

Quito, D.M., 23 de enero de 2025

CASO 1-25-IN

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

SENTENCIA 1-25-IN/25

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción pública de inconstitucionalidad planteada en contra del Decreto Ejecutivo 500 y, por existir unidad normativa, también del Decreto Ejecutivo 505, expedidos por el presidente de la República, al considerar que la figura del encargo de la Presidencia de la República a través de la expedición de un decreto ejecutivo es incompatible con el artículo 146 de la Constitución.

1. Antecedentes

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.
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. En auto de 10 de enero de 2025, el Primer Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió la causa a trámite exclusivamente respecto del Decreto Ejecutivo 500 y negó el pedido de suspensión provisional del mismo.²

¹ El Decreto Ejecutivo 500 fue publicado en el octavo suplemento del Registro Oficial 716 de 07 de enero de 2025. 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.

² El Tribunal estuvo conformado por las juezas constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Karla Andrade Quevedo y el juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, quien emitió un voto concurrente al considerar que se cumplieron los requisitos para la procedencia de la medida cautelar solicitada. Además, el Tribunal corrió traslado con el auto a la Presidencia de la República y a la Procuraduría General del Estado a fin de que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo 500; requirió a la Presidencia de la República remitir la documentación que dio origen al Decreto Ejecutivo 500; y, dispuso poner en conocimiento del público la existencia del proceso. La Presidencia y la Procuraduría General del Estado dieron cumplimiento el 13 y 15 de enero de 2025, respectivamente. Asimismo, el Tribunal resolvió poner el caso en conocimiento del Pleno de la Corte Constitucional para que considere una excepción al orden cronológico a fin de darle tratamiento prioritario a la presente causa.

4. El 14 de enero de 2025, presentaron un escrito, en calidad de *amici curiae*, Joao Aaron Acuña Figueroa y otros,³ por sus propios derechos. Asimismo, el 15 de enero de 2025, ingresó un escrito a la presente causa María Verónica Abad Rojas.
5. En sesión de 16 de enero de 2025, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la solicitud de modificar el orden cronológico de tramitación de causas a fin de darle tratamiento prioritario a la presente acción.⁴
6. En auto de 17 de enero de 2025, la jueza ponente avocó conocimiento.

2. Competencia

7. En los numerales 2 y 4 del artículo 436 de la Constitución y en los artículos 75, 98 y 135 de la LOGJCC, se establece la competencia de la Corte Constitucional para decidir sobre las acciones públicas de inconstitucionalidad contra actos normativos y actos administrativos con efectos generales.

3. Decreto ejecutivo impugnado

8. El accionante impugna la constitucionalidad por razones de fondo del Decreto Ejecutivo 500 de 07 de enero de 2025 expedido por el presidente de la República, cuyo articulado establece:

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.

³ Damaris Juverlys Álava Navarrete, Alexandra Manuela Arce Plúas, Rosa Margarita Arotingo Cushcagua, Jordán Josue Arroyo Cabeza, Rina María Canto Aguilar, Gloria Elizabeth Córdova Riera, Pierina Sara Mercedes Correa Delgado, Esther Adelina Cuesta Santana, Junior Michael Ganchozo Márquez, Jonathan Rolando Gómez Tipán, Bryan Steven González Ramírez, Gustavo Roberto Jara Espinoza, Lenin José Lara Rivadeneira, Enyelind Flor Lázaro Hernández, José Ernesto Maldonado Córdova, Víctor Clemente Medina Mera, Patricia Monserrat Mendoza Jiménez, Valeria Lizbeth Montenegro Valencia, Karen Elizabeth Montoya Bajaña, Franklin Alexander Moya Benítez, Jheison Enrique Orellana Shonda, Camila Ximena Ortiz Rivas, Johanna Cecibel Ortiz Villavicencio, Sixto Antonio Parra Tovar, Shirley del Rocío Plaza Rosales, Yngrid Patricia Quimis Vite, José Leonardo Quiroz Llumí, Daniel Gustavo Ramos Cáceres, Karol Valentina Regalado Matute, Gladys Elizabeth Rueda Báez, Ricardo Ulcuango Farinango, Cristhian Antonio Vega Quezada y Dayana Elizabeth Zambrano Airas.

⁴ Con siete votos a favor y dos votos en contra de la jueza constitucional Carmen Corral Ponce y el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.

Artículo 3.- Requiérase 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.

DISPOSICIÓN FINAL

Este Decreto Ejecutivo entrará en vigencia a partir de la fecha de su suscripción, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos de la parte accionante

9. El accionante alega que el decreto impugnado contraviene el artículo 145 de la Constitución que regula las causales de cese de funciones del presidente y el artículo 146 de la Constitución que, ante la ausencia temporal o definitiva del presidente o vicepresidente, regula el procedimiento para el reemplazo o sucesión del cargo.
10. 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, indica que “[n]inguna de estas causales [de cesación de funciones] se ha establecido en el caso de la Vicepresidenta [sic] María Verónica Abad Rojas, quien se le ha nombrado dos ‘reemplazos’ en su cargo”.
11. Aduce 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 “[e]nfermedad u otra circunstancia de fuerza mayor que limite su capacidad para ejercer funciones” y “[l]icencia 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 causal 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. Por lo que, a su criterio, “Los decretos que designa Vicepresidenta de la República y encarga 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 y que deben ser cumplidas dentro del territorio nacional y sean compatibles a su dignidad”.
13. Agrega que se pretende “burlar la Constitución” al realizar una “interpretación antojadiza” de la sentencia 002-10-SIC-CC evitando cumplir 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 no permitir que María Verónica Abad Rojas ejerza la Presidencia.
14. Por lo expuesto, solicita que se declare la inconstitucionalidad del Decreto 500 y se lo expulse del ordenamiento jurídico.

4.2. Argumentos de la parte accionada

4.2.1. Argumentos de la Presidencia de la República

15. Mediante informe presentado el 13 de enero de 2025, el secretario general jurídico encargado de la Presidencia de la República señala que en el auto de admisión de la presente causa no se habría explicado por qué el decreto impugnado no es un acto administrativo con efectos individuales. Asimismo, aduce que el Decreto Ejecutivo 500 responde a la aplicación del artículo 146 de la Constitución y que ni los casos de ausencia temporal del presidente de la República ni la subrogación presidencial son objeto de control por parte de la Corte Constitucional.
16. Sobre la presunta infracción del artículo 145 de la Constitución, considera que las alegaciones del accionante se limitan a evidenciar su inconformidad con la actuación del presidente de la República “o quizá, a obtener una interpretación de la norma dirigida a determinar que las disposiciones del artículo 145 de la Constitución de la República resultan aplicables también a la figura de la Vicepresidencia”. Sin perjuicio de lo anterior, explica que no se ha alegado la ausencia definitiva de la vicepresidenta electa sino su ausencia temporal de conformidad con el artículo 149 de la Constitución, cuestión que no puede ser objeto de análisis en la presente acción

considerando que la demanda de inconstitucionalidad no fue admitida a trámite respecto del Decreto Ejecutivo 494.

17. En cuanto a la presunta infracción del artículo 146 de la Constitución, manifiesta que actualmente quien ejerce la Vicepresidencia de la República es Cynthia Natalie Gellibert Mora, pues el artículo 150 de la Constitución faculta al presidente de la República a designar un reemplazo ante la ausencia temporal de la vicepresidenta electa. Por lo que, “independientemente del análisis que corresponda a la causal de ausencia temporal del Presidente de la República, el artículo 1 del decreto impugnado en lo que respecta al sujeto a quien va dirigido el encargo, es plenamente válido y se presume constitucional”, ya que el Decreto Ejecutivo 494 no es objeto de control constitucional.
18. Sostiene que según el primer inciso del artículo 146 de la Constitución, “quien ejerce la Vicepresidencia de la República reemplazará al Presidente en caso de ausencia temporal de éste. Es decir que, en estricto sentido, y por efecto del decreto impugnado, la Presidenta de la República se encuentra en el rol de encargada o reemplazante”. Agrega que el artículo refiere que el reemplazante será “quien ejerza” la vicepresidencia y no se limita al vicepresidente electo, a fin de “evitar una acefalía en la institucionalidad”. Estima que no existe violencia política ni se han menoscabado las atribuciones de la vicepresidenta electa, pues “ante su ausencia tras vacaciones y el incumplimiento de las funciones asignadas por el Presidente de la República, resulta necesario garantizar la continuidad de las funciones de administración estatales”.
19. En lo relativo a las causas de ausencia temporal del presidente, menciona que, mientras la causal de fuerza mayor justificaría su ausencia por hasta tres meses y solo requiere ser notificada a la Asamblea Nacional, la licencia durará hasta por treinta días y debe ser aceptada o negada por el órgano legislativo, lo cual “la convierte en una figura no apta para la campaña electoral de un presidente/candidato”. Posteriormente, explica que el presidente no está obligado a someterse a la licencia contemplada en el artículo 93 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas (“**Código de la Democracia**”) al no ser aplicable a su caso concreto y que, el accionante pretende un pronunciamiento sobre esta norma pretendiendo desnaturalizar los fines del control constitucional.
20. Finalmente, sobre la causal de fuerza mayor utilizada en el Decreto Ejecutivo 500, describe que el primer día de campaña electoral un grupo de ciudadanos y autoridades del Estado concurrieron al Palacio de Carondelet a mostrarle su apoyo, sin que se haya tratado de un acto organizado. Ante esto, “por cortesía, el Presidente de la República saludó a la ciudadanía, y dedicó unas pocas palabras enfocadas en la

defensa de la democracia, más nunca incitó al voto”. Sin embargo, aquella actuación habría provocado requerimientos de información y denuncias, sin que haya sido previsible “que este acto propio de su cargo, se entendería por los diferentes actores del proceso electoral como un acto proselitista”. Asimismo, considera que esta circunstancia era irresistible “al resultar casi imposible diferenciar entre las actuaciones de candidato o presidente electo, puesto que el mismo tiempo del Presidente de la República implica un recurso público”, haciendo necesario recurrir a la ausencia temporal. Es así que considera que “la fuerza mayor deviene de la necesidad de realizar campaña electoral de forma separada y con una marcada diferencia con los actos de ejercicio del cargo de Presidente de la República”.

21. Por lo expuesto, solicita que se deseche la demanda.

4.2.2. Argumentos de la Procuraduría General del Estado

22. Mediante escrito de 15 de enero de 2025, el director nacional de patrocinio y delegado del procurador general del Estado, solicitó que se desestime la demanda considerando que el Decreto Ejecutivo 500 ha dejado de surtir efectos por su derogatoria a través del Decreto Ejecutivo 504 de 12 de enero de 2025.

5. Análisis constitucional

5.1. Naturaleza del decreto ejecutivo impugnado

23. La Presidencia de la República ha alegado que el Decreto Ejecutivo impugnado no sería objeto de control de constitucionalidad y que esta Corte no ha justificado que el mismo no tenga únicamente efectos individuales.

24. Al respecto, cabe aclarar que, de acuerdo con la Constitución, las normas y actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales, caso contrario carecerán de eficacia jurídica.⁵ De modo que el ordenamiento jurídico ecuatoriano contiene diversos mecanismos jurisdiccionales, tanto en la justicia ordinaria como en la justicia constitucional, a través de los cuales se puede y se debe controlar la constitucionalidad de los distintos tipos de actos del poder público. En el caso de la Corte Constitucional, al ser el máximo órgano de control, interpretación y administración de justicia constitucional, esta cumple el rol de conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad contra actos normativos y actos administrativos, ambos de carácter general, que sean emitidos por cualquier autoridad pública.

⁵ Constitución, artículo 424: “Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica”.

25. A lo largo de los años, la jurisprudencia de esta Corte ha desarrollado qué debe entenderse tanto por actos normativos como por actos administrativos, con el objetivo de dilucidar el tipo de control al que se encuentran sometidos. Pese a ello, hay actuaciones de autoridades públicas que exceden las características habituales de los actos normativos y/o administrativos, dificultando su distinción. En aquellos casos no es posible quedarse en categorías cerradas o estáticas bajo definiciones otorgadas por el derecho administrativo o parlamentario. Por el contrario, corresponde centrarse, principalmente, en el tipo de efectos que acarrear, pues el empleo cerrado de esas categorías no puede constituir una barrera para que ciertos actos queden por fuera del control constitucional ya que aquello violaría el principio de supremacía constitucional.⁶ Así, por ejemplo, se ha determinado que las resoluciones del COE Nacional durante la pandemia de COVID-19, lineamientos del Ministerio de Salud⁷ o resoluciones de la Corte Nacional de Justicia por fuera de la facultad del artículo 184.2 de la Constitución⁸ pueden ser objeto de acciones públicas de inconstitucionalidad porque, independientemente de su calificación o denominación, surten efectos generales y el fin del control abstracto de constitucionalidad es garantizar su conformidad con la Constitución.
26. En este caso en concreto, por la fundamentación y las disposiciones que contiene el decreto impugnado, se evidencia que tiene una naturaleza *sui generis* sobre la cual no ha existido un pronunciamiento previo de parte de esta Corte. Esto, debido a que el presidente de la República, a diferencia de sus antecesores, recurrió a la emisión de un decreto ejecutivo para declarar la ausencia temporal de su cargo fundamentado en la existencia de lo que considera es una situación de fuerza mayor que le impediría ejercer sus funciones, razón por la cual “encarga” la Presidencia de la República.
27. Para esta Corte, tal proceder, no puede ser entendido como un acto que solo tiene efectos particulares o individuales. El hecho de que, a través de un decreto ejecutivo, el presidente se “despoje” del ejercicio de su cargo y “entregue” el ejercicio de las funciones de jefe de Estado y jefe de gobierno a una tercera persona, no se constriñe a un simple nombramiento o designación. Por la envergadura del cargo, el régimen de ausencias, licencias y reemplazos está reglado directamente por la Constitución y su alteración, a través de una norma o acto de rango infra constitucional, puede atentar directamente a la supremacía constitucional. Adicional a ello, la entrega del “cargo”, implica el ejercicio de competencias y atribuciones exclusivas, también, de rango constitucional, las cuales tienen efectos generales en la vida y los derechos de toda la ciudadanía, acarrear afectaciones al ordenamiento jurídico y repercuten directamente

⁶ Al respecto revisar CCE, sentencia 2-20-IA, 21 de noviembre de 2024.

⁷ CCE, sentencia 127-21-IN/23, 10 de mayo de 2023.

⁸ CCE, sentencia 8-20-IA/20, 05 de agosto de 2020, párr. 35.

en la institucionalidad del Estado y la democracia misma.

28. En consecuencia, resulta evidente para esta Corte que el decreto ejecutivo impugnado, al disponer la ausencia temporal del cargo por una causal de fuerza mayor y encargar la Presidencia, tiene una doble dimensión. Esto, dado que no solo genera efectos para quien recibe las “competencias” de forma individual —sobre lo cual no corresponde a este Organismo pronunciarse—⁹ sino que también tiene efectos generales, dado que incide directamente en las reglas constitucionales de reemplazo del cargo de presidente ante su ausencia temporal e implica que quien ocupa el cargo de presidente de la República asuma todas las atribuciones para el ejercicio de esas funciones. Por lo que, el ejercicio del encargo tiene una repercusión nacional y consecuencias, tanto de alcance normativo como administrativo, que lo hace objeto de control constitucional.

5.2. El control de constitucionalidad ante una derogatoria

29. El control abstracto de constitucionalidad tiene como principal objetivo garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico al identificar incompatibilidades de disposiciones infra constitucionales respecto de la Constitución. Este control se rige por los principios previstos en el artículo 76 de la LOGJCC.
30. La Corte ha señalado que es competente para realizar control de constitucionalidad de disposiciones derogadas y declarar su inconstitucionalidad, siempre y cuando las mismas tengan la potencialidad de producir efectos contrarios a la Constitución o en caso de que se presuma la unidad normativa por existir disposiciones que repliquen el contenido de las que fueron reemplazadas, conforme lo establece el artículo 76 números 8 y 9 de la LOGJCC.
31. En este caso, la Corte Constitucional constata que el decreto ejecutivo impugnado, en este momento, ya no se encuentra vigente. Por lo que, corresponde verificar si se enmarca en uno de los siguientes supuestos: (i) unidad normativa o (ii) efectos ultractivos.
32. En relación a la unidad normativa (i), analizado el Decreto Ejecutivo 500, se encuentra que su contenido fue reproducido en el Decreto Ejecutivo 505, como se evidencia a continuación:

⁹ Como han señalado diversos Tribunales de Admisión de la Corte Constitucional, la designación de autoridades públicas no surte efectos generales porque sus destinatarios están plenamente identificados, surten efectos directos y afectan la situación jurídica de estos. Además, este tipo de actos está sujeto al control de autoridades judiciales en caso de que se aleguen posibles vulneraciones de derechos.

Decreto Ejecutivo 500	Decreto Ejecutivo 505
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 1.- Encargar la Presidencia de la República del Ecuador 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 18h00 del día jueves 16 de enero de 2025 hasta las 22h00 del día domingo 19 de enero de 2025; en razón de la ausencia temporal del Presidente de la República por las razones expuestas 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 2.- Durante la vigencia de este Decreto Ejecutivo, el Presidente de la República, 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 3.- Notificar al Consejo Nacional Electoral que se utilizará el mismo contingente de seguridad que fue asignado al candidato, Daniel Noboa Azín, entre el 09 al 12 de enero de 2025.
Artículo 4.- La ausencia temporal del Presidente de la República podrá terminar anticipadamente, por decisión del 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.	Artículo 5.- Notifíquese el presente Decreto Ejecutivo a la Asamblea Nacional, en cumplimiento de la frase final del primer inciso del artículo 41 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.
DISPOSICIÓN FINAL.- Este Decreto Ejecutivo entrará en vigencia a partir de la fecha de su suscripción, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.	Este Decreto Ejecutivo entrará en vigencia a partir de su suscripción, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.

33. De lo expuesto, dado que el artículo 76 numeral 9 de la LOGJCC prevé que se configura la unidad normativa cuando las disposiciones acusadas o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos no demandados, esta Corte determina que en este caso corresponde que se analice el contenido de ambos decretos, en tanto el contenido básico relevante del Decreto Ejecutivo 500 se encuentra reproducido en el Decreto Ejecutivo 505.

34. Ahora, en relación a los efectos ultractivos (ii), se encuentra que estos tienen la potencialidad de producir efectos contrarios a la Constitución aún después de haber perdido vigencia en virtud de que, a través de decretos ejecutivos, se entrega la Presidencia de la República a una tercera persona y, como ya quedó establecido, dada la amplitud de las competencias de rango constitucional que trae consigo el cargo de presidente, su ejercicio tiene consecuencias para el ordenamiento jurídico y el funcionamiento del Estado, incluso, después de haber perdido vigencia. En otras palabras, quien ocupa dicho cargo asume facultades constitucionales tales como expedir normas reglamentarias, nombrar autoridades, suprimir o crear ministerios,

dictar estados de excepción o ser la máxima autoridad de las Fuerzas Armadas, todas las cuales, si son ejercidas, tienen la potencialidad de seguir surtiendo efectos luego de que su “encargo” termine.

35. Finalmente, es preciso dejar claro también que la corta vigencia de los decretos ejecutivos no puede constituir *per se* un impedimento para que este Organismo realice el control abstracto de constitucionalidad, más aún, teniendo en cuenta que el Decreto Ejecutivo 505 tiene la misma naturaleza y objetivo que el Decreto Ejecutivo 500 y que también fue emitido por el presidente de la República. Dejar de conocer actos del poder público con periodos de vigencia cortos podría provocar que las autoridades públicas utilicen la derogatoria y reemplazo de sus actos como un mecanismo para evadir el control constitucional.

5.3. Planteamiento de problemas jurídicos

36. El artículo 79 numeral 5 literal b) de la LOGJCC determina que en las acciones públicas de inconstitucionalidad los accionantes están compelidos a cumplir con cierta carga argumentativa. Esto, en tanto dispone que las demandas de inconstitucionalidad deben contener “argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa”, pues debe contener un fundamento mínimo a partir del cual sea posible cuestionar la presunción de constitucionalidad de la que gozan las normas impugnadas (artículo 76.2 LOGJCC).¹⁰
37. Como se desprende de los párrafos 10-12 *ut supra*, el accionante señala que María Verónica Abad Rojas no se ha visto incurso en una de las causas de cese de funciones del artículo 145 de la Constitución, por lo que, ante la ausencia temporal del presidente de la República, la vicepresidenta “es designada como la instancia inmediata para asumir las funciones presidenciales”, conforme al artículo 146 de la Constitución. Ahora, toda vez que las referencias del accionante al artículo 145 y a que no ha ocurrido una cesación de funciones ni ausencia temporal de la vicepresidenta tienen relación con el Decreto Ejecutivo 494, no se planteará un problema jurídico, pues en el auto de 10 de enero de 2025, el Tribunal de la Sala de Admisión consideró que no era objeto de la acción pública de inconstitucionalidad.
38. Ahora bien, ante las alegaciones que sostienen que el “encargo” de la Presidencia de la República a una tercera persona (ante una ausencia temporal de la vicepresidenta), por la existencia de una presunta fuerza mayor, es incompatible con el régimen de reemplazo de la Presidencia de la República previsto en el artículo 146 de la

¹⁰ CCE, sentencia 36-18-IN/24, 08 de febrero de 2024, párr. 69 y sentencia 9-14-IN/22, 02 de noviembre de 2022, párr. 21.

Constitución, se formula el siguiente problema jurídico: **¿El encargo de las funciones de presidente de la República a través de un Decreto Ejecutivo es compatible con el artículo 146 de la Constitución?**

39. En cuanto al párrafo 13 *ut supra*, el accionante sostiene que el presidente de la República debe acatar lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 93 del Código de la Democracia pues, de lo contrario, incurriría en una infracción electoral grave. No obstante, este cargo no refleja argumentos de incompatibilidad con la Constitución sino de desacuerdo del accionante respecto al proceder del presidente en relación con hacer campaña política. Al respecto, a esta Corte no le corresponde pronunciarse sobre la existencia de presuntas infracciones electorales —cuestión que es de competencia exclusiva del Tribunal Contencioso Electoral— toda vez que el ejercicio del control abstracto de constitucionalidad está delimitado a la tarea de contrastar las disposiciones impugnadas con la Constitución. Dado que analizar lo solicitado por el accionante desnaturalizaría la competencia de esta Corte, no se planteará un problema jurídico al respecto.

6. Resolución del problema jurídico

6.1. ¿El encargo de las funciones de presidente de la República a través de un Decreto Ejecutivo es compatible con el artículo 146 de la Constitución?

40. Para responder a este problema jurídico es importante empezar por dejar en claro que el ejercicio del poder público en un Estado constitucional y democrático como es el Ecuador, está sometido a la Constitución.¹¹ Esto implica que el régimen aplicable al ejercicio de la Presidencia de la República, se encuentra expresamente regulado por esta y determina, entre otros, los requisitos para ser presidente, el periodo de duración del cargo, su reelección, sus competencias y atribuciones, las causales de cese de funciones, la ausencia temporal y la sucesión presidencial.
41. En esa línea, en el artículo 146 de la Constitución el constituyente previó, tanto las causas por las que un presidente puede ausentarse temporalmente como el mecanismo de reemplazo durante su ausencia, el cual —para evitar vacíos de poder e inestabilidad política— se activa de modo automático y de *iure*. Por ello, en caso de ausencia temporal en la Presidencia de la República, este artículo dispone que, de forma automática e inmediata, “lo reemplazará quien ejerza la Vicepresidencia”, función

¹¹ Constitución, artículo 1: “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada”.

que se encuentra, a su vez, regulada a través de los artículos 149 y 150 de la Constitución.¹²

42. Por la naturaleza y alcance de las competencias que ostenta el primer mandatario del Ecuador, el ejercicio del cargo, *per se*, no puede ser sometido a un encargo, delegación, subrogación o entrega por fuera de las disposiciones previstas en la Constitución. Por mandato constitucional, el *cargo de presidente* solo puede ser ejercido por quien se encuentre en la Presidencia de la República, mientras está en funciones, o por quien la Constitución determina que es su reemplazo, según corresponda, en caso de ausencia temporal o definitiva. Esto no excluye la posibilidad de delegar determinadas atribuciones suyas, de conformidad con la ley, sino que, en este caso se refiere, al encargo de la función misma de presidente.
43. En consecuencia, revisados los decretos objeto de análisis, esta Corte encuentra que cuando el presidente de la República, en el artículo 1 de los Decretos 500 y 505, dispone *encargar* la Presidencia, contradice lo previsto en el artículo 146 de la Constitución, pues como quedó establecido, no procede la figura de “entregar” la Presidencia a través de un decreto ejecutivo. En caso de que se configure una ausencia temporal o definitiva del presidente de la República, solo es posible que ocupe dicho cargo, con las funciones y atribuciones que la Constitución le otorga, quien ejerza la Vicepresidencia, en virtud de lo previsto en los artículos 146, 149 y 150 de la Constitución, según corresponda.¹³
44. Ahora, en cuanto a las causas de ausencia temporal, el mismo artículo 146 establece que “Se considerará ausencia temporal la enfermedad u otra circunstancia de fuerza

¹² Constitución, artículo 149: “Quien ejerza la Vicepresidencia de la República cumplirá los mismos requisitos, estará sujeto a las mismas inhabilidades y prohibiciones establecidas para la Presidenta o Presidente de la República, y desempeñará sus funciones por igual período. La Vicepresidenta o Vicepresidente de la República, cuando no reemplace a la Presidenta o Presidente de la República, ejercerá las funciones que ésta o éste le asigne”.

Constitución, artículo 150: “En caso de ausencia temporal de quien ejerza la Vicepresidencia de la República, corresponderá el reemplazo a la ministra o ministro de Estado que sea designado por la Presidencia de la República. Serán causas de ausencia temporal de quien ejerza la Vicepresidencia de la República las mismas determinadas para la Presidencia de la República. En caso de falta definitiva de la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República, la Asamblea Nacional, con el voto conforme de la mayoría de sus integrantes, elegirá su reemplazo de una terna presentada por la Presidencia de la República. La persona elegida ejercerá sus funciones por el tiempo que falte para completar el período”.

¹³ Al respecto, esta Corte ya ha establecido que “de una lectura realizada respecto del texto constitucional, es evidente también que, en virtud de la cláusula de remisión prevista en el artículo 150 segundo inciso de la Constitución, estas causales se aplican de forma extensiva a la figura de la o el vicepresidente de la República. De esta forma, esta remisión normativa implica que la enumeración cerrada de las causales del artículo 146 en la última parte de su primer inciso de la Constitución son directamente aplicables al artículo 150 segundo inciso, dado que ambos comparten un vínculo lógico-jurídico dentro del diseño institucional previsto por la Constitución.” CCE, sentencia 2-24-IC/24, 5 de diciembre de 2024, párr. 50.

mayor que le impida ejercer su función durante un periodo máximo de tres meses, o la licencia concedida por la Asamblea Nacional”. Específicamente, respecto de la causal de fuerza mayor, este Organismo ya ha determinado, de forma reiterada, que se refiere a la existencia de eventos o circunstancias imprevisibles e irresistibles que imposibiliten a la o el presidente de la República el ejercicio de su cargo y el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales durante un periodo máximo de tres meses, sin que la fuerza mayor pueda “surg[ir] de una mera dificultad en el ejercicio de las funciones”.¹⁴

45. De modo que, la causal de fuerza mayor no se configura por la sola emisión de un decreto ejecutivo, pues esta depende de la ocurrencia de cuestiones de hecho que imposibiliten temporalmente a la autoridad para ejercer su cargo y cumplir con las funciones constitucionales que les correspondan.¹⁵ De tal manera que, según ha determinado esta Corte, su existencia y real ocurrencia está ligada a los hechos que la configuran y no a su mera declaración a través de un decreto ejecutivo. Por consiguiente, dentro del control abstracto de constitucionalidad, no corresponde a esta Corte calificar la existencia o no de las circunstancias fácticas de fuerza mayor alegadas por el presidente de la República dentro de los decretos impugnados, pero aquello no significa que la ausencia temporal bajo esta causal pierda su excepcionalidad o que esté exenta del control jurídico y político que corresponda según el caso.

46. De lo expuesto hasta aquí, la Corte Constitucional concluye que tanto el artículo 1 del Decreto Ejecutivo 500 como el artículo 1 del Decreto Ejecutivo 505 son inconstitucionales por contravenir el artículo 146 de la Constitución. Ahora, si bien el análisis de la presente sentencia se centra en el artículo 1 de los decretos ejecutivos referidos, toda vez que el resto de disposiciones son accesorias al encargo de la Presidencia, corresponde declarar la inconstitucionalidad de la totalidad de los Decretos Ejecutivos 500 y 505.

7. 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. **Aceptar** la acción pública de inconstitucionalidad **1-25-IN**.
2. **Declarar** la inconstitucionalidad de los Decretos Ejecutivos 500 de 07 de

¹⁴ CCE, dictamen 2-24-IC/24, 5 de diciembre de 2024, párrs. 59 y 62.

¹⁵ CCE, dictamen 2-24-IC/24, 5 de diciembre de 2024, párr. 47 y 60.

enero de 2025 y 505 de 16 de enero de 2025, expedidos por el presidente de la República.

3. Notifíquese y publíquese.

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, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce (voto concurrente), Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez (voto concurrente), Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 23 de enero de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 1-25-IN/25

VOTO CONCURRENTE

Jueza constitucional Teresa Nuques Martínez

1. Antecedentes

1. El presidente constitucional de la República, Daniel Noboa Azín mediante Decreto Ejecutivo 494 de 04 de enero de 2025, designó “como Vicepresidenta Constitucional de la República del Ecuador a la economista Cynthia Natalie Gellibert Mora, [...] 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.”
2. Para el 07 de enero de 2025, el presidente de la República expidió el Decreto Ejecutivo 500 a través del cual dispuso “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 [...]”.
3. El mismo día —07 de enero de 2025—, Gabriel Pereira Gómez presentó demanda de acción pública de inconstitucionalidad, por el fondo, en contra del Decreto Ejecutivo 494 de 04 de enero de 2025 y 500 de 07 de enero de 2025. Al respecto, mediante auto de admisión de 10 de enero de 2025, el Primer Tribunal de la Sala de Admisión de este Organismo, admitió a trámite la demanda únicamente con relación al Decreto Ejecutivo 500.
4. A través del Decreto Ejecutivo 504, de 12 de enero de 2025, se decretó la derogatoria expresa del Decreto Ejecutivo 500 de 07 de enero de 2025.
5. El 16 de enero de 2025, el presidente de la República, Daniel Noboa Azín, nuevamente mediante Decreto Ejecutivo 505 dispuso el encargo “de la Presidencia de la República del Ecuador 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 18h00 del día jueves 16 de enero de 2025 hasta las 22h00 del día domingo 19 de enero de 2025 [...]”.
6. El 23 de enero de 2025, el Pleno de la Corte Constitucional emitió la sentencia 1-25-IN/25 (“**sentencia**”), a través de la cual aceptó la acción pública de

inconstitucionalidad presentada y, en consecuencia, declaró “la inconstitucionalidad de los Decretos Ejecutivos 500 de 07 de enero de 2025 y 505 de 16 de enero de 2025, expedidos por el presidente de la República”.

2. Concurrencia

7. Si bien, quien suscribe se encuentra de acuerdo con la decisión de aceptar la acción presentada y por ende declarar la inconstitucionalidad de los Decretos Ejecutivos 500 y 505, resulta adecuado mencionar determinados aspectos, con relación al abordaje del caso *in examine*.
8. En *primer lugar*, se debe recordar que ante acciones de inconstitucionalidad planteadas, esta Corte está llamada a “analizar, en abstracto, si la norma impugnada está en contradicción o no con la Constitución, a través de la confrontación material de las disposiciones con las prescripciones constitucionales alegadas como infringidas”.¹ De ahí que, a fin de garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico, el control no puede realizarse a la luz de situaciones concretas y particulares; pues su control requiere una perspectiva general de la norma que está siendo cuestionada. La jurisprudencia ha sido enfática en señalar que “no le corresponde a la Corte a través del control abstracto de constitucionalidad analizar los efectos de la aplicación de las normas impugnadas en situaciones jurídicas particulares [...]”.²
9. A la luz de lo mencionado, el presente voto considera ajeno al control abstracto de constitucionalidad el abordaje realizado por la decisión de mayoría relacionado con las causales de ausencia temporal del presidente de la República; ello por cuanto el problema jurídico planteado pretendía dilucidar si la figura del *encargo* resultaba contraria a la Constitución, no si la justificación realizada por el primer mandatario con relación a la configuración de una causal de fuerza mayor resultaba constitucional o no. Este análisis se encuentra reflejado, por ejemplo, en el párrafo 44 y siguientes de la decisión de mayoría. Más en detalle, el razonamiento relativo a: “[...] la causal de fuerza mayor no se configura por la sola emisión de un decreto ejecutivo, pues esta depende de la ocurrencia de cuestiones de hecho que imposibiliten temporalmente a la autoridad para ejercer su cargo y cumplir con las funciones constitucionales que les correspondan.”, corresponde a una valoración de una situación particular y no a un control abstracto de constitucionalidad.
10. En *segundo lugar*, quien suscribe encuentra necesario cuestionar determinadas categorizaciones hechas por este Organismo con relación a que el mecanismo de

¹ CCE, sentencia 59-21-IN/24, 14 de noviembre de 2024, párr. 27

² CCE, sentencia 69-20-IN/24, 11 de julio de 2024, párr. 54; sentencia 63-20-IN/22, 13 de octubre de 2022, párr. 39.

reemplazo del presidente de la República: **i)** “[...] —para evitar vacíos de poder e inestabilidad política— se activa de modo automático y de *iure*; y, **ii)** “en caso de ausencia temporal en la Presidencia de la República, este artículo dispone que, de forma automática e inmediata, “lo reemplazará quien ejerza la Vicepresidencia” [...]”, contenidas en el párrafo 41 de la sentencia.

11. Al respecto, el presente voto considera que no existe fundamento jurídico contenido en la sentencia ni en la CRE para haber fijado que el mecanismo contenido en el artículo 146 de la norma suprema tiene las características de “automático” y “de iure”. Si bien la Corte parte de una finalidad - evitar vacíos de poder e inestabilidad política- aquella no solo no se desprende del texto constitucional sino que además permite evaluar el tipo de control que ejerce este Organismo a través de acciones públicas de inconstitucionalidad. Quien suscribe este voto considera que, la determinación de la sentencia con relación al reemplazo “de forma automática e inmediata” pareciera atender una situación particular —ajena al control abstracto de constitucionalidad—. Lo último, principalmente, si se considera que la cuestión a resolver, planteada por la mayoría, buscaba determinar si la figura del encargo, aplicada por el primer mandatario, era constitucional o no; más no dilucidar las características del mecanismo de reemplazo del presidente de la República en casos de ausencia temporal.

12. En el contexto expresado reposan las razones de la concurrencia.

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, anunciado en la sentencia de la causa 1-25-IN, fue presentado en Secretaría General el 27 de enero de 2025, mediante correo electrónico a las 21:33; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 1-25-IN/25

VOTO CONCURRENTE

Jueza constitucional Carmen Corral Ponce

1. En observancia de lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), me permito fundamentar el presente voto concurrente, respecto de la sentencia 1-25-IN/25, que declaró la inconstitucionalidad de los decretos 500 de 7 de enero de 2025 y 505 de 16 de enero de 2025, en los siguientes términos.
2. En primer lugar, me permito referir, en su parte pertinente, al decreto ejecutivo 494 de 04 de enero de 2025 (“decreto 494”). En el mismo se cita los artículos 141, 147 números 5 y 9 de la Constitución de la República (“CRE”) publicada el 20 de octubre de 2008, y en el considerando final se menciona que “es facultad constitucional del Presidente de la República designar al ministro o ministra que remplazará a la Vicepresidenta de la República en caso de ausencia temporal” (énfasis agregado). Por tanto, en el artículo 1 dispone: “Designar como Vicepresidenta Constitucional de la República a la economista Cynthia Natalie Gellibert Mora, Secretaria General de Administración Pública y Gabinete” (énfasis añadido). Para ello, el artículo 2 establece que:

[...] Mientras dure la ausencia temporal de la señora María Verónica Abad Rojas, encárguese a la Secretaria General de Administración Pública y Gabinete de la Presidencia de la República, en ejercicio de las funciones de Vicepresidenta de República, la función de articulación y coordinación de las entidades rectoras del Sistema Nacional de Finanzas Públicas y del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa [...]. (énfasis agregado).
3. Para lo cual en la disposición general única se señala: “Encárguese la ejecución del presente Decreto Ejecutivo a la Vicepresidencia de la República [...]” (énfasis añadido)”.- 4. Tal y como se desprende de los textos referidos, el decreto 494 consiste en un acto de la administración pública de efectos individuales. Por lo tanto, coincido con la sentencia de mayoría en la ratificación de la inadmisibilidad de la acción de inconstitucionalidad respecto de este.
- 5. En cuanto al decreto ejecutivo 500 de 07 de enero de 2025 (“decreto 500”), este se refiere a los artículos 141, 147 numeral 5 y 146 de la CRE. En su artículo 1 dispone:

[...] 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 [...] (énfasis agregado)

6. Conforme ha determinado la sentencia de mayoría, el decreto 500 es objeto de la acción de inconstitucionalidad. Coincidió en la procedencia de efectuar el control de constitucionalidad de este, enfatizando en su carácter *sui generis*. No obstante, me permito realizar las siguientes puntualizaciones.
7. De la revisión del ordenamiento jurídico, en su integralidad, se desprende la existencia de dos regímenes en abstracto: i) el régimen de delegación o encargo de funciones dentro del Ejecutivo, acorde a los artículos 141, 147 numerales 3, 5 y 6, 149 y 151 de la CRE así como a los artículos 45, 66 y 69 del Código Orgánico Administrativo publicado el 07 de julio de 2017 (“COA”); y, ii) el régimen de la ausencia temporal del presidente y vicepresidente de la República conforme al artículo 146 de la Constitución. Estos regímenes son distintos, según el análisis que se expone a continuación.

i) El régimen de delegación o encargo de funciones dentro del Ejecutivo

8. El ámbito de ejercicio de la Función Ejecutiva se encuentra establecido en el artículo 141 de la CRE, así: “La Presidenta o Presidente de la República ejerce la Función Ejecutiva”, la misma que “está integrada por la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los Ministerios de Estado y los demás organismos e instituciones necesarios” (énfasis añadido).
9. Entre las atribuciones del Primer Mandatario conforme al artículo 147 números 3, 5 y 6 de la CRE se encuentran: “3. Definir y dirigir las políticas públicas de la Función Ejecutiva [...] 5. Dirigir la administración pública en forma desconcentrada y expedir los decretos necesarios [...] 6. Crear, modificar y suprimir los ministerios, entidades e instancias de coordinación” (énfasis agregado).
10. En el régimen presidencialista consagrado constitucionalmente, de conformidad con el artículo 149 de la CRE, se establece que el ejercicio de la Vicepresidencia de la República acontece en la circunstancia de que “reemplace a la Presidenta o Presidente de la República”. Si no se encuentra en ese evento, quién ocupe el cargo de la Vicepresidencia “ejercerá las funciones que ésta o éste [(el Presidente)] le asigne” (énfasis añadido).

11. Por su parte, el ejercicio de los Ministerios de Estado, acorde al artículo 151 de la CRE, se circunscribe al desempeño de “competencias que se les asigne [...] mediante decreto expedido por la Presidencia de la República”. (énfasis agregado)
12. En este contexto, dentro de la Presidencia y Vicepresidencia de la República, Ministerios y otras entidades que conforman la administración pública central, conforme al artículo 45 del COA, se determina que: “El Presidente de la República es responsable de la administración pública central”, siendo permitido que “en ejercicio de la potestad de organización, la o el Presidente de la República puede crear, reformar o suprimir los órganos o entidades de la administración pública central, cualquiera sea su origen, mediante decreto ejecutivo ” (énfasis añadido).
13. En adición el artículo 66 del COA indica:

[...] Si alguna disposición atribuye competencia a una administración pública, sin especificar el órgano que la ejercerá, corresponde a la máxima autoridad de esa administración pública determinarlo. Para la distribución de las competencias asignadas a la administración pública se preferirán los instrumentos generales que regulen la organización, funcionamiento y procesos (énfasis agregado).
14. En tanto que, el artículo 69 del COA señala: “Los órganos administrativos pueden delegar el ejercicio de sus competencias”. (énfasis añadido).
15. Este proceso de asignación, distribución o delegación de competencias dentro de la Presidencia de la República se ha implementado en cuestiones específicas, así en el decreto ejecutivo 1067 de 08 de junio de 2016 se estableció que corresponde a la Secretaría General de la Presidencia de la República: representarla legalmente; emitir acuerdos y resoluciones; e, incluso “delegar las responsabilidades y atribuciones pertinentes” (énfasis añadido).
16. Por ejemplo, en la emisión del Estatuto Orgánico Sustitutivo de Gestión Organizacional por Procesos de la Presidencia de República, se plasma dicha delegación. Pues, este no fue aprobado por el Presidente, sino por la Secretaría General de la Presidencia a través de los Acuerdos SGPR-2018-011, SGPR-2019-0027, SGPR-2019-0362, SGPR-2020-141, PR-SGAP-2022-176 y PR-SGA-2023-163.
17. En similar sentido, en el decreto ejecutivo 175 de 30 de agosto de 2021¹ se estableció en su artículo 3 numeral 1 que: “Serán atribuciones de la Secretaría General

¹ El decreto ejecutivo 511 de 02 de agosto de 2022, renumeró el numeral 21 del artículo 4 pasando a ser el número 24. Los decretos ejecutivos 778 de 13 de junio de 2023; 249 de 30 de abril de 2024; y, 326 de 11 de julio de 2024 no modificaron las disposiciones citadas.

Administrativa de la Presidencia de la República las siguientes [...] 1. Ejercer la representación legal, como persona jurídica de la Presidencia de la República”; en su artículo 4 numeral 14 que: “Serán atribuciones de la Secretaría General de Administración Pública y Gabinete de la Presidencia de la República las siguientes. [...] 14. Dirigir, coordinar, supervisar y controlar todos los asuntos del Despacho Presidencial”; y, en los artículos 3 numeral 13 y 4 número 24 otorgó a las dos indicadas secretarías la facultad de: “Ejercer las demás atribuciones y responsabilidades que le sean asignadas por el/la Presidente/a de la República”. En la disposición final de este decreto, se indica: “De la ejecución del presente Decreto Ejecutivo encárguese a la Secretaría General Administrativa de la Presidencia de la República [...]” (énfasis añadido).

18. Es por ello que la Secretaría General de Administración Pública y Gabinete emitió los siguientes acuerdos para reformar el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Presidencia de República números: PR-SGAP-2022-176 y PR-SGAP-2023-163 (actualmente vigente), estableciéndose en la disposición general primera: “De la ejecución del presente Acuerdo Ministerial, encárguese a la Subsecretaría de Gestión Institucional Interna, Coordinación General Administrativa Financiera y Dirección de Administración de Talento Humano de la Presidencia de la República, cada una en el ámbito de sus competencias” (énfasis agregado).

19. Las antedichas disposiciones constitucionales y legales permiten a la máxima autoridad del correspondiente estamento de la administración pública asignar, crear, delegar, encargar, modificar, reformar funciones, lo cual, resulta aplicable incluso dentro de la Presidencia de la República. En este sentido, el decreto ejecutivo 245 de 22 de abril de 2024, en el artículo 1 dispone: “Regular el proceso de reforma institucional, el cual incluye la creación, modificación o supresión de las entidades de la Función Ejecutiva” (énfasis agregado). Por su parte, el artículo 5 determina que:

[...] La Secretaría General de Administración Pública y Gabinete, o quien haga sus veces, será la responsable de analizar y emitir el pronunciamiento respectivo en relación a la pertinencia estratégica de la o las propuestas de reforma institucional remitidas por la entidad requirente, o las que haya motivado directamente (énfasis añadido).

20. En este régimen no se encuentra proscrita la asignación, creación, delegación, encargo, modificación o reforma de funciones dentro del Ejecutivo; estando permitido al Primer Mandatario definir y dirigir la administración pública central. Ello incluye a la Presidencia y Vicepresidencia de la República, así como a los Ministerios de Estado, acorde a los artículos 141, 147 numerales 3, 5 y 6, 149 y 151 de la CRE, así como a los artículos 45, 66 y 69 del COA. Ello, en ejercicio de la potestad de organización que incluye la facultad de delegar y encargar funciones.

ii) El régimen de ausencia temporal del artículo 146 de la Constitución

21. En la Función Ejecutiva podrían presentarse eventos de ausencia temporal. Así, el artículo 146 de la CRE determina que:

[...] En caso de ausencia temporal en la Presidencia de la República, lo reemplazará quien ejerza la Vicepresidencia. Se considerará ausencia temporal la enfermedad u otra circunstancia de fuerza mayor que le impida ejercer su función durante un período máximo de tres meses, o la licencia concedida por la Asamblea Nacional” (énfasis agregado).

22. En el Dictamen 2-24-IC/24 de 05 de diciembre de 2024 se dejó constancia que:

[...] la Constitución exige directamente que esta causal constitucional debe ser entendida en los términos obvios de la existencia de eventos o circunstancias imprevisibles e irresistibles que imposibiliten a la o el presidente de la República y a la o el vicepresidente de la República el ejercicio de su cargo y el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales durante un periodo máximo de tres meses [...] la Corte Constitucional observa que el alcance y sentido de la cláusula de fuerza mayor prevista como causal constitucional para configurar la ausencia de la o el presidente de la República es claro en el texto constitucional y no requiere de una interpretación constitucional adicional por parte de este Organismo (énfasis añadido).

23. En el voto concurrente emitido en conjunto por quien suscribe, con la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, se enfatizó que:

[...] cuando del análisis constitucional este Organismo arribe a la conclusión de que las normas objeto de estudio son claras y concluyentes y en consecuencia se desestime la acción, lo resuelto no constituye precedente de interpretación alguno que pueda afectar al contenido de las normas constitucionales y mucho menos situaciones particulares [...] al desestimar la acción por considerar en su *ratio decidendi* que las normas objeto de estudio son claras y concluyentes, la decisión de este Organismo se circunscribe, únicamente, a desestimar la demanda toda vez que no ha emitido determinaciones de alcance o contenido de norma constitucional alguna (énfasis agregado).

24. Por lo tanto, evidenciada la distinción de los dos regímenes, considero que el análisis de la sentencia de mayoría se centra en la configuración fáctica de un evento bajo el régimen del artículo 146 de la CRE, que es invocado en el decreto 500 por el propio presidente de la República. No obstante, se debió analizar este régimen en abstracto; y, en el mismo sentido también se debió confrontar el decreto impugnado frente a las disposiciones constitucionales del régimen de delegación o encargo de funciones dentro del Ejecutivo, según lo puntualizado en la sección *supra*.

25. En esa línea, la sentencia de mayoría refiere a las circunstancias particulares del caso concreto. Así, analiza la aplicación del artículo 146 de la CRE a un evento específico,

mas no como un régimen en abstracto, por lo que no comparto que se haya examinado si existió la situación de fuerza mayor en los hechos. Tampoco comparto con el carácter automático y *de iure* del reemplazo del cargo del presidente de la República que se indica en el párrafo 41 de la sentencia de mayoría, al señalar que el antedicho artículo contempla “tanto las causas por las que un presidente puede ausentarse temporalmente como el mecanismo de reemplazo, el cual [...] se activa de modo automático y de *iure* [...]”.

26. Esto porque, nuevamente puntualizo, no se podría, en el ejercicio de control abstracto de constitucionalidad, analizar en concreto a quien le correspondería asumir la Presidencia de la República, ya que aquello excede el alcance de una acción de inconstitucionalidad.

Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, anunciado en la sentencia de la causa 1-25-IN, fue presentado en Secretaría General el 31 de enero de 2025, mediante correo electrónico a las 11:23; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 1-25-IN/25

VOTO SALVADO

Juez constitucional Enrique Herrería Bonnet

De conformidad con el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, respetuosamente salvo mi voto respecto de la sentencia de la referencia. A diferencia del criterio de mayoría, considero que el Decreto Ejecutivo 500 (i) no es objeto de control abstracto de constitucionalidad, y, (ii) no produce efectos ultractivos.

(i) El Decreto no es objeto de IN, por no producir efectos generales

Sobre el correcto análisis de la naturaleza del Decreto

1. El control abstracto de constitucionalidad busca revisar la compatibilidad de una norma con la constitución **en abstracto**. En otras palabras, este control analiza una norma sin aplicarla a una situación en concreto, ni menos observa una vulneración a un sujeto en particular.¹
2. La IN es la acción por excelencia del control abstracto de constitucionalidad. Conforme con el artículo 98 de la LOGJCC, el objeto de la IN son actos normativos “de carácter general”. Este último elemento (generalidad) corresponde a la esencia de la IN. Pues, si el control abstracto realiza un análisis, cabe la redundancia, en abstracto, y no a una situación en concreto, es imperativo que el acto objeto de IN también produzca efectos abstractos y generales. Por ello, no son objeto de IN aquellos actos que producen efectos individuales, en tanto estos afectan una situación jurídica en particular.
3. La Corte Constitucional ha emitido amplia jurisprudencia para determinar **cuándo un acto produce efectos generales**. En definitiva, deben concurrir dos requisitos:
 - 1) **Individualización del sujeto**. El acto no debe identificar a un destinatario en particular.² Por el contrario, si un acto identifica en su texto a su destinatario, entonces produce efectos individuales.

¹ CCE, sentencia 13-17-IN/24, 19 de diciembre de 2024, párr. 356.

² CCE, sentencia 260-13-EP/20, 1 de julio de 2020, párr. 43.

- 2) **Inmediatez de los efectos.** El acto no debe surtir efectos directos, es decir, no debe alterar una situación jurídica concreta. Ello implica que el acto debe revestir de cierto nivel de abstracción, esto es, que se aplica a todo aquel que subsuma su conducta a ciertos presupuestos (supuesto + consecuencia).³
4. Adicionalmente, conforme con el artículo 98 de la LOGJCC, el objeto de la IN son actos normativos. Los actos normativos, además de producir efectos generales, implican un tercer requisito:
- 3) **Agotamiento.** Los actos objeto de IN no se agotan con su cumplimiento, sino que mantienen indefinida su existencia y se integran al ordenamiento jurídico.⁴
5. En cuanto al caso en concreto, el Decreto Ejecutivo 500 (“**Decreto**”) no cumple con ninguno de estos tres requisitos.
- 5.1. Sobre el primer requisito (1), el Decreto define en *nombre y apellido* a sus destinatarios. Los obligados están plenamente identificados en su texto:
- El Decreto identifica al señor Daniel Noboa, quien encarga el puesto de presidente y se obliga a no utilizar ningún recurso público.
 - El Decreto identifica a la señora Cynthia Gellibert como quien asume la presidencia.
 - El Decreto identifica al Consejo Nacional Electoral, obligado a coordinar la asignación de seguridad del señor Daniel Noboa.
- 5.2. Sobre el segundo requisito (2), el Decreto produce efectos directos, es decir, modifica situaciones jurídicas en concreto:
- El Decreto alteró la situación jurídica de la señora Cynthia Gellibert, al encargarla con la presidencia.
 - El Decreto alteró la situación del señor Daniel Noboa, al prohibirle utilizar recursos públicos.
 - El Decreto alteró la situación del Consejo Nacional Electoral, al crearle la obligación de coordinar la asignación de seguridad.
- 5.3. Sobre el tercer requisito (3), el Decreto agotó su existencia con su cumplimiento. Este criterio es aún más evidente en este decreto en particular, pues su mismo

³ CCE, sentencia 9-21-IA, 22 de noviembre de 2023, párr. 36.

⁴ CCE, sentencia 3-18-IA/23, 12 de julio de 2023, párr. 11.

texto identificó su plazo de vigencia “desde las 17h00 del jueves 09 de enero de 2025, hasta las 16h59 del domingo 12 de enero de 2025”.

6. En conclusión, el Decreto no es objeto de IN, pues (1) identifica plenamente a sus destinatarios, (2) produce efectos directos, y (3) agota su existencia a su cumplimiento. Más bien, el Decreto es un acto administrativo con efectos individuales, cuya naturaleza corresponde ser revisada a través de otras garantías jurisdiccionales.

Sobre el análisis de la sentencia de mayoría

7. La sentencia de mayoría omitió el análisis anterior. Primero, la mayoría decidió no aplicar este examen, al considerar que el Decreto sería de difícil distinción, y que no sería adecuado basarse en criterios propios del derecho administrativo. Después, aplicó un nuevo examen inédito, carente de fundamento legal o jurisprudencial, que en nada se relacionan con el análisis de la naturaleza de un acto. Ello es incorrecto, conforme lo expondré a continuación.
8. *Primero*, para alejarse de la bien definida línea jurisprudencial creada para definir la naturaleza de un acto, la sentencia de mayoría insinúa que el Decreto sería de difícil distinción o “*sui generis*”.⁵ Discrepo con esta afirmación, pues si bien ciertos actos son difíciles de encasillar en una categoría o la otra; en el caso presente, el Decreto es evidentemente un acto administrativo con efectos individuales, pues, como mencioné, identifica plenamente a los destinatarios, les afecta situaciones jurídicas de forma directa, y agota su cumplimiento en un plazo plenamente definido. En este sentido, la naturaleza jurídica del Decreto es realmente sencilla de definir, por lo que no habría ninguna necesidad de analizar el Decreto bajo nuevos criterios.
9. De manera adicional, el análisis de la sentencia de mayoría es manifiestamente contradictorio con el análisis que realizó el tribunal de admisión. En el mentado auto, respecto del análisis del Decreto Ejecutivo 494, estableció que dicho decreto designó a la señora Cynthia Gellibert como Vicepresidenta, y que:

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.⁶ (énfasis agregado)

⁵ Sentencia de mayoría, párr. 25-6.

⁶ CCE, auto de admisión del caso 1-25-IN, 10 de enero de 2025, párr. 10.

10. Como se puede apreciar, el criterio empleado por el tribunal de admisión fue exactamente el mismo que aquel empleado en los párrafos 3 a 6 *supra* del presente voto. Este análisis se fundamentó en los “criterios cerrados del derecho administrativo” que no fueron aplicados en la sentencia de mayoría.
11. Otra contradicción de la mayoría surge cuando, inicialmente, el tribunal de admisión consideró que un acto produce efectos individuales cuando identifica a sus destinatarios y surte efectos directos; pero posteriormente, en la sentencia de mayoría, se alegue que, por más que el Decreto identificó a sus destinatarios y surte efectos directos, este produciría efectos generales.
12. *Segundo*, la sentencia de mayoría justifica el control del Decreto a través de una IN, por cuanto, fundamentado en el principio de supremacía constitucional, ningún acto podría quedar fuera del control constitucional.⁷ Conuerdo con que todo acto debe ser objeto de control constitucional. Sin embargo, la IN no es la única forma de control constitucional. El Decreto sí pudo ser revisado, pero a través de la garantía correcta, sin la necesidad de desnaturalizar la IN.
13. Un hecho que prueba lo anterior es la acción de protección signada con el número 17250-2025-00009, presentada ante el Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito por la señora Verónica Abad en contra del Decreto. En su demanda, la señora Abad afirmó que “los actos impugnados [...] **producen efectos individuales**, de manera que la acción de protección es la vía adecuada y eficaz”.⁸ Lo anterior demuestra que el Decreto pudo haber sido impugnado, por ejemplo, a través de la acción de protección, con lo que el acto sí habría sido objeto de control constitucional, y sin la necesidad de desnaturalizar la IN. Tan es así, que la señora Abad lo reconoce expresamente al presentar su demanda de acción de protección.
14. Así también, la sentencia de mayoría justificó que el Decreto no produce efectos individuales, pues estaría alterando el régimen de reemplazos del presidente consagrado en la constitución.⁹ Nuevamente, el hecho de que un acto sea contrario a la constitución al *alterar* el régimen de reemplazos, no implica que ello deba ser necesariamente revisado a través de IN. Si un acto administrativo de efectos individuales realmente está alterando la Constitución, ello es plenamente impugnabile a través de otras acciones. Es más, la acción de protección de la señora Verónica Abad se basa en justamente lo anterior.¹⁰

⁷ Sentencia de mayoría, párr. 25.

⁸ Demanda, párr. 5.1.

⁹ Sentencia de mayoría, párr. 27.

¹⁰ Demanda, párr. 6.

(ii) El Decreto no produce efectos ultractivos

15. Para empezar su análisis de ultractividad, la sentencia de mayoría sostiene que el Decreto está derogado. Ello es impreciso, el Decreto no está derogado, sino que -al igual que todo acto administrativo de efectos individuales- agotó su existencia a su cumplimiento (párrafo 4 *supra*).
16. Una vez aclarado este punto, discrepo que el Decreto produzca efectos ultractivos. Como fue mencionado en el párrafo *ut supra*, el Decreto venció el 12 de enero de 2025. Si el fundamento de la demanda es que el Presidente encargó la presidencia a la señora Cynthia Gellibert, dicho encargo terminó el 12 de enero de 2025. En tal sentido, incluso si el Decreto fuese inconstitucional, los efectos contrarios a la Constitución habrían cesado, sin producir efectos ultractivos.
17. Por lo tanto, considero que la Corte debió haber desestimado la demanda toda vez que el Decreto Ejecutivo 500 no era objeto de control abstracto de constitucionalidad, y, no produce efectos ultractivos.

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 1-25-IN, fue presentado en Secretaría General el 03 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 09:34; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL