

SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL. Quito D.M., 29 de noviembre de 2024.

VISTOS: El Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformado por la jueza constitucional Carmen Corral Ponce y los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Richard Ortiz Ortiz, en virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 8 de noviembre de 2024, **avoca** conocimiento de la causa **85-24-IN, acción pública de inconstitucionalidad.**

1. Antecedentes procesales

1. El 17 de noviembre de 2024, Gabriel Santiago Pereira Gómez presentó una acción pública de inconstitucionalidad en contra de la resolución de sumario administrativo MDT-SSCRSSP-DRSASP-SA2024-001 (0868) (“**resolución**”), de 08 de noviembre de 2024, dictada por la directora de la Dirección de Recursos y Sumarios Administrativos del Servicio Público del Ministerio del Trabajo; y, del Decreto Ejecutivo 457 (“**decreto ejecutivo**”), emitido por el presidente de la República, el 11 de noviembre de 2024 y publicado en el séptimo suplemento número 683 del Registro Oficial del 14 de noviembre de 2024.

2. Objeto

2. El numeral 4 del artículo 436 de la Constitución determina que la Corte Constitucional es competente para “Conocer y resolver, a petición de parte, la inconstitucionalidad contra los actos administrativos con efectos generales emitidos por toda autoridad pública. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto administrativo”.
3. La LOGJCC, en el Título III “Control abstracto de constitucionalidad”, establece en el capítulo I “Normas Generales” (artículo 74 a 76); en el capítulo II “Normas comunes del procedimiento” (artículo 77 al 97); y, específicamente, distingue en el capítulo VI “Control constitucional de las disposiciones legales de origen parlamentario” (artículos 113 a 125), del capítulo XII “Control constitucional de los actos normativos no parlamentarios y actos administrativos de carácter general” (artículos 135 a 140).
4. En la presente causa, el accionante impugna dos actos: la resolución del sumario administrativo emitido por el Ministerio del Trabajo; y, el decreto ejecutivo. Entonces corresponde verificar en primer lugar si ambos actos son objeto de control constitucional.
5. El artículo 135 de la LOGJCC determina que “Procederá la acción de inconstitucionalidad respecto de cualquier acto normativo o administrativo de carácter

general que vulnere normas constitucionales”. Entonces corresponde definir la naturaleza jurídica de la resolución en cuestión.

6. El artículo 98 del Código Orgánico Administrativo (“COA”), define al acto administrativo de la siguiente manera: “[l]a declaración unilateral de voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales o generales, siempre que se agote con su cumplimiento y de forma directa. Se expedirá por cualquier medio documental, físico o digital y quedará constancia en el expediente administrativo”. El artículo 128 del COA prescribe que un acto normativo de carácter administrativo es “toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de una competencia administrativa que produce efectos jurídicos generales, que no se agota con su cumplimiento y de forma directa”.

7. Al respecto, en la sentencia 1-18-IA/23, la Corte precisó lo siguiente:

[...] para que un acto administrativo en sentido estricto sea analizado por esta Corte en el marco de una acción de inconstitucionalidad, debe verificarse que este contenga: (a) una declaración unilateral de voluntad efectuada en ejercicio de la función administrativa; (b) que produzca efectos jurídicos generales; y, (c) que se agote con su cumplimiento y de forma directa. Contrario sensu, es posible que un acto continúe manteniendo los requisitos (a) y (b), y que a su vez carezca del requisito (c) al no agotarse con su solo cumplimiento, pues “el acto tiene la capacidad de integrarse en el ordenamiento jurídico y permanecer en el mismo de forma objetiva y positivizada”.

8. Por lo tanto, el análisis de constitucionalidad por esta Corte procede cuando el acto impugnado cumple con los requisitos (a) y (b) mencionados supra; mas no es imprescindible que se cumpla con el requisito (c). Si no se verifican los dos primeros requisitos, el acto sería contrario a la naturaleza de la acción de inconstitucionalidad, y por ello, su análisis sería improcedente, mientras que, “de no contener el último requisito, únicamente se diferenciaría formalmente si esta Magistratura debe reconducir el análisis del control abstracto hacia una acción de inconstitucionalidad de actos normativos (IN), o, si por el contrario, debe continuar su análisis mediante una IA”.¹
9. En el caso en concreto, la resolución de sumario administrativo MDT-SSCRSSP-DRSASP-SA2024-001 (0868), de 08 de noviembre de 2024,² (a) sí es una declaración

¹ CCE, sentencia 1-18-IA/23, 06 de septiembre 2023, párr. 58.

² Ministerio del Trabajo, 08 de noviembre de 2024, resolvió: “[...] resuelve y dispone: LA SANCIÓN CON SUSPENSIÓN TEMPORAL SIN GOCE DE REMUNERACIÓN POR 150 DÍAS a la servidora pública, señora María Verónica Abad Rojas, en su condición de Vicepresidenta de la República por haberse configurado la falta grave establecida en el Art. 48 literal b) de la Ley Orgánica del Servicio Público: “b.- Abandono injustificado del trabajo por tres o más días laborables consecutivos”. Una vez cumplido el plazo de

unilateral de voluntad efectuada en ejercicio de la función administrativa, concretamente, del Ministerio del Trabajo. Sin embargo, la resolución no produce efectos jurídicos generales (b), pues sus efectos se dirigen a una persona en particular, de tal manera que la resolución no configura un acto administrativo de efectos generales, por lo tanto, no es objeto, de este tipo de control constitucional.

10. El artículo 140 de la LOGJCC, dentro del control constitucional de actos normativos no parlamentarios, determina que “Los procesos de inconstitucionalidad de actos normativos que se tramiten en la Corte Constitucional se sujetarán a las reglas de procedimiento previstas en el capítulo II del Título III de la presente Ley”. Así, el presente acto emitido por la presidencia de la República que considera la situación jurídica de una persona en particular.³ De tal forma que se debe determinar la naturaleza jurídica de este acto.
11. Al respecto, como se indicó, el decreto ejecutivo no se trata de acto normativo de origen parlamentario, ni alcanza la categoría jurídica de acto normativo no parlamentario ni la de un acto administrativo con efectos generales,⁴ por cuanto se trata de un acto administrativo con efectos individuales conforme el siguiente análisis.
12. La jurisprudencia de este Organismo ha señalado que los actos administrativos con efectos generales están dirigidos de manera indeterminada, general y abstracta hacia los

SUSPENSIÓN TEMPORAL SIN GOCE DE REMUNERACIÓN dispuesta por esta autoridad por 150 DÍAS, que al relacionarse a la jornada de trabajo y los derechos que tienen los servidores públicos; así como sus efectos contenidos en el Art. 88 del Reglamento General a la LOSEP, corresponden a 150 DÍAS de trabajado incluidos sábados y domingos; la servidora pública María Verónica Abad Rojas deberá reincorporarse al lugar físico de trabajo que la autoridad administrativa disponga para el efecto.”.

³ Presidencia de la República, Decreto Ejecutivo 457, 11 de noviembre de 2024, consta lo siguiente: “Que el Ministerio de Trabajo, mediante Resolución de Sumario Administrativo No. MDTSSCRSSP-DRSASP-SA-2024-001 (0868) de 08 de noviembre de 2024, impuso la sanción de suspensión temporal sin goce de remuneración por 150 días, a la señora María Verónica Abad Rojas, en su condición de Vicepresidenta de la República; circunstancia de fuerza mayor que le impide el ejercicio de sus funciones, durante la vigencia de la sanción, por lo que se configura su ausencia temporal del cargo;

[...] Que con el fin de procurar la estabilidad institucional del Estado y la organización de todos los procesos de las entidades gubernamentales, es necesario que toda institución pública cuente con una autoridad que la dirija y represente, a fin de cumplir adecuadamente su función constitucional y legal; situación que actualmente no puede ser ejercida por la Vicepresidenta de la República, en razón de la Resolución de Sumario Administrativo No. MDT-SSCRSSP-DRSASP-SA-2024-001 (0868); y.”.

⁴ CCE, auto de inadmisión 125-21-IN, de 24 de marzo de 2022. Se determinó que la carga argumentativa sobre la naturaleza del acto impugnado corresponde al accionante. A saber: “se desprende una contradicción argumentativa, ya que en un primer momento aducen que la indicada Proforma se configura como un acto normativo de carácter general; no obstante cuando completan su demanda, alegan que se constituye como un acto administrativo con efectos generales, cambiando la categoría del acto, sin aportar una argumentación clara y cierta en cuanto al alcance, connotaciones y efectos jurídicos del acto impugnado [...] el hecho de que un acto no se encuadre como de tipo normativo no implica indefectiblemente que alcance la calidad de acto administrativo de carácter general, pues no se trata de una asignación automática de esta categoría jurídica; ello genera, por tanto, contradicción respecto del tipo de acto que se impugna”.

administrados, al regular, disponer, habilitar o impedir determinada conducta de los administrados o inclusive de la propia administración. Este tipo de actos administrativos no gozan de permanencia en el ordenamiento jurídico y, por tanto, se agotan con su cumplimiento.⁵

13. En cuanto a los actos normativos, de manera general e independientemente de su fuente, producen efectos jurídicos abstractos, obligatorios, que no se agotan con su cumplimiento, y que contienen un mandato general de prohibición, permisión u orden. A diferencia de los actos administrativos con efectos generales, los actos normativos, cuyos efectos jurídicos son abstractos y obligatorios, no se agotan con su cumplimiento.⁶
14. Por último, los actos administrativos con efectos individuales o plurividuales generan efectos jurídicos concretos que extinguen, crean o modifican derechos subjetivos singularizados o singularizables y están dirigidos a un determinado sujeto o grupo de sujetos, y se agotan con su cumplimiento de forma directa. Este tipo de actos se dirigen hacia un individuo o un grupo de individuos plena y claramente identificables en el propio acto administrativo. Además, este tipo de actos administrativos producen efectos jurídicos directos, los cuales podrían ser favorables a los intereses subjetivos del administrado o administrados, o también resultarles desfavorables. Aquello depende de cada situación jurídica específica y concreta.⁷
15. Respecto del decreto ejecutivo, de la revisión al contenido del acto impugnado, este Tribunal observa que el mismo tiene como objeto principal la designación de Sariha Belén Moya Angulo, en su calidad secretaria Nacional de Planificación, al cargo de vicepresidenta de la República del Ecuador. Para el cumplimiento de este Decreto se realizan varias delegaciones a distintos órganos de la administración pública para la instrumentalización de esta designación, tales como: la Secretaría Nacional de Planificación, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, la Casa Militar Presidencial o la Vicepresidencia de la República. De manera que, se advierte que el decreto ejecutivo está dirigido hacia un grupo específico de personas y a instituciones plenamente identificables.

⁵ CCE, sentencia 38-21-IN-22, 12 de enero de 2022, párr. 20.1; sentencia 4-13-IA/20, 2 de diciembre de 2020, párr. 33; sentencia 107-20-IN/21, 27 de octubre de 2021, párr. 35; y, sentencia 3-22-AN/24, 4 de abril de 2024, párr. 34.

⁶ Código Orgánico Administrativo, artículos 98 y 128. CCE, sentencia 7-14-AN/21, 24 de marzo de 2021, párr. 14; sentencia 45-17-AN/21, 18 de agosto de 2021, párr. 31; sentencia 23-20-IN/22, 12 de enero de 2022, párr. 23; sentencia 2-21-IA/23, 2 de agosto de 2023, párr. 12; y, sentencia 97-20-IN/24, 13 de marzo de 2024, párr. 43.

⁷ CCE, sentencia 45-17-AN/21, 18 de agosto de 2021, párr. 32; sentencia 107-20-IN/21, 27 de octubre de 2021, párrs. 33 y 34; sentencia 4-13-IA/20, 2 de diciembre de 2020, párr. 32; sentencia 8-20-IA/20, 5 de agosto de 2020, párr. 33; sentencia 260-13-EP/20, 1 de julio de 2020, párr. 43; sentencia 4-14-IA/21, 13 de enero de 2021, párr. 20; y, 11-22-AN/24, 16 de agosto de 2024, párr. 26.

- 16.** Consecuentemente, el decreto ejecutivo no se trata de un acto administrativo con efectos generales, ni un acto normativo porque no produce efectos jurídicos abstractos y generales. Al contrario, este acto tiene un efecto jurídico directo y concreto, al estar dirigido de manera determinada y específica hacia un grupo de individuos, plenamente identificables, tal como se ha demostrado. Como tal, se trata un acto administrativo que crea y modifica situaciones jurídicas específicas y que, como tal, se agota en su cumplimiento.
- 17.** Por los motivos anteriormente expuestos, este Organismo concluye que los actos impugnados en la acción de inconstitucionalidad presentada por el accionante escapan del objeto del control abstracto de constitucionalidad. Por lo tanto, al no ser objeto el presente decreto ejecutivo, este Tribunal se abstiene de realizar mayores consideraciones.
- 18.** Finalmente, al haber determinado que los actos impugnados no son objeto de control constitucional, no corresponde pronunciarse sobre el pedido de suspensión temporal de los efectos de la resolución de sumario administrativo MDT-SSCRSSP-DRSASP-SA2024-001 (0868) y del Decreto Ejecutivo 457.

3. Decisión

- 19.** Por lo expuesto, este Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resuelve **INADMITIR** a trámite la acción pública de inconstitucionalidad **85-24-IN**.
- 20.** Esta decisión, de conformidad a lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 23 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, no es susceptible de recurso alguno y causa ejecutoria.
- 21.** En consecuencia, se dispone notificar este auto y archivar la causa.

Documento firmado electrónicamente

Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

Documento firmado electrónicamente

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Documento firmado electrónicamente

Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

RAZÓN. Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por unanimidad, en sesión del Segundo Tribunal de Sala de Admisión de 29 de noviembre de 2024. Lo certifico.

Documento firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN

