de 2025. Aun cuando el artículo 80 numeral 2 literal c) de la LOGJCC establece que se concederá el término de quince días, ante las circunstancias particulares del presente caso, este Tribunal concede el plazo de tres días para el cumplimiento de este requerimiento, debiendo además señalar casilla constitucional o correo electrónico para futuras notificaciones.
- 22.** Requerir al presidente de la República que, en el plazo de tres días, remita a esta Corte la documentación que dio origen al Decreto Ejecutivo 500 de 07 de enero de 2025.
- 23.** En el marco de lo dispuesto en el artículo 7 de la Resolución 007-CCE-PL-2020, se solicita a las partes procesales que utilicen el módulo de “SERVICIOS EN LÍNEA” en su página web institucional <https://www.corteconstitucional.gob.ec/> para el ingreso de escritos y demandas. La herramienta tecnológica SACC (Sistema Automatizado de la Corte Constitucional) será la única vía digital para la recepción de demandas y escritos, en tal razón, no se recibirán escritos o demandas a través de correos electrónicos institucionales. Igualmente, se receptorá escritos o demandas presencialmente en la oficina de Atención Ciudadana de la Corte Constitucional, ubicada en el Edificio Matriz José Tamayo E10 25 y Lizardo García y en la oficina regional en la ciudad de Guayaquil, ubicada en la calle Pichincha y avenida 9 de octubre Edificio Banco Pichincha, de lunes a viernes desde las 8h00 de la mañana hasta las 16h30 horas.

- 24.** Poner en conocimiento del público la existencia del proceso a través de la publicación de un resumen completo y fidedigno de la demanda en el Registro Oficial y el portal electrónico de la Corte Constitucional, conforme lo dispone el artículo 80 numeral 2 literal e) de la LOGJCC.
- 25.** A su vez, este Tribunal observa, *prima facie*, el posible cumplimiento de los numerales 3, 4, 6 y 7 del artículo 5 de la Resolución 003-CCE-PLE-2021; de modo que, resuelve poner en conocimiento del Pleno de la Corte Constitucional para que considere una excepción al orden cronológico,³ a fin de dar tratamiento prioritario a la presente causa.⁴
- 26.** En consecuencia, se dispone notificar este auto y disponer el trámite para su sustanciación.

Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

³ CRSPCCC, “Art. 7.- Sorteo de causas y remisión a la jueza o juez sustanciadora.- [...] Los casos [presentados ante la Corte Constitucional del Ecuador] se tramitarán y resolverán en orden cronológico salvo situaciones excepcionales debidamente fundamentadas”.

⁴ Resolución 003-CCE-PLE-2021 (21 de abril de 2021), “Art. 5.- Situaciones excepcionales [al orden cronológico] debidamente justificadas.- Las excepciones al orden cronológico deben estar justificadas en la necesidad de que la Corte Constitucional se pronuncie de forma prioritaria sobre el caso, con base en los siguientes criterios: [...] 3. El caso requiere un tratamiento de urgencia para impedir o interrumpir la ocurrencia de una vulneración a derechos constitucionales que ocasione un daño grave e irreversible. 4. La decisión pueda tener el efecto de remediar situaciones estructurales que tengan un impacto en el goce o ejercicio de derechos. [...] 6. Una eventual decisión de la Corte en el caso puede impulsar cambios legislativos o de política pública o judicial y evitar la recepción de múltiples peticiones sobre el mismo asunto. 7. El asunto a resolver tiene trascendencia nacional”.

RAZÓN. Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por unanimidad, con el voto concurrente del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, en sesión del Primer Tribunal de Sala de Admisión, de 10 de enero de 2025. Lo certifico.

Documento firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN

VOTO CONCURRENTE
Juez constitucional Jhoel Escudero Soliz

1. Con fundamento en el artículo 23 de la Codificación al Reglamento de Sustanciación de Procesos de la Corte Constitucional, formulo el siguiente voto concurrente respecto al auto de admisión de la causa **1-25-IN**, aprobado por el Primer Tribunal de la Sala de Admisión.
2. Si bien estoy de acuerdo con la decisión de admitir esta demanda, difiero puntualmente con el análisis formulado respecto de la solicitud de suspensión de la norma. El auto aprobado considera que no se han cumplido los elementos necesarios para que proceda la medida cautelar, sin embargo, estimo que estos sí se cumplen por las razones que expongo a continuación.
3. La Corte Constitucional con fundamento en los artículos 27 y 79.6 de la LOGJCC ha sostenido que deben verificarse los siguientes requisitos para que procedan las medidas cautelares, en este caso la solicitud de suspensión de la norma: i) hechos creíbles o verosimilitud; ii) inminencia; iii) gravedad; y, iv) derechos o principios constitucionales amenazados o que son vulnerados con la norma impugnada.⁵
 - 3.1. La *verosimilitud* consiste en la presunción razonable de que los hechos relatados en la petición son verdaderos y configuran una amenaza sobre un derecho o principio constitucional.⁶ En efecto, la demanda expone elementos verosímiles referidos a que las disposiciones del Decreto Ejecutivo 500 impugnado inobservarían los artículos 145 y 146 de la Constitución. Según el accionante, esta disposición afectaría la democracia y los límites constitucionales que regulan el ejercicio de las potestades de la Presidencia de la República, particularmente en lo relativo a su ausencia temporal. En consecuencia se cumple con el parámetro de verosimilitud.
 - 3.2. La *inminencia* alude a una circunstancia temporal y apremiante, que requiere una respuesta urgente.⁷ En este sentido, el Decreto Ejecutivo 500 estaría aplicándose, conforme lo indicado por el accionante. Además, según el artículo 1 del Decreto Ejecutivo regiría hasta las 16h59 del domingo 12 de enero de 2025. Por lo tanto se configura la inminencia.

⁵ CCE, sentencia 118-22-JC/23, 22 de noviembre de 2023, párr. 64.

⁶ CCE, sentencia 16-16-JC/20, 30 de septiembre de 2020, párr. 41.

⁷ *Ibíd.* párr. 43.

- 3.3. La *gravedad en la afectación a derechos y principios constitucionales* refiere que la norma tenga el potencial de causar daños irreversibles, ya sea por la intensidad o frecuencia de la violación a derechos y principios constitucionales.⁸ En relación con este elemento, el accionante sostiene que “este decreto pone en riesgo la institucionalidad y estabilidad democrática de la República”, de tal suerte que existiría una repercusión intensa al derecho a la seguridad jurídica y a las regulaciones constitucionales que expresamente rigen para la Función Ejecutiva, lo cual, en su criterio, afectaría de forma irreversible los valores democráticos y la separación de las funciones del Estado. Por lo tanto, se constata el criterio de gravedad.
- 3.4. Con base en los elementos expuestos, coincido en la admisión de la causa y considero que el pedido de suspensión de la norma cumple con los criterios de procedencia de la medida cautelar. Por tanto, esta solicitud debió ser aceptada, sin que lo dicho configure un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad de la norma demandada.

Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

⁸ *Ibíd.*, párr. 45.

RAZÓN.- Siento por tal que el presente voto concurrente fue emitido en sesión del Primer Tribunal de Sala de Admisión, de 10 de enero de 2025. Lo certifico.

Documento firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN