

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR
ESCUELA CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

TRABAJO DE INTEGRACIÓN CURRICULAR PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO
DE ABOGADO

ANÁLISIS JURÍDICO DE LA SUSPENSIÓN DEL EJERCICIO DE LA
VICEPRESIDENCIA DEL ECUADOR EN EL AÑO 2024: UN ENFOQUE DESDE LA
DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

ERICK ANIBAL AGUIRRE ROMERO
DEBORAH CAROLINA VILLARREAL ROBLES

ASESORA: Mgs. MARÍA CRISTINA POZO ENRIQUEZ.

IBARRA – ECUADOR
ENERO, 2026

Ibarra, 23 de enero del 2026

CERTIFICACIÓN ASESOR

En mi calidad de Asesora del Trabajo de Integración Curricular titulado: “Análisis jurídico de la suspensión del ejercicio de la vicepresidencia del Ecuador en el año 2024: un enfoque desde la distribución de competencias”, presentado por los estudiantes Erick Aníbal Aguirre Romero con cédula de ciudadanía No. 1004097257 y Deborah Carolina Villarreal Robles con cédula de ciudadanía No. 1003977715, para obtener el Título de Abogados.

CERTIFICO que el trabajo cumple con todos los parámetros establecidos y que los estudiantes han demostrado el desarrollo de competencias en el campo de conocimiento de su profesión con un nivel de argumentación coherente, por tanto, autorizo que sea sometido a la evaluación de los lectores para los fines legales pertinentes.

Adicionalmente, se adjunta el certificado de porcentaje de originalidad de TURNITIN.



(f):  
Mgs. MARÍA CRISTINA POZO ENRIQUEZ.
ASESORA DEL TRABAJO
C.C.: 1003559687

PÁGINA DE APROBACIÓN DEL TRIBUNAL

El tribunal examinador, aprueba el presente trabajo de titulación en nombre de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador Ibarra:



(f):

Mgs. María Cristina Pozo Enríquez

C.C.: 1003559687



(f):

Mgs. María Rosario Espinoza Andrade

C.C.: 1003155130



(f):

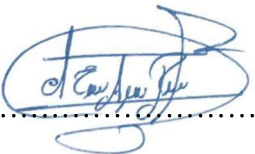
Mgs. Ana Gabriela Pozo Pantoja

C.C.: 1002981486

ACTA DE CESIÓN DE DERECHOS

Yo, *Erick Aníbal Aguirre Romero*, declaro conocer y aceptar la disposición del Art. 165 del Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación, que manifiesta textualmente: “Se reconoce facultad de los autores y demás titulares de derechos de disponer de sus derechos o autorizar las utilizaciones de sus obras o prestaciones, a título gratuito u oneroso, según las condiciones que determinen. Esta facultad podrá ejercerse mediante licencias libres, abiertas y otros modelos alternativos de licenciamiento o la renuncia”.

Ibarra, 23 de enero del 2026

f) 

Erick Aníbal Aguirre Romero

C.C.: 1004097257

ACTA DE CESIÓN DE DERECHOS

Yo, *Deborah Carolina Villarreal Robles*, declaro conocer y aceptar la disposición del Art. 165 del Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación, que manifiesta textualmente: “Se reconoce facultad de los autores y demás titulares de derechos de disponer de sus derechos o autorizar las utilidades de sus obras o prestaciones, a título gratuito u oneroso, según las condiciones que determinen. Esta facultad podrá ejercerse mediante licencias libres, abiertas y otros modelos alternativos de licenciamiento o la renuncia”.

Ibarra, 23 de enero del 2026

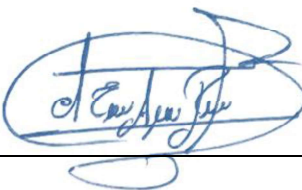
f) 

Deborah Carolina Villarreal Robles

C.C.: 1003977715

AUTORÍA

Yo, *Erick Anibal Aguirre Romero*, portador de la cédula de ciudadanía No 1004097257, declaro que la presente investigación es de mi total responsabilidad como autora y eximo expresamente a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador Sede Ibarra de posibles reclamos o acciones legales.

f):  _____

Erick Anibal Aguirre Romero

C.C.: 1004097257

AUTORÍA

Yo, *Deborah Carolina Villarreal Robles*, portador de la cédula de ciudadanía No 1003977715, declaro que la presente investigación es de mi total responsabilidad como autora y eximo expresamente a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador Sede Ibarra de posibles reclamos o acciones legales.

f):  _____

Deborah Carolina Villarreal Robles

C.C.: 1003977715

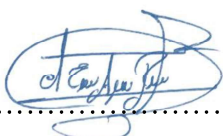
DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Yo: *Erick Aníbal Aguirre Romero*, con CC: 1004097257, autor del trabajo de grado intitulado: “Análisis jurídico de la suspensión del ejercicio de la vicepresidencia del Ecuador en el año 2024: un enfoque desde la distribución de competencias”, previo a la obtención del título profesional de Abogado, en la Escuela de Ciencias Sociales y Humanidades:

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tiene la Pontificia Universidad Católica del Ecuador Sede- Ibarra, de conformidad con el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador Sede Ibarra a difundir a través del Repositorio Digital de la PUCESI el referido trabajo de graduación, respetando las políticas de propiedad intelectual de la Universidad.

Ibarra, 23 de enero de 2026

(f.).....


Erick Aníbal Aguirre Romero

C.C. 1004097257

DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Yo, *Deborah Carolina Villarreal Robles*, con CC: 1003977715, autor del trabajo de grado intitulado: “Análisis jurídico de la suspensión del ejercicio de la vicepresidencia del Ecuador en el año 2024: un enfoque desde la distribución de competencias”, previo a la obtención del título profesional de Abogada, en la Escuela de Ciencias Sociales y Humanidades:

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tiene la Pontificia Universidad Católica del Ecuador Sede- Ibarra, de conformidad con el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador Sede Ibarra a difundir a través del Repositorio Digital de la PUCESI el referido trabajo de graduación, respetando las políticas de propiedad intelectual de la Universidad.

Ibarra, 23 de enero de 2026

(f.).....

Deborah V.
Deborah Carolina Villarreal Robles

C.C. 1003977715

DEDICATORIA

A Dios, por concederme la fortaleza, la sabiduría y la perseverancia necesarias para culminar esta etapa de mi vida, y por guiar cada uno de mis pasos aun en los momentos de dificultad.

A mi madre, Alba Romero, por ser mi ejemplo de fortaleza y dedicación, por enseñarme a nunca rendirme ante los retos de la vida y por su apoyo incondicional. Sus consejos y constante motivación me han impulsado a superar límites y adversidades, acompañándome siempre con su infinito amor y cariño a lo largo de este camino.

A mi hermana, Ainara, por ser mi mejor amiga, mi fuente permanente de cariño; por las risas compartidas y por ser el complemento indispensable de mi vida.

A Marianita y Fabián, por estar presentes en mi vida y brindarme su apoyo constante.

A mi familia, amigos y compañeros, quienes han sido sinónimo de comprensión, respaldo y amistad, y que han constituido una fuente permanente de inspiración para alcanzar este logro.

A Anahy, mi novia, por el amor que me brinda y por su apoyo incondicional en cada etapa de este camino que estamos construyendo juntos; por luchar día a día para cumplir los sueños que compartimos.

Y a mí, por la dedicación, la constancia y por nunca dejar de soñar en grande.

Hago suyo este logro, pues sin ustedes nada de esto habría sido posible; son y serán siempre mi razón de ser y mi mayor ejemplo de esfuerzo y perseverancia.

Erick Aníbal Aguirre Romero

DEDICATORIA

A Dios, fuente de toda sabiduría y fortaleza, por guiar cada uno de mis pasos y por recordarme que, incluso en el silencio, nunca estuve sola.

A mis padres, por ser el pilar fundamental de mi vida.

A mi papá, Fernando Villarreal, quien ha permanecido junto a mí en todo momento, con su fuerza única, sus palabras justas y, sobre todo, con su amor incondicional. Siempre será mi motivación y una gran admiración, por ayudarme a entender el mundo desde la empatía, incluso en los momentos difíciles.

A mi mamá, Nancy Robles, por brindarme su calor de madre y por su manera tan especial de saber llegar a mí en cada etapa y en cada momento.

A Merina, mi compañera fiel. Gracias por enseñarme que incluso en el silencio se puede acompañar con amor y que la calma también es una forma de fuerza.

A toda mi familia, amigos y compañeros, quienes aportaron un color distinto mientras trazaba este lienzo de vida estudiantil, acompañándome con apoyo, comprensión y aliento.

Y a mí, por la incansable esperanza y la fe que me impulsaron a no rendirme; porque cuando hay sueños por cumplir, el esfuerzo se vuelve alegría y el cansancio se transforma en energía.

A todos ustedes, gracias por creer en mí incluso cuando yo dudé, por sostenerme en silencio, por celebrar cada pequeño avance y por formar parte de este logro que también les pertenece. Este trabajo lleva un poco de cada uno de ustedes.

Deborah Carolina Villarreal Robles

AGRADECIMIENTO

Este logro nace de un proceso construido con esfuerzo, constancia y perseverancia, que dio sentido a cada paso recorrido a lo largo de este camino. Agradezco a Dios, por acompañarme en cada etapa, ser mi guía permanente y protector en el camino recorrido para alcanzar este objetivo. A la vida, por brindarme la oportunidad de disfrutarla y de compartir experiencias con personas extraordinarias.

Manifiesto mi sincero y profundo reconocimiento a mi madre, Alba Romero, la persona más importante de mi vida y el pilar fundamental de mi desarrollo personal y profesional. Desde el hogar me inculcó valores esenciales, fortaleza y amor incondicional, acompañándome en cada etapa de este camino. Su apoyo constante, su confianza y su entrega hicieron posible este logro; sin ella, nada de esto habría sido posible.

Expreso mi profunda gratitud a mi familia, por su apoyo constante, su comprensión incondicional y su presencia permanente a lo largo de este camino. Gracias por el aliento en los momentos difíciles, por la confianza y por acompañarme con amor y paciencia en cada paso. Asimismo, agradezco a mis amigos, que esta etapa universitaria me regaló y que se convirtieron en un apoyo constante y en personas que hoy forman parte de mi vida para siempre.

Expreso mi profundo agradecimiento a la Mgs. Cristina Pozo, cuyo acompañamiento fue determinante a lo largo de este proceso para la culminación exitosa del trabajo. Asimismo, agradezco a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, por abrirme las puertas al conocimiento y brindarme una formación integral que hizo posible alcanzar este objetivo, demostrando que, con esfuerzo y constancia, los sueños pueden hacerse realidad.

De manera especial, agradezco a mi compañera de proyecto, Deborah Villarreal, por acompañarme a lo largo de este proceso. Su compromiso y apoyo constante fueron fundamentales para superar cada reto que se nos presentó. Valoro profundamente los momentos compartidos y el haber disfrutado cada etapa vivida junto a ella durante la carrera, lo que hizo de este camino una experiencia significativa e inolvidable en mi vida.

Erick Anibal Aguirre Romero

AGRADECIMIENTO

Sin dudarle mi eterno agradecimiento a Dios, porque sin Él nada de esto hubiera sido posible, me acompañó y acompañará en todo momento profesional poniendo por delante el bien común.

La inspiración de seguir la carrera y ser una abogada va con total amor a mi padre, Fernando Villarreal que de manera especial le digo “Soter” ya que en sus días de escritor se llama así, por supuesto yo su primera fan. Es así que desde que nací he sido bendecida por darme al mejor papá, pero siempre dejándome una enseñanza más allá de lo material, es esa particular forma de ver la vida con esperanza. Que todo esfuerzo siempre valdrá la pena indistintamente del resultado. Infinitas gracias por apoyarme y no soltar de mi mano papá.

A mi madre, Nancy Robles es una bendición saber que es mi madre, que la fuerza que ella me da es incalculable. Porque cuando no había tiempo ella estaba ahí con un abrazo y una taza de té. Mi madre me inspira a ser fuerte, pero con una dulzura a la vez. Es un agradecimiento eterno porque es donde el amor de madre e hija nos unió y nunca más nos separará.

A mi amiga Odalis López y de manera especial, a Andrea Osejo, por creer en mí incluso cuando dudé, por caminar a mi lado con amor, risas. Y por recordarme que soñar en grande también es posible cuando se tiene buena compañía sincera.

A nuestra tutora de tesis Mgs. María Cristina Pozo por su profesionalismo y dedicación que contribuyó a nuestra seguridad de avanzar con firmeza en la investigación e inspirarnos a ser grandes profesionales.

Este agradecimiento va extendido con mucho cariño a mi compañero y gran amigo Erick Aguirre. Su dedicación y apoyo a lo largo de la carrera me ayudó y sostuvo con risas y anécdotas y siempre le agradeceré por enseñarme a ser mejor cada día. Porque todos deberíamos tener un amigo como él.

Deborah Carolina Villarreal Robles

ÍNDICE

1.	RESUMEN Y PALABRAS CLAVE.....	XV
2.	ABSTRACT	XVI
3.	INTRODUCCIÓN.....	
4.	ESTADO DEL ARTE	5
5.	MATERIALES Y MÉTODOS	17
6.	RESULTADOS Y DISCUSIÓN.....	20
7.	CONCLUSIONES.....	51
8.	RECOMENDACIONES.....	53
9.	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	54
10.-	ANEXOS.....	58

ÍNDICE DE TABLAS

TABLA 1	27
TABLA 2	36
TABLA 3	38
TABLA 4	40
TABLA 5	42
TABLA 6	44

1. RESUMEN

La presente investigación examina jurídicamente la suspensión del ejercicio de la Vicepresidencia de la República del Ecuador en el año 2024, dispuesta mediante resolución administrativa del Ministerio del Trabajo, desde la perspectiva de la distribución constitucional de competencias. El estudio parte de un estado del arte que evidencia la existencia de posiciones doctrinarias contrapuestas sobre el alcance de la potestad sancionadora administrativa frente a autoridades de elección popular, así como la ausencia de un análisis sistemático centrado en la separación de funciones y la supremacía constitucional. El objetivo general es determinar si la suspensión impuesta a la vicepresidenta se ajustó al régimen constitucional de competencias y a la protección de los derechos fundamentales. Como objetivos específicos se analizan: el marco constitucional y legal que regula la Vicepresidencia, la legalidad y competencia del acto administrativo sancionador, y los efectos jurídicos e institucionales derivados de dicha medida. A partir de ello, se plantean interrogantes orientadas a establecer si el Ministerio del Trabajo actuó dentro de sus atribuciones constitucionales y cuáles son los límites para restringir el ejercicio de funciones de una dignidad electa. La investigación adopta un enfoque cualitativo, con un diseño no experimental y de tipo documental. Se emplean los métodos analítico y jurídico-hermenéutico para el examen de normas constitucionales, legales, doctrina y jurisprudencia, así como un análisis estructural del acto administrativo cuestionado. De manera complementaria, se realizaron entrevistas estructuradas a especialistas en derecho constitucional y administrativo. Los resultados evidencian que la Vicepresidencia posee un estatuto constitucional diferenciado, no asimilable al régimen disciplinario ordinario del servicio público. En consecuencia, la suspensión administrativa analizada constituye una extralimitación competencial que vulnera la separación de funciones, la seguridad jurídica, los derechos fundamentales de la autoridad sancionada y la representatividad democrática derivada del voto popular.

Palabras clave: Vicepresidencia; potestad sancionadora; distribución de competencias; elección popular; separación de funciones.

2. ABSTRACT

This research examines the suspension of the exercise of the Vice Presidency of the Republic of Ecuador in 2024, ordered through an administrative resolution issued by the Ministry of Labor, from the perspective of the constitutional distribution of powers. The study is based on a review of the state of the art, which reveals the existence of opposing doctrinal positions regarding the scope of administrative sanctioning authority over popularly elected officials, as well as the lack of a systematic analysis focused on the separation of functions and constitutional supremacy. The general objective is to determine whether the suspension imposed on the Vice President complied with the constitutional regime of powers and the protection of fundamental rights. The specific objectives include analyzing the constitutional and legal framework governing the Vice Presidency, the legality and competence of the sanctioning administrative act, and the legal and institutional effects arising from this measure. Accordingly, the research addresses whether the Ministry of Labor acted within its constitutional powers and identifies the limits on restricting the exercise of functions of an elected authority. The research adopts a qualitative approach with a non-experimental, documentary design. Analytical and legal-hermeneutical methods are used to examine constitutional and legal norms, doctrine, and case law, along with a structural analysis of the contested administrative act. In addition, structured interviews were conducted with specialists in constitutional and administrative law. The findings indicate that the Vice Presidency has a differentiated constitutional status that cannot be equated with the ordinary disciplinary regime of the public service. Consequently, the administrative suspension analyzed constitutes an overreach of competence that undermines the separation of functions, legal certainty, the fundamental rights of the sanctioned authority, and the democratic legitimacy derived from the popular vote.

Keywords: Vice Presidency; sanctioning power; distribution of powers; popularly elected; separation of functions.

3. INTRODUCCIÓN

La distribución de competencias entre los órganos del Estado es un elemento esencial del constitucionalismo moderno, ya que garantiza el equilibrio institucional y el adecuado ejercicio de las funciones designadas. En Ecuador, los eventos ocurridos durante el 2024 en específico, la suspensión de la Dra. Verónica Abad en el ejercicio de la Vicepresidencia reabrió el debate sobre los límites, alcances y mecanismos de control constitucional en el ejercicio de las competencias. Este hecho dio lugar a un conflicto de orden constitucional que exige examinar la eficacia jurídica de las actuaciones administrativas y su concordancia con el régimen de competencias previsto en la Constitución.

El estudio del caso inicia con la precisión de los hechos importantes que delimitan el conflicto. En primer lugar, el 5 de noviembre de 2023, el Consejo Nacional Electoral, adjudicó la dignidad de vicepresidenta de la República del Ecuador a María Verónica Abad Rojas, tras haber obtenido 5.251.695 votos, equivalentes al 51,83% de los votos válidos en la segunda vuelta de las Elecciones Presidenciales y Legislativas de 2023. Con ello, pasó a integrar el binomio presidencial junto a Daniel Noboa Azín, asumiendo derechos y obligaciones constitucionales propios de una autoridad electa por sufragio popular.

La Dra. Verónica Abad Rojas pasó a formar parte del binomio presidencial conforme a la voluntad popular. El acceso a su puesto no solo conllevó ocupar una dignidad otorgada por elección popular, sino también el apego a un orden constitucional determinado, distinto del que regula a los servidores públicos ordinarios.

El 8 de agosto de 2024, el Presidente dispuso que la Vicepresidenta del Ecuador se traslade temporalmente a Israel y de su familia hacia la sede diplomática en Turquía, ciudad de Ankara. La medida tomó como base en la situación de conflicto bélico en Medio Oriente, la cual necesitaba garantizar la seguridad de los funcionarios de la embajada. Por tanto, la vicepresidenta, en su calidad de Embajadora por la Paz, debía acatar la disposición y trasladarse a Ankara.

A raíz de esta disposición, el Viceministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana el 27 de agosto de 2024, requirió a la vicepresidenta informar la fecha exacta en la que ella y su familia se desplazarían, destacando que el traslado debía efectuarse antes del 1 de septiembre de 2024. El propósito era organizar los aspectos logísticos y de seguridad.

Sin embargo, los informes posteriores evidenciaron que la Vicepresidenta no se había presentado en la sede diplomática dentro del plazo. Los días 2 y 4 de septiembre de 2024, la Embajadora del Ecuador en Turquía comunicó oficialmente que la Vicepresidenta no había llegado ni asumido sus funciones. Posteriormente se verificó su arribo el 9 de septiembre de 2024, lo cual cerró la controversia inicial, pero dio paso a un nuevo conflicto de carácter administrativo. Este informe marcó el cierre de la controversia diplomática inicial, pero abrió un debate respecto del cumplimiento de órdenes presidenciales y de los plazos administrativos asociados.

El 10 de septiembre de 2024, se anunció de forma oficial a la Ministra del Trabajo la llegada de la Vicepresidenta a Ankara, solicitando el análisis correspondiente. Este comunicado dio paso a la intervención del Ministerio del Trabajo dentro de un ámbito previamente circunscrito a la gestión diplomática.

En 11 de septiembre de 2024, el ministerio de trabajo expidió el Acuerdo Ministerial MDT-2024-175, el cual se estableció el procedimiento administrativo para la sustanciación de sumarios administrativos en casos donde se haya cometido faltas graves. Dicho acuerdo reglamentó la actuación interna del Ministerio, permitiéndole imponer sanciones a funcionarios de elección popular, lo que sirvió de base para el posterior sumario administrativo.

El 16 de septiembre de 2024 se impuso una sanción a la Dra. Verónica Abad Rojas, a través del sumario administrativo MDT-SSCRSSP-DRSASP-SAPE-2024-001 (0868), por la presunta comisión de la falta grave de abandono injustificado del trabajo. La medida consistió en una suspensión de ciento cincuenta días. La emisión de este acto administrativo dio inicio

formal al procedimiento sancionador y trasladó el debate al plano constitucional.

Frente a esta situación, el 19 de septiembre de 2024 la vicepresidenta presentó una acción de protección, en la que sostuvo que la apertura del sumario administrativo vulneraba sus derechos constitucionales. Argumentó que no podía ser considerada como una servidora pública sujeta al régimen de la LOSEP, sino como una autoridad de elección popular, cuyas funciones y eventuales responsabilidades deben ser evaluadas a través de los mecanismos propios del control político y constitucional.

El expediente identificado con el número 17282-2024-01862 fue remitido a la Corte Constitucional, la cual orientó su análisis a determinar si el régimen previsto en la LOSEP resulta aplicable también a las autoridades elegidas por votación popular. La resolución de esta cuestión interpretativa adquiere especial relevancia para la estructura institucional del Estado, pues una interpretación extensiva de la norma podría habilitar la intervención administrativa en ámbitos propios de autoridades previstas directamente por la Constitución.

Desde el enfoque del Derecho Público, este caso plantea la importancia de analizar hasta dónde puede actuar el Poder Ejecutivo y cómo asegurar que la Constitución prevalezca por encima de cualquier decisión. La organización de competencias no es un aspecto decorativo o formal, sino un mecanismo esencial para resguardar la democracia y evitar que el poder se concentre en una sola instancia.

Así la investigación pretende aclarar cuestiones clave, como determinar si es posible que actos administrativos restrinjan las funciones de autoridades elegidas y qué herramientas existen para asegurar que la Constitución mantenga su primacía. En síntesis, el problema de investigación gira en torno a la tensión entre el poder sancionador de la administración y la posición constitucional de las autoridades electas por votación popular, tomando como caso emblemático la suspensión de la vicepresidenta en 2024.

En lo que respecta a los objetivos de la investigación, corresponde señalar que el objetivo general es el siguiente: Analizar la suspensión de la Dra. Verónica Abad, en el ejercicio de la

Vicepresidencia del Ecuador en el año 2024 con un enfoque de competencias, mediante el análisis crítico de la documentación pública existente sobre el caso, en particular, Resolución No. MDT-SSCRSSP-DRSASP-SA-2024-001(0868) de fecha 08 de noviembre de 2024, a la luz de la normativa constitucional y la jurisprudencia ecuatoriana, con el fin de precisar si se violaron sus derechos y se afectó el régimen de competencias establecido en la Constitución.

A partir del mismo, se han desglosado los siguientes objetivos específicos:

a) Examinar el marco constitucional y legal que regula la distribución de competencias entre las diferentes funciones del Estado ecuatoriano, con especial énfasis en el tratamiento de las autoridades de elección popular, como la Vicepresidencia de la República.

b) Analizar jurídicamente la Resolución MDT-SSCRSSP-DRSASP-SA-2024-001(0868), evaluando sus antecedentes, fundamentos normativos y motivación, a fin de establecer si su emisión se enmarca en las competencias que constitucionalmente corresponden al órgano que la dictó.

c) Evaluar los efectos jurídicos y constitucionales de la suspensión de la Dra. Verónica Abad en el ejercicio de la Vicepresidencia, considerando si dicha medida vulnera el principio de separación de funciones, afecta el régimen de competencias establecido en la Constitución y transgrede derechos fundamentales.

Por lo tanto, en coherencia con los objetivos institucionales que buscan fortalecer la eficiencia, transparencia y participación en la gestión pública, surgen las preguntas que orientan esta investigación y permiten analizar de manera rigurosa la problemática planteada:

¿El Ministerio del Trabajo actuó dentro del marco de sus competencias al emitir la Resolución MDT-SSCRSSP-DRSASP-SA-2024-001(0868) y suspender el ejercicio de funciones de la vicepresidenta de la República del Ecuador en 2024?

¿Cuáles disposiciones constitucionales regulan la suspensión del cargo de vicepresidenta de la República y cuáles son los límites y condiciones para su aplicación conforme a la

naturaleza de sus funciones y los principios constitucionales de soberanía popular, jerarquía normativa y separación de funciones?

En esta línea, la presente investigación se vincula de manera directa con el Objetivo 8, orientado al fortalecimiento de la institucionalidad pública sobre la base de criterios de eficacia, transparencia y participación ciudadana. El caso de la suspensión de la Dra. Verónica Abad evidencia la importancia de contar con procedimientos claros con una delimitación precisa de competencias entre las distintas funciones del Estado, como garantía para evitar actuaciones que puedan afectar la voluntad popular o generar inestabilidad institucional. Desde esta perspectiva, el análisis jurídico del proceso impulsado por el Ministerio del Trabajo no solo permite evaluar su conformidad con la Constitución, sino que también contribuye al debate sobre la calidad de la gobernabilidad democrática, al poner en relieve principios como la separación de funciones, la jerarquía normativa y la soberanía popular.

En suma, el estudio de la suspensión de la Dra. Verónica Abad ofrece una oportunidad para examinar cómo el sistema constitucional ecuatoriano responde frente a escenarios de tensión institucional y cuáles son los mecanismos que aseguran el respeto al reparto de competencias y a la decisión ciudadana. Al delimitar el marco jurídico aplicable y realizar una revisión crítica de las actuaciones administrativas adoptadas, esta investigación busca aportar una visión más clara sobre el papel que cumplen las instituciones en un Estado constitucional de derechos y justicia.

4. ESTADO DEL ARTE

La revisión efectuada en diversas bases de datos científicas y repositorios digitales permitió identificar el grado de desarrollo académico del tema objeto de la investigación. Para ese propósito, se consultaron fuentes disponibles en Google Scholar, ResearchGate y en los repositorios institucionales de universidades nacionales y extranjeras. La búsqueda se realizó empleando palabras clave relacionadas con el objeto de investigación, entre ellas: democracia, autoridades de elección popular, vicepresidencia, potestad sancionadora, distribución de competencias y sanciones administrativas.

El estudio se centró en trabajos publicados entre los años 2019 y 2025 vinculados con el tema de investigación, así como en aportes doctrinarios de autores clásicos del derecho. Se dio especial atención a aquellos enfoques que abordan la relación entre la potestad sancionadora del Estado y los límites constitucionales en el ejercicio de las funciones públicas.

Los resultados de esta búsqueda muestran que existen diversas investigaciones y aportes doctrinarios sobre la suspensión de la Vicepresidencia del Ecuador en 2024, en los que se plantean posiciones distintas acerca de la validez o improcedencia de dicha medida. Sin embargo, la mayoría de estos trabajos no analiza el problema desde la óptica de la separación de funciones y la distribución de competencias, lo que permite afirmar la relevancia y el carácter original de la presente investigación.

Para comprender de manera adecuada el alcance jurídico de la suspensión de la Vicepresidencia, es imprescindible partir de los elementos esenciales que enmarcan este estudio. En este contexto, la República del Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, cuyo sistema político se sostiene en la democracia como principio rector de la organización del poder público. De acuerdo con el artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE), la soberanía reside en el pueblo, del cual emanan todas las autoridades, lo que consolida a la democracia como la fuente principal de legitimidad del Estado y de sus instituciones.

Bajo estas consideraciones, resulta necesario desarrollar el concepto de democracia como eje teórico central de la presente investigación, para lo cual es pertinente remitirse a su origen y revisar el sentido etimológico del término. La palabra proviene del griego *demos*, que se traduce como “pueblo”, y *kratos*, que significa “poder” o “gobierno”. Desde una interpretación literal, la democracia hace referencia al “gobierno del pueblo”, esto es, a un sistema en el que la autoridad política se origina y se legitima en la voluntad colectiva de los ciudadanos.

Desde una concepción moderna, Zamorano Farías (2023) la define como “un sistema de gobierno en el que los gobernantes son responsables de sus acciones en el terreno público ante

los ciudadanos, actuando indirectamente a través de la competencia y la cooperación de sus representantes electos” (p. 395). Isaza (2023), retomando la definición clásica de Dahl, señala que la democracia es:

Un sistema ideal en el cual los ciudadanos pueden formular libremente sus preferencias políticas, expresarlas a otros ciudadanos y al gobierno, de manera individual y colectiva, y en el que el gobierno toma en cuenta dichas preferencias por igual y sin discriminación al momento de adoptar decisiones públicas. (p. 75)

Desde la perspectiva de Zamorano Farías (2023), retomando la definición clásica de Luhmann, la democracia no debe entenderse como un simple precepto normativo o técnico-burocrático, sino como un fenómeno propio de la evolución social. En este sentido, sostiene que es “una adquisición evolutiva de la sociedad moderna. De este modo, no se relaciona con soluciones racionales argumentativas, sino con la posibilidad de mantener abiertas las formas de comunicación” (p. 396)

En consecuencia, la democracia no puede entenderse únicamente como el mecanismo a través del cual se eligen autoridades, sino también como un modelo que requiere de condiciones institucionales adecuadas para asegurar el ejercicio efectivo y permanente de la voluntad popular. Desde este enfoque, resulta necesario precisar el contenido y alcance del mecanismo a través del cual dicha soberanía se materializa en el ámbito político: la elección popular.

Así, el concepto de elección popular se refiere al acto mediante el cual el pueblo, en su calidad de titular originario de la soberanía, designa a sus representantes para el ejercicio del poder político. En el marco jurídico de nuestro país se reconoce que el poder del Estado no nace por sí mismo ni por derecho propio de los gobernantes, sino que tiene su origen en la voluntad del pueblo, en cuanto el pueblo es el verdadero titular de la soberanía. Las autoridades no son dueñas del poder, sino depositarias temporales de este.

Ahora bien, la elección popular no constituye un simple procedimiento electoral, sino que implica la existencia de un mandato político conferido directamente por la ciudadanía.

Desde esta perspectiva, este elemento adquiere especial relevancia en el tema de la Presidencia y de la Vicepresidencia de la República, cuyas funciones representan una de las expresiones más altas de la voluntad popular dentro del sistema político ecuatoriano. En concordancia, el artículo 143 de la CRE dispone que ambas dignidades constarán en una misma papeleta electoral y, si obtienen la mayoría de votos válidos, serán designados, lo que refuerza el carácter conjunto, unitario y plenamente democrático de su designación.

Desde una perspectiva periodística, Vivanco (2025) expone las declaraciones de Chavarría en torno a la Vicepresidencia en el Ecuador, destacando que se trata de un cargo de elección popular con una responsabilidad y autoridad política superior a la de ministros u otros cargos de designación, debido a la legitimidad democrática que le otorga el voto ciudadano. Precisamente por esta legitimidad directa, el tratamiento jurídico de quienes ejercen estas funciones exige garantías reforzadas frente a cualquier intervención administrativa que pretenda limitar, suspender o afectar el mandato conferido por el electorado.

Por lo expuesto, resulta claro que el cargo de vicepresidente o vicepresidenta de la República del Ecuador es una función de elección popular, en cuanto representa una dignidad política integrada al modelo democrático y representativo del Estado. Al ser elegida mediante sufragio, la Vicepresidencia adquiere una legitimidad directa otorgada por la ciudadanía, lo que garantiza que el ejercicio de sus funciones responda a la voluntad soberana del pueblo (CRE, 2008, art. 146).

En ese sentido, Mendieta (2025) sostiene que la Vicepresidencia es “la institución que apoya las funciones del presidente y asume la jefatura del Estado en caso de ausencia o incapacidad de este” (p. 142). Vivanco (2025) recoge las declaraciones de Chavarría sobre la figura de la Vicepresidencia en el Ecuador, señalando que esta institución cumple roles claramente identificables dentro del sistema político:

Primero, acrecentar la representación política del presidente, es decir, fortalecer la figura presidencial y su repercusión política. En un sistema democrático representativo, esta

representación se basa en la voluntad general. Segundo, mejorar la gobernanza. Históricamente, se ha pensado que el vicepresidente contribuye a una mejor relación entre el gobierno y los gobernados. Funciona como un apoyo estratégico en la gestión política y administrativa. Tercero, la lealtad, un elemento invisible pero fundamental en la relación entre presidente y vicepresidente. La confianza y el alineamiento político son cruciales para que esta figura desempeñe su papel con eficacia. Sin embargo, en la práctica, estas relaciones suelen estar influenciadas por factores como los intereses políticos.

Desde el ámbito institucional, Guerrero (2024) sostiene que la Vicepresidencia recae en una figura de especial confianza para el presidente, quien puede asignarle funciones de manera discrecional y estratégica, siempre dentro del marco legítimo de la Función Ejecutiva (p. 23).

La posición que ocupa la Vicepresidencia dentro de la distribución del poder ejecutivo, así como la importancia de las funciones que puede ejercer, exige examinar el marco jurídico que regula las atribuciones de la Administración frente a quienes desempeñan cargos constitucionales. En este contexto, resulta especialmente relevante abordar la potestad sancionadora, a fin de precisar los alcances y límites de la actuación administrativa cuando esta incide en el ejercicio de funciones públicas de alta jerarquía institucional.

La potestad sancionadora constituye un eje central, pues permite comprender los límites y alcances de las facultades de la Administración pública en relación con los derechos y funciones constitucionales de quienes ejercen cargos públicos. Zavala (2011) considera que las “potestades públicas administrativas son las dosificadas medidas del poder estatal, asignadas por la Constitución y la ley, a los órganos administrativos que se encuentran sometidos al derecho público administrativo, para el cumplimiento de un interés público” (p. 252).

Pallares (2022) considera que la potestad sancionadora tiene como finalidad:

El mantenimiento del orden jurídico, reprimiendo las conductas que sean contrarias a

dicho orden, por lo que se está ante un poder de carácter represivo, alternativo al sistema de justicia ordinaria, pues se imposibilita que este conozca todas las infracciones que se cometen de escasa gravedad y, por ello, la Administración Pública conoce de las mismas.

Esta potestad tiene como finalidad asegurar que los servidores públicos actúen conforme a los principios rectores enmarcados dentro de la función pública. Isaza Cardozo (2020) sostiene que:

La potestad disciplinaria se sustenta en el poder del Estado para corregir a sus servidores, teniendo en cuenta la necesidad de conservar la dirección de sus actos y ejercer control de las diversas tareas que estos adelantan en cumplimiento de las actividades que les fueron legal y constitucionalmente asignadas. (p. 293)

Para Rosales Córdova (2023) señala que los límites de la potestad sancionadora se basan en principios “dentro de los límites y alcances podríamos incluir al principio de legalidad y reserva de ley, principio de tipicidad, *non bis in idem*, debido proceso y por supuesto la prescripción y caducidad” (p. 11). Estos principios evitan que el poder público actúe de forma arbitraria o desproporcionada.

Para Zavala (2011) en relación con las potestades administrativas considera que “los derechos subjetivos son específicos poderes jurídicos, también, las potestades pueden ser consideradas como una especie de los poderes jurídicos de carácter general”, y concluye que “de todos modos, hay que tener presente que en este campo la terminología no solo de las leyes sino también de la doctrina, es imprecisa y oscilante” (p. 239).

La potestad sancionadora permite a la Función Ejecutiva imponer medidas disciplinarias a los servidores públicos, entre las cuales se encuentra la suspensión de funciones. Esta figura ha sido ampliamente tratada por la doctrina, ya que distintos autores no solo la definen, sino que también formulan observaciones críticas respecto de su aplicación.

Delgado et al. (2024) señalan que sanciones como la suspensión suponen una limitación directa de los derechos políticos, en particular del derecho a elegir y ser elegido, cuya titularidad se origina en la soberanía popular. En tal sentido, advierten que la limitación de estos derechos

mediante mecanismos administrativos genera una controversia jurídica relevante, al afectar garantías constitucionales y convencionales protegidas por el bloque de constitucionalidad (p. 6).

En relación con la suspensión, Carrillo Artilles (2022) considera que “las sanciones administrativas suelen tener una naturaleza similar a las sanciones penales, ya que ambas son expresiones de la potestad punitiva del Estado frente a conductas ilícitas” (p. 139).

Bajo este enfoque, Mendieta (2025) considera que “la imposición de sanciones administrativas sin el adecuado cumplimiento de garantías constitucionales, como el debido proceso, el derecho a la defensa y la presunción de inocencia, puede desencadenar una responsabilidad estatal y la obligación de reparación” (p. 29), lo que obliga a replantear los límites de la potestad sancionadora, especialmente cuando sus efectos inciden sobre funciones constitucionales y la legitimidad democrática.

Las consideraciones expuestas evidencian que el uso de la potestad sancionadora en el ámbito administrativo, especialmente cuando incide sobre funciones constitucionales, constituye un ámbito de debate aún no pacificado en la doctrina. En relación con el problema de investigación propuesto, no existe un criterio unánime, sino dos posturas divergentes sobre el alcance del poder punitivo de la Administración en el Estado constitucional.

Por una parte, existe la postura que sostiene que el Ministerio del Trabajo sí actuó correctamente, en la medida en que la potestad sancionadora administrativa constituye una manifestación legítima del *ius puniendi* estatal y por lo que puede ejercerse incluso frente a autoridades de elección popular con funciones constitucionales, siempre que se respeten principios tales como el debido proceso y legalidad.

Por otro lado, otros doctrinarios sostienen que la sanción impuesta a la vicepresidenta no se ajustó al ordenamiento jurídico, ya que, al tratarse de un cargo de elección popular, el Ministerio del Trabajo carecía de competencia para disponer dicha medida. Desde este enfoque, la actuación administrativa no encontraba sustento en la Constitución, lo que implicó una

afectación a los principios de autonomía, independencia y separación de funciones entre los órganos del poder público.

Postura que sostiene la legitimidad amplia de la potestad sancionadora administrativa

Una primera línea doctrinal sostiene que la suspensión de un alto cargo del Estado, como la vicepresidenta de la República, por parte del Ministerio del Trabajo puede encuadrarse dentro del ejercicio legítimo de la potestad sancionadora administrativa. Bajo este enfoque, el hecho de que una autoridad ejerza funciones constitucionales no implica, por sí solo, una situación de inmunidad frente al control disciplinario, siempre que la sanción se imponga por el órgano competente y con observancia de los principios que regulan el derecho administrativo sancionador.

En esta línea, Jaramillo y Bermejo (2019) sostienen que la actuación del Ministerio del Trabajo resulta jurídicamente correcta, en palabras de los autores:

Los funcionarios públicos elegidos mediante voto popular no deberían gozar de fuero disciplinario, puesto que, al ser su nombramiento una expresión de la forma más pura de democracia, estos deben de conservar un comportamiento acorde a la dignidad del cargo y al respeto de sus representados y para que esta iniciativa sea materializada en la realidad, resulta necesario que exista una presión disciplinaria que corrija la conducta antijurídica de estos empleados estatales. (p. 96)

En el proceso constitucional analizado también se presentó un *amicus curiae* en el que se afirma que la imposición de sanciones administrativas, cuando se desarrolla conforme a un procedimiento previamente reglado y con pleno respeto al debido proceso, no constituye, en sí misma, una vulneración de derechos fundamentales. En esa línea, Guevara Páez (2024) argumenta que “la imposición de sanciones administrativas conforme a un procedimiento reglado no constituye, en sí misma, una vulneración al derecho al trabajo digno”, en tanto la Corte Constitucional y la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos han

reconocido que el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa no implica necesariamente una afectación a la dignidad humana, siempre que se garantice el acceso a mecanismos adecuados de impugnación. No obstante, este enfoque se concentra en los aspectos formales de la sanción y deja de lado un examen específico sobre la asignación constitucional de competencias.

Desde el plano normativo, esta postura se apoya en el Acuerdo Ministerial MDT-2024-175, emitido el 11 de septiembre de 2024, mediante el cual se establecieron procedimientos especiales para la sustanciación de sumarios administrativos. Este instrumento reafirma la competencia del Ministerio del Trabajo para instruir procesos disciplinarios respecto de servidores públicos que no se encuentran amparados por la carrera administrativa. No obstante, su aplicación a autoridades que ejercen funciones constitucionales ha suscitado un debate doctrinario relevante, especialmente en torno a los límites de la potestad reglamentaria frente al principio de reserva de ley.

Quienes sostienen esta postura afirman que la potestad sancionadora administrativa es legítima, en la medida en que todo servidor público está sujeto al ordenamiento jurídico. De esta manera, el ejercicio de funciones constitucionales no excluye la posibilidad de imponer sanciones disciplinarias, siempre que se respeten los principios de legalidad, tipicidad, debido proceso y proporcionalidad. Desde este enfoque, la amplitud del poder sancionador contribuye a la rendición de cuentas y al fortalecimiento del Estado de derecho.

En relación con la aplicación de sanciones a autoridades de elección popular, Arguello Heredia y Del Salto Pazmiño (2025) sostienen que “el análisis de la normativa y de casos concretos muestra claramente que la remoción de autoridades electas se concibe doctrinariamente como una expresión genuina de la participación ciudadana y del control político” (p. 1267).

Por su parte, Ricaurte Freire (2024) se muestra favorable a la sanción impuesta a la vicepresidenta, al sostener que “El Ejecutivo es un solo cuerpo, siendo el presidente la cabeza, y sus ministerios y secretarías, sus extremidades. La vicepresidencia (...) es parte de este cuerpo

y está por debajo de la cabeza” (p. 3). Desde esta perspectiva, el autor considera jurídicamente procedente que la vicepresidenta sea sometida a la competencia administrativa disciplinaria, en la medida en que el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa se mantiene dentro de la estructura jerárquica del poder ejecutivo. En esa línea, afirma que:

“El ministro sigue siendo delegado del presidente. En cuanto a su calidad, son subalternos del presidente, pero en cuanto ejercen las funciones entregadas por el primer mandatario, simplemente se convierten en un brazo del aparato central, sin que se pierda el significado de ser el líder de la Función Ejecutiva quien, indirectamente, lo está haciendo”. (p. 3)

Así, el hecho de que la potestad disciplinaria sea ejercida a través de un ministro no implica una ruptura de la jerarquía, pues, como sostiene el autor, “Mientras el presidente siga siendo su superior, tendrá potestad para sancionarlo administrativamente”.

Ricaurte Freire (2024) sostiene que la sanción a la vicepresidenta corresponde al ámbito disciplinario y no a la competencia de la Asamblea Nacional, al tratarse de un asunto interno de la Función Ejecutiva. Bajo estas consideraciones, afirma que “La vicepresidenta cometió una falta disciplinaria, no un genocidio”, por lo que considera que “los asuntos internos de cada función deben ser tratados por cada una de dichas funciones” (pp. 5–6).

Postura de la protección reforzada de los cargos de elección popular

Una segunda línea doctrinaria plantea que las autoridades de elección popular cuentan con una protección constitucional reforzada, en tanto no solo ejercen funciones públicas, sino que además representan de manera directa la voluntad del pueblo. Desde esta óptica, la aplicación de regímenes disciplinarios pensados para servidores de carrera a cargos electos resulta incompatible con el orden constitucional, por lo que la intervención del Ministerio del Trabajo en la imposición de sanciones a estas autoridades se considera jurídicamente improcedente.

En esta línea, Isaza Cardozo (2020) señala que ello implica “una restricción a los derechos del elegido, en la medida en que la destitución constituye una sanción derivada del incumplimiento de los principios de la función pública y de la recta actuación de la Administración del Estado” (p. 302). Si bien su análisis no se circunscribe exclusivamente al contexto ecuatoriano, sus aportes resultan relevantes para comprender la dimensión constitucional de este tipo de sanciones.

En lo que respecta al caso específico de la vicepresidenta Verónica Abad, Ruales et al. (2025) sostienen que “los fundamentos teóricos y jurídicos utilizados para su suspensión del cargo resultaron improcedentes, ya que la competencia para decidir dicha suspensión correspondía a la Asamblea Nacional, conforme a lo establecido en la Constitución” (p. 122).

De igual forma, Cedeño Santana et al. (2025) desarrollan una crítica estructural al régimen de destitución de autoridades electas, al señalar que:

La destitución de un funcionario electo por la voluntad popular para cumplir un periodo determinado en la Constitución ecuatoriana, no solo atenta contra los derechos políticos y de participación de los ciudadanos y del dignatario elegido por voto popular, sino que lesiona la estructura orgánica del Estado que reconoce diferentes tipos de control, diferenciando el control de la gestión pública, a cargo de la Contraloría General del Estado, del control político a cargo de los ciudadanos, de los organismos electorales, Asamblea Nacional. (p. 712)

Desde una perspectiva enfocada en la normativa constitucional, Calderón-Cajamarca (2025) advierte que:

La naturaleza jurídica de los servidores públicos que acceden a sus funciones por elección popular exige un tratamiento diferenciado y especial en la interpretación y aplicación del régimen normativo. Tanto la Constitución ecuatoriana como la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP) establecen un marco general que, si bien unifica el concepto de servidor público, no puede ser entendido de manera absoluta ni aplicada

de forma homogénea. (p. 77)

Por su parte, Mendieta (2025) señala que “la destitución de un dignatario del Poder Ejecutivo involucra derechos constitucionales esenciales, cuyo incumplimiento compromete no solo la legitimidad del procedimiento, sino también la confianza ciudadana en las instituciones” (p. 29). De ello se desprende que el respeto a los derechos fundamentales no solo protege al funcionario afectado, sino que también garantiza la estabilidad y transparencia del sistema democrático. Mediante esta reflexión se evidencia que la vulneración de derechos en procesos administrativos contra dignatarios electos debilita la legitimidad institucional y la confianza de la sociedad ecuatoriana en el Estado de derecho.

Finalmente, en relación con el caso de la Dra. Verónica Abad, autores como Erazo et al. (2025) sostienen que:

La suspensión de Verónica Abad vulneró dos derechos constitucionales fundamentales: el derecho al debido proceso, en la medida en que el Ministerio de Trabajo actuó fuera del ámbito de sus competencias y no permitió que el caso fuera conocido por la Asamblea Nacional, conforme lo establece la Constitución, así como el principio de legalidad y de separación de poderes, al no observarse el procedimiento constitucional previsto para declarar el abandono del cargo (p. 121).

En conjunto, los planteamientos doctrinales revisados evidencian la existencia de un debate relevante en torno a los límites del ejercicio de la potestad sancionadora administrativa cuando esta recae sobre autoridades electas por voto popular. Un sector de la doctrina sostiene que las competencias para suspender o destituir a dignatarios con funciones constitucionales deben ser interpretadas de manera estricta, con el fin de preservar tanto la separación de funciones como el equilibrio institucional; mientras que otros autores defienden una interpretación más amplia de la potestad disciplinaria como mecanismo de rendición de cuentas.

No obstante, la revisión de las fuentes doctrinarias, normativas y académicas permite advertir que el debate en torno a la suspensión de la Vicepresidencia del Ecuador en el año 2024

ha sido abordado, en su mayoría, desde enfoques políticos, mediáticos o centrados en la corrección procedimental de la sanción, sin desarrollar un análisis jurídico sistemático sobre los alcances de la potestad sancionadora administrativa en el marco de la distribución constitucional de competencias. Este vacío teórico y metodológico justifica la presente investigación, cuyo aporte consiste en ofrecer una lectura estrictamente jurídica, sustentada en la supremacía constitucional y en el diseño competencial previsto en la Constitución de 2008, a fin de determinar si la actuación administrativa del Ministerio del Trabajo respetó o vulneró el equilibrio de funciones del Estado.

5. MATERIALES Y MÉTODOS

El diseño de la investigación corresponde a un diseño no experimental, de carácter documental, ya que no se manipulan variables, sino que se analiza un fenómeno jurídico existente: el uso de la potestad sancionadora administrativa frente a los límites que impone la Constitución. Este diseño permitió revisar de manera ordenada las fuentes normativas, jurisprudenciales y doctrinarias, así como otras investigaciones relacionadas y aplicables al proceso que culminó con la suspensión de la Vicepresidenta del país por resolución del Ministerio del Trabajo en el año 2024, con el fin de determinar si dicha actuación se ajustó o no a los principios constitucionales.

El enfoque adoptado es cualitativo, pues el estudio se orienta al análisis y entendimiento de los hechos y normas jurídicas dentro de su contexto constitucional. Este tipo de enfoque se centra en el análisis profundo de textos legales, sentencias y fundamentos teóricos e investigaciones de terceros, los cuales no pueden ser medidos en términos cuantitativos. De esta manera, se buscó interpretar los argumentos jurídicos que sustentaron la potestad sancionadora y su confrontación con los principios de legalidad, proporcionalidad, democracia y la vulneración del debido proceso en relación con la suspensión de dignatarios de elección popular.

En cuanto al nivel de profundidad, la investigación se sitúa en un nivel descriptivo, dado que se describen los elementos que conforman el problema jurídico y se analizan las

implicaciones de la actuación administrativa del Ministerio del Trabajo. Este nivel permitió no solo exponer los hechos y normas aplicables, sino también examinar críticamente los fundamentos doctrinarios y jurisprudenciales que delimitan la potestad sancionadora dentro del marco del ordenamiento constitucional de derechos y justicia. Este nivel de profundidad se adopta porque, en el estado del arte, se identificaron diversas investigaciones previas que ya abordaron el tema desde un nivel exploratorio, estableciendo los antecedentes conceptuales y normativos generales sobre la potestad sancionadora.

Los métodos utilizados en esta investigación fueron seleccionados de acuerdo con el tema y los objetivos planteados, con el fin de asegurar su pertinencia. En este sentido, se optó por el método analítico, que permitió examinar de manera detallada los elementos centrales del problema de estudio, como la potestad sancionadora administrativa, la distribución de competencias y los principios constitucionales aplicables. Este enfoque facilitó una comprensión más precisa del marco jurídico que rodea la suspensión de la vicepresidenta de la República.

Dentro de los métodos propios de la investigación jurídica, se empleó el método jurídico hermenéutico, que permitió interpretar las normas aplicables en su contexto constitucional para determinar su alcance frente a los hechos analizados. A partir de este enfoque se examinaron las disposiciones de la Constitución, la LOSEP y demás normas relacionadas con la potestad sancionadora administrativa, contrastando la actuación de la administración con principios como legalidad, competencia, separación de funciones y debido proceso. De manera complementaria, para el examen del acto administrativo se adoptó un análisis estructural orientado al control de legalidad de las decisiones administrativas.

En cuanto a las técnicas de investigación utilizadas, se recurrió principalmente a la revisión y análisis de fuentes documentales, lo que permitió examinar el acto administrativo objeto de estudio, la normativa vigente, así como los aportes de autores nacionales y extranjeros y diversos artículos científicos relevantes. Para complementar el análisis documental, se empleó la entrevista estructurada, a fin de obtener información de carácter cualitativo que

enriqueciera el análisis jurisprudencial sobre los derechos en tensión. Para ello, se elaboró previamente un cuestionario con preguntas abiertas. Los criterios recogidos contribuyeron a fortalecer el examen doctrinal y jurisprudencial, en particular en lo referente al alcance y a los límites de la distribución de competencias entre las funciones del poder público.

El cuestionario, compuesto por preguntas abiertas, fue elaborado para aportar insumos al tercer objetivo específico de la investigación. La selección de expertos se realizó mediante un muestreo no probabilístico intencional, escogiendo a abogados expertos en derecho administrativo y constitucional, así como a un juez especializado en derecho penal, cuyo criterio resulta relevante porque la potestad sancionadora administrativa forma parte del *ius puniendi* del Estado.

Los entrevistados fueron:

- Dr. Mauro Armendáriz, abogado especializado en derecho administrativo y constitucional.
- Dr. Niederman Chandi Maldonado, juez de la Unidad de Garantías Penales con sede en el cantón Ibarra.
- Dr. José Mauricio Ricaurte, abogado especialista en derecho administrativo y derecho constitucional; *amicus curiae* dentro de la acción de protección de la Dra. Verónica Abad.

La selección de los entrevistados respondió a la necesidad de contar con aportes especializados y complementarios para el desarrollo de la presente investigación. El Dr. Mauro Armendáriz fue considerado por su reconocida trayectoria en derecho administrativo y constitucional. Por su parte, el Dr. Niederman Chandi Maldonado, en su calidad de juez de la Unidad Judicial de Garantías Penales con sede en el cantón Ibarra, aportó una visión jurisdiccional relevante, especialmente al sostener que la potestad sancionadora en el derecho administrativo tiene una clara influencia del derecho penal, en la medida en que comparte principios y garantías propias del *ius puniendi* estatal. Finalmente, la participación del Dr. José Mauricio Ricaurte resultó especialmente valiosa al haber intervenido en el proceso en calidad

de *amicus curiae*, lo que le permitió ofrecer una perspectiva directa y crítica sobre el caso de estudio.

El instrumento aplicado consistió en un cuestionario estructurado. El mismo fue diseñado para recoger criterios comparables entre los profesionales. Las preguntas se formularon a partir de los ejes centrales del estudio y buscaban identificar cómo se interpreta y valora la actuación institucional en torno a la suspensión de la Vicepresidencia, así como los criterios relacionados con la distribución constitucional de competencias.

Para organizar y examinar la información obtenida en las entrevistas, se elaboraron matrices digitales de las respuestas y un análisis comparativo, el cual permitió identificar los elementos más relevantes de cada respuesta y comparar coincidencias, divergencias y patrones interpretativos. Cada matriz integró los aspectos esenciales expresados por los entrevistados y un análisis elaborado por los investigadores, lo que permitió una valoración integral y coherente con los objetivos del estudio.

6. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

6.1. RESULTADOS

Este apartado se presentan los resultados que se encontró al aplicar los métodos y técnicas, particularmente la revisión y el análisis documental de la resolución de suspensión, del marco constitucional vigente y de la normativa administrativa relacionada con la distribución de competencias, así como las entrevistas estructuradas realizadas a especialistas en Derecho Constitucional y Administrativo.

El análisis de la información se organizó en función de los objetivos específicos del proyecto, a fin de presentar los hallazgos de manera clara y ordenada respecto a la legalidad, competencia y efectos institucionales de la suspensión de la Vicepresidencia en 2024.

6.1.1. EL MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL QUE REGULA LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LAS FUNCIONES DEL ESTADO ECUATORIANO

A partir de la revisión del marco normativo vigente, se obtuvo la siguiente información jurídica relevante para el análisis, relativa a la distribución de competencias entre las funciones del Estado y al ejercicio de las potestades públicas conforme a los principios constitucionales que rigen la actuación de las instituciones estatales.

Naturaleza jurídica de la Vicepresidencia y su diferencia frente al servicio público

En primer lugar, se constató que la Vicepresidencia de la República ostenta la calidad de dignidad constitucional derivada del sufragio popular. La Constitución dispone que “las candidaturas a la Presidencia y a la Vicepresidencia de la República constarán en la misma papeleta” y que ambas autoridades “serán elegidas por mayoría absoluta de votos válidos” (CRE, art. 143). Este origen democrático ubica a la Vicepresidencia dentro de un estatuto jurídico distinto del servicio público ordinario.

La naturaleza constitucional de la Vicepresidencia se refuerza con lo dispuesto en el artículo 149 de la Constitución, que establece que “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” (CRE, art. 149). Esta disposición confirma que la Vicepresidencia comparte el mismo estatuto jurídico constitucional que la Presidencia, lo que impide asimilar su régimen jurídico al régimen disciplinario propio de los servidores públicos ordinarios.

De manera concordante, el texto constitucional establece que “la Función Ejecutiva está integrada por la Presidencia y la Vicepresidencia de la República [...] en el ámbito de su competencia, las atribuciones de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales” (CRE, art. 141). Esta norma evidencia que la Vicepresidencia no constituye

solo un cargo administrativo común, sino una institución situada en el núcleo de la función ejecutiva.

Esta naturaleza diferenciada se refuerza en la Ley Orgánica del Servicio Público. Esta dispone que se excluye del sistema de la carrera administrativa a “las o los dignatarios elegidos por votación popular” (art. 83), estableciendo una distinción normativa clara entre estas autoridades y los servidores sujetos al régimen ordinario del servicio público. Asimismo, establece que una característica del servicio público es que “el ingreso al servicio público se realizará mediante concurso de méritos y oposición” (art. 5, literal h). Este mecanismo corresponde a quienes acceden a la función estatal por la vía administrativa, mientras que las dignidades de elección popular acceden al cargo a través del proceso electoral. De este modo, el marco normativo evidencia que las autoridades de elección popular, incluida la Vicepresidencia, no se encuentran sometidas al régimen laboral ordinario previsto en el Código del Trabajo ni al sistema disciplinario común de la Ley Orgánica del Servicio Público, sino a un estatuto constitucional diferenciado.

Límites constitucionales a la potestad administrativa

En relación con las competencias de la Función Ejecutiva, el análisis permitió identificar que el ejercicio de la potestad pública se encuentra condicionado por el principio de competencia expresa. La Constitución establece de manera categórica que las autoridades públicas solo pueden actuar dentro del marco de atribuciones previamente conferidas por el ordenamiento jurídico “las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley” (CRE, art. 226). Esta disposición configura el límite de toda actuación administrativa, al impedir que los órganos de la Función Ejecutiva amplíen, por vía reglamentaria o interpretativa, el alcance de sus atribuciones.

En concordancia con este límite general, la Constitución define las atribuciones de los

ministros de Estado al disponer que a ellos les corresponde “ejercer la rectoría de las políticas públicas de su área y expedir los acuerdos y resoluciones administrativas necesarios para su gestión” (CRE, art. 154, numeral 1). Esta norma constitucional establece que la potestad ministerial es funcional y sectorial, pero no ilimitada, y que su ejercicio debe respetar los ámbitos competenciales reservados a otros órganos del Estado.

A estos límites se suman los principios que rigen el ejercicio del poder sancionador, los cuales se desprenden directamente del texto constitucional. La Carta Fundamental dispone que el ejercicio de los derechos se rige por los principios de legalidad, seguridad jurídica y responsabilidad (CRE, art. 11), lo que implica que ninguna sanción administrativa puede imponerse sin una habilitación normativa expresa y sin sujeción estricta al debido proceso. En consecuencia, la potestad sancionadora no constituye una facultad discrecional, sino una competencia reglada por la Constitución y la ley.

Desde una perspectiva infra constitucional, el Acuerdo Ministerial MDT-2024-175 recoge de manera expresa estos límites, conforme a lo establecido en su artículo 54:

El Ministerio del Trabajo tramitará los sumarios administrativos contra las servidoras y servidores públicos excluidos de la carrera del servicio público, siempre que las infracciones se encuadren dentro del ámbito de la Ley Orgánica del Servicio Público y no exista atribución expresa conferida a otro órgano del Estado. (Ministerio del Trabajo, 2024)

Esta disposición evidencia que la propia normativa administrativa reconoce la imposibilidad de desplazar competencias constitucionales, al condicionar la actuación del Ministerio del Trabajo a la inexistencia de atribuciones expresamente asignadas a otros órganos del Estado.

En consecuencia, del análisis conjunto de la Constitución y de la normativa administrativa se obtuvo como resultado que la potestad administrativa y sancionadora de los ministerios de Estado se encuentra jurídicamente limitada por tres ejes fundamentales: (i) el

principio de competencia expresa; (ii) la jerarquía normativa; y (iii) la distribución constitucional de funciones. Estos límites impiden que, mediante actos administrativos de rango infra legal, se creen o amplíen causales de suspensión, cesación o inhabilitación aplicables a autoridades cuya responsabilidad se encuentra regulada por un estatuto constitucional diferenciado.

Alcance de las competencias del Ministerio del Trabajo

En el plano legal, la Ley Orgánica del Servicio Público atribuye al Ministerio del Trabajo competencias disciplinarias respecto de los servidores públicos sujetos al régimen administrativo ordinario, al disponer que podrá solicitar la remoción de quienes se encuentren legalmente impedidos de ejercer el cargo, siempre que se garantice la defensa y el debido proceso (LOSEP, art. 11). Esta facultad confirma que la potestad sancionadora del Ministerio se proyecta exclusivamente sobre el ámbito del servicio público común.

Asimismo, la Ley Orgánica del Servicio Público establece que corresponde al Ministerio del Trabajo sustanciar los sumarios administrativos respecto de los servidores públicos sujetos a este régimen, de conformidad con lo previsto en el artículo 44 de la LOSEP. Esta disposición confirma que el Ministerio ejerce funciones de control disciplinario dentro del ámbito del servicio público administrativo, mediante la tramitación de procedimientos destinados a determinar la existencia de infracciones y la eventual imposición de sanciones, siempre con observancia de las garantías del debido proceso.

Este marco legal se sustenta, además, en la habilitación constitucional prevista en el artículo 154, numeral 1, de la Constitución, que dispone que a las ministras y ministros de Estado les corresponde “ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo y expedir los acuerdos y resoluciones administrativas que requiera su gestión” (CRE, art. 154.1). Esta disposición constituye la base constitucional de la actuación del Ministerio del Trabajo, pero al mismo tiempo delimita su ejercicio al ámbito de la gestión administrativa, sin extenderlo al control político o disciplinario de las autoridades de elección popular.

De manera complementaria, el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE), reconoce a los ministros de Estado la competencia para despachar los asuntos inherentes a sus respectivas carteras en su artículo 17 y ejercer la rectoría sectorial en la formulación e implementación de políticas públicas art. 17.1. Estas disposiciones consolidan la idea de que el Ministerio del Trabajo ejerce amplias competencias en materia laboral y administrativa, pero dentro de límites materiales precisos.

Distribución constitucional de competencias en el control de la Vicepresidencia

Del análisis constitucional se obtuvo como resultado que la responsabilidad jurídica y política de la Vicepresidencia de la República no se encuentra atribuida a la administración pública, sino que ha sido reservada de manera expresa a órganos de naturaleza constitucional, en particular a la Asamblea Nacional, dentro del sistema de frenos y contrapesos.

En materia de garantías procesales, la Constitución dispone que “en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso” (CRE, art. 76). A ello se suma la exigencia de que toda persona sea juzgada por una autoridad competente, independiente e imparcial, pues nadie puede ser sometido a “tribunales de excepción o por comisiones especiales creadas para el efecto” (CRE, art. 76, núm. 7, lit. k). Estas disposiciones adquieren especial relevancia cuando se trata de autoridades con funciones constitucionales, ya que refuerzan la prohibición de trasladar su juzgamiento a instancias administrativas.

El régimen específico de responsabilidad de la Vicepresidencia se encuentra expresamente regulado en la Constitución. El artículo 129 establece lo siguiente:

La Asamblea Nacional podrá proceder al enjuiciamiento político de la presidenta o presidente, o de la vicepresidenta o vicepresidente de la República, a solicitud de al menos una tercera parte de sus miembros, por delitos contra la seguridad del Estado; por delitos de concusión, cohecho, peculado o enriquecimiento ilícito; y por delitos de

genocidio, tortura, desaparición forzada de personas, secuestro u homicidio por razones políticas o de conciencia. (CRE, art. 129)

Asimismo, la Carta Fundamental dispone que la Asamblea Nacional podrá destituir a la presidenta o presidente de la República en los supuestos constitucionalmente previstos, mediante resolución motivada y, cuando corresponda, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional (CRE, art. 130). Estas disposiciones configuran un sistema constitucional cerrado de responsabilidad, que no admite la intervención de órganos administrativos en la determinación de sanciones que afecten el ejercicio de funciones constitucionales.

A partir de estas normas, se identificó como resultado central que la Vicepresidencia de la República se encuentra sujeta a un régimen de control político-constitucional, y no a un régimen disciplinario administrativo. En consecuencia, cualquier intento de trasladar su responsabilidad a procedimientos propios de la administración pública desnaturaliza el diseño constitucional de competencias y compromete de manera directa los principios de separación de funciones y seguridad jurídica.

6.1.2. ANÁLISIS JURÍDICO DE LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA MDT-SSCRSSP-DRSASP-SA-2024-001 (0868)

En el desarrollo del segundo objetivo de la investigación se identifica como objeto de estudio la Resolución MDT-SSCRSSP-DRSASP-SA-2024-001 (0868), a través de la cual se adoptó una medida administrativa que incide directamente en el ejercicio de una dignidad de elección popular.

Para el análisis de dicho acto, se toma como referencia el enfoque de control constitucional desarrollado por la Corte Constitucional del Ecuador, particularmente mediante la aplicación del juicio de proporcionalidad como método interpretativo estructurado en las fases de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.

TABLA 1

Análisis jurídico de resolución administrativa MDT-SSCRSSP-DRSASP-SA-2024-001(0868)

<i>FICHA DE ANÁLISIS JURÍDICO DE RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA</i>	
<i>IDENTIFICACIÓN DEL ACTO</i>	
<i>Tipo de acto</i>	Resolución administrativa sancionadora
<i>Órgano emisor</i>	Ministerio del Trabajo
<i>Número de resolución</i>	MDT-SSCRSSP-DRSASP-SA-2024-001(0868)
<i>Fecha de emisión</i>	16 de septiembre de 2024
<i>Persona o autoridad afectada</i>	Dra. Verónica Abad Rojas, en calidad de vicepresidenta de la República
<i>Objeto del acto</i>	Disponer la suspensión de la vicepresidenta por incumplimiento de obligaciones derivadas de la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP), particularmente por una presunta inasistencia o incumplimiento de funciones.
<i>ANTECEDENTES</i>	
<i>Hechos que motivan la intervención administrativa</i>	<ol style="list-style-type: none">1. Quejas internas e informes que señalaban incumplimiento de funciones asignadas a la vicepresidenta.2. Interpretación del Ministerio del Trabajo de que la vicepresidenta estaría sujeta a la LOSEP como autoridad pública.

<i>Actuaciones previas en el expediente</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Elaboración de informes por parte de áreas técnicas del Ministerio. 2. Revisión de presuntas faltas administrativas. 3. Inicio de un procedimiento administrativo disciplinario.
<i>Solicitudes, informes o denuncias involucradas</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Informes internos del Ministerio del Trabajo. 2. Comunicaciones remitidas desde Presidencia o instancias vinculadas con el ejercicio de funciones de la vicepresidenta.
<i>Cronología de hechos relevantes</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Asignación de funciones a la Vicepresidenta por parte del presidente. 2. Ocurrencia de presunto incumplimiento de dichas funciones. 3. Apertura de un procedimiento administrativo en el Ministerio del Trabajo. 4. Emisión de la resolución que dispone la suspensión. 5. Reacciones institucionales, pronunciamientos jurídicos y controversia constitucional.
<i>NORMATIVA APLICABLE</i>	
<i>Normas constitucionales</i>	
<i>Arts. 76 CRE</i>	<p>Garantiza el debido proceso. En este caso, se aplica para demostrar que ninguna sanción puede imponerse sin juez competente, lo cual se vulnera cuando una autoridad administrativa asume competencias reservadas a órganos constitucionales.</p>

	<ul style="list-style-type: none"> • Cumplimiento de la ley y a los derechos. • Legalidad y tipicidad (no hay sanción sin norma previa). • Juez competente e imparcial. • Proporcionalidad entre infracción y sanción. • Derecho pleno a la defensa y a impugnar decisiones
<p><i>Arts. 76 Numeral 7 CRE</i></p>	<p>El derecho a la defensa constituye una garantía fundamental del debido proceso, ya que permite a las personas conocer las acusaciones en su contra, presentar argumentos y pruebas, y controvertir las decisiones de la autoridad. En el marco de la presente investigación, resultan especialmente relevantes los siguientes literales del artículo 76 numeral 7 de la Constitución:</p> <p>a) Derecho a la defensa. h) Derecho a presentar y contradecir pruebas. k) Ser juzgado por una autoridad competente. l) Motivación de la resolución.</p>
<p><i>Arts. 147–149 CRE</i></p>	<p>Estos artículos regulan el régimen constitucional del presidente y vicepresidente, estableciendo que se trata de dignidades de elección popular con un estatuto jurídico propio. Su relevancia radica en que excluyen a estas autoridades del régimen administrativo ordinario, lo que impide que sean tratadas como simples servidores públicos sujetos a la LOSEP.</p>
<p><i>Art. 233 CRE</i></p>	<p>Dispone la responsabilidad de los servidores públicos, pero debe interpretarse de manera sistemática: aunque las autoridades son responsables por sus actos, la forma de exigir esa responsabilidad</p>

	<p>varía según su naturaleza jurídica. En el caso de dignidades constitucionales, dicha responsabilidad se canaliza por mecanismos políticos y constitucionales, no disciplinarios administrativos.</p>
Art. 229 CRE	<p>Regula el régimen de la Función Ejecutiva y distingue entre autoridades políticas y servidores públicos. Su importancia radica en que la Vicepresidencia forma parte de la estructura política del Estado, no del aparato administrativo ordinario.</p>
Arts. 424–425 CRE	<p>Establecen la jerarquía normativa. Son relevantes porque impiden que una resolución administrativa o un acuerdo ministerial modifique o contradiga el régimen constitucional de responsabilidad de una dignidad electa.</p>
Normas legales	
CÓDIGO ORGÁNICO ADMINISTRATIVO (COA)	<p>Regula la validez del acto administrativo: competencia, motivación y procedimiento. Es fundamental porque permite evaluar si la resolución cumple los requisitos estructurales de legalidad.</p> <p>Se encuentran principios como: Jerarquía (art. 6): Permite organizar la Administración pública y establecer relaciones de dirección y control entre sus órganos.</p>

	<p>Juridicidad (art. 14): Garantiza que toda actuación administrativa se realice conforme a la Constitución y la ley.</p> <p>Seguridad jurídica y confianza legítima (art. 22): Asegura estabilidad y previsibilidad en las decisiones del Estado.</p> <p>Proporcionalidad (art. 16): Exige que las decisiones administrativas sean adecuadas y no excesivas frente a los derechos de las personas.</p>
<p><i>LEY ORGANICA DE SERVICIO PUBLICO, LOSEP (LOSEP)</i></p>	<p>Establece el régimen disciplinario del servicio público. Su aplicación es controvertida porque no está diseñada para regular dignidades de elección popular, lo que hace jurídicamente improcedente su uso contra la vicepresidenta.</p>
<p><i>ESTATUTO DEL RÉGIMEN JURÍDICO Y ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA</i></p>	<p>Define la estructura del Ejecutivo y las atribuciones de los ministerios. Sirve para demostrar que el Ministerio del Trabajo ejerce competencias administrativas sectoriales, no potestades de control constitucional.</p>
<p><i>LEY ORGÁNICA DE GARANTÍAS JURISDICCIONALE</i></p>	<p>Garantiza el control judicial de los actos administrativos. Es relevante porque evidencia que una resolución como esta es</p>

<i>S Y CONTROL CONSTITUCIONAL (LOGJCC)</i>	susceptible de control constitucional por vulneración de derechos y competencias.
---	---

COMPETENCIA DEL ÓRGANO EMISOR

<i>Competencia material ¿La ley asigna expresamente esta facultad al Ministerio?</i>	<p>La Constitución no otorga al Ministerio del Trabajo facultad para sancionar a la vicepresidenta. Las atribuciones disciplinarias del Ministerio se limitan a servidores sujetos a la LOSEP.</p> <p>La vicepresidenta, al ser dignidad de elección popular, se rige por un estatuto constitucional propio. La aplicación de la LOSEP constituye una extensión indebida de competencias, vulnerando el principio de legalidad y generando un vicio de incompetencia material.</p>
<i>Competencia funcional ¿El nivel del funcionario que firma la resolución tiene atribuciones para emitir el acto?</i>	<p>La ministra del Trabajo tiene competencia para sancionar a servidores administrativos, pero no para sancionar a autoridades constitucionales.</p> <p>La Vicepresidencia solo puede ser controlada mediante mecanismos constitucionales como el juicio político o la declaratoria de abandono del cargo.</p> <p>La resolución invade competencias de la Asamblea Nacional, configurando una extralimitación funcional.</p>

MOTIVACIÓN DEL ACTO	
<p>Competencia material</p> <p><i>¿La ley asigna expresamente esta facultad al Ministerio?</i></p>	<p>La resolución se apoya en la LOSEP, pero no justifica jurídicamente por qué esta ley sería aplicable a una dignidad de elección popular.</p> <p>La motivación no puede limitarse a citar normas; debe explicar su pertinencia. Al omitir esta justificación, el acto incurre en motivación aparente, lo que vulnera el principio de legalidad administrativa.</p>
<p>Competencia funcional</p> <p><i>¿El nivel del funcionario que firma la resolución tiene atribuciones para emitir el acto?</i></p>	<p>La resolución no desarrolla la habilitación normativa que permita a la ministra sancionar a la vicepresidenta. La ausencia de fundamentación sobre la competencia viola el deber de motivación previsto en el COA, convirtiendo la decisión en un acto carente de sustento jurídico suficiente.</p>
<p>Competencia temporal</p> <p><i>¿La autoridad ejerció su competencia dentro de los plazos legales?</i></p>	<p>Aunque el procedimiento se desarrolló formalmente dentro de los plazos establecidos, la motivación resulta inconsistente, ya que la autoridad carece de competencia originaria para sancionar al Vicepresidente. En consecuencia, el análisis de la competencia temporal carece de eficacia jurídica.</p>

IMPACTO CONSTITUCIONAL DEL ACTO

Impacto constitucional

La intervención administrativa sobre una dignidad electa compromete la separación de funciones, debilita los frenos y contrapesos y afecta la seguridad jurídica, al introducir un mecanismo sancionador no previsto constitucionalmente.

EFFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Efectos jurídicos del acto

En atención a los vicios de competencia y motivación identificados, la resolución analizada carece de eficacia jurídica plena, al haber sido emitida por una autoridad que excedió el ámbito de sus atribuciones y sin una debida fundamentación fáctica y jurídica.

En consecuencia, el acto administrativo resulta susceptible de impugnación, ya sea a través de una acción de protección, por la vulneración de derechos constitucionales, o mediante una acción de nulidad, conforme al régimen de control de legalidad de los actos administrativos.

Su ejecución no solo compromete el principio de seguridad jurídica, sino que además genera una incertidumbre institucional respecto de los límites de la potestad sancionadora administrativa, particularmente cuando esta incide sobre autoridades que ejercen funciones constitucionales.

VALORACIÓN JURÍDICA INTEGRAL

Síntesis final

El acto desborda los límites constitucionales de la potestad sancionadora al aplicar indebidamente la LOSEP a una autoridad electa. Evidencia una interpretación expansiva e incompatible con la distribución constitucional de funciones y con los principios de legalidad, jerarquía normativa y separación de poderes.

Nota: Esta tabla presenta un análisis a la Resolución MDT-SSCRSSP-DRSASP-SA-2024-001(0868)

6.1.3. EFECTOS JURÍDICOS Y CONSTITUCIONALES DE LA SUSPENSIÓN EN EL EJERCICIO DE LA VICEPRESIDENCIA

Este apartado desarrolla los resultados correspondientes al tercer objetivo específico de la investigación, orientado a examinar los efectos jurídicos y constitucionales derivados de la suspensión de la vicepresidenta de la República, con énfasis en su impacto sobre el régimen de competencias institucionales y la protección de los derechos fundamentales.

Los resultados se obtuvieron a partir de tres entrevistas estructuradas realizadas a especialistas en Derecho Constitucional y Administrativo, cuyas respuestas constituyen un insumo central para el análisis de esta investigación.

La información recopilada fue posteriormente sistematizada mediante una matriz de análisis y organizada en cuadros comparativos, lo que permitió identificar los criterios jurídicos más relevantes para la interpretación del caso.

TABLA 2

Alcances jurídicos de la suspensión del ejercicio de la Vicepresidencia dispuesta por el Ministerio del Trabajo en 2024.

Pregunta 1	
¿Cuáles son los efectos jurídicos de la suspensión de la Dra. Verónica Abad en el ejercicio de la Vicepresidencia de la República, que fue dispuesta en la Resolución MDT-SSCRSSP-DRSASP-SA-2024-001(0868) de fecha 16 de septiembre de 2024 emitida por la entonces ministra del Trabajo Ivonne Núñez?	
Entrevistado	Respuesta
1.- Dr. Mauro Armendáriz, abogado especializado en derecho administrativo y constitucional.	La medida se fundamentó en el artículo 86 del Reglamento de la LOSEP, norma aplicable únicamente a servidores públicos, no a dignatarios electos. Se ordenó la suspensión del ejercicio de funciones, asimilando indebidamente a la vicepresidenta a una servidora pública ordinaria. No se perdió la dignidad de vicepresidenta, ya que no existió destitución ni vacancia. No se activó sucesión presidencial ni posesión de suplente, debido a la inexistencia de una figura constitucional de suspensión funcional para dignatarios. La Constitución no reconoce la suspensión administrativa como causal de vacancia o sucesión, evidenciándose un vacío normativo.
2.- Dr. Niederman Chandi Maldonado, Juez de la Unidad Judicial de	La medida produjo efectos sumamente graves, tanto en el plano individual afectando directamente a la doctora Verónica Abad en su rol de vicepresidenta como en el institucional, al limitar de manera real el ejercicio de un cargo de elección popular. A su vez, impactó en el estatus constitucional de la Vicepresidencia de la República, tal

Garantías Penales con sede en el cantón Ibarra. como lo reconocen los artículos 141 y 149 de la Constitución del Ecuador. Del mismo modo, el hecho de trasladar en la práctica funciones propias de esta institución generó consecuencias perjudiciales para la estructura del Estado y para la seguridad jurídica, afectando la estabilidad institucional del país.

3.- Dr. José Mauricio Ricaurte Freire Desde la doctrina administrativa, la suspensión temporal solo afecta las atribuciones y la remuneración, pero no la investidura de la vicepresidenta, que permanece intacta. Se trata de una medida del derecho administrativo sancionador, no del ámbito constitucional o político. No existe vacancia ni destitución, pues la estructura de sucesión presidencial no se altera y el presidente continúa en funciones. En una hipótesis de renuncia presidencial durante la sanción, quien ocupara temporalmente la Vicepresidencia asumiría como presidente encargado hasta que se cumplan los 150 días, momento en el cual Verónica Abad retomaría su investidura y asumiría la Presidencia.

Análisis comparativo

En forma más breve, el análisis comparativo muestra que los tres criterios coinciden en que no hubo vacancia ni pérdida de investidura, pero difieren en la naturaleza jurídica de la suspensión: Armendáriz sostiene que fue improcedente por aplicarse una norma pensada para servidores públicos comunes; Maldonado resalta que afectó gravemente la institucionalidad y la seguridad jurídica; mientras que la considera válida solo como sanción administrativa limitada a atribuciones y remuneración. Desde una interpretación constitucional sistemática, las posturas de Armendáriz y Maldonado son más sólidas, pues la Constitución no prevé la suspensión para dignatarios electos, y usar una figura administrativa para limitar un cargo político desborda el marco constitucional y genera un serio vacío normativo.

Nota: Esta tabla presenta los resultados de la pregunta 1 del instrumento.

TABLA 3

Análisis de la competencia ministerial en la emisión de la resolución de suspensión de la Vicepresidencia

Pregunta 2	
Desde una perspectiva estrictamente jurídica, ¿considera usted que la referida Resolución se ajustó a las atribuciones y facultades que el ordenamiento ecuatoriano le confiere a la ministra del Trabajo como jefa de cartera de Estado?	
Entrevistado	Respuesta
1.- Dr. Mauro Armendáriz, abogado especializado en derecho administrativo y constitucional.	Desde una perspectiva jurídica, la resolución constituyó una extralimitación arbitraria de competencias del Ministerio del Trabajo, al exceder las atribuciones que le confieren la Constitución y la LOSEP. El régimen especial de responsabilidades de la vicepresidenta no puede ser modificado por vía administrativa, por lo que la exministra actuó sin competencia constitucional ni legal para sancionar y limitar el ejercicio de un cargo electo por votación popular.
2.- Dr. Niederman Chandi Maldonado, Juez de la Unidad Judicial de Garantías	La institucionalidad del país debe regirse por la seguridad jurídica y por el estricto cumplimiento de la Constitución y la ley. En este caso, la actuación de la ministra de Trabajo al imponer una sanción administrativa a la vicepresidenta contravino el artículo 226 de la Constitución, que limita a las autoridades públicas a ejercer únicamente las competencias atribuidas por norma expresa. No existe disposición constitucional ni legal que permita al

Penales con sede en el cantón Ibarra.	Ministerio de Trabajo iniciar o resolver procesos disciplinarios contra una autoridad de elección popular como la vicepresidenta.
--	---

3.- Dr. José Mauricio Ricaurte Freire.	Mi criterio se basa en el artículo 229, que señala que todas las autoridades son servidores públicos y están sujetas a control administrativo, civil y penal. No existen autoridades exentas de cumplir la ley. Además, la ministra de Trabajo no actuó por jerarquía sobre la vicepresidenta, sino por competencia, ya que el derecho administrativo funciona por delegación del presidente. Por ello, jurídicamente es posible que el Ministerio de Trabajo sustancie un procedimiento sancionador contra la vicepresidenta.
---	--

Análisis comparativo

En síntesis, Armendáriz y Maldonado coinciden en que la ministra del Trabajo actuó sin competencia, pues ninguna norma permite sancionar administrativamente a una autoridad electa como la vicepresidenta; en contraste, el juez contencioso sostiene que sí es posible porque todas las autoridades son servidores públicos sujetos a control administrativo. A mi juicio, prevalece la postura de Armendáriz y Maldonado, ya que la competencia sobre un cargo elegido por voto popular no puede ampliarse por interpretación o delegación, sino únicamente por norma constitucional o legal expresa.

Nota: Esta tabla presenta los resultados de la pregunta 2 del instrumento.

TABLA 4

Extralimitación o un desplazamiento indebido de competencias.

Pregunta 3	
¿De qué manera las actuaciones de las instituciones intervinientes podrían haber generado tensiones competenciales, y cómo evaluar si estas tensiones constituyen una extralimitación o un desplazamiento indebido de competencias constitucionalmente asignadas?	
Entrevistado	Respuesta
1.- Dr. Mauro Armendáriz, abogado especializado en derecho administrativo y constitucional.	Se evidencia una tensión entre la LOSEP y el régimen constitucional aplicable a las dignidades electas por voto popular, ya que la vicepresidenta se rige por un régimen especial de responsabilidades previsto en la Constitución, donde la suspensión administrativa no constituye un mecanismo de control político. La aplicación de un régimen administrativo ordinario por parte del Ministerio del Trabajo generó un conflicto de competencias, al imponer una sanción funcional reservada constitucionalmente a la Asamblea Nacional, vulnerando el principio de competencia y la reserva constitucional, que no pueden ser ampliadas por la vía legal ordinaria.
2.- Dr. Niederman Chandi Maldonado, Juez de la Unidad Judicial de Garantías Penales	El acto del ministro de Trabajo al sancionar disciplinariamente a una autoridad de elección popular constituye un atentado a la institucionalidad del Estado y vulnera la separación de funciones prevista en el artículo 168 de la Constitución. Esta extralimitación genera tensiones constitucionales, pues implica rebasar

con sede en el cantón Ibarra.	competencias y afecta el ejercicio legítimo de un cargo electo. Además, su actuación podría considerarse una usurpación de funciones, susceptible incluso de responsabilidad penal, dado el alcance del quebrantamiento constitucional producido.
--------------------------------------	---

3.- Dr. José Mauricio Ricaurte Freire	No existe tensión de competencias porque el juicio político es exclusivo de la Asamblea, mientras que el sumario administrativo corresponde al Ejecutivo. Las faltas disciplinarias deben ser resueltas internamente por la función ejecutiva. La Asamblea mantiene su facultad de juicio político por las causales del artículo 129, y el Ejecutivo conserva su competencia de autoorganización y control disciplinario.
--	---

Análisis comparativo

En comparación, el Dr. Armendariz y el Dr. Maldonado coinciden en que el Ministerio del Trabajo se extralimitó al sancionar a la vicepresidenta, pues esta está sujeta a un régimen constitucional especial que reserva el control político a la Asamblea, vulnerándose así la separación de funciones. En cambio, el- Dr. José Mauricio Ricaurte Freire sostiene que no hubo conflicto, porque el juicio político corresponde a la Asamblea y las faltas disciplinarias al Ejecutivo, por lo que considera válida la actuación del Ministerio por delegación presidencial.

Nota: Esta tabla presenta los resultados de la pregunta 3 del instrumento.

TABLA 5*Impacto en los derechos fundamentales de la Dra. Verónica Abad*

Pregunta 4	
¿Qué impacto tuvo esta medida en los derechos fundamentales de la Dra. Verónica Abad?	
Entrevistado	Respuesta
1.- Dr. Mauro Armendariz, abogado especializado en derecho administrativo y constitucional.	La medida afectó gravemente los derechos fundamentales de la doctora Abad, evidenciándose múltiples vulneraciones constitucionales, entre ellas la tutela judicial efectiva, la seguridad jurídica, el debido proceso, la proporcionalidad, el derecho al trabajo, el derecho a la defensa y el derecho a ser juzgada por su juez natural, que correspondía a la Asamblea Nacional y no al Ministerio del Trabajo.
2.- Dr. Niederman Chandi Maldonado, Juez de la Unidad Judicial de Garantías Penales con sede en el cantón Ibarra.	Los derechos de la doctora Verónica Abad como vicepresidenta fueron vulnerados, especialmente el derecho a la defensa, al debido proceso y a la seguridad jurídica. El artículo 82 exige que las autoridades actúen dentro del marco de la ley y sin extralimitarse. En este caso, se incumplió el artículo 76, pues una autoridad electa no puede ser sancionada por un ministro, que es una autoridad administrativa. Además, se afectó la seguridad jurídica, ya que no existe norma que faculte al Ministerio de Trabajo a sancionar a una autoridad de elección popular como la vicepresidenta, quien posee el mismo rango constitucional que el presidente.

3.- Dr. José Mauricio Ricaurte Freire Aunque no soy experto en ciencia política, jurídicamente la elección no otorga autonomía para autogobernarse. La vicepresidenta ejerce el cargo por mandato del pueblo, pero dentro del marco de la Constitución, que exige cumplir las disposiciones del presidente. Al no hacerlo, se genera un conflicto de representatividad democrática y una posible ruptura de confianza con el electorado. Además, el debate público reflejaba que muchos ciudadanos afirmaban haber votado por el binomio y no específicamente por ella. En ese contexto, la actuación estatal buscó proteger el interés de los votantes, no afectarlo.

Análisis comparativo

En un análisis comparativo, tanto el Dr. Mauro Armendáriz como el Dr. Niederman Chandi Maldonado sostienen que la sanción vulneró los derechos fundamentales de la vicepresidenta Verónica Abad, especialmente el debido proceso, la defensa, la seguridad jurídica y el principio del juez natural, pues solo la Asamblea podía juzgarla y no el Ministerio del Trabajo. En contraste, el Dr. José Mauricio Ricaurte argumenta que la vicepresidenta no tenía autonomía para actuar al margen del presidente y que su incumplimiento generó un conflicto de representatividad democrática, por lo que la actuación estatal buscó proteger el interés del electorado.

Nota: Esta tabla presenta los resultados de la pregunta 4 del instrumento.

TABLA 6

Impacto en la representatividad democrática y en los derechos políticos de los ciudadanos

Pregunta 5	
¿Cuál ha sido el impacto de esta medida en la representatividad democrática y en los derechos políticos de los ciudadanos que eligieron a la vicepresidenta?	
Entrevistado	Respuesta
1.- Dr. Mauro Armendáriz, abogado especializado en derecho administrativo y constitucional.	La medida afectó gravemente la representatividad democrática y los derechos políticos de la ciudadanía, al desconocer parcialmente el voto popular e impedir, sin base constitucional, el ejercicio de funciones de una autoridad electa. Un órgano administrativo alteró indebidamente la voluntad popular, vulnerando el derecho de participación, debilitando el diseño del binomio presidencial y contradiciendo los estándares internacionales y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
2.- Dr. Niederman Chandi Maldonado, Juez de la Unidad Judicial de Garantías Penales con sede en el cantón Ibarra.	El actuar de la Ministra de Trabajo no solo afectó a Verónica Abad al privarla del ejercicio de sus funciones, sino que también vulneró el derecho de los ciudadanos que la eligieron. El cargo de vicepresidenta no solo implica derechos para quien lo ejerce, sino también para el electorado que depositó en ella su representación. Al impedirle cumplir sus funciones mediante una decisión administrativa, se distorsionó el principio de soberanía popular, afectando incluso un derecho colectivo de quienes la escogieron en las urnas.

3.- Dr. José Mauricio Ricaurte Freire Jurídicamente, ser electa no otorga a la vicepresidenta autonomía para autogobernarse, pues ejerce el cargo por mandato del pueblo dentro de los límites de la Constitución, la cual exige cumplir las disposiciones del presidente. Al no hacerlo, se generó un conflicto de representatividad democrática y una posible ruptura de confianza con los votantes, quienes incluso expresaban que habían votado por el binomio y no por ella de manera individual. En ese contexto, la actuación estatal buscó proteger el interés de los electores, no afectarlo.

Análisis comparativo

En un análisis comparativo, tanto el Dr. Mauro Armendáriz como el Dr. Niederman Chandi Maldonado coinciden en que la sanción administrativa impuesta a la vicepresidenta afectó directamente la representatividad democrática y los derechos políticos de la ciudadanía, al desconocer la voluntad popular y privar a una autoridad electa del ejercicio de sus funciones mediante un acto administrativo sin sustento constitucional, lo que vulneró el principio de soberanía popular y los derechos colectivos del electorado. En contraste, el Dr. José Mauricio Ricaurte Freire sostiene que la vicepresidenta no posee autonomía para actuar al margen del presidente y que su incumplimiento generó un conflicto de representatividad democrática, por lo que considera que la intervención estatal buscó preservar, y no alterar, la voluntad de los votantes.

Nota: Esta tabla presenta los resultados de la pregunta 5 del instrumento.

Los resultados obtenidos permiten identificar un patrón consistente: la suspensión administrativa de la vicepresidenta no solo generó una intensa controversia jurídica, sino que puso en evidencia una tensión estructural entre el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa y el régimen constitucional aplicable a las dignidades de elección popular. Dicha tensión revela los límites difusos existentes entre la competencia de los órganos administrativos y las garantías reforzadas que protegen a las autoridades investidas de legitimidad democrática directa.

Esta problemática no se proyecta únicamente en el plano institucional, sino que incide de manera directa en la garantía efectiva de los derechos fundamentales, en particular el derecho al debido proceso, la seguridad jurídica y el derecho a la participación política, al permitir que decisiones administrativas puedan alterar, de forma inmediata, el ejercicio de un mandato conferido por la voluntad popular. En este sentido, la suspensión analizada trasciende el ámbito estrictamente disciplinario y adquiere una dimensión constitucional relevante.

Asimismo, la actuación administrativa examinada plantea serias interrogantes respecto de la vigencia del principio democrático y del principio de separación de funciones, en la medida en que una autoridad del Ejecutivo incide directamente sobre el ejercicio de una función constitucionalmente atribuida y legitimada por el sufragio. Este escenario genera un precedente institucional delicado, susceptible de afectar el equilibrio entre poderes y de debilitar la confianza ciudadana en los mecanismos de control del poder público.

6.2. DISCUSIÓN

A partir de la aplicación de las técnicas descritas en el apartado de materiales y métodos, se recopiló la información necesaria para responder la pregunta de investigación y los objetivos planteados en el presente estudio. Los resultados obtenidos permiten evidenciar que la suspensión administrativa de la Vicepresidenta de la República constituye un problema normativo, sino que revela una tensión estructural entre la potestad sancionadora administrativa y el régimen constitucional de las dignidades de elección popular.

En este sentido, los hallazgos confirman lo advertido en el estado del arte, en cuanto a que la problemática de la suspensión de la Vicepresidencia en 2024 ha sido abordada principalmente desde enfoques políticos o procedimentales, sin desarrollar un análisis sistemático sobre la distribución constitucional de competencias. Precisamente, la presente investigación aporta a llenar este vacío, al examinar la actuación del Ministerio del Trabajo desde la óptica de la separación de funciones y la competencia expresa, ejes centrales del Estado constitucional de derechos y justicia.

Los resultados obtenidos muestran que el ordenamiento jurídico ecuatoriano configura un sistema diferenciado de responsabilidades, en el cual las autoridades de elección popular se encuentran sujetas a mecanismos de control político y constitucional, mientras que el régimen disciplinario administrativo se reserva para los servidores públicos ordinarios. Esta distinción se encuentra estrechamente vinculada con el principio democrático desarrollado en el estado del arte, donde se sostiene que la legitimidad de las dignidades electas deriva directamente de la voluntad soberana del pueblo (Zamorano Farías, 2023; Isaza, 2023). En consecuencia, cualquier intervención administrativa que limite el ejercicio de un cargo electo, no solo afecta a la persona que lo ejerce, sino que incide directamente en la representatividad política de la ciudadanía.

Desde esta perspectiva, la suspensión administrativa de la vicepresidenta no puede ser entendida como una simple medida disciplinaria interna, sino como una intervención en el ejercicio de funciones constitucionales, cuyos efectos trascienden el plano individual y alcanzan la esfera institucional. Este hallazgo se articula con lo planteado por Delgado et al. (2024), quienes sostienen que las sanciones administrativas que afectan a autoridades electas implican una restricción directa de los derechos políticos y generan una controversia jurídica relevante, al incidir en garantías protegidas por el bloque de constitucionalidad.

Asimismo, los resultados empíricos coinciden con la doctrina que concibe la potestad sancionadora administrativa como una manifestación del *ius puniendi* estatal que, por su naturaleza restrictiva de derechos, debe ejercerse bajo parámetros estrictos de legalidad, competencia y proporcionalidad (Rosales Córdova, 2023). En este marco, la investigación

evidenció que la resolución administrativa analizada carece de una justificación sólida sobre la competencia constitucional del Ministerio del Trabajo para sancionar a una dignidad de elección popular, lo que compromete no solo la validez del acto, sino también la vigencia del principio de seguridad jurídica.

El análisis de las entrevistas realizadas refuerza esta conclusión. El Dr. Mauro Armendáriz, sostuvo que la aplicación de normas propias del régimen disciplinario del servicio público a la Vicepresidenta constituye una extralimitación competencial manifiesta, al desconocer el estatuto jurídico diferenciado de las autoridades electas. En la misma línea, el Dr. Niederman Chandi Maldonado, enfatizó que la actuación del Ministerio del Trabajo vulneró el principio de competencia expresa previsto en el artículo 226 de la Constitución, al asumir atribuciones que no le han sido conferidas de manera expresa por el ordenamiento jurídico.

Estas posturas encuentran respaldo en la segunda corriente doctrinaria desarrollada en el estado del arte, según la cual las autoridades de elección popular gozan de una protección constitucional reforzada, en tanto no solo ejercen funciones públicas, sino que representan directamente la voluntad del pueblo (Isaza Cardozo, 2020; Ruales et al., 2025; Calderón-Cajamarca, 2025). Desde esta óptica, la aplicación del régimen disciplinario administrativo a la Vicepresidencia no solo resulta jurídicamente improcedente, sino que compromete principios estructurales como la separación de funciones y el equilibrio institucional.

En contraste, el Dr. José Mauricio Ricaurte Freire sostuvo en la entrevista que todas las autoridades son servidores públicos sujetos a control administrativo, y que la potestad sancionadora puede ejercerse incluso frente a dignidades electas, en la medida en que el Ejecutivo constituye un solo cuerpo jerárquico. Esta postura se alinea con la primera corriente doctrinaria identificada en el estado del arte, que defiende una interpretación amplia de la potestad sancionadora administrativa como mecanismo de rendición de cuentas (Jaramillo y Bermejo, 2019; Guevara Páez, 2024).

No obstante, los resultados de esta investigación permiten advertir que dicho enfoque

privilegia la regularidad procedimental de la sanción, pero deja en segundo plano el análisis de la asignación constitucional de competencias, aspecto central en un Estado constitucional de derechos.

Desde una interpretación sistemática de la Constitución, la posición de Armendáriz y Maldonado resulta más consistente con el diseño institucional ecuatoriano, en la medida en que reconoce que la responsabilidad de las dignidades electas no se agota en el ámbito disciplinario administrativo, sino que se canaliza, principalmente, a través de mecanismos políticos y constitucionales, como el juicio político o la declaratoria de abandono del cargo. Pretender equiparar ambos regímenes implica desconocer el fundamento democrático que justifica la existencia de controles diferenciados para quienes ejercen funciones constitucionales.

Por otra parte, los resultados evidencian que la resolución administrativa objeto de estudio adolece de una motivación insuficiente en cuanto a la competencia de la autoridad emisora. Tal como advierte Mendieta (2025), la imposición de sanciones administrativas sin el cumplimiento riguroso de las garantías constitucionales puede generar responsabilidad estatal y la obligación de reparación. En este caso, la falta de una justificación clara sobre la aplicabilidad de la LOSEP a la Vicepresidencia no constituye un defecto menor, sino un vicio sustancial que compromete el derecho al debido proceso y debilita la legitimidad institucional de la medida adoptada.

Desde una perspectiva constitucional más amplia, la investigación permitió constatar que la suspensión administrativa produjo efectos relevantes no solo en los derechos de la Vicepresidenta, sino también en los derechos políticos de la ciudadanía. Como sostienen Erazo et al. (2025), la intervención del Ministerio del Trabajo vulneró principios fundamentales como el debido proceso y la separación de poderes, al desplazar a la Asamblea Nacional del rol que la Constitución le asigna en el control político de las autoridades electas. Este desplazamiento genera un precedente preocupante, en la medida en que habilita a la administración pública a incidir directamente en la configuración del poder político, sin los contrapesos institucionales previstos por el orden constitucional.

En este contexto, la discusión se conecta directamente con el eje teórico desarrollado en el estado del arte sobre la democracia como fuente de legitimidad del poder público. Si, como señalan Zamorano Farías (2023) e Isaza (2023), la democracia no se reduce al acto electoral, sino que exige condiciones institucionales que garanticen el ejercicio efectivo de la voluntad popular, entonces cualquier medida que limite el ejercicio de un cargo electo debe encontrarse sujeta a garantías reforzadas. La actuación administrativa analizada, lejos de fortalecer estas garantías, evidenció un uso expansivo de la potestad sancionadora que tensiona el modelo democrático representativo.

Finalmente, es necesario reconocer las limitaciones del presente estudio. Al tratarse de un tema con una alta carga política e institucional, varios especialistas contactados declinaron participar en las entrevistas, lo que redujo el número de informantes disponibles para el análisis. Esta circunstancia incidió en la conformación de la muestra, que quedó integrada únicamente por tres expertos en Derecho Constitucional y Administrativo. En ese sentido, se considera recomendable que futuras investigaciones incorporen la opinión de jueces constitucionales y de abogados vinculados al Ministerio del Trabajo, a fin de ampliar la pluralidad de enfoques y fortalecer el análisis sobre los límites de la potestad sancionadora administrativa frente a las funciones constitucionales.

La discusión de los resultados permite afirmar que la suspensión administrativa de la Vicepresidenta de la República constituye un caso paradigmático de tensión entre la potestad sancionadora administrativa y las funciones constitucionales. Los hallazgos confirman que la aplicación de mecanismos disciplinarios propios del servicio público a una dignidad de elección popular desborda los límites constitucionales de la administración, afecta derechos fundamentales y compromete principios estructurales del Estado, como la separación de funciones, la seguridad jurídica y la soberanía popular. En este sentido, la presente investigación reafirma la necesidad de delimitar con mayor precisión los alcances de la potestad sancionadora administrativa, especialmente cuando sus efectos inciden sobre la arquitectura constitucional del poder y la vigencia efectiva del principio democrático.

7. CONCLUSIONES

A continuación, se presentan las conclusiones del presente trabajo de investigación, elaboradas a partir del problema jurídico planteado, de la pregunta de investigación y de los objetivos que orientaron el estudio. El eje central de la investigación se enfocó en analizar los límites de la potestad sancionadora administrativa frente al ejercicio de funciones constitucionales, tomando como caso de estudio la suspensión del ejercicio de funciones de la Vicepresidenta de la República dispuesta por el Ministerio del Trabajo en el año 2024.

Del análisis del marco constitucional y legal que regula la Vicepresidencia de la República se concluye que esta constituye una dignidad de elección popular dotada de un estatuto jurídico propio, claramente diferenciado del régimen aplicable a los servidores públicos sujetos a la Ley Orgánica del Servicio Público. La Constitución reconoce a la Vicepresidencia un rango jurídico equivalente al de la Presidencia de la República en cuanto a su forma de elección, período de funciones, requisitos e inhabilidades, lo que implica que su control y eventual sanción se encuentran reservados a procedimientos de naturaleza político-constitucional, principalmente aquellos ejercidos por la Asamblea Nacional dentro del sistema de frenos y contrapesos del Estado constitucional.

En relación con el análisis jurídico de la Resolución Administrativa MDT-SSCRSSP-DRSASP-SA-2024-001 (0868), los resultados del estudio permiten concluir que dicho acto administrativo no se ajustó plenamente al diseño constitucional de distribución de competencias. La resolución se sustentó en normas infra legales propias del régimen disciplinario administrativo sin que se haya justificado de manera suficiente su aplicabilidad a una autoridad de elección popular. Esta situación evidencia una motivación insuficiente en lo referente a la competencia material y funcional del órgano emisor, lo que contraviene principios constitucionales fundamentales como la legalidad, la jerarquía normativa y la competencia expresa que rigen la actuación de la administración pública.

Respecto de los efectos jurídicos y constitucionales derivados de la suspensión de la vicepresidenta, se concluye que, aunque la medida no produjo una pérdida formal de la investidura ni activó los mecanismos de sucesión presidencial previstos en la Constitución, sí generó una restricción efectiva al ejercicio de funciones de una dignidad constitucional. Esta circunstancia introdujo una figura la suspensión administrativa que no se encuentra prevista en el texto constitucional como mecanismo aplicable a autoridades de elección popular, lo que evidencia una tensión entre el derecho administrativo sancionador y el régimen constitucional de responsabilidades.

Los criterios doctrinarios y jurídicos recabados a través de las entrevistas realizadas refuerzan esta conclusión. Del análisis comparado de las posturas expuestas por los especialistas se advierte que, de manera mayoritaria, existe coincidencia en señalar que el Ministerio del Trabajo incurrió en una extralimitación de competencias al aplicar mecanismos propios del régimen disciplinario administrativo a una dignidad electa por sufragio popular. Esta situación pone en evidencia el riesgo de desnaturalizar el principio de separación de funciones y de alterar el equilibrio institucional previsto por la Constitución.

Finalmente, en respuesta a la pregunta de investigación, se concluye que la actuación del Ministerio del Trabajo al disponer la suspensión del ejercicio de funciones de la vicepresidenta de la República no se enmarca dentro de las atribuciones que el ordenamiento jurídico ecuatoriano le reconoce. Dicha actuación generó una afectación a garantías constitucionales como el debido proceso, la seguridad jurídica y el principio del juez natural, así como a los derechos políticos de la ciudadanía que, mediante el voto, otorgó legitimidad democrática a esta autoridad. En consecuencia, el estudio evidencia la necesidad de reafirmar los límites de la potestad sancionadora administrativa frente a las funciones constitucionales, como condición indispensable para preservar el orden constitucional, la institucionalidad democrática y el principio de soberanía popular.

8. RECOMENDACIONES

A futuras investigaciones, investigadores y académicos se recomienda profundizar en el estudio del régimen constitucional de responsabilidades de las dignidades de elección popular, en especial en lo relativo a los límites de la potestad sancionadora administrativa frente a las funciones constitucionales. Resultaría pertinente ampliar el análisis doctrinario sobre la aplicación del principio de competencia expresa y la jerarquía normativa en casos en los que actos administrativos inciden en el ejercicio de cargos políticos.

Asimismo, se sugiere que futuras investigaciones incorporen un enfoque de derecho comparado, a fin de examinar cómo otros ordenamientos constitucionales regulan la responsabilidad y el control de autoridades electas, lo que permitiría enriquecer el debate jurídico y aportar criterios útiles para la realidad ecuatoriana.

Se sugiere que en futuras investigaciones se profundice el uso de entrevistas a operadores de justicia y autoridades administrativas, particularmente a jueces constitucionales, jueces contencioso-administrativos y funcionarios de alto nivel de la Función Ejecutiva, con el objetivo de contrastar la normativa y la doctrina con la práctica institucional. La experiencia de estos actores permitiría identificar cómo se aplican en la realidad los principios de legalidad, competencia y debido proceso cuando se adoptan decisiones administrativas que afectan a dignidades electas, contribuyendo así a un análisis más cercano a la praxis jurídica.

Se recomienda a las instituciones del Estado, en especial a los órganos de la Función Ejecutiva y a la Asamblea Nacional, fortalecer los procesos de capacitación y difusión sobre el régimen constitucional aplicable a las autoridades de elección popular y sobre los límites de la potestad sancionadora administrativa. De manera particular, se sugiere promover programas de formación dirigidos a autoridades administrativas y servidores públicos, que refuercen el respeto al principio de competencia y a la separación de funciones, con el fin de prevenir actuaciones que puedan generar conflictos constitucionales, afectar la seguridad jurídica o incidir indebidamente en la representatividad democrática.

9. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2024-175. Ministerio del Trabajo. Suscrito por la ministra del Trabajo Abg. Ivonne Elizabeth Núñez Figueroa, 11 de septiembre de 2024. <https://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/2024/09/ACUERDO-MINISTERIAL-NO.-MDT-2024-175-signed.pdf>
- Arguello Heredia, S. y Del Salto Pazmiño, W. (2025). Proceso de remoción de autoridades electas y su control de legalidad en el orden constitucional. *Polo del Conocimiento*, 10(12), 1254–1273. <https://doi.org/10.23857/pc.v10i12.10876>
- Calderón-Cajamarca, A. S. (2025). Naturaleza jurídica del servidor público de elección popular en Ecuador: el caso de Verónica Abad. Núm. 6 (2025): *UDA LAW REVIEW*, Tomo VI, vol. I. I. <https://prisma.uazuay.edu.ec/index.php/udalawreview/article/view/927>
- Carrillo Artilles, C. L. (2022). Aspectos controversiales de las sanciones y medidas interdictivas impuestas por órganos administrativos a servidores públicos ocupantes de cargos de elección popular. *Anuario de la Función Pública*, No. 6. pp. 1-22. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8881423>
- Cedeño Santana, V. M., Moreno Obando, M. G., Farfán Intriago, J. L. y Menéndez Macías, F. (2025). La destitución de dignatarios impuesta por la Contraloría General del Estado en el Ecuador. *Revista Lex*, 8(29), 701–713. <https://doi.org/10.33996/revistalex.v9i28.312>
- Código Orgánico Administrativo. (2017). Registro Oficial Suplemento No. 31, de fecha 7 de julio de 2017.
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). Registro Oficial No. 449 de fecha 20 de octubre de 2008.
- Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva. (2002). Registro Oficial No. 536 de 18 de marzo de 2002.

- Rosales Córdoba, D. E. (2023). *La prescripción de la potestad administrativa sancionadora en el Ministerio de Trabajo*. [Trabajo de Graduación de la carrera de Derecho, Universidad del Azuay, Cuenca]. <http://dspace.uazuay.edu.ec/handle/datos/13380>
- Delgado, J., Gómez, K. y Arbeláez, A. (2024). *El recurso extraordinario de revisión frente a las providencias sancionatorias de destitución, inhabilidad y suspensión establecidas por la procuraduría general de la nación a los funcionarios públicos elegidos popularmente*. [Trabajo de grado Especialización, Universidad Cooperativa de Colombia Facultad de Derecho, Cartago]. <https://repository.ucc.edu.co/entities/publication/e6927427-c884-4a0a-98bc-7ab96bde9bd1>
- Guerrero, J. F. (2024). *La figura del vicepresidente en Ecuador: la necesidad, el sometimiento constitucional y su exclusión política*. [Trabajo de Titulación para la obtención del Título de Abogado, Universidad hemisferios, Quito]. <https://dspace.uhemisferios.edu.ec/items/e1f9cce8-3dc8-4f1c-928d-dcb016e633c5>
- Guevara Páez, Y. A. (22 de noviembre de 2024). Amicus Curiae [Escrito presentado dentro de la Acción de Protección con Medidas Cautelares, proceso Nro. 17203-2024-05426].
- Isaza, C. (2023). ¿Es posible un gobierno que responda? Dilemas en los conceptos de calidad de la democracia. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 43(1), 73-92. DOI: <https://dx.doi.org/10.4067/s0718-090x2023005000104>
- Isaza Cardozo, G. D. (2019). Potestad disciplinaria y derecho a elegir: un examen de la destitución de servidores públicos de elección popular en Colombia. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 23, 289–303. DOI: <https://doi.org/10.18601/21452946.n23.10>.
- Jaramillo, A., y Bermejo, J. (2019). Enfoque constitucional de la facultad sancionadora del Estado frente a cargos de elección popular. En Rodríguez-Serpa, F (Ed). *Dialéctica constitucional*. pp. 93-121.

<https://bonga.unisimon.edu.co/server/api/core/bitstreams/a067f605-43af-4110-8d20-8be5e0e5df3f/content>

Ley Orgánica del Servicio Público. (2010). Registro Oficial Suplemento No. 294 de fecha 6 de octubre de 2010.

Mendieta, C. E. (2025). *La inconstitucionalidad de sanciones administrativas contra dignatarios y sus repercusiones en el Ecuador: caso Verónica Abad* [Trabajo de titulación previo a la obtención del grado de Abogado, Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, Guayaquil]. <http://repositorio.ucsg.edu.ec/handle/3317/24614>

Pallares, L. (2022). Potestad sancionadora de la administración. *Derecho Ecuador*. <https://derechoecuador.com/potestad-sancionadora-de-la-administracion/>

Resolución de Sumario Administrativo No. MDT-SSCRSSP-DRSASP-SA-2024-001 (0868) de fecha 8 de noviembre de 2024. Ministerio del Trabajo. <https://planv.com.ec/wp-content/uploads/2024/11/BOLETA-RESOLUCION-Nro.-MDT-SSCRSSP-DRSASP-SAPE-2024-001-signed.pdf>

Ricaurte, J. M. (13 de noviembre de 2025). Amicus curiae [Escrito presentado dentro de la Acción de Protección con Medidas Cautelares, proceso Nro. 17203-2024-05426].

Ruales, D. A., Iguamba, E. S. y Camargo, T. (2025). Análisis de la instrumentalización política del sistema judicial: estudio del caso Verónica Abad en Ecuador. *Pro Sciences: Revista de Producción, Ciencias e Investigación*, 9(59), 109–124. <https://journalprosciences.com/index.php/ps/article/view/876>

Secretaría Nacional de Planificación del Ecuador. (2025). *Plan Nacional de Desarrollo “Ecuador No Se Detiene” 2025–2029*. <https://www.planificacion.gob.ec/plan-nacional-de-desarrollo-2025-2029-ecuador-no-se-detiene/>

Tirant lo Blanch Grupo Editorial (05 de agosto de 2022). *Democracia. Origen de la palabra*

democracia. [Mensaje en un blog]. <https://tirant.com/noticias-tirant/noticia-significado-democracia/>

Vivanco, G. (21 de enero de 2025). *Miguel Chavarría: “La vicepresidencia en Ecuador es prescindible”*. [Mensaje en blog oficial Conexión PUCE]. <https://conexion.puce.edu.ec/miguel-chavarría-la-vicepresidencia-en-ecuador-es-prescindible/>

Zambrano, R. (2023). Derecho y democracia en la periferia de la sociedad moderna. *Cuestiones Constitucionales*, (48), 389–415. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2023.48.18047>

Zavala Egas, J. (2011). *Lecciones de derecho administrativo*. Edilex. Biblioteca de la PUCE Ibarra, Clasificación CDD: D344.8866 Z19.

10.- ANEXOS

ANEXO 1:

Dr. Mauro Armendáriz,
abogado especializado en
derecho administrativo y
constitucional.

ENTREVISTA 1

Entrevistado. - Dr. Mauro Armendáriz.

Fecha. - sábado, 13 de diciembre del 2025.

Modalidad. – Virtual- Mediante la plataforma Zoom.

Link de la grabación. -

Experticia jurídica. - Abogado con sólida formación y experiencia en derecho administrativo y derecho constitucional, especializado en el análisis del ejercicio de la potestad administrativa del Estado, el control de legalidad de los actos administrativos y la interpretación y aplicación de la Constitución, con énfasis en la distribución de competencias, el régimen de responsabilidades de las autoridades públicas y la protección de los derechos fundamentales.

- 1. ¿Cuáles son los efectos jurídicos de la suspensión de la Dra. Verónica Abad en el ejercicio de la Vicepresidencia de la República, que fue dispuesta en Resolución MDT-SSCRSSP-DRSASP-SA-2024-001(0868) emitida de fecha 08 de noviembre de 2024 emitida por quien se desempeñaba como ministra del Trabajo, ¿Ivonne Elizabeth Núñez Figueroa?**

Los efectos jurídicos de esta resolución de carácter administrativo son varios y resultan relevantes desde una perspectiva constitucional y administrativa. Entre los principales efectos se encuentra la suspensión de la parte remunerativa, es decir, la suspensión del pago de la remuneración, que consta expresamente en dicha resolución administrativa durante un lapso de ciento cincuenta días. En consecuencia, la señora vicepresidenta no recibía su salario ni beneficios económicos, ya que la medida fue adoptada sin goce de remuneración.

Esta actuación se fundamentó, según la propia resolución, en el artículo 86 del Reglamento de la Ley Orgánica del Servicio Público. No obstante, dicho artículo resulta aplicable exclusivamente a los servidores públicos, mas no a los dignatarios. En este punto surge

una primera observación crítica respecto de los efectos jurídicos producidos por la resolución administrativa, ya que se aplicó un régimen normativo que no corresponde a una autoridad electa por voto popular.

Otro efecto jurídico relevante previsto en la resolución es la suspensión del ejercicio de las funciones, es decir, la imposibilidad de que la vicepresidenta ejerza sus atribuciones durante el período señalado. La resolución administrativa la considera como una servidora pública ordinaria, lo cual resulta jurídicamente cuestionable.

Sin embargo, desde un criterio jurídico, al tratarse de una dignidad electa por el pueblo ecuatoriano, la resolución no conlleva la pérdida de la dignidad de vicepresidenta de la República. Es decir, conserva el cargo, aunque se vea impedida de ejercer sus funciones. Asimismo, debe señalarse que no se produjo una sustitución automática ni una declaratoria de vacancia, ya que ni el presidente de la República ni el Ministerio del Trabajo tenían competencia para declarar una vacancia, puesto que el ordenamiento jurídico ecuatoriano no regula una suspensión funcional para dignatarios electos por votación popular.

En este sentido, no se activó una sucesión presidencial ni se posesionó a un suplente, lo cual evidencia un vacío normativo que generó serias dificultades jurídicas para el Ministerio del Trabajo. Conforme a la Constitución, particularmente a partir del artículo 146, la suspensión administrativa no constituye una causal para la sucesión o la vacancia, por lo que no se configura ni una ausencia definitiva ni una falta temporal constitucionalmente reconocida. Estos constituyen, en términos generales, los efectos jurídicos derivados de la resolución administrativa.

2. Desde una perspectiva estrictamente jurídica, ¿considera usted que la referida Resolución se ajustó a las atribuciones y facultades que el ordenamiento ecuatoriano le confiere a la ministra del Trabajo como jefe de cartera de estado?

Desde un análisis jurídico, considero que la resolución se extralimitó en el ejercicio de competencias y se enmarca dentro de lo arbitrario. Las actuaciones del Ministerio del Trabajo

excedieron las competencias que la Constitución y la Ley Orgánica del Servicio Público le otorgan. Si bien la LOSEP reconoce una categoría de servidores públicos, la Constitución establece para la vicepresidenta y el presidente de la República un régimen especial de responsabilidades, que no puede ser sustituido ni ampliado por la vía administrativa.

No es jurídicamente válido modificar el procedimiento constitucionalmente establecido para dignatarios de alto nivel mediante un simple sumario administrativo. En consecuencia, puede afirmarse que la exministra de Trabajo actuó sin competencia constitucional ni legal para imponer una sanción que limite el ejercicio de un cargo electo por votación popular.

3. ¿De qué manera las actuaciones de las instituciones intervinientes podrían haber generado tensiones competenciales, y cómo evaluar si estas tensiones constituyen una extralimitación o un desplazamiento indebido de competencias constitucionalmente asignadas?

En este caso se evidencia una clara tensión entre la Ley Orgánica del Servicio Público y el régimen constitucional previsto para las dignidades electas por voto popular. La LOSEP regula el régimen de los servidores públicos; sin embargo, la vicepresidenta de la República se encuentra sujeta a un régimen constitucional especial de responsabilidades, establecido en el artículo 146 y siguientes de la Constitución. La suspensión administrativa no figura entre los mecanismos constitucionales de control político.

Existe, además, una tensión derivada de la aplicación de un régimen administrativo ordinario a una dignidad constitucional cuya responsabilidad está reservada a mecanismos expresamente previstos en la Constitución. Asimismo, se observa un antagonismo entre la potestad administrativa y la función constitucional, dado que el Ministerio del Trabajo sustanció un procedimiento administrativo disciplinario e impuso una sanción de suspensión funcional.

No obstante, la Constitución establece que el control y eventual sanción política de la vicepresidenta corresponde a la Asamblea Nacional. Por ello, se vulnera el principio de competencia, ya que el Ministerio del Trabajo posee potestad sancionatoria únicamente respecto

de servidores públicos, no de dignatarios. La LOSEP no puede ampliar esta competencia, pues ello requeriría una reforma constitucional y legal expresa. Este escenario evidencia un choque con el principio de reserva constitucional.

4. ¿Qué impacto tuvo esta medida en los derechos fundamentales de la Dra. Verónica Abad?

La medida tuvo un impacto contundente en los derechos fundamentales de la doctora Abad. Se evidenciaron múltiples vulneraciones constitucionales, posteriormente analizadas en acciones de protección y procesos de apelación. Entre los derechos afectados se encuentran la tutela judicial efectiva, la seguridad jurídica, el debido proceso, la proporcionalidad, el derecho al trabajo, el derecho a la defensa y el derecho a ser juzgada por un juez natural, que en este caso debió ser la Asamblea Nacional y no el Ministerio del Trabajo.

5. ¿Cuál ha sido el impacto de esta medida en la representatividad democrática y en los derechos políticos de los ciudadanos que eligieron a la vicepresidenta?

La medida produjo un profundo impacto en la representatividad democrática y en los derechos políticos de los ciudadanos. Se configuró un desconocimiento parcial del voto popular, al impedir que una autoridad electa democráticamente ejerza sus funciones sin un mecanismo constitucional habilitante. Se generó una suspensión indebida de la voluntad popular, ya que un órgano administrativo, sin legitimidad electoral, alteró el resultado de una elección democrática.

Asimismo, se afectó el derecho colectivo de participación ciudadana, al privar temporalmente a la ciudadanía de su representación. Se alteró el diseño constitucional del binomio presidencial y se debilitaron los contrapesos democráticos. Finalmente, estas actuaciones contradicen estándares internacionales, así como la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que prohíben la limitación de cargos electos mediante vías administrativas. En conclusión, la medida sí afectó de manera grave la representatividad democrática.

ANEXO 2:

Dr. Niederman Chandi
Maldonado, Juez de la Unidad
Judicial de Garantías Penales
con sede en el cantón Ibarra.

ENTREVISTA 2

Entrevistado. - Dr. Niederman Chandi Maldonado

Fecha. - lunes, 18 de diciembre del 2025.

Modalidad. – Presencial

Link de la grabación. -

Experticia jurídica. - Juez con sólida formación y amplia experiencia en derecho penal y derecho constitucional, especializado en la aplicación de garantías del debido proceso, el control de constitucionalidad de las actuaciones estatales y la interpretación de normas penales a la luz de la Constitución. Cuenta con especial énfasis en la protección de los derechos fundamentales, el principio de legalidad, la responsabilidad penal y constitucional de las autoridades públicas, así como en la correcta delimitación de competencias y potestades del Estado en el ejercicio del *ius puniendi*.

- 1. ¿Cuáles son los efectos jurídicos de la suspensión de la Dra. Verónica Abad en el ejercicio de la Vicepresidencia de la República, que fue dispuesta en Resolución MDT-SSCRSSP-DRSASP-SA-2024-001(0868) emitida de fecha 08 de noviembre de 2024 emitida por quien se desempeñaba como ministra del Trabajo, ¿Ivonne Elizabeth Núñez Figueroa?**

Se puede decir lo siguiente. Bueno, en primer lugar con unos efectos altamente gravosos tanto a nivel individual, tanto es pues a la persona, a la doctora Verónica Abad en su calidad de vicepresidenta, como también a la institucionalidad del país, pues implicó una restricción material del ejercicio de un cargo de elección popular como fue el de la vicepresidenta y así también afectó directamente el estatus constitucional de la institución de la vicepresidencia de la república, lo cual está previsto en el artículo 141 y 149 de la Constitución de la República del

Ecuador. Así también se puede también indicar que al transferir una institución como es la vicepresidencia de la república hubo unos efectos nocivos a la institucionalidad del país y a la seguridad jurídica de manera especial.

2. Desde una perspectiva estrictamente jurídica, ¿considera usted que la referida Resolución se ajustó a las atribuciones y facultades que el ordenamiento ecuatoriano le confiere a la ministra del Trabajo como jefe de cartera de estado?

Conforme se había indicado, la institucionalidad del país debe estar revestida por la seguridad jurídica y cada ente debe ceñirse a la Constitución y a la ley, considero que las actuaciones de la ministra de Trabajo con respecto a la sanción administrativa a la vicepresidenta de la república traslade lo establecido en el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador, el cual establece que las autoridades públicas sólo pueden ejercer las competencias que les han sido expresamente atribuidas por la Constitución y por la ley, valga la redundancia. Es así que no existe disposición constitucional ni legal que faculte al representante del ministerio de Trabajo a iniciar, sustanciar o resolver procedimientos disciplinarios en contra de una autoridad de elección popular como es la vicepresidenta de la república.

3. ¿De qué manera las actuaciones de las instituciones intervinientes podrían haber generado tensiones competenciales, y cómo evaluar si estas tensiones constituyen una extralimitación o un desplazamiento indebido de competencias constitucionalmente asignadas?

Indudablemente, en colación con lo anteriormente indicado, el atentado contra la institucionalidad de las instituciones del Estado valga la redundancia por parte de un ministro del Trabajo que, más allá de sus funciones, sancionó disciplinariamente a una autoridad de elección popular, trasgrede de manera directa y pone en tensión a nivel constitucional, sobre todo, ya que no se ha respetado la separación de funciones conforme al artículo 168 de la Constitución de la República del Ecuador. Es así que este, se podría decir, rebasamiento de las

competencias de un ministro del Trabajo al sancionar a una autoridad de elección popular crea tensiones tanto a la competencia que está establecida en la Constitución y la ley, también a las actuaciones que persiguen los administrativos o los políticos y el impacto del acto que tiene en relación con la privación del ejercicio de las funciones a una persona que fue electa en las urnas. Es decir, en este caso, obviamente, el ministro del Trabajo cuando actuó sin ninguna competencia, extralimitó sus funciones, incluso dándose una figura de una usurpación de funciones que incluso podría haber acarreado si hubiese habido la decisión política de una sanción penal para la autoridad que cometió este rebasamiento constitucional y quebrantamiento de la Concepción porque el resultado fue ese.

4. ¿Qué impacto tuvo esta medida en los derechos fundamentales de la Dra. Verónica Abad?

Los derechos de la doctora Verónica Abad en su calidad de vicepresidenta fueron vulnerados en especial el derecho a la defensa, el derecho al debido proceso, a la seguridad jurídica. Como parte fundamental, el artículo 82 establece que las leyes son públicas, previas y anteriormente constituidas y que las autoridades bajo ese marco jurídico deben realizar sus funciones, no extralimitarse.

Entonces, indudablemente que se violentó el derecho al debido proceso establecido en el artículo 76 de la prisión de la República del Ecuador por cuanto una autoridad electa no podía ser sancionada por una autoridad administrativa, como es un ministro de cualquier ramo. Y así también a la seguridad jurídica conforme al artículo 82 de la prisión de la República del Ecuador ya que en el Banco Jurídico Interno del Ecuador no establece que el ministro de Trabajo pueda sancionar a una autoridad de elección popular de alto rango, como sería el vicepresidente de la República que cumple los mismos requisitos que el presidente constitucional.

5. ¿Cuál ha sido el impacto de esta medida en la representatividad democrática y en los derechos políticos de los ciudadanos que eligieron a la vicepresidenta?

Efectivamente, como se ha indicado en la primera pregunta, el actuar de la ministra de Trabajo desde entonces, Ivonne Núñez, no solo afectó a la persona, en este caso a Verónica Navarrete, al privarle el ejercicio de sus funciones, sino también que violentó el derecho de todos los ciudadanos que la eligieron como vicepresidenta. En ese sentido, el ejercicio del cargo no le afecta simultáneamente a quien lo ejerce, sino también a los electores quienes a través de ella fueron representados en las urnas.

Por lo tanto, generó una distorsión del principio de soberanía popular, el principio de soberanía popular entendido como el ejercicio de que la mayoría elige a sus representantes, en este caso al presidente y a la vicepresidenta, y al haber sido privada la vicepresidenta por una autoridad administrativa del ejercicio de sus funciones, también ha privado, de alguna manera, al electorado que la eligió, es decir, a un derecho colectivo.

ANEXO 3:

Dr. José Mauricio Ricaurte,
abogado especialista derecho
administrativo, derecho
constitucional y derecho penal.,
que participó en el proceso en
calidad de amicus curiae.

ENTREVISTA 3

Entrevistado. - Dr. José Mauricio Ricaurte Freire

Fecha. - 27 de diciembre del 2025.

Modalidad. – Virtual- Mediante la plataforma Zoom.

- 1. ¿Cuáles son los efectos jurídicos de la suspensión de la Dra. Verónica Abad en el ejercicio de la Vicepresidencia de la República, que fue dispuesta en la Resolución MDT SSCRSSPDRSASP-SA-2024-001(0868) de fecha 16 de septiembre de 2024 emitida por la entonces ministra del Trabajo Ivonne Núñez?**

Desde la doctrina administrativa, el efecto jurídico inmediato en la suspensión temporal de las atribuciones y la remuneración de esas servidoras públicas. Sin embargo, me ratifico en lo que había manifestado anteriormente, que su investidura o unidad permanece intacta, creo que es importante entender que esta resolución opera en el ámbito del derecho administrativo sancionador y no en el ámbito constitucional político. Jurídicamente, la presidencia mantiene el régimen constitucional que se le confió a través del voto popular, pero se encuentra impedida de ejercer las funciones que se le encomendaron a través del artículo.

No olvido el artículo, pero bueno, las funciones que el presidente tiene potestad de entregar. No existe, por tanto, una vacancia definitiva, ni existe una destitución, sino que el efecto es de corrección disciplinaria, eso debemos tenerlo clarísimo, y no altera, por lo tanto, la estructura constitucional de sucesión presidencial, dado que el presidente de la República se mantiene en funciones, digamos que el presidente salía en ese tiempo, en ese momento, por algo emotivo, digamos que lo renunció. Renunció porque no podía con la presión. Renunció y aquella persona, digamos, que no demandó ni nada, sino que estuviera vigente esa sanción.

En una hipótesis la persona que hubiese ocupado el cargo de vicepresidente iba a ocupar el cargo de presidente encargado hasta el día en que los 150 días terminaran. Una vez que el cargo en los 150 días fenece de sanción, sería en ese momento la señora Verónica Abad la que asuma la presidencia y la otra persona pues tenga que salir del cargo.

2. Desde una perspectiva estrictamente jurídica, ¿considera usted que la referida resolución se ajustó a las atribuciones y facultades que el ordenamiento ecuatoriano le confiere a la ministra del Trabajo como jefe de cartera de estado?

Mi criterio se fundamenta en el artículo 229 de la Constitución, que ya lo expuse, que establece que toda autoridad son servidores públicos y ningún servidor público está exento del control administrativo civil penal, ninguno, en este caso, pues dentro de lo administrativo, lo disciplinario, no existen estos ciudadanos especiales que se encuentren exentos de cumplir con la ley, eso es lo que vimos con la vicepresidenta, simplemente se negaba a cumplir con decisiones que eran legítimas. En segundo, que la ministra de Trabajo no actuó por una jerarquía, eso es lo que creo que toda la gente estaba sosteniendo, que la ministra de Trabajo se superpuso a la vicepresidenta, no, eso no pasa, eso simplemente no puede pasar. El derecho administrativo no funciona por jerarquías, funciona por competencias. Por eso es que el Ministerio de Trabajo nace de una competencia, de una facultad que es propia del presidente de la República y él sí es el superior, digamos que no existe ningún ministerio.

El presidente lo hará todo, lo hará todo, eso es simplemente una facultad de delegación. ¿Y qué es un delegado? Un delegado actúa en nombre de, o sea, la ministra de Trabajo actúa en nombre del presidente para que pueda sancionar a una autoridad inferior. Por eso es que también pueden someterse a este régimen los ministros y la vicepresidenta no es otra cosa distinta al ministro, solamente que tiene una función constitucional especial. Entonces, al ser el Ministerio de Trabajo el ente rector por delegación expresa del presidente a través de sus decretos presidenciales, yo creo que jurídicamente no es nada descabellado que el Ministerio de Trabajo

pueda sostener y sustanciar y resolver un procedimiento administrativo sancionador en contra de la dignidad de la vicepresidenta.

3. ¿De qué manera las actuaciones de las instituciones intervinientes podrían haber generado tensiones competenciales, y cómo evaluar si estas tensiones constituyen una extralimitación un desplazamiento indebido de competencias constitucionalmente asignadas?

Podría aparentar que sí hay una tensión en cuanto a las competencias, pero es por eso que hago la distinción. Una cosa es juicio político, eso es facultad exclusiva de la asamblea, y otra cosa que es el sumario administrativo, son dos cosas distintas, en el *amicus curiae* que presenté, sostuve que los asuntos internos de cada función deben ser tratados por dicha función, existe una extra limitación cuando alguien pretendiera juzgar faltas administrativas, como es el no cumplir horarios, no presentarse al trabajo de funcionarios del ejecutivo. O sea, la asamblea no puede conocer este tipo de cuestiones, porque son cuestiones directamente disciplinarias que debe resolver la propia función ejecutiva, y hacerlo de la forma en la que no está debida, desnaturaliza completamente la función legislativa.

En este caso sostengo que no hubo desplazamiento de competencias porque la asamblea se mantuvo incólume la función de la asamblea de juzgar a través del juicio político, pero por las causales que están establecidas en la Constitución. Por delitos, por los delitos que están escritos en el artículo 129 de la Constitución. Pero el ejecutivo conserva su competencia originaria de auto organización, primero por el tema de que el presidente es quien dispone de cómo se conforma la función, y el segundo, que el presidente puede ejercer control disciplinario a los servidores.

4. ¿Qué impacto tuvo esta medida en los derechos fundamentales de la Dra. Verónica Abad?

Con los derechos fundamentales, que el más cuestionado era el juez competente, conforme a mi explicación anterior dada, no habría ningún conflicto en ese punto, ya que se ha

analizado que el Ministerio de Trabajo no ejerce sus funciones por el hecho de ser ministra de Trabajo y que ella misma no puede existir por sí misma, sino que depende directamente del presidente de la República, que es la autoridad última, la autoridad superior de la función ejecutiva.

Con respecto al derecho a la defensa, no hubo implicaciones serias, realmente se notificó en el expediente administrativo, se le permitió ejercer su derecho a la defensa a través de la audiencia, a través de escritos, inclusive la función judicial en el ámbito constitucional, ejerció su potestad de control y determinó lo que determinó, que es que se vulneraron sus derechos constitucionales, así que creo que no hubo, Verónica en ese momento no se le irrespetaron sus derechos fundamentales.

5. ¿Cuál ha sido el impacto de esta medida en la representatividad democrática y en los derechos políticos de los ciudadanos que eligieron a la vicepresidenta?

Es una pregunta bastante interesante, la verdad. Bueno, no soy experto en ciencia política, pero voy a intentar responderla, jurídicamente, no te da una autorización o algún tipo de permiso especial para que puedas autogobernarte, tú estás ejerciendo el cargo por mandato expreso de una ficción que es el pueblo, una ficción no tan ficción, porque es algo concreto. El pueblo te dijo, oiga, queremos que usted sea vicepresidente, pero con base en la Constitución que nosotros también aprobamos, tiene que ejercer ese cargo. Entonces la Constitución decía que la vicepresidenta tiene que cumplir las órdenes del presidente, pues tenía que hacerlo y no lo hizo.

Entonces ahí sí hay un conflicto en el tema de la representatividad democrática, ya que en ese momento pudo haberse roto la confianza de sus votantes o lo que vi en redes o comentarios de las personas, un asunto muy discutido, que simplemente decían, yo no voté por ella, yo voté por el que está, por esta disertación, como que Daniel Noboa había dicho que ni siquiera sabía por qué esa señora estaba ahí, él no la puso. Entonces, en realidad, lo que está haciendo, lo que se hizo en ese momento es defender el interés de esa gente, no fue al revés, no fue comprometer el interés. Ese es mi criterio.