

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR  
FACULTAD DE DERECHO Y SOCIEDAD  
CARRERA DE DERECHO**

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

**RESPONSABILIDAD POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA DE AUTORIDADES  
ELECTAS: ESTUDIO DE CASO VICEPRESIDENTA DE LA REPÚBLICA DE  
ECUADOR**

**ESTUDIANTE: ANA BELÉN MANCHENO ZURITA**

**DIRECTOR: Abg. Mgtr. JUAN JAVIER AGUIAR ROMÁN**

**Quito, D.M., 2026**

## **Resumen**

El presente trabajo de investigación analiza críticamente la responsabilidad política y administrativa de las autoridades de elección popular en Ecuador, tomando como eje el caso de la ex Vicepresidenta Verónica Abad y el sumario administrativo iniciado en su contra, el cual derivó en su suspensión por 150 días sin remuneración. A partir del marco constitucional y del derecho comparado (Colombia, Argentina y el modelo de impeachment estadounidense), se sostiene que el juicio político es concebido como mecanismo excepcional y de ultima ratio.

Se examina además cómo la aplicación de la LOSEP por parte del Ministerio del Trabajo a una autoridad electa vulneró principios constitucionales como el de legalidad, el debido proceso, la proporcionalidad y la seguridad jurídica, configurando un acto nulo de pleno derecho, esto como consecuencia de la aplicación de herramientas administrativas para resolver conflictos de naturaleza política.

Asimismo, la presente investigación destaca cómo la rigidez y politización del mecanismo del juicio político generan vacíos normativos que facilitan la desviación de poder y la instrumentación del derecho administrativo sancionador. Se identifica la necesidad de mecanismos complementarios de control político que permitan canalizar institucionalmente los demás conflictos políticos, respetando los derechos derivados del voto popular y la integridad del diseño constitucional.

**Palabras Claves:** Juicio político, responsabilidad política, responsabilidad administrativa, autoridades de elección popular, sumario administrativo.

**Abstract**

This research paper critically analyzes the political and administrative responsibility of elected officials in Ecuador, focusing on the case of former Vice President Verónica Abad and the administrative proceedings initiated against her, which resulted in her 150-day suspension without pay. Based on the constitutional framework and comparative law (Colombia, Argentina, and the U.S. impeachment model), it argues that impeachment is conceived as an exceptional and last-resort mechanism.

It also examines how the application of the Organic Law of Public Service (LOSEP) by the Ministry of Labor to an elected official violated constitutional principles such as legality, due process, proportionality, and legal certainty, rendering the act null and void. This violation stemmed from the application of administrative tools to resolve conflicts of a political nature.

Furthermore, this research highlights how the rigidity and politicization of the impeachment process create regulatory gaps that facilitate the abuse of power and the use of punitive administrative law. The need for complementary political control mechanisms is identified, which would allow for the institutional channeling of other political conflicts, while respecting

**Keywords:** Impeachment, political responsibility, administrative responsibility, elected authorities, administrative disciplinary proceedings.

## **Dedicatoria**

A mi padre, Fabio Ernesto Mancheno Naranjo, un verdadero ejemplo a seguir, por haber hecho siempre todo lo posible para que mis sueños se cumplieran. Por su apoyo constante, su fe inquebrantable en mí y por su amor incondicional. Gracias por brindarme siempre la fortaleza necesaria para seguir adelante, por jamás soltar mi mano y por ser mi guía. Este y todos mis logros se los debo a él.

A mi hermana, por siempre ser mi compañera incondicional, por caminar a mi lado en cada paso de este y de todos mis caminos. Gracias por convertir los momentos difíciles en momentos más llevaderos, por tu abrazo cuando más lo necesito, y por recordarme que no estoy sola.

A mis abuelos y mi tía; y para mis dos ángeles: gracias por siempre creer en mí y en mi capacidad para alcanzar todo lo que me proponga. Su amor y apoyo han sido un impulso enorme.

## **Agradecimientos**

A mi novio, por apoyar mis sueños y hacerlos suyos, y por creer en mí desde el inicio. Por ser mi compañero constante desde que llegó a mi vida, brindándome amor, apoyo y compañía en cada etapa de este camino. Gracias por estar siempre.

## Tabla de Contenidos

Introducción.....	6
<b>SECCIÓN I. El régimen aplicable a la responsabilidad de funcionarios públicos y autoridades de elección popular .....</b>	<b>7</b>
1.1 Contextualización y fundamentación jurídica de la responsabilidad de funcionarios y autoridades de elección popular .....	7
1.2 Clases de control y responsabilidad .....	9
1.2.1 Control y responsabilidad jurídica .....	9
1.2.2 Control y responsabilidad política.....	10
1.2.3 Control y responsabilidad administrativa.....	11
1.3 El juicio político en otros ordenamientos .....	13
1.3.1 Colombia .....	14
1.3.1.1 Rasgos estructurales del juicio político colombiano.....	14
1.3.1.2 Fases del juicio político.....	15
1.3.2 Argentina.....	16
1.3.2.1 Rasgos estructurales del juicio político argentino .....	16
1.3.2.2 Fases del juicio político.....	17
1.4 El ejercicio del control político en Ecuador .....	18
1.4.1 Alcance y procedimiento del juicio político .....	18
1.4.1.1 Sujetos Pasivos del Juicio Político .....	20
1.4.1.2. Causales del Juicio Político .....	21
1.4.1.3. Temporalidad del Juicio Político .....	21
1.4.2 Deficiencias del mecanismo.....	22
1.4.2.1 Politización y falta de imparcialidad .....	22
1.4.2.2. Violaciones a las garantías del debido proceso .....	23
1.4.2.3. Consecuencias limitadas y falta de efectividad .....	24
1.4.2.4. Instrumentalización y desgaste democrático.....	24
<b>SECCIÓN 2. Estudio de caso – Vicepresidenta Verónica Abad.....</b>	<b>25</b>
2.1 Contexto y hechos del caso .....	25
2.1.1 Tensiones políticas previas .....	26
2.1.2 Inicio del sumario administrativo y sanción impuesta .....	28
2.2. Análisis jurídico e institucional del caso .....	34
2.2.1 Validez jurídica del caso .....	34
2.2.2 Consecuencias de la aplicación de un mecanismo administrativo a la vicepresidenta .....	40
2.2.3. El caso de la Vicepresidenta Verónica Abad como evidencia de la insuficiencia normativa en el control de autoridades electas.....	41

<b>2.2.4 El juicio político como mecanismo idóneo y la necesidad de mecanismos complementarios</b> .....	47
<b>Conclusiones/Recomendaciones</b> .....	49
<b>Bibliografía</b> .....	51

## Introducción

El caso de la exvicepresidenta Verónica Abad, expuso vacíos importantes en relación a los mecanismos aplicables a las autoridades de elección popular. Abad fue sometida a un sumario administrativo por el supuesto abandono injustificado de su puesto de trabajo por tres o más días consecutivos esto al no cumplir la disposición del presidente Noboa de trasladarse a Turquía. Como consecuencia, se le impuso una suspensión de 150 días sin percibir salario. Este suceso generó fuertes cuestionamientos, al no ser el mecanismo adecuado para juzgar a una autoridad de tal rango.

Este hecho dejó al descubierto la ausencia de mecanismos alternativos adecuados para autoridades electas de alto rango. Este precedente refleja la exclusión del único mecanismo constitucionalmente previsto, el juicio político, lo que derivó en la aplicación de mecanismos no previstos a su situación jurídica. Esta desviación implicó vulneraciones de derechos fundamentales y se impusieron sanciones arbitrarias, afectando la seguridad jurídica.

La temática de este estudio gira alrededor del juicio político como mecanismo único de control y responsabilidad para las autoridades de elección popular, su idoneidad y suficiencia para garantizar la rendición de cuentas sin producir vulneraciones al marco legal vigente. Como sustento se estudiará el caso de la ex Vicepresidenta Verónica Abad, sobre el inicio del sumario administrativo en su contra.

En este sentido, surge la siguiente interrogante: ¿Es jurídicamente adecuado y suficiente el juicio político como único mecanismo de control de responsabilidad aplicable a las autoridades electas por votación popular en el Ecuador?

La presente investigación hace hincapié en la inquietante exclusión normativa que existe en relación de las mencionadas autoridades. En consecuencia, el objetivo general de este trabajo es determinar si la exclusividad del juicio político como único mecanismo de control aplicable a las autoridades de elección popular resulta suficiente e idóneo, o representa un vacío normativo que debe ser analizado.

Para desarrollar el tema de estudio y cumplir los objetivos, se utilizará, principalmente, los métodos deductivo y analítico y con el soporte de técnicas tanto

documentales como entrevistas a expertos, para evaluar la pertinencia de los mecanismos ya existentes, al igual que sus implicaciones jurídicas y políticas.

El trabajo se encuentra dividido en dos secciones. La primera encaminada a analizar el marco jurídico ecuatoriano que regula la responsabilidad de los funcionarios públicos y autoridades de elección popular, seguida de una comparación con otros sistemas jurídicos; y, la segunda que se enfoca en el estudio del caso para contar con elementos para determinar su validez y repercusiones.

## **SECCIÓN I. El régimen aplicable a la responsabilidad de funcionarios públicos y autoridades de elección popular**

### **1.1 Contextualización y fundamentación jurídica de la responsabilidad de funcionarios y autoridades de elección popular**

Resulta esencial conceptualizar de forma preliminar, qué es la responsabilidad en el ámbito público. Ésta se concibe como la obligación de rendir cuentas de aquellos que ejercen funciones en el sector público, sea por actos u omisiones realizadas en el desempeño de su cargo. Al respecto la responsabilidad de los funcionarios, tiene su sustento en los artículos 119, 120, 121 y 212 de la Constitución de la República del Ecuador, en este ámbito el derecho administrativo es el encargado de regular y de determinar cómo cada órgano debe responsabilizarse por sus actos ante otra autoridad, sea esta administrativa, judicial o legislativa.

Esta noción general de la responsabilidad se concreta dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano al aplicarse tanto a los servidores públicos como a las autoridades de elección popular. Sin embargo, a pesar de que comparten un régimen administrativo común y no dejan de ser, en ambos casos, funcionarios públicos, se presentan variantes procedimentales en el régimen disciplinario aplicable a cada uno. Cabe resaltar que, si bien existen diferenciadores tanto en proceso y sanciones, esto no implica la impunidad del acto.

En el contexto ecuatoriano existe una doble dimensión de rendición de cuentas (entendida como manifestación directa del ejercicio de la responsabilidad): la electoral y la interinstitucional. La primera es ejercida por los ciudadanos votantes, mientras que la segunda es llevada a cabo por las distintas instituciones del estado, de esta forma surgen los mecanismos políticos y administrativos de control.

Ahora bien, cuando se trata de servidores públicos es ineludible comprender con claridad que son aquellas personas que ingresan al ejercicio de un cargo mediante procesos de reclutamiento y selección formal. Su responsabilidad se fundamenta, principalmente, en la Constitución ecuatoriana puesto que establece que: “Ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones, y serán responsables administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos” (Constitución de la República del Ecuador [CRE], 2008, art. 233).

De forma complementaria, el artículo 15 del Código Orgánico Administrativo indica que: “El Estado responderá por los daños como consecuencia de la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos o las acciones u omisiones de sus servidores públicos o los sujetos de derecho privado que actúan en ejercicio de una potestad pública por delegación del Estado y sus dependientes, controlados o contratistas” (Código Orgánico Administrativo [COA], 2017, art.15). Asimismo, en el mismo código se establece que: “El Estado hará efectiva la responsabilidad de la o el servidor público por actos u omisiones dolosos o culposos. No hay servidor público exento de responsabilidad.” (COA, 2017, art.16).

Por otro lado, cuando se trata de autoridades de elección popular como el Presidente o el Vicepresidente o, en su defecto, altos funcionarios del estado, la responsabilidad se activa de manera distinta que el resto de funcionarios. Esto es a causa de que su legitimidad proviene de la decisión y voluntad ciudadana expresada mediante el voto; y, en el segundo caso, de la autoridad que asumen al ostentar altos cargos. La determinación de su responsabilidad conlleva un componente político elevado ya que esta trata de una institución con un carácter mixto por su origen tanto político como jurídico.

Según la Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México (2022):

La responsabilidad política se presenta cuando un servidor público de cierto nivel jerárquico, identificados de manera expresa por el ordenamiento jurídico y que desempeña funciones de alto impacto colectivo, comete ciertas acciones u omisiones graves. Estas deben generar una lesión a los intereses de carácter público o de su buen despacho. (s.p.)

Esta responsabilidad política, más que enfocarse en la sanción, busca prevenir que las autoridades electas popularmente y ministros de estado cometan abusos de poder y, al mismo tiempo, busca garantizar una correcta gestión y como estas actuaciones pueden

generar efectos negativos o favorables para la sociedad. Al respecto la Corte Constitucional expresó:

[...] Así, el control político institucional es efectuado por órganos políticos en función de criterios de representación popular, mientras que el control jurídico es efectuado por jueces con conocimientos jurídicos especializados e investidos de jurisdicción. [...] Finalmente, el control político es, esencialmente, de carácter subjetivo en cuanto se fundamenta en criterios de libre apreciación, oportunidad y confianza política -dentro de las causales y requerimientos previstos en el ordenamiento jurídico [...]. (Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 2137-21-EP /21, 2012, párr. 137)

Adicional a esta primera aproximación, también debe mencionarse que el control político, al tener un gran impacto, no se centra únicamente en el organismo o su acción específica, sino en un examen amplio sobre cómo dichas acciones afectan al funcionamiento de la Presidencia o Gobierno o estructura del estado. Por ende, al iniciarse un control de este tipo, tanto la autoridad de manera individual como la institución a la que pertenece, entran en evaluación.

Finalmente, el órgano encargado de aplicar el control político es la Asamblea Nacional, lo cual halla su sustento en el artículo 74 y 78 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa. Este se materializa principalmente mediante el mecanismo del juicio político, el cual se inicia en caso de incumplir las funciones que les fueron asignadas en la Constitución y demás leyes. No obstante, el tratamiento resulta distinto cuando se trata de Presidentes y Vicepresidentes, ya que las causas y requisitos para su inicio cambian, conforme se constata en lo previsto en el art.29 de la Constitución de la República del Ecuador.

## **1.2 Clases de control y responsabilidad**

### **1.2.1 Control y responsabilidad jurídica**

En el país, el control jurídico se entiende como los procedimientos efectuados por órganos independientes, especializados y con jurisdicción, es decir jueces, con el objetivo de verificar la constitucionalidad o legalidad de normas o de decisiones y actuaciones de las autoridades o cualquier persona para que éstas se encuentren de conformidad con el ordenamiento jurídico. Este control se caracteriza por su objetividad, ya que su aplicación se basa en un conjunto de normas jurídicas con un significado preexistente. De acuerdo con lo mencionado, se entiende que quien ejerce el control judicial carece de discrecionalidad en su aplicación, ya que debe ceñirse a hechos y criterios jurídicos

previamente establecidos, por lo tanto, no debería estar sujeto a influencias políticas ni ideológicas.

En cuanto a este aspecto, la Corte Constitucional realizó un acercamiento a lo que implica el control jurídico:

Así, el control político institucional es efectuado por órganos políticos en función de criterios de representación popular, mientras que **el control jurídico es efectuado por jueces con conocimientos jurídicos especializados e investidos de jurisdicción**. Asimismo, mientras en el control político se fiscaliza al órgano mediante su actuación política general, en el control jurídico se examina el acto impugnado en sí mismo considerado, sin que exista una particular atención al órgano. [...] **el control jurídico es de carácter objetivo en cuanto el juzgador se encuentra sujeto al Derecho**, al ordenamiento jurídico preestablecido y a la técnica jurídica. Énfasis añadido. (Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 2137-21-EP/21, 2021 párr. 137).

Ahora bien, su importancia radica en que, al momento de vulnerarse una norma del ordenamiento jurídico este control garantiza la estabilidad y vigencia del sistema normativo, así como la supremacía de la Constitución junto con su eficiencia real. Adicional, es un instrumento altamente relevante al prevenir arbitrariedades, abuso de poder o corrupción. En este sentido, el aludido control resulta necesario en una sociedad de derecho.

Una vez que se constata que ha existido una vulneración al ordenamiento jurídico se activa el sistema de responsabilidades que puede derivar en tres distintas dimensiones: administrativa, civil y penal. Cada una se impone en base a la naturaleza de la infracción y lo establecido en el cuerpo normativo específico que tipifica la conducta y su consecuencia.

### 1.2.2 Control y responsabilidad política

En regímenes democráticos el control político surge como un mecanismo para supervisar y posteriormente para procurar la rendición de cuentas tanto de altos funcionarios del Estado como de los elegidos por elección popular directa. De este modo, lo que busca el control político es prevenir el abuso de poder, que un poder bloquee a otro, y garantizar que sus actuaciones no sean arbitrarias ni contrarias al marco legal vigente. Al respecto, se considera que:

El objeto inmediato del control político puede ser un acto o conducta política concreta o una actuación política general. A través del control político de ese acto o conducta se está controlando al órgano del cual emana o al que le es imputable. (Salgado, 2004, p.161)

En este sentido, el control político es una componente fundamental para garantizar la democracia por lo que su ejercicio está a cargo del poder legislativo al ser la

representación directa de los ciudadanos. Lo aludido se encuentra consagrado en la Constitución ecuatoriana en el artículo 120 numeral 9, y en el artículo 74 de la Ley Orgánica de la función Legislativa.

En consonancia con lo anterior, la facultad de fiscalización política que tiene la Asamblea Nacional está destinada a exigir la rendición de cuentas a otros poderes que conforman el Estado siendo esta una de sus principales tareas, incluso podría ser más importante aún que su labor legislativa. Esta atribución encuentra sustento en la teoría de división de poderes desarrollada por Montesquieu en su obra *“El espíritu de las leyes”* donde presupone el deber de fiscalización recíproca que debe existir entre las funciones del Estado. Con relación a esta teoría, Velasco (2020) afirma que:

[...] Se piensa en un mecanismo para regular a cada uno de los poderes estatales de una manera sistematizada, en la cual cada uno regule y controle al otro; que permita que sean equitativos, por lo tanto, lo que se busca es conseguir una autonomía de poderes que no se estropee por el entrometimiento de uno con otro, sino que al contrario exista un control adecuado entre todos, y que ninguno tenga mayor importancia que otro o que alguno se encuentre fuera del control estatal. (p.16)

Ahora bien, según el autor italiano Galeotti, no se puede hablar de un control si este no tiene como consecuencia una sanción. A pesar de esto, Huerta (2010) señala que:

El error radica en reducir la función de control a la sanción, pues a pesar de ser necesaria para hacer eficaz la limitación, en el entendimiento de que sin una sanción no tendría trascendencia alguna incurrir en abusos, y el control carecería de sentido. Debemos recordar que la finalidad esencial del control es impedir el abuso de poder; sancionarlo o remediarlo son funciones secundarias del control. Es la sanción tan solo uno de los aspectos del control; si bien es una muy importante, por su posible efecto intimidatorio no abarca toda la función de control. (p.30)

En consecuencia, debe entenderse que el fin principal del control político es evitar el abuso de poder y el cometimiento de arbitrariedades a través de, justamente, la supervisión de todas sus actuaciones. Una vez establecido lo anterior, el juicio político es uno de los mecanismos centrales para el control, y de ser el caso, sanción a las autoridades de alto rango. A pesar de que, sobre el control político se tratará a profundidad más adelante, vale la pena adelantar que no posee un carácter exclusivamente político o estrictamente jurisdiccional, sino que llega a ser una mezcla particular de ambos.

### **1.2.3 Control y responsabilidad administrativa**

Finalmente, corresponde analizar el control administrativo, el cual se enfoca en la supervisión del correcto y legal actuaciones de los servidores públicos (y ex servidores) a fin de precautelar correcto y eficiente de los recursos públicos, así como el sometimiento

de las gestiones a lo previsto en la ley. En esencia, el control administrativo busca observar y velar que se cumpla lo previsto en la ley, así como el buen manejo de bienes y recursos públicos. A fin de complementar, Rivas (2006) señala que “el objeto del control administrativo es exigir que los recursos públicos (económicos, financieros, materiales, humanos) tanto del Estado como de las Instituciones Públicas Autónomas, estén bien utilizados para que constituya una inversión y no una pérdida económica para el país” (p.25).

La Contraloría General del Estado es el organismo público encargado de establecer las responsabilidades administrativas, civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, y, además de tener competencia para imponer sanciones administrativas y civiles, ya que sobre lo penal corresponderá a la fiscalía, lo dicho se encuentra establecido en el artículo 211 y 212 de la Constitución de la República del Ecuador. Dicho control administrativo se concreta a través de la implementación de sistemas como auditorías internas, externas y del control interno de las distintas entidades. En cuanto a la auditoría, el Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (2003), dispone lo siguiente:

La Contraloría General del Estado, acorde con las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias realizará el control, mediante las técnicas y las modalidades de la auditoría, con el fin de examinar, verificar y evaluar las gestiones administrativa, financiera, operativa y, cuando corresponda, la gestión medio ambiental de las instituciones y organismos sujetos a su control, comparando el modelo o referente jurídico o técnico, establecido por imperio de las normas jurídicas, los conocimientos científicos y las normas técnicas pertinentes, con la realidad o hecho originado en la acción de las personas, con el objeto de presentar comentarios, conclusiones y recomendaciones sobre la legalidad, efectividad, economía y eficiencia de las operaciones y programas evaluados. (art.1)

De lo mencionado resulta pertinente aclarar que el objetivo principal del establecimiento de sanciones dentro de este control no es necesariamente la destitución del funcionario público, ya que existen dos tipos de sanciones administrativas (sin que se comprometa las responsabilidades civiles o penales) estas son la multa y la destitución, que se imponen dependiendo de la gravedad de la conducta, ambas contempladas en el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

Para finalizar, es pertinente precisar que significa cada una de las sanciones. La multa, de conformidad con la Real Academia Española (2025), se define como “la sanción administrativa o penal que consiste en la obligación de pagar una cantidad determinada de dinero”. Por su parte, la destitución es el “acto mediante el cual se releva a una persona

del puesto, función o empleo público que ocupa por razones expresamente señaladas en la Ley” (Acceso a la justicia, s.f., párr.1).

### 1.3 El juicio político en otros ordenamientos

El juicio político como mecanismo de atribución de responsabilidad ha sido implementado en varios sistemas jurídicos con regímenes presidencialistas, profundamente inspirados en la figura del “*impeachment*” instituida originalmente en la Constitución estadounidense. Este mecanismo ha servido de base para el diseño e implementación del control político para las autoridades que han incumplido con su rol o han vulnerado principios fundamentales.

En este contexto, resulta pertinente realizar una revisión general sobre su origen y funcionamiento. El impeachment se remonta a las colonias inglesas, donde fue desarrollado por el Parlamento para controlar a los funcionarios reales en caso de la comisión de delitos graves. Posteriormente, esta figura fue adoptada por la Constitución Estadounidense de Filadelfia de 1787, con un cambio sustancial ya que se lo adecuó a un sistema presidencialista.

Ahora bien, el impeachment según lo establecido en la constitución estadounidense, únicamente podía interponerse en contra del Presidente, Vicepresidente y demás funcionarios civiles federales. La acusación formal de exclusiva competencia de la Cámara de Diputados, mientras que el juicio se lleva a cabo frente al Senado. Este mecanismo tiene como consecuencia principal la destitución del cargo independientemente de ser juzgado por la justicia ordinaria.

En este proceso de adaptación el impeachment sufrió ciertos cambios respecto al modelo británico. En este sentido, Constenla (2013) señala:

Las principales características que lo diferenciaban del "Impeachment" inglés fueron la limitación del concepto del delito de traición y el Presidente y el Vicepresidente estaban sujetos a Juicio Político por traición, cohecho u otros delitos. Además, se entendió que "funcionarios públicos" serían aquellos designados por el Presidente, con acuerdo del Senado. (p.224)

Señalado lo anterior, el presente apartado se propone analizar las diferencias procedimentales y estructurales que ha adoptado el juicio político en otros países, con el fin de identificar si tales variaciones han contribuido una rendición de cuentas más efectiva en comparación con el modelo de nuestro ordenamiento jurídico.

### 1.3.1 Colombia

#### 1.3.1.1 Rasgos estructurales del juicio político colombiano

Partiendo de esta base, se examinará primero el caso de Colombia, donde la institución del juicio político se introduce formalmente en su ordenamiento jurídico con la Constitución de 1991, sin embargo, esta figura ya contaba con un antecedente normativo en la Constitución de 1886, en los ya derogados artículos 96 y 97.

El mencionado cuerpo normativo menciona al juicio político en su artículo 174, el cual dispone que el Senado tiene la competencia para juzgar aquellas acusaciones presentadas por la Cámara de Representantes en contra del Presidente y demás funcionarios que ostentan puestos altos, por lo tanto, lo que implica un proceso bicameral. Esta estructura difiere del modelo ecuatoriano, donde la Asamblea Nacional tiene la competencia exclusiva de llevar adelante todas las etapas del juicio político, ya que en nuestro ordenamiento constitucional no existe bicameralidad.

Además, se puede constatar que en Colombia existe un espectro menor sobre los funcionarios sujetos del juicio político, es así como el art.174 de la Constitución Política de Colombia (1991) establece que serán juzgados políticamente el Presidente de la República (o quien haga sus veces), altos magistrados, los miembros del Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación. Por su parte, en Ecuador se amplía mucho más el espectro de funcionarios sujetos al control político, estos se detallarán más adelante.

Otro punto diferenciador son las causales, las cuales se encuentran divididas en delitos cometidos durante el ejercicio de funciones y delitos comunes; además se incluyen malas conductas que generan indignidad, este último punto se refiere a comportamientos o acciones que no necesariamente constituyen delitos, pero son considerados indignos del cargo y graves desde un punto de vista moral. Frente a esto, Lozano (2009) expresa que:

Se puede afirmar que el juicio político no constituye una forma de control político en sentido estricto [...] Se trata, en consecuencia, de una distinción entre responsabilidad exclusivamente personal en el juicio político frente a la responsabilidad de la actuación de gobierno bien sea individual o colectiva en el control político. (p.243)

Siguiendo esta lógica, en el vecino país el juicio político opera principalmente como un mecanismo para sancionar conductas personales dejando de lado comportamientos que si deberían ser objeto de este tipo de procedimiento, ya que afectan directamente a la estabilidad política e institucional del país. La causal referida a la

indignidad, por ejemplo, podría ser sancionada por la vía ordinaria. Esto contrasta con el caso ecuatoriano donde su aplicación es a la inversa.

Finalmente, en su artículo 178 habla de las atribuciones con las que cuenta la Cámara de Representantes, siendo una de estas el acusar al Presidente ante el Senado en caso de existir causas constitucionales. En esta línea de ideas, resulta importante recordar lo también señalado por Lozano (2009):

Quando el Presidente llegare a ser responsable políticamente, lo será por el hecho de infringir de manera grave y ostensible su compromiso con el electorado o el régimen político, “si rompe o trata de romper el orden constitucional, o si no cumple sus obligaciones constitucionales y este incumplimiento quiebra el sistema de gobierno”, pero no significa que el Presidente se haya alejado o aproximado a la voluntad política del Congreso, ya que en términos de dependencia política el primero no está subordinado al segundo, como se ha visto. (p.243)

En tal sentido, el inicio de un juicio político en contra del Presidente no se encuentra condicionado por el acuerdo o desacuerdo del Congreso frente a las actuaciones de este, al contrario, sus causales están expresamente determinadas por la norma como se señaló en párrafos anteriores.

### **1.3.1.2 Fases del juicio político**

Antes de iniciar con el tema en cuestión es necesario hacer mención al proceso de investigación, juicio y sanciones determinadas en la Carta Magna colombiana. En tal sentido, antes de detallar el paso a paso del juicio político, es imprescindible reiterar que se trata de un procedimiento bicameral en el cual cada cámara cumple con un rol distinto.

A partir de lo expuesto, el principio de la activación de este mecanismo se encuentra consagrado en el artículo 329 del Reglamento del Congreso de Colombia (1992), que establece que una vez presentada la denuncia (la cual también puede ser interpuesta por la ciudadanía o el Fiscal) será competencia de la Comisión de Acusación de la Cámara de Representantes aceptarla o rechazarla, en caso de aprobación el denunciado quedará suspenso de su empleo.

Posteriormente, se debe enviar, el expediente al Senado del Congreso, el cual debe asignar la denuncia a tres Representantes Investigadores. A continuación, se convoca al denunciante a ratificar o archivar la denuncia. A partir de este momento, comienza la etapa de investigación en la cual se contempla la posibilidad de ordenar y practicar pruebas, esta etapa tiene un término de 30 días prorrogables hasta 60 días.

Una vez culminada, se traslada al Representante Investigador quien debe proponer la acusación o preclusión de la misma. Con posterioridad, el proceso se remite al Senado, en caso de ser aprobada, donde se designará por sorteo a un senador instructor, quien deberá admitir o rechazar la acusación. Finalmente, el Presidente del Senado decidirá si da paso a la iniciación del juicio.

Con respecto a las consecuencias que acarrea, estas distan en función de los delitos imputados. Por consiguiente, según el artículo 175 de la Constitución Política de Colombia, cuando se trate de delitos cometidos en ejercicio de funciones, o malas conductas que generen indignidad, las sanciones aplicables serán la destitución, o la privación definitiva o temporal de los derechos políticos.

### **1.3.2 Argentina**

#### **1.3.2.1 Rasgos estructurales del juicio político argentino**

El caso de Argentina resulta relevante dentro de los sistemas presidencialistas de América Latina. El juicio político en Argentina se encuentra dentro del esquema legislativo, en el cual el Congreso es el encargado de la remoción de las autoridades. Es imperioso mencionar que esta herramienta no tiene únicamente un fin sancionador, sino también se caracteriza por asegurar el correcto desarrollo de funciones de los más altos puestos.

El primer esbozo del mecanismo se observa en la Constitución de la Nación Argentina (1994), en su artículo 53 el cual establece que la Cámara de Diputados tiene el derecho de ejercer la acusación del Presidente, Vicepresidente, jefe del gabinete de ministros, ministros y miembros de la Corte Suprema de Justicia. Al respecto, Acuña (2012) indica que:

Podemos observar por ejemplo el caso de la Argentina, el instituto tiene un significativo desarrollo, tanto práctico como teórico, se encuentra regulado en normas legales, y tanto la Cámara de Diputados como el Senado tienen designados una Comisión especializada dedicada exclusivamente al Juicio Político. (p.7)

En este sentido, la existencia de una “comisión especializada” evidencia cómo el legislador quiso que existiese la garantía de que esta herramienta pueda activarse y desenvolverse de manera eficaz frente a las denuncias presentadas. Respecto a la denuncia, en Argentina se prevé que cualquier ciudadano puede presentar esta denuncia en contra de los sujetos anteriormente mencionados. Esta es una gran diferencia con el sistema jurídico ecuatoriano.

Dicho esto, es fundamental señalar las causales por las cuales puede darse inicio a un juicio político en Argentina, ya que estas rigen el núcleo sustantivo que dará paso a la intervención del Congreso para controlar a los más altos funcionarios del Estado. Es así que el artículo 53 del ya mencionado cuerpo legal, dispone que los sujetos podrán ser acusados por tres motivos principales: por mal desempeño en el ejercicio de sus funciones, por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones o por crímenes comunes. Esto muestra el límite del control parlamentario que existe para que no exista abusos de esta figura.

Para finalizar, Sarmiento y Villalba (2024) manifiestan que:

En conjunto, estos artículos demuestran un sistema legal que busca equilibrar la responsabilidad de las más altas autoridades con la garantía de un procedimiento justo y transparente, consecuentemente estos artículos reflejan un sistema de juicio político que busca equilibrar la responsabilidad de los funcionarios con medidas que garanticen la justicia y la protección de los derechos legales de los acusados, al tiempo que preservan la integridad institucional y la rendición de cuentas en el ámbito gubernamental. (p.4421)

### **1.3.2.2 Fases del juicio político**

Una vez establecidas las generalidades del juicio político en Argentina, como en la sección anterior es pertinente examinar sus fases, con base en la Constitución y demás legislación aplicable. Realizar este análisis no solo permitirá valorar su eficacia sino también contrastarla con lo establecido en el ordenamiento ecuatoriano. Citando nuevamente a Sarmiento y Villalba (2024), “en la República Argentina, el juicio político emerge como un instrumento legal de trascendental importancia, destinado a la evaluación y posible destitución de las máximas autoridades del país” (p. 4420).

El procedimiento está establecido a partir del artículo 59, en el mismo se indica que el Senado es el competente para juzgar durante el juicio político a aquellos que han sido acusados por la Cámara de Diputados, no obstante, antes de seguir a esta etapa, la admisibilidad de la denuncia debe ser evaluada. Posteriormente, pasará a la Cámara la cual necesita el respaldo de dos tercios de los presentes. De este artículo se desprende una particularidad a la que se refiere Hernán Salgado (2004), quien precisa que:

Con la única excepción de la Constitución de Argentina, [...] en las constituciones de la región no se dispuso que previamente al enjuiciamiento político, los senadores prestarán un juramento [...], o que cuando se enjuiciará al presidente de la República, el Senado fuera presidido por el presidente de la Corte Suprema, cuestiones que, constan en la Constitución Norteamericana. (p.406)

De este comentario se verifica que el juicio político a lo largo de América Latina cuenta con variaciones, las cuales se desprenden de los diferentes contextos políticos e institucionales del país. Siguiendo esta línea de ideas, el artículo 59 ordena que, “cuando el acusado sea el presidente de la Nación, el senado será presidido por el presidente de la Corte Suprema” (Constitución Nacional de Argentina, 1994, art. 59).

Finalmente, en el artículo 60 de la Carta Magna argentina se establecen las consecuencias que deberán aplicarse en caso de encontrar culpable al acusado, estas son: la destitución del funcionario, o su inhabilitación para ejercer cargos públicos mediante su declaración de incapacidad. Adicional, el artículo determina que la responsabilidad penal será competencia de la justicia ordinaria.

## **1.4 El ejercicio del control político en Ecuador**

### **1.4.1 Alcance y procedimiento del juicio político**

Para poder definir el alcance del juicio político como mecanismo de control y responsabilidad en el contexto de un sistema presidencialista en un Estado de Derecho, se determina a sí mismo como una institución clave para poder garantizar un sistema de rendición de cuentas de actos u omisiones por parte de los funcionarios en el ejercicio de sus cargos.

Dentro de la normativa ecuatoriana, la institución mencionada se encuentra enunciada en la Constitución de la República del Ecuador y se regula en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, la cual establece el procedimiento específico que tiene como fin equilibrar el principio de separación de poderes con la necesidad de fiscalización efectiva. Sin embargo, al momento de su aplicación se ha generado incontables debates en torno a su alcance, procedimiento y eficacia, especialmente aquello que refiere a la imparcialidad (o parcialidad) que puede mostrar la Asamblea Nacional del Ecuador, y pone en duda el nivel de respeto a la garantía de los derechos de los funcionarios que se someten a este proceso.

En el análisis del alcance del juicio político en el Ecuador se puede encontrar su delimitación dentro de la Constitución de la República, la cual restringe su aplicación a los funcionarios sometidos ante este proceso según su rango, dentro de los cuales están el Presidente y Vicepresidente de la República, ministros de estado, titulares de órganos de control y jueces de tribunales específicos.

Al igual que la restricción en su aplicación las causales que dan inicio al procedimiento de esta institución varían según el cargo teniendo dos distinciones claras, ya que para el Presidente y Vicepresidente se enuncia claramente que las causales por las que pueden ser sometidos a un juicio político únicamente serán por delitos graves contra la seguridad del Estado o la administración pública, para los demás funcionarios de alto rango, expresamente previstos en la Constitución, se extiende a infracciones constitucionales o legales que lleguen a ser cometidas en el ejercicio de sus funciones. De esta diferenciación podemos concluir su propósito inminente que es el intento de protección de estabilidad de la función ejecutiva; más deja una serie de interrogantes acerca de la coherencia del sistema y las arbitrariedades que derivan del mismo.

En materia del procedimiento, el juicio político se divide en dos fases principales: la acusación y la moción de censura. Teniendo en cuenta lo determinado en la Constitución de la República del Ecuador, la acusación requiere el respaldo de al menos una cuarta parte de los legisladores, mientras que la segunda exige una mayoría calificada para la censura (mayoría absoluta para los funcionarios de alto rango y dos tercios para el Presidente y Vicepresidente).

Sin embargo, una de las fallas más amplias que tiene esta institución es el eminente sesgo político de este proceso, ya que son los mismos legisladores que participan en la votación final los encargados de la acusación al inicio del proceso, causando así que los legisladores sean juez y ejecutor de aquellas autoridades sometidas a juicio político, poniendo en tela de duda la imparcialidad del órgano decisor.

Una de las consideraciones más relevantes dentro de este proceso es la temporalidad del juicio político, teniendo en cuenta que puede iniciarse durante el desempeño del cargo o hasta un año después del cese de sus funciones.

Con la información señalada anteriormente, el análisis a continuación busca evaluar de manera detallada el alcance y procedimiento del juicio político en el Ecuador, realizando una examinación de las bases constitucionales, su aplicación práctica y los retos que enfrenta al ser un mecanismo dentro del sistema de pesos y contrapesos de las funciones del estado. Se abordan los contenidos desde una fundamentación doctrinaria y legal, en la cual se pretende abordar el alcance, fortalezas y debilidades de este mecanismo.

#### **1.4.1.1 Sujetos Pasivos del Juicio Político**

Dentro de los artículos 129, 130 y 131 de la constitución, en los cuales se establece el juicio político, hay un conjunto de funcionarios taxativos, los cuales diferencia entre aquellos que pueden recibir una censura por delitos graves y aquellos que están sujetos a un escrutinio mayor al estar sujetos a responsabilidad por infracciones constitucionales o legales.

Presidente y Vicepresidente de la República: Al ejercer este cargo según el artículo 129, dentro de sus tres numerales, solo se los puede enjuiciar políticamente cuando se trate de infracciones graves, como atentados contra la seguridad del Estado, delitos de corrupción o la comisión de delitos como el genocidio, tortura, desaparición forzosa de personas, secuestro u homicidio por razones políticas o de conciencia.

Al limitar las causales por las que se puede someter a las máximas autoridades del poder ejecutivo del país a un procedimiento como el juicio político observamos que lo que se busca proteger y asegurar es la estabilidad de la función Ejecutiva, evitando que el legislativo ejerza un abuso de su facultad fiscalizadora para generar desestabilidad del gobierno.

Para los ministros de estado, a diferencia del presidente, estos no están protegidos dentro de una lista taxativa reducida y expresa de causales, sino que pueden ser censurados por infracciones cometidas en el ejercicio de sus funciones (Art. 131, CRE).

Por otro lado, están los titulares de los órganos de control, dentro de esta categoría se encuentran el Contralor General, Procurador General, Defensor del Pueblo, Fiscal General y Superintendentes, los cuales se someten a un mayor escrutinio dentro de este proceso debido al rol fundamental que mantienen en la supervisión del Estado.

Finalmente, para los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral, Consejo de la Judicatura y Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la inclusión dentro de la constitución del 2008 para este grupo de actores ha generado controversia ya que al no ser parte del ejecutivo se debate si el control jurídico y el sistema de pesos y contra pesos afecta su independencia. Viéndolo desde el derecho comparado otros países tales como Chile o Colombia, los jueces ordinarios fueron excluidos del juicio político para evitar injerencias en la Función Judicial.

#### **1.4.1.2. Causales del Juicio Político**

Como se ha mencionado dentro de este trabajo, al interior del procedimiento del juicio político existe una bifurcación dentro de las causales y los supuestos que se tienen que cumplir para llevar a un funcionario público ante este proceso, esta diferencia se hace en las causales para Presidente y Vicepresidente previstas en el art 129, las cuales son: delitos contra la seguridad del Estado (ej. traición, espionaje, terrorismo), delitos de corrupción (concusión, cohecho, peculado, enriquecimiento ilícito) y por delitos de genocidio, tortura, desaparición forzada de personas, secuestro u homicidio por razones políticas o de conciencia.

Es importante aclarar que a pesar que la totalidad de estas causales se remiten al Código Orgánico Integral Penal, ya que todas las causales son delitos, se especifica dentro del tercer inciso del artículo 129 constitucional que no se requerirá de prejudicialidad para el inicio del juicio político.

Resulta sustancial precisar que la prejudicialidad se define como “obstáculos legales que se deben ser resueltos antes de decidir sobre el objeto del proceso, pues en sí puede llegar a constituir un incidente en el proceso que debe ser resuelta antes de resolver el juicio en sí” (Rojas, 2020, p. 367). Por lo cual evita el proceso judicial dentro de un tribunal penal poniendo todo el peso de la decisión sobre el poder legislativo.

Para otros funcionarios la causal que establece el artículo 131 es el incumplimiento de las funciones que les asignan la constitución o la ley, por lo cual la misma se remite a cualquier ley dentro del ordenamiento que regule la actuación de los sujetos pasivos antes mencionados.

#### **1.4.1.3. Temporalidad del Juicio Político**

Podemos encontrar dentro del artículo 131 la temporalidad que se le atribuye al juicio político el cual prevé dos supuestos, el comienzo del procedimiento mientras el funcionario se encuentra en su cargo o en caso de ya no encontrarse dentro del ejercicio de sus funciones este podrá llevarse a cabo hasta dentro de un año después. En este último supuesto existe el debate de su uso práctico, ya que, si bien el procedimiento puede servir para insinuar indicios penales, su consecuencia directa y lo que se prevé en la constitución es el mecanismo de censura, que pierde su finalidad al no encontrarse en el cargo y no prever sanciones accesorias, limitando de esta manera su utilidad como herramienta de

responsabilidad; sin embargo, constituye una sanción política que incide en el prestigio personal.

#### **1.4.2 Deficiencias del mecanismo**

Como se ha explicado en numerales anteriores el juicio político que se define como un mecanismo constitucional de control y responsabilidad de funcionarios que desempeñan cargos públicos, ha sido objeto de debates y críticas a su institución por las carencias existente en su estructura, así como deficiencias en su aplicación práctica, las cuales han servido como un detrimento a su finalidad: ser un mecanismo de rendición de cuentas y responsabilidad de altos funcionarios públicos en un Estado de Derecho.

Este procedimiento como concepto en una aplicación ideal mantiene un sistema de pesos y contrapesos entre poderes, pero sufre de varios problemas que lo convierten en una herramienta más política que jurídica, que cae en una disputa de intereses partidistas y alejada de los principios del debido proceso como lo veremos a continuación. Estas fallas lastiman la legitimidad y credibilidad del sistema democrático, además generan una inseguridad jurídica al fomentar desequilibrios en la separación de poderes.

##### **1.4.2.1 Politización y falta de imparcialidad**

Una de las críticas más recurrentes y fuertes al juicio político en Ecuador está en la desnaturalización de lo jurídico a lo político al momento de la aplicación práctica de este proceso. Como menciona Oyarte (2005), la Asamblea Nacional actúa como “juez y parte” en el proceso, ya que la acusación es formulada por los legisladores además de ser quienes participan en la votación final teniendo como consecuencia la censura. Esta es una clara violación al principio de imparcialidad, que es un elemento indispensable en cualquier proceso que busque determinar responsabilidad dentro del ejercicio de las funciones.

Además, sin mencionar que las decisiones de los legisladores a menudo suelen alinearse con los fines de sus bancadas parlamentarias en lugar de un análisis imparcial y objetivo de los hechos del caso, reforzando la idea de que el juicio político es más una herramienta partidista al momento en el que sus miembros no gozan de esta capacidad individual de análisis.

Es así que se puede notar que esta dinámica sufre de agravantes al momento de la falta de distinción entre las fases de acusación y juzgamiento, ya que el Ecuador al tener un sistema unicameral, el porcentaje de riesgo de prejuzgamiento y la manipulación partidista aumenta exponencialmente, en comparación a sistemas bicamerales donde se puede evidenciar una separación clara en el proceso y en sus actores. Esto está respaldado por casos históricos en los cuales el resultado del juicio político era previsible desde el momento mismo de su inicio calculando únicamente la mayoría legislativa.

#### **1.4.2.2. Violaciones a las garantías del debido proceso**

El juicio político en Ecuador carece de las garantías mínimas que otros procesos prevén en las leyes, caracterizando un sistema jurídico justo. Las deficiencias más evidentes a este proceso se pueden definir en:

**Presunción de inocencia:** Este es un pilar esencial dentro del ordenamiento Ecuatoriano, reconocido en el art. 76.2 de la constitución ecuatoriana, que establece que toda persona se reputa inocente hasta que una sentencia ejecutoriada demuestre lo contrario, sin embargo el procedimiento del juicio político no garantiza la presunción de inocencia a pesar de ser un principio indispensable, esta ausencia fáctica del principio de presunción de inocencia se puede deber a dos factores claves como son el escrutinio público que sufre el funcionario al momento de ser acusado debido a los debates públicos y mediáticos que somete a un juicio paralelo al acusado con la opinión pública; y el escrutinio político que sufre al momento de la acusación ya que se preconice una idea incluso antes de llegar al momento procesal de la carga probatoria.

**Derecho a una defensa efectiva:** el procedimiento en general de esta herramienta está diseñada para favorecer y reforzar la narrativa política de los acusadores, teniendo plazos apremiantes que con una ventana ínfima de tiempo y una comparecencia restringida ya que el lapso que el acusado puede exponer su caso es mínimo frente a la cantidad de legisladores que pueden intervenir en este proceso. A pesar de que el procurador en el caso de Presidente y Vicepresidente pueda comparecer en su representación, el ambiente político y el escrutinio público dificulta el trabajo evaluador de la asamblea quitando la mira objetiva del proceso.

**Valoración de pruebas:** Podemos comparar al juicio político con varios procedimientos que se encuentran dentro de la normativa ecuatoriana y vamos a encontrar

que no existe coherencia en cuanto a los estándares de admisibilidad y valoración de las pruebas, llevando al proceso a contener acusaciones infundadas, motivaciones políticas ocultas y concluyendo en un espectáculo mediático más que un procedimiento de valoración.

Estas carencias contrastan con los estándares internacionales de derechos humanos, lo cual puede evidenciarse en casos análogos similares en la región, como lo señala la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Tribunal Constitucional vs. Perú, caso que deja un gran precedente para este procedimiento, y concluye con una condena al estado por la remoción arbitraria de magistrados por parte del Congreso.

#### **1.4.2.3. Consecuencias limitadas y falta de efectividad**

Dentro del procedimiento del juicio político existen casos especiales en los cuales su alcance llega a ser limitado, demostrando una falta de capacidad coercitiva y una corta previsión de medidas alternativas dentro de sus características. Esto lleva a que como mecanismo pierda su efectividad.

Uno de los casos en los que más se puede evidenciar esta falta de fuerza o falta de efectividad del procedimiento de juicio político es en los funcionarios cesados. Cuando un funcionario ha dejado su cargo y se inicia contra él un juicio político, la censura que es el efecto propio que le da la constitución a este proceso y que funciona como una pena a cumplir, resulta ineficaz ya que no se puede aplicar la censura de un cargo, cuando el imputado ya no ostenta ese cargo, queda meramente como un acto solemne en el cual puede derivarse a responsabilidades penales, pero su aplicación no da frutos tangibles.

De igual manera la remisión a la justicia penal dentro del procedimiento mencionado, al tratarse de la responsabilidad del órgano legislativo, suele dilatarse gracias a fuerzas políticas e intereses de bancadas que responden a un juego de poderes políticos el cual genera una burocracia innecesaria, retrasando un proceso ya de por sí engorroso.

#### **1.4.2.4. Instrumentalización y desgaste democrático**

Como analiza el consejo electoral en un Juicio Político existe una pugna de poderes de manera desmedida y desproporcionado, además de un desgaste democrático

el juicio político se ha convertido en un arma de desestabilización más que en una entrada en el sistema de pesos y contrapesos que intenta generar fiscalización entre poderes. Los datos indican que entre 1979 y 1995, existió un total de 179 amenazas de juicio político, de las cuales únicamente 37 llegaron a concretarse, evidenciando de esta manera como se convierte en una herramienta de desestabilización política. Otro punto a realizar un enfoque más preciso, es que este proceso desde su formación normativa ha tenido una aplicación selectiva, reflejando incoherencias en su aplicación, debilitando su legitimidad y credibilidad.

Un aspecto polémico es la eliminación en el año de 1998 de la causal de "atentado grave al honor nacional" para el Presidente, que anteriormente permitía censurarlo por actos que dañaran la imagen del país. Algunos constitucionalistas, como Salgado Pesantes, defendieron su eliminación por su ambigüedad, mientras que otros, como Oyarte, argumentan que era necesaria para sancionar conductas indignas del cargo.

## **SECCIÓN 2. Estudio de caso – Vicepresidenta Verónica Abad**

### **2.1 Contexto y hechos del caso**

El estudio del caso de la ex Vicepresidenta Abad requiere de la exposición del panorama completo de los hechos que lo originaron, así como las circunstancias tanto sociales como políticas que lo rodearon. En esta sección se expone el escenario que permite comprender el trasfondo del caso, y a partir de ello, abordar más adelante su examen jurídico e institucional.

Bajo este contexto, el caso no puede comprenderse de manera aislada ya que el mismo se desarrolló en un ambiente de confrontación y tensiones con el Presidente Daniel Noboa. Las discrepancias resultaron evidentes desde el inicio de la relación al no compartir una misma ideología política a pesar de haber sido parte de su binomio electoral. Los desacuerdos afectaron directamente la estabilidad y eficiencia del gobierno. Los desacuerdos constantes entre ambos, lejos de ser hechos secundarios, resultan esenciales para entender de qué manera se inició y se gestionó un procedimiento sancionatorio como es el sumario administrativo en contra de la ex Vicepresidenta.

En medio de dichas tensiones, se inicia un sumario administrativo en contra de Abad por parte del Ministerio de Trabajo, suspendiéndola del cargo sin remuneración por 5

meses bajo la supuesta falta grave de “abandono injustificado del trabajo por tres o más días laborales”. La sanción, impuesta a miras de un nuevo proceso electoral, fue objeto de una serie de interrogantes al no estar contemplada en nuestro ordenamiento jurídico y al superar el límite máximo de suspensión establecido en la Ley Orgánica de Servicio Público.

A lo mencionado se suma la denuncia presentada por la ex Vicepresidenta hacia el primer mandatario por violencia de género. Este contexto deja en evidencia como los conflictos sociales, políticos y personales de ambos actores definieron completamente la aplicación del sumario.

De este modo, para evaluar la validez jurídica y las implicaciones del caso de estudio, es necesario analizar no solo los hechos centrales del sumario administrativo, sino el contexto social y político que los condicionó para entender que su posterior suspensión tuvo fuertes raíces políticas, más que un trasfondo legal y administrativo. Los subapartados que siguen abordarán específicamente estos aspectos.

### **2.1.1 Tensiones políticas previas**

Para el efecto es necesario remitirse a las elecciones anticipadas del año 2023. El Tribunal Contencioso Electoral emitió una sentencia en la cual se “obligó” a los partidos y movimientos políticos a cumplir con la paridad de género en los binomios presidenciales. La disposición marcó significativamente al sistema de participación política en el Ecuador, además de evidenciar de forma notoria problemas de fondo, que, aunque no nuevos, permitió observar cómo muchos de los binomios se vieron obligados a escoger a sus compañeros sin compartir una visión ideológica común.

El binomio presidencial formado por el Presidente Daniel Noboa y Verónica Abad fue precisamente una consecuencia de lo señalado anteriormente, pues sus diferencias ideológicas eran evidentes incluso antes de asumir sus cargos. Mientras el primer mandatario se autodenomina como de centroizquierda (a pesar de que su plan de gobierno tienda a centroderecha) la entonces vicepresidenta se sitúa en la extrema derecha.

Como lo ha señalado el Doctor Efrén Guerrero, la decisión del Tribunal Contencioso Electoral conllevó a que varios de los binomios se hayan formado de manera apresurada, sin una convicción real, lo que desembocó en problemas legales y administrativos entre

ambos sujetos. Es así que, de igual forma, el historiador Gonzalo Ortiz Crespo sostiene que la improvisación al conformar los binomios presidenciales, la falta de relación previa, la carencia de preparación política genera vínculos que, una vez en el poder, se traducen en conflictos abiertos.

El 24 de noviembre, un día después de iniciado su mandato el presidente emitió el Decreto Ejecutivo No. 27. Este Decreto tenía el único fin de asignarle a Verónica Abad la función de “Embajadora en nombre del Ecuador por la paz en Israel y Palestina”, no obstante, al no existir dicho cargo dentro de la carrera diplomática, razón por la que más tarde se corrigió con el Decreto Ejecutivo No. 61, el cual se justificó en el inciso segundo del artículo 149 de la CRE, designándola esta vez como “Embajadora Extraordinaria y Plenipotencia de la República del Ecuador ante el Estado de Israel”.

Esta decisión fue interpretada como un mecanismo destinado a aislar a la Vicepresidenta Abad de la política nacional y, con ello limitar al máximo su influencia en la gestión del gobierno. La mencionada decisión, no solo se reduce a la rivalidad personal existente, sino también con el contexto político del momento, principalmente relacionado con el acuerdo legislativo realizado a principios del mandato de Daniel Noboa entre el oficialismo, el correísmo (Revolución Ciudadana) y el Partido Social Cristiano (PSC). Dicho pacto posibilitó que Henry Kronfle (PSC) fuera designado como presidente de la Asamblea Nacional, situación frente a la cual la ex Vicepresidenta se oponía de manera pública.

Siguiendo esta línea de ideas, la función diplomática asignada a Abad complicó más la relación entre el binomio, pues históricamente resultó la primera vez que la vicepresidencia se asumía desde el extranjero. La crisis política que se vivía entre los líderes se agravó cuando al plantearse la posibilidad de que la entonces Vicepresidenta reemplace al primer mandatario durante su licencia para realizar su campaña para las elecciones de 2025 – 2029, pues en su momento se planteó como problema la inviabilidad de que asumiera la presidencia al estar cumpliendo su misión como embajadora en el exterior.

Dentro de lo señalado previamente, el impedimento de asumir la Presidencia en el marco de la licencia electoral constituyó uno de los factores que Abad consideró para

formular la denuncia sobre presunta violencia de género en contra del Presidente Noboa y otros miembros del gobierno. La misma fue presentada el día 8 de agosto de 2024 ante el Tribunal Contencioso Electoral, asegurando que incurrieron en una infracción electoral grave prevista en el artículo 280 del Código de la Democracia que reza lo siguiente:

[...] Esta violencia se orienta a acortar, suspender, impedir o restringir su accionar o el ejercicio de las funciones propias de su cargo, o para inducirla u obligarla a que efectúe en contra de su voluntad una acción o incurra en una omisión, en el cumplimiento de sus funciones [...] (Código de la Democracia, 2009, art. 280).

Según la ex segunda mandataria, estas conductas se materializaron a través de constantes hostigamientos, impedimentos para cumplir con sus funciones tanto administrativas como políticas, críticas públicas, entre otras. Todas estas acciones configuraron un ambiente hostil que restringía su capacidad de ejercicio de sus funciones. No obstante, el Tribunal Contencioso Electoral decidió negar la denuncia presentada y dispuso el archivo de la causa.

Finalmente, en la misma fecha, el jefe de estado ordenó el traslado de manera temporal de Abad desde Israel a la sede de la Embajada de Ecuador en Turquía, ubicada en Ankara, por cuestiones de seguridad, a través del Decreto Ejecutivo 353. Este traslado fue interpretado como una represalia más por la denuncia de violencia de género presentada contra el actual Presidente. Este acontecimiento es crucial para el análisis del caso, ya que la llegada tardía de la ex Vicepresidenta a la ciudad de Ankara derivó en el sumario administrativo que será examinado en detalle más adelante.

### **2.1.2 Inicio del sumario administrativo y sanción impuesta**

La apertura del sumario administrativo en contra de la entonces Vicepresidenta Abad, tuvo su origen en el presunto incumplimiento de la disposición establecida en el Decreto Ejecutivo mencionado en párrafos anteriores, que ordenaba su traslado a Turquía antes de 1 de septiembre de 2024. Sin embargo, su arribo efectivo a la ciudad de Ankara se produjo el 9 de septiembre del mismo año, lo que fungió como fundamento de las autoridades para fundamentar un “abandono injustificado del puesto de trabajo por tres o más días laborales”, constituyendo este hecho el detonante para el inicio del proceso administrativo en su contra.

Ante este acontecimiento, el 12 de septiembre de 2024, la Dirección de Recursos y Sumarios Administrativos del Ministerio del Trabajo, mediante oficio Nro. MDT-DRSASP-2024-0413-O, solicitó a la Vicepresidencia un informe técnico sobre el presunto abandono del puesto de trabajo de Verónica Abad. Dicha solicitud se realizó tras haber conocido del retraso a través de una solicitud realizada a la institución, la misma se sustentó en el artículo 57 del Acuerdo Ministerial MDT-2024-175, que establece textualmente lo siguiente:

[...] En caso de que el Ministerio del Trabajo tenga conocimiento de una presunta falta grave de un servidor público conforme a este Título por cualquier otro medio que no sea la solicitud, la autoridad competente para la tramitación de un sumario administrativo regulado en este Título, deberá requerir a la institución pública a la que pertenece el servidor público un informe técnico en relación a la presunta falta cometida con la documentación que pruebe lo manifestado en el informe, en un término de veinticuatro (24) horas (Acuerdo Ministerial MDT-2024-175, Ministerio de Trabajo, art. 57). [...]

Posteriormente, una vez recibido el informe técnico, mediante providencia con fecha de 16 de septiembre de 2024, que obra en el expediente del sumario, suscrita por la Mgs. Ruth Stefanía Espinoza Avilés, se emite el auto de inicio formal del Sumario Administrativo No. MDT-SSCRSSP-DRSASP-SAPE- 2024-001, además de proceder con el mismo a la ex Vicepresidenta.

En virtud de lo expuesto anteriormente, es relevante identificar la base normativa de la que se sirvió el Ministerio de Trabajo para justificar el inicio del sumario administrativo. El artículo 48 de la Ley de Orgánica de Servicio Público (LOSEP) fue invocado como principal sustento jurídico dentro del proceso administrativo, disposición que establece como causal de destitución el “abandono injustificado del puesto de trabajo por tres o más días laborales consecutivos”, falta específica que le fue atribuida a la segunda ex mandataria; además de configurarse como incumplimiento a las funciones que le habían sido directamente asignadas por el Presidente.

Resulta pertinente mencionar los principios y normas constitucionales que sirvieron como respaldo primario para la actuación del Ministerio del Trabajo al momento de iniciar el sumario. Dicho sustento se encuentra, en primer lugar, en el artículo 226 de la Constitución, que dispone que las instituciones del Estado como sus servidores solo podrán ejercer las competencias atribuidas por la Constitución y la ley, reforzando la idea del incumplimiento de funciones de Abad.

Asimismo, el artículo 229 amplía el concepto de servidor público, incluyendo a quienes ejercen funciones en el Estado, incluso por elección popular, de esta manera, la autoridad administrativa interpretó este precepto como una inclusión expresa de las autoridades electas dentro del régimen disciplinario del servicio público (Constitución de la República del Ecuador [CRE], 2008, art. 229). Adicionalmente, el artículo 233 de la Constitución de la República del Ecuador dispone que ningún servidor público está exento de responsabilidad por sus actos u omisiones cometidos en el ejercicio de sus funciones. Este precepto permite extender la posibilidad de sancionar de igual forma a los que ocupan cargos de elección popular (CRE, 2008, art. 233).

A estas disposiciones se suma el Acuerdo Ministerial MDT-2024-175, que determina el procedimiento especial para la sustanciación de sumarios aplicados a servidores públicos que están excluidos de la carrera del servicio público (Ministerio de Trabajo, 2024). En concordancia a lo establecido en dicho acuerdo también invocó el artículo 83 de la Ley de Orgánica del Servicio Público, la cual dispone que los dignatarios elegidos popularmente se excluyen de la carrera del servicio público (Ley Orgánica del Servicio Público [LOSEP], 2010, art. 83). Este criterio es reforzando en la resolución del sumario administrativo No. MDT-SSCRSSP-DRSASP-SA2024-001(0868), en la cual se sostiene que estas autoridades no dejan de ser considerados servidores públicos.

Desde la perspectiva procedimental, el Código Orgánico Administrativo (COA) proporciona las disposiciones que sustentan la actuación del Ministerio del Trabajo y configuran el marco para la validez de sus actos administrativos. En particular el artículo 14 resulta relevante al consagrar el principio de juridicidad, según el cual toda actuación administrativa debe ajustarse a la Constitución, la ley y los principios generales, los instrumentos internacionales aplicables, entre otros.

Finalmente, la resolución del sumario hace referencia a la sentencia No. 17282-2024-01862 dentro de la acción de protección planteada por Verónica Abad en contra del Ministerio del Trabajo, en la misma la Jueza Constitucional Gloria Daniela Mayorga Velarde, reconoce la competencia del Ministerio para iniciar el sumario administrativo y valida lo establecido en el anteriormente mencionado artículo 229 de la Constitución de la República del Ecuador. Esta validación jurisprudencial fue tomada en cuenta más adelante para la resolución del proceso.

Una vez determinada la base normativa utilizada, es conveniente efectuar un breve recuento del desarrollo del sumario administrativo, para lo cual se describirá de manera cronológica el procedimiento seguido desde su apertura hasta la emisión de la resolución sancionatoria, con el propósito de identificar las etapas para verificar el cumplimiento de plazos, las autoridades intervinientes y los actos administrativos que conforman el expediente del caso.

Como se mencionó en párrafos anteriores el procedimiento inició una vez que el Ministerio del Trabajo dio por válido el informe técnico emitido por la Vicepresidencia, es así que el día 16 de septiembre de 2024, la Mgs. Ruth Stefanía Espinoza Avilés, en su calidad de Directora de la Dirección de Recursos y Sumarios Administrativos del Servicio Público, dictó el auto de inicio del sumario administrativo con No. MDT-SSCRSSP-DRSASP-SAPE-2024-001 (0868) (Ministerio del Trabajo, 2024). En la misma fecha, la ex Vicepresidenta fue notificada por vía electrónica, con el oficio No. MDT-DRSASP-2024-0145-O (Ministerio de Trabajo, 2024). Consecutivamente, presentó su contestación el 19 de septiembre de 2024, cumpliendo con el plazo señalado en el artículo 33 del Acuerdo Ministerial MDT-2024-175 (Ministerio del Trabajo, art. 33).

Posteriormente, como consta en los antecedentes de la resolución, el 9 de octubre de 2024 se dictó el auto de llamamiento a sumario administrativo, fijando como fecha de audiencia el 7 de noviembre de 2024, dando paso a la fase de práctica de pruebas y presentación de alegatos de las partes. En esta etapa intervinieron la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República, el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Procuraduría General del Estado, esta última mediante Oficio No. 08636 emitió criterios sobre la competencia del Ministerio del Trabajo y la definición general de “servidor público”.

Durante la audiencia, lo más relevante fue la exposición de argumentos tanto por parte de los legitimados activos como de la Vicepresidenta Verónica Abad. La Presidencia y el Ministerio de Relaciones Exteriores sustentaron la acusación en el supuesto incumplimiento de deberes, por el retraso en su llegada desde Israel a Turquía, dispuesto mediante decreto ejecutivo. Por su parte, la defensa de la ex segunda mandataria, alegó la falta de competencia del Ministerio del Trabajo para sancionar a una autoridad popularmente electa (argumento que fue desestimado con la negativa de la acción de protección interpuesta por Abad). Por último, cuestionó la proporcionalidad de la sanción

propuesta, ya que señaló que es solo facultad de la Asamblea Nacional determinar las causales de destitución de los altos dignatarios.

Ahora bien, como se ha observado, el procedimiento se desarrolló cumpliendo con las etapas formales previstas en la ley. En consecuencia, el 8 de noviembre de 2024, el Ministerio del Trabajo procedió a expedir la resolución administrativa correspondiente, suscrita por la Mgst. Ruth Stefana Avilés, en su calidad de Directora de la Dirección de Recursos y Sumarios Administrativos del Servicio Público. Mediante dicha resolución se impuso a la Vicepresidenta Verónica Abad la sanción de suspensión por 150 días de su cargo sin goce de remuneración, al configurarse una falta grave bajo por abandono injustificado por tres o más días laborales consecutivos, conforme se establece en el artículo 48, literal b de la LOSEP.

Asimismo, en la decisión se destacó el estricto cumplimiento de las garantías del debido proceso y la competencia del Ministerio del Trabajo conferida por el ordenamiento jurídico. La autoridad indicó, además, la aplicación del principio de proporcionalidad al momento de la imposición de la sanción, procurando el equilibrio de la misma con la falta cometida. Finalmente, se resuelve que, pasado el período de suspensión, la ex Vicepresidenta debía reincorporarse al lugar de trabajo que determine la autoridad administrativa.

Más tarde, Abad presentó una acción de protección, mediante la cual impugnó la resolución emitida por el Ministerio del Trabajo, con el fin de dejar sin efecto la sanción impuesta, al considerar que sus derechos políticos habían sido violados, por impedirle ejercer sus funciones como Vicepresidenta, además de señalar la falta de competencia del ente, y la vulneración al debido proceso, a la seguridad jurídica y al principio de legalidad.

La causa fue sorteada a la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Pichincha, y conocida por la jueza Nubia Vera. El 23 de diciembre de 2024, la jueza aceptó la acción presentada y dejó sin efecto el sumario administrativo al observar efectivamente la vulneración los derechos de la ex segunda mandataria, y considerando que la sanción impuesta era nula. Además, ordenó a la Ministra de Trabajo, Ivonne Núñez, que presente disculpas públicas.

En su análisis, la jueza Vera tomó en consideración diversos aspectos relevantes que sirvieron de fundamento para la resolución adoptada. En primer lugar, examinó la condición de autoridad de elección popular que ostentaba Verónica, determinando que la LOSEP no era el régimen disciplinario aplicable a su caso. Además, indicó que su designación como Embajadora la excluía expresamente del Acuerdo Ministerial MDT-2024-175, lo que evidenciaba la falta de competencia del Ministerio de Trabajo, lo que configuró un exceso de poder y vulneró los principios de legalidad, juez natural y debido proceso, contraviniendo el artículo 76 numeral 7 literal k de la CRE.

Asimismo, sobre la sanción, la jueza Nubia Vera declara que la suspensión por 150 días es ilegal y contravenía el principio de proporcionalidad, dado que al revisar el Reglamento General de la LOSEP en su artículo 87 establece que las sanciones por suspensión no pueden exceder los 30 días. En consecuencia, el acto se dictó sin norma habilitante previa, afectando el derecho a la seguridad jurídica reconocidos en los artículos 82 y 226 de la Constitución. Adicional, la consideró que se vulneró el principio de motivación, al no existir lógica jurídica entre los hechos, pruebas y la sanción impuesta.

De igual manera, determinó dicha sanción constituía en la práctica, una suspensión del mandato popular, lo que configuraba una vulneración a los derechos políticos consagrados en los artículos 61 y 64 de la Carta Magna. Finalmente, en su análisis recalcó la supremacía del texto constitucional sobre cualquier acto administrativo, reafirmando que ningún reglamento o decisión administrativa prevalece sobre la Constitución.

Por su parte, el Ministerio del Trabajo presentó un recurso de apelación, el cual fue rechazado por un Tribunal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha al determinar que la base normativa utilizada para la sanción no era aplicable a la ex segunda mandataria.

En conclusión, examinar el contexto político y personal en el que se originó el sumario administrativo, junto con la revisión del desarrollo procedimental del mismo y de la sanción impuesta a la ex Vicepresidenta Abad, permite establecer una base sólida para poder evaluar la validez jurídica de dichas actuaciones y si se enmarcaron dentro de lo establecido en la constitución y demás leyes, o si, por el contrario fueron resultado de motivaciones de carácter personal o político ajenas al ordenamiento jurídico.

## **2.2. Análisis jurídico e institucional del caso**

### **2.2.1 Validez jurídica del caso**

Una vez expuesto el procedimiento administrativo y la resolución emitida por el Ministerio del Trabajo, resulta pertinente realizar un examen integral sobre la validez de las actuaciones efectuadas en dicho proceso. Si bien la Corte dentro de la acción de protección presentada ya se pronunció respecto a ciertos aspectos, se analizará con mayor amplitud los elementos de competencia, motivación, legalidad y proporcionalidad.

Ahora bien, uno de los puntos centrales para determinar la validez del caso se encuentra en establecer si la institución, es decir, el Ministerio del Trabajo, tenía competencia para sustentar un sumario administrativo y sancionar a una autoridad de elección popular, como lo es la Vicepresidenta de la República.

El Ministerio del Trabajo fundamentó su competencia en el artículo 229 de la Constitución de la República que establece que “serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público (...)” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 229). A partir de este precepto que la institución interpretó que todas las personas que ejercen funciones públicas son objeto de un procedimiento disciplinario y que su exclusión de la carrera no es equivalente a estar exentos de control.

Sin embargo, esta interpretación resulta errónea, ya que el artículo 83, literal c) de la Ley Orgánica de Servicio Público excluye expresamente a los funcionarios de elección popular y a quienes ejercen funciones de dirección política de la carrera de servicio público, lo que implica que no están sujetos al régimen jurídico ordinario. Dicha exclusión obedece a la naturaleza democrática y política de estos cargos, razón por la que existen mecanismos constitucionales de responsabilidad política distintos a los administrativos.

En consecuencia, no puede aplicarse el régimen disciplinario común, ya que, conforme a los artículos 11, 76 numeral 3 y 226 de la Constitución de la República, ninguna autoridad puede ejercer potestades sancionadoras sin competencia expresa, y solo mediante procedimientos existentes. Por lo que el Ministerio de Trabajo al arrogarse competencias que no están establecidas en la normativa ecuatoriana resulta en un

desconocimiento y atropello al principio de legalidad y el derecho al juez natural, respecto a esto Calderón (2025) indica que:

El juez natural y competente de quien ejerce como presidente o vicepresidente de la República —y, en general, de todo servidor público elegido por sufragio— es el pueblo al que representan y dirigen, quien, a través de mecanismos democráticos como el referéndum revocatorio, ejerce su potestad sancionadora. También lo es la Asamblea Nacional, que, en su calidad de órgano representativo, tiene la facultad de ejercer control político y sancionar. (p.74)

Por ende, al no existir norma expresa que atribuya al Ministerio la competencia de sustanciar y sancionar a los dignatarios de elección popular, estos no pueden ser sujetos de sanción por una autoridad administrativa. Además, resulta importante resaltar que ninguna interpretación normativa puede “crear” dicha competencia.

En este orden de ideas, existe jurisprudencia nacional e internacional que respalda la falta de competencia del Ministerio de Trabajo. En primer lugar, se encuentra la sentencia No. 20-24-CN con fecha 9 de enero de 2025 de la Corte Constitucional del Ecuador que se refiere a la consulta realizada dentro del proceso de acción de protección iniciado por Abad por el inicio del sumario. En la cual resolvió que resulta inconstitucional la aplicación de un procedimiento administrativo sancionador para suspender o destituir a un funcionario de elección popular.

Adicionalmente, la Corte Constitucional precisó que los artículos 61, numeral 1, 145, 146, 149 y 150 de la Constitución son incompatibles con las disposiciones del Acuerdo Ministerial MDT-2024-175, norma en la cual se basó también el Ministerio para fundamentar su competencia. La Corte enfatizó que se reconoce el derecho de elegir y ser elegido y este no puede ser limitado por autoridades administrativas, asimismo, se refirió a que las causales de cesación de funciones y las de ausencia temporal del Presidente o Vicepresidente son taxativas. Finalmente, concluyó que el procedimiento sumario administrativo no está previsto para sancionar a dignatarios de elección popular, señalando que únicamente el mandato constitucional es el mecanismo adecuado.

En concordancia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso *Petro vs. Colombia* (2020), estableció que:

[...] Lo anterior busca que la limitación de los derechos políticos no quede al arbitrio o voluntad del gobernante de turno, con el fin de proteger que la oposición política pueda ejercer su posición sin restricciones indebidas. De esta forma, el Tribunal considera que las sanciones

de destitución e inhabilitación de funcionarios públicos democráticamente electos por parte de una autoridad administrativa disciplinaria, en tanto restricciones a los derechos políticos no contempladas dentro de aquellas permitidas por la Convención Americana, son incompatibles no solo con la literalidad del artículo 23.2 de la Convención, sino también con el objeto y fin del mismo instrumento. (Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Petro Urrego Vs. Colombia, 2020, párr. 98)

Por consiguiente, tanto la jurisprudencia ecuatoriana como interamericana coinciden en que una autoridad administrativa no puede, bajo ningún tipo de procedimiento administrativo sancionar a autoridades de elección popular.

En complemento al análisis anterior, es pertinente examinar igualmente la aplicación del Acuerdo Ministerial MDT-2024-175, previamente mencionado junto con el artículo que se utilizó como fundamento para el actuar del Ministerio de Trabajo. Existen dos aspectos sustanciales que deben considerarse, en primer lugar, la defensa de Abad realizó una precisión interesante durante la audiencia de la acción de protección No. 17203-2024-05426, la misma destacó que dicho acuerdo fue emitido 10 días después de que la ex Vicepresidenta no se presentara en Ankara, esto, contradice el artículo 82 de la Constitución que consagra la seguridad jurídica, entendida como la exigencia de que las normas sean previas, claras y públicas.

La segunda cuestión, en el mismo acuerdo en su segundo artículo, excluye expresamente de su ámbito de aplicación a los servidores públicos pertenecientes a la carrera diplomática del servicio exterior. En atención a este punto, dentro del expediente de la acción de protección se señaló que: “ante el nombramiento de EMBAJADORA EXTRAORDINARIA Y PLENIPOTENCIARIA, la señora MARÍA VERÓNICA ABAD ROJAS, queda excluida del ACUERDO MINISTERIAL Nro. MDT-2024-175” (Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la Parroquia Mariscal Sucre del Distrito Metropolitano de Quito, acción de protección No. 17203-2024-05426, 2025).

Adicional, al estar cumpliendo de manera temporal el cargo de Embajadora, la ex Vicepresidente se hallaba sujeta a la Ley Orgánica del Servicio Exterior, que en su art. 123 otorga 30 días para presentarse en un nuevo puesto, plazo que se cumplió por Abad (Ley Orgánica del Servicio Exterior, 2017, art. 123).

De manera que, sí existió una extralimitación de funciones por parte del Ministerio del Trabajo, al carecer de competencia tanto material como jerárquica para sustanciar y sancionar el sumario administrativo en contra de Verónica Abad. La institución justificó

su competencia en una interpretación extensiva y errónea de las normas del sistema jurídico ecuatoriano, desconociendo principios constitucionales, derivando en una usurpación de funciones reservadas exclusivamente para la Asamblea Nacional y demás mecanismos de control político previstos en la Constitución.

Luego de evidenciar la falta de competencia del Ministerio del Trabajo, es pertinente precisar qué órgano es competente para ejercer control y sancionar a una autoridad de elección popular, ya que, a partir de esto puede comprenderse las razones por las cuales la vía administrativa utilizada carece de sustento legal, es contraria al marco constitucional vigente y no resulta idóneo frente a esta controversia.

Ahora bien, tanto nuestra Constitución como las demás leyes orgánicas, establecen que la Asamblea Nacional es el único órgano con facultad exclusiva para proceder al enjuiciamiento político y destitución del Presidente o Vicepresidente, en ejercicio de la función de control político. Esta atribución se encuentra establecida concretamente en el artículo 129 de la CRE, el cual no únicamente determina la competencia exclusiva de dicho órgano, sino que además enumera de manera taxativa los casos en los que procede el juicio político (Constitución de la República del Ecuador [CRE], 2008, art.129).

En particular, al referido precepto constitucional establece que el juicio político procederá en los siguientes casos:

- “1. Por delitos contra la seguridad del Estado.
2. Por delitos de concusión, cohecho, peculado o enriquecimiento ilícito.
3. Por delitos de genocidio, tortura, desaparición forzada de personas, secuestro u homicidio por razones políticas o de conciencia.”

Igualmente, el artículo siguiente especifica el procedimiento que se debe seguir en caso de iniciarse un juicio político. Asimismo, en el artículo 131 de la Carta Magna amplía esta atribución al disponer que la Asamblea Nacional tiene el deber de fiscalizar las actuaciones de las autoridades que ostentan altos cargos públicos, ejerciendo esta facultad por medio del juicio político.

En concordancia con lo dispuesto por la Constitución, el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa (LOFL) resalta la competencia que tiene la Asamblea como único órgano facultado para iniciar un enjuiciamiento al Presidente o Vicepresidente de la República. En artículos posteriores, dicha normativa regula el procedimiento de manera detallada. Finalmente, se establece que la destitución y censura de la autoridad solo procederán mediante el voto favorable de la Asamblea Nacional conforme a las mayorías previstas en la propia ley. En apoyo a esto Medina (2023) señala que:

Así mismo, la Asamblea Nacional, en el Ecuador, tiene como facultades principales legislar y fiscalizar, es decir, la elaboración de leyes y ejercer la función de vigilancia sobre el Poder Ejecutivo, dicho en otras palabras, es el ente encargado de exigir la rendición de cuentas mediante procesos de fiscalización a los funcionarios públicos que ocupen cargos relacionados al gobierno central entre ellos: el presidente de la república, vicepresidente, ministros de estado y los funcionarios que por mandato de la Constitución están sujetos a censura por este organismo. (p.11)

Este argumento encuentra apoyo en Aguirre (2023) que señala lo siguiente:

Como quedó sentado, es la función legislativa la que concentra la facultad de legislar y fiscalizar. Ambas erigen al órgano legislativo de un Estado como el primer poder de este y, por ende, el centro del poder político. (p.47)

Por tanto, se puede observar una coherencia entre el ordenamiento jurídico y la doctrina, en cuanto ambos respaldan la competencia exclusiva que tiene la Asamblea Nacional de fiscalizar a las autoridades elegidas por voto popular mediante el mecanismo del juicio político.

En este contexto, conviene también realizar una distinción más precisa entre servidores públicos ordinarios y autoridades de elección popular. Para el efecto, es pertinente analizar estas diferencias en 4 aspectos: forma de obtención del cargo, régimen al que se encuentran sujetos, naturaleza jurídica y mecanismos de control y disciplinarios aplicables.

Es así que, los servidores públicos obtienen su cargo a través de un acto administrativo, ya sea este por nombramiento, designación, concurso de méritos o contrato, por lo que se encuentran sujetos al régimen previsto en la LOSEP. Su relación con el Estado es de carácter administrativo y jerárquico, lo que implica que están bajo control disciplinario de autoridades de la misma índole. En este sentido, se aplica el

principio de legalidad respecto a la jerarquía administrativa, dado que su vínculo con el Estado emana directamente de este.

Por otro lado, las autoridades de elección popular adquieren su calidad de servidor público mediante el voto ciudadano, lo que vincula su control a mecanismos políticos específicos como el juicio político o la revocatoria del mandato. Su vínculo es de tipo político y representativo, lo que impide que actos administrativos ordinarios alteren el ejercicio de sus funciones, esto de acuerdo con el principio *lex specialis derogat legi generali* (norma especial prevalece sobre una general).

En síntesis, mientras los servidores públicos se encuentran bajo un régimen administrativo, las autoridades de elección popular responden a un control político especial. Esta distinción es importante para comprender las limitaciones de competencia y el diferente tratamiento legal que reciben, pues el respeto al voto popular establece límites claros sobre la potestad de los órganos administrativos.

En síntesis, la sanción que el Ministerio de Trabajo impuso, carecía de validez jurídica desde su origen, pues, como se ha examinado, se basó en un procedimiento emitido sin competencia, fuera de los márgenes constitucionales y vulnerando los principios de legalidad y proporcionalidad. Además, se impuso una medida inexistente en el ordenamiento jurídico ecuatoriano y que excedía el máximo de suspensión de 30 días previsto en el artículo 87 de la LOSEP.

Asimismo, de acuerdo con el artículo 105, numerales 2 y 3, del Código Orgánico Administrativo, el acto administrativo es nulo cuando se dicta sin competencia o cuando en su defecto “viole los fines que el ordenamiento jurídico ha otorgado la competencia al órgano o entidad que lo expide” (Código Orgánico Administrativo [COA], 2017, art.105, nums 2 y 3). En el presente caso no solo evidenció falta de competencia, sino también desviación de finalidad y falta de motivación, conforme los artículos 99, 100, 105 y 106 del COA. En consecuencia, se trata de un acto radicalmente nulo, cuya invalidez opera desde el momento de su emisión. La Corte Constitucional, al resolver la acción de protección mencionada en párrafos anteriores confirmó la existencia de este vicio preexistente.

### **2.2.2 Consecuencias de la aplicación de un mecanismo administrativo a la vicepresidenta**

Una vez que se ha analizado la validez del caso de la ex -Vicepresidenta Verónica Abad, es necesario abordar brevemente que las múltiples consecuencias derivadas del uso de un mecanismo inadecuado. Ya que estas consecuencias no se limitan únicamente a las implicaciones jurídicas mencionadas en párrafos anteriores, sino también generan graves efectos políticos e institucionales que comprometen el equilibrio de poderes y la estabilidad democrática.

La suspensión de un alto funcionario genera un ambiente de desconfianza e inestabilidad institucional, ya que todas aquellas actividades que dependen directamente de su autoridad se paralizan. En el caso de estudio, aunque la sanción impuesta fue posteriormente declarada nula, su suspensión temporal produjo en la práctica la privación del ejercicio de sus funciones y del goce de su representación democrática, lo que consecuentemente implicó una restricción indirecta del mandato conferido por el voto ciudadano. Ello resulta especialmente grave si se considera que, conforme los artículos 61 y 95 de la Constitución, los derechos políticos no se agotan en la posibilidad de ser elegido, sino que comprenden el ejercicio efectivo del cargo para el cual los ciudadanos otorgaron su voto.

En consonancia con esta idea, Muñoz (2016) comentando a Bobbio sostiene que:

Lo que hace que podamos calificar a un procedimiento como “democrático” no es la mera presencia de algún mecanismo plebiscitario, sino la constatación de que éste no resulta fútil. [...] las libertades liberales dan sentido a las libertades políticas” (p.137).

En ese sentido, cualquier mecanismo (como en este caso, una limitación administrativa) que impida el ejercicio efectivo del mandato representativo afecta sustancialmente la legitimidad democrática.

Por otro lado, el uso indebido del mecanismo en cuestión erosiona la separación de poderes al permitir que autoridades administrativas, sin la legitimidad ni competencia correspondiente interfieran en la estabilidad y composición de la Función Ejecutiva, causando que el equilibrio entre los poderes se deforme. Esta injerencia debilita la confianza ciudadana en la imparcialidad que debería existir entre las instituciones, ya que, en este caso, la sanción se interpreta mayormente como una herramienta de persecución

política, mas no como un acto legal. En este sentido, Sarmiento (2024) opina que “cuando este procedimiento se extiende a autoridades de elección popular, nos encontramos ante una evidente distorsión de sus objetivos y una amenaza al equilibrio de poderes, porque se viola la Seguridad Jurídica, dado que la Ley Orgánica del Servicio Público en su artículo 83.c excluye de su ámbito de acción a las autoridades de elección popular” (s.p).

De igual forma, otra consecuencia relevante es la instrumentalización política de la justicia explicada por Pacheco, Cangas e Intriago (2025) como el uso del sistema judicial como herramienta para beneficiar intereses políticos o perjudicar a adversarios, comprometiendo la independencia y la imparcialidad judicial. En el caso, este fenómeno se identifica claramente, al analizar las acciones tomadas contra la exvicepresidenta Verónica Abad, como lo fueron el inicio del sumario administrativo sin validez, suspensión del cargo y barreras para ejercer debidamente sus funciones reflejan una politización de la justicia que deriva en la debilitación del Estado de Derecho, la desconfianza ciudadana en las instituciones y la ilegitimidad del sistema sancionador. Sobre esto, organismos internacionales como la CIDH advierten que el uso de este fenómeno favorece a la erosión de la independencia de poderes.

Para finalizar, la utilización de un mecanismo administrativo a la Vicepresidenta sienta un precedente sumamente peligroso, así Mendieta (2025) señala que “si se permite que las sanciones administrativas sean utilizadas para destituir a altos funcionarios sin respetar los procedimientos constitucionales, se abre la posibilidad de que estos mecanismos sean empleados como herramientas políticas, debilitando la autonomía de los poderes del Estado” (p.22). A esto se le suma que esta práctica pueda ser aplicada a otros dignatarios como alcaldes, prefectos o asambleístas, comprometiendo la estabilidad democrática y el equilibrio entre poderes.

### **2.2.3. El caso de la Vicepresidenta Verónica Abad como evidencia de la insuficiencia normativa en el control de autoridades electas**

Más allá de los hechos y de la controversia política que rodeó el caso de la exvicepresidenta Verónica Abad, este caso expone con claridad un punto de inflexión en cómo se comprende el régimen de control aplicable a las autoridades electas en el Ecuador, además, evidencia una insuficiencia normativa funcional dentro del sistema constitucional de responsabilidades, derivada de la falta de delimitación entre el ámbito político y el administrativo.

El caso pone en relieve que el problema no radica en la inexistencia de mecanismos de control, sino en la ambigüedad institucional y normativa que ha permitido el uso distorsionado de los mismos. En el ordenamiento ecuatoriano se reconoce expresamente la figura del juicio político como el instrumento de rendición de cuentas idóneo para las autoridades electas; sin embargo, al ser taxativas las causales para su aplicación, no prevé escenarios intermedios ni mecanismos institucionales que permitan resolver tensiones políticas o administrativas dentro del Ejecutivo sin vulnerar la Constitución.

Esto generó un espacio de indeterminación que fue aprovechado por órganos administrativos para ejercer potestades sancionadoras que se encontraban fuera de su competencia. Es así que el caso de Abad evidencia la falta de coordinación normativa entre el control político y el administrativo, situación que reveló la necesidad que existe de fortalecer los procedimientos ya previstos y establecer mecanismos complementarios.

En consecuencia, esta sección se propone explicar por qué el mecanismo del juicio político en este caso falló, y cómo esa disfuncionalidad dio paso a la aplicación indebida de un mecanismo administrativo.

Si se habla del ordenamiento normativo constitucional desde el año 2008 con la constitución de Montecristi que prevé el estado ecuatoriano, con la mira en el propósito de equilibrar la balanza de poderes contenida en el principio de representación democrática con la imposición obligatoria y necesaria de un proceso en el cual se transparenta la rendición de cuentas, despliega un amplio catálogo en el cual se encuentran mecanismos de control para las autoridades del Estado en cargos superiores.

Es así como la figura del juicio político que se consagra en el artículo 129 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE), surge de manera absoluta como una institución que contiene el instrumento supremo de control político, este instrumento se lo considera de ultima ratio, siendo aplicado única y exclusivamente en casos de gravedad extrema que conmueva los cimientos del ordenamiento jurídico ecuatoriano y/o los presupuestos fundamentales del Estado de Derecho. Mas este mecanismo que presupuesta un balance de poderes y a la vez limita su ámbito de aplicación al incluir un elenco taxativo de causales que delictivamente el servidor público debe incurrir para el inicio del proceso, devela una falla dentro de su estructura en el momento que se procesa un

conflicto en el cual influye el ámbito político de una intensidad alta, ya que, sin configurar delitos se puede amenazar la gobernabilidad y la estabilidad con la que se maneja el Poder Ejecutivo del estado ecuatoriano. La rigidez que caracteriza este proceso lejos de una virtud en su aplicación, que provea seguridad jurídica, se convirtió en una grieta dentro del sistema que explotó en la crisis política que surgió frente a la entonces vicepresidenta Verónica Abad.

El momento en el que surge la imposibilidad de activar el juicio político en una fractura interna evidente dentro del gobierno del actual presidente, Daniel Noboa, generó inestabilidad en la ruta que se debía tomar en ese momento, un vacío normativo respecto al tema procedimental y un espacio de indeterminación que fue conquistado rápidamente ante la situación por la Función Ejecutiva mediante una indebida, temeraria e ilegítima aplicación de mecanismos de control administrativo, que se encuentran encaminados y enfocados en una esfera funcional totalmente distinta a la de una autoridad de elección popular como lo era la Vicepresidenta Verónica Abad, esta esfera a la que hace referencia cuenta como un mecanismo de aplicación para el servidor público en general, en el cual desde un punto de vista riguroso no se encasillaba la autoridad mencionada.

De esta manera el caso Abad trasciende la anécdota política y evidencia de manera preocupante la insuficiencia normativa que el estado enfrenta al momento de analizar la previsión constitucional para conflictos entre órganos o dentro de órganos de naturaleza política más no delictiva, y de manera consecuente la borrosa línea que lleva a la confusión de ámbitos entre el control administrativo y el control político, ámbito que de ser definido no hubiera acarreado las consecuencias presentadas.

El juicio político por naturaleza dentro de la República del Ecuador es desde su definición más fundamental una institución excepcional y de ultima ratio. Tal y como se prevé en sus causales mencionadas previamente, los cuales conforman un núcleo sólido de ilícitos que intrínsecamente se encuentran relacionados con el ámbito penal, considerados de una gravedad extrema. Desde un punto de vista analítico tomando en cuenta el método de interpretación teleológico previsto en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en su artículo número 3, numeral 6, analizando la voluntad del legislador constituyente podemos derivar que el fin de la lista taxativa de delitos que se prevé en este artículo busca proteger a las autoridades electas por voto popular de las destituciones frívolas o que sus razones sean meramente políticas,

reservando de esta manera el mecanismo de mayor gravedad para las infracciones más severas.

Sin embargo pese a las loables intenciones del legislador al diseñar dicha rigidez, genera una disyuntiva notable con la relación y dinámica de la política actual, donde en un contexto de inestabilidad en la gobernabilidad y crisis política que no se genera por un ilícito penal, sino más bien por la pérdida de la confianza política, la falta de lealtad dentro de las altas esferas de gobernabilidad, la incapacidad para concretar la gestión o en su defecto por conflictos dentro de la legitimidad de la coalición gubernamental.

Si precisamos cual fue el detonante dentro del caso Abad podremos ver que la relación que mantiene con el presidente Daniel Noboa se caracterizó principalmente por tensiones públicas notorias, que en su clímax desató un discurso de críticas abiertas hacia la gestión que se realizó por parte del gabinete electo para ese periodo y que tuvo como resultado la designación de la Vicepresidenta como embajadora de Israel, hecho que muchos categorizaron ampliamente como un exilio político, y posteriormente el anuncio de asumir la presidencia dentro de la etapa electoral que aconteció en el periodo 2025. Los constantes incidentes que se acumulaban periódicamente logró un escenario de ingobernabilidad dentro del Poder Ejecutivo, situación que configuró una crisis política evidente.

Sin embargo, ninguno de estos actos, por más controversiales que fueran, se encuadraba siquiera de manera remota en las causales taxativas del Art. 129 CRE. La Asamblea Nacional, el foro natural para la deliberación y resolución de conflictos políticos de alta intensidad, se encontró así con las manos atadas. El mecanismo idóneo, el juicio político, resultaba inaplicable. Esta fue la disfuncionalidad primaria, el fallo estructural del sistema: la carencia de un procedimiento político intermedio, como podría ser una moción de censura constructiva o un mecanismo de resolución de conflictos intra-Ejecutivo, que permitiera canalizar institucionalmente la crisis sin necesidad de llegar a la acusación de un delito.

La suspensión de 150 días impuesta por el Ministerio de Trabajo a la vicepresidenta Abad, constituye el ejemplo paradigmático de esta confusión de ámbitos y de la consiguiente aplicación indebida de un mecanismo administrativo. En primer lugar, como correctamente señalaron los abogados constitucionalistas consultados en el

análisis, la LOSEP es legalmente inaplicable a una autoridad de elección popular, aplicarla equivaldría a desconocer la pirámide de Kelsen y la jerarquía normativa: se intentó someter a una autoridad constitucional a una ley que le es ajena. En segundo lugar, la competencia para declarar el abandono definitivo del cargo de una alta autoridad como la vicepresidenta no reside en un ministerio técnico, sino que debería recaer en la Corte Constitucional, de acuerdo con lo dispuesto en el Art. 145 CRE para el Presidente de la República. El Ministerio de Trabajo, un órgano administrativo, cometió una usurpación de funciones al pretender dirimir, mediante un sumario administrativo, una controversia de índole política y constitucional.

Paralelamente a esta vía administrativa improcedente, se desarrolló el fenómeno complementario de la judicialización de la política a través del denominado "Caso Nene". Si bien es imperativo respetar la independencia judicial y la presunción de inocencia, el momento en que ocurrió, la exposición mediática y el contenido de las acusaciones que involucraban al hijo de la vicepresidenta en presuntos actos de tráfico de influencias, crearon un entorno de presión y desgaste político perfectamente funcional a la estrategia de debilitamiento de la autoridad.

Mientras el juicio político permanecía inaplicable por la ausencia de delitos imputables directamente a la vicepresidenta, la sombra de un proceso penal en su entorno inmediato servía para erosionar su credibilidad y legitimidad ante la opinión pública. Esta "arsenalización" de instrumentos de diversos órdenes jurídicos penal y administrativo para alcanzar un objetivo político que el sistema constitucional no preveía de manera expresa, es una consecuencia directa de la disfuncionalidad del mecanismo principal. Cuando la política no puede resolverse por sus propios cauces, tiende a distorsionar otros ámbitos del Derecho.

Al momento de finalizar el tracto sucesivo que comprendió este proceso de una errónea e injustificada de mecanismos administrativos su culmen tuvo como punto más álgido la decisión del Presidente Noboa al momento de designar una vicepresidenta interina, la cual estuvo "amparada" bajo la supuesta ausencia de la entonces vicepresidenta. Es por aquello que, la denominada "ausencia" que deriva de las actuaciones previamente mencionadas es un hecho que se encuentra revestido de vicios denominados originarios, un constructo que jurídicamente se lo etiqueta como espurio. Al momento de utilizar este hecho revestido de vicio como un fundamento principal para

una sustitución constitucional que representa la consolidación y el colofón de toda una estrategia que tiene como fin el desvío: emplear un mecanismo de carácter administrativo indebido que llevaría a generar una situación de hecho que, a su vez, permitió acceder a un mecanismo constitucional de sustitución y remplazo para una finalidad política. Es la consumación de un círculo vicioso donde se puede evidenciar la falta de funcionalidad del juicio político y se lo suple por la creación de una causal de sustitución.

A pesar del gran esfuerzo judicial que se encuentra subyacente dentro de la sentencia de la Corte Provincial que data del 13 de marzo de 2025, la cual actuó como un correctivo jurisdiccional que dictaminó anular la suspensión administrativa impuesta a la Vicepresidenta y generar el reconocimiento de la vulneración al debido proceso, este fallo llega tardíamente para aplicar una medida de restauración del status quo político anterior.

El momento de la designación de una nueva vicepresidenta interina altera de manera irreversible la dinámica que mantiene la función ejecutiva y consolidan el objetivo político que se planteó la administración actual el cual era neutralizar a la vicepresidenta Verónica Abad durante un periodo crítico. De esta manera se evidenció que la justicia constitucional enmienda el error jurídico, mas no se pudo subsanar la herida infligida al sistema de controles ni restaurar la legitimidad que proviene del espíritu democrático del pueblo, esto es otro elemento que incentiva la búsqueda de vías alternas e inadecuadas cuando las principales instituciones y mecanismos fallan.

Al momento de utilizar una infracción formal como lo es el incumplimiento de un plazo diplomático, como sustituto procesal para sancionar una desavenencia política profunda, evidenció una desviación del Derecho Administrativo sancionador, que en su espíritu fue concebido garantizar la eficacia y corrección del aparato burocrático, fue transformado en un arma política. Dicha aplicación a una servidora de elección popular, ajena a su ámbito subjetivo, constituye una prueba de lo más clara que la ineficiencia del juicio político creó un vacío que se pretendió llenar no mediante la creación de un canal jurídico legítimo, sino a través de la expansión arbitraria de un mecanismo preexistente, vulnerando los principios de legalidad, competencia y separación de poderes.

Esta incertidumbre desde el ámbito político y constitucional que deriva en lo administrativo y disciplinario no fue solo un salto abrupto, sino una secuencia que cumple una función cíclica, eso quiere decir que retroalimenta y fundamenta la crisis inicial. La

sanción administrativa improcedente no tuvo un fin en sí misma ya que fue el medio instrumental para generar un nuevo hecho constitucional que tuvo el culmen en la “ausencia temporal de la vicepresidenta”. Resultado de los hechos recapitulados, el mecanismo administrativo indebido se convirtió en el catalizador que permite activar de manera legítima (al menos en apariencia) otro mecanismo constitucional que fue la designación de un remplazo interino por parte de presidente. Esto generó una cadena de causalidad llena de vicios, que se evidencia dentro de los siguientes numerales:

1. Suspensión por el Ministerio de Trabajo (acto nulo de pleno derecho)
2. Tratamiento del acto como válido
3. Produce efectos válidos para otro ámbito del ordenamiento
4. Se produce la sustitución por ausencia

La mencionada secuencia de eventos es una invasión jurídica de esferas ajenas, producto de una insuficiencia normativa en el control político, desencadenando de igual manera una reacción en cadena que afecta a demás instituciones constitucionales, generando inseguridad jurídica.

#### **2.2.4 El juicio político como mecanismo idóneo y la necesidad de mecanismos complementarios**

A luz de los aspectos desarrollados de manera exhaustiva en el apartado anterior, cabe afirmar que el juicio político constituye el mecanismo idóneo y legítimo para exigir responsabilidad a las más altas autoridades, en tanto se encuentra diseñado como un instrumento de control político ejercido por un órgano representativo y activable únicamente ante supuestos de excepcional gravedad. Su idoneidad radica en su carácter sumamente restrictivo y en su sujeción a causales constitucionalmente tasadas. Así, el juicio político no debe concebirse como instrumento ordinario de gestión de conflictos políticos, sino como la vía constitucionalmente reservada para la rendición de cuentas en escenarios que comprometen directamente los fundamentos democráticos y del Estado de Derecho.

No obstante, esta misma excepcionalidad genera una insuficiencia funcional frente a conflictos políticos que no alcanzan el umbral de las causales previstas en el artículo 129 de la Constitución, como ocurrió en la relación conflictiva entre el Presidente

Noboa y la entonces Vicepresidenta Abad. El juicio político no está pensado para la resolución de tensiones políticas, crisis de gobernabilidad o rupturas de confianza institucional. Esta limitación no constituye una falla normativa en un sentido estricto, sino una consecuencia inherente a un mecanismo de ultima ratio, diseñado para escenarios extremos y no como herramienta ordinaria de conducción política.

La insuficiencia del sistema de control político se agrava ante la ausencia de mecanismos intermedios legítimos que permitan encauzar los conflictos políticos residuales que no alcanzan el umbral del juicio político. Cuando este mecanismo resulta inaplicable por razones estructurales, el ordenamiento constitucional queda expuesto a la adopción de soluciones impropias, como se evidenció en el caso analizado, desplazando así indebidamente el control hacia instrumentos ajenos a su naturaleza y finalidad. Esta situación no solo tensiona el principio de separación de poderes, sino que revela la necesidad de contar con canales alternativos que permitan procesar institucionalmente dichos conflictos sin desnaturalizar los mecanismos de control constitucionalmente previstos.

Reconocer la idoneidad del juicio político implica afirmar que este no es sustituible por mecanismos administrativos ni por procedimientos de jerarquía normativa inferior. No obstante, dicha afirmación también pone en evidencia que su eficacia depende de la coexistencia de mecanismos complementarios capaces de canalizar de manera institucional y democrática, los conflictos que exceden su ámbito natural de aplicación. En esta línea, Espinoza, Palacios y Correa sostienen que el juicio político, al producir efectos jurídicos y democráticos de especial gravedad, no puede ser utilizado como un mecanismo ordinario de control. Precisamente por la magnitud de sus efectos, su carácter excepcional y restrictivo resulta constitucionalmente justificado, aunque ello implique la existencia inevitable de zonas de control no cubiertas dentro del sistema.

Esta constatación deja abierta la necesidad de mecanismos complementarios no como consecuencia de una deficiencia del juicio político, sino como resultado directo de la intensidad de sus efectos y de la imposibilidad de ampliar su ámbito de aplicación sin desnaturalizarlo. En ese sentido, se hace necesario la incorporación de herramientas graduales de control político, tales como advertencias institucionales, recomendaciones formales, informes públicos o mecanismos de seguimiento, que desde el ámbito parlamentario refuercen la rendición regular de cuentas y permitan canalizar conflictos

políticos relevantes sin recurrir directamente a instrumentos de carácter sancionador y destitutivo.

Finalmente, la incorporación de mecanismos complementarios de control político no implica una reforma sustantiva del modelo constitucional ni una relativización del juicio político como eje del control parlamentario. Por el contrario, responde a una racionalización institucional destinada a preservar su carácter excepcional y evitar su banalización, al tiempo que permite canalizar de forma legítima los conflictos políticos relevantes para la gobernabilidad que no alcanzan el umbral constitucional. De este modo, se configura un sistema de control político más completo y funcional, compatible con la Constitucional.

### **Conclusiones/Recomendaciones**

El presente trabajo se ha centrado en analizar críticamente el régimen constitucional de control y responsabilidad aplicable a las autoridades de elección popular en el Ecuador, tomando como eje el estudio del caso de la ex vicepresidenta Verónica Abad. Partiendo del análisis del funcionamiento del juicio político y su aplicación, o imposibilidad de aplicación en el caso de estudio. Sobre la base de este análisis se concluye que el sistema ecuatoriano no adolece de una ausencia de mecanismos de control, sino de una insuficiencia funcional derivada del carácter excepcional y restrictivo del instrumento central previsto para las más altas autoridades del Estado.

En este sentido, la investigación permite afirmar que el juicio político, tal como se encuentra diseñado en la Constitución de la República del Ecuador y desarrollado en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, es un mecanismo excepcional, de última ratio y centrado en supuestos de máxima gravedad, lo que lo convierte en el instrumento idóneo para exigir responsabilidad a las más altas autoridades del Estado, en la medida que protege el principio de representación democrática y evita destituciones arbitrarias o motivadas por coyunturas políticas. A pesar de esto, su carácter taxativo y su umbral elevado de activación evidencian una limitación estructural para gestionar conflictos políticos relevantes que no encajan en las causales previstas en el artículo 129 de la Constitución, tales como crisis de gobernabilidad, pérdida de confianza política o tensiones internas dentro del Poder Ejecutivo.

Se evidencia una diferencia sustancial entre la responsabilidad administrativa y la responsabilidad política de las autoridades electas: mientras la primera rige para servidores sujetos al régimen de la LOSEP, la segunda responde a un sistema diferenciado cuyo eje es el juicio político. El caso de la ex vicepresidenta Verónica Abad permite concluir que el Ministerio de Trabajo carecía de competencia para sustanciar un sumario administrativo, lo que implicó una vulneración a los principios de legalidad, competencia y seguridad jurídica.

Asimismo, se evidencia que la rigidez estructural del juicio político, sumada a la ausencia evidente de mecanismo intermedios de control político, incentiva la búsqueda de soluciones impropias. El caso Abad demuestra cómo la imposibilidad de activar el juicio político en contextos de alta conflictividad dentro del ejecutivo puede derivar en un “círculo vicioso”, en el que actos jurídicos viciados de origen producen efectos posteriores contrarios al diseño del sistema de controles.

En este sentido, el análisis comparado con Colombia, Argentina y el modelo del impeachment estadounidense permite concluir que la existencia de mecanismos graduales y no directamente destituyentes de control político (como advertencias institucionales, informes de seguimiento, recomendaciones o evaluación periódica) contribuye a preservar la excepcionalidad del juicio político y a ofrecer cauces institucionales para la gestión de conflictos que no ameritan una sanción de remoción. En Ecuador, la ausencia de estos mecanismos no revela un defecto intrínseco del juicio político, sino un vacío normativo en el entorno de su aplicación, que facilita la desviación de poder y la instrumentalización de regímenes infraconstitucionales.

Finalmente, se concluye que someter a autoridades de elección popular a regímenes normativos ajenos vulnera la supremacía constitucional y la jerarquía normativa. Aunque los correctivos jurisdiccionales permiten anular actos administrativos ilegítimos, difícilmente restituyen el statu quo político ni revierten sus efectos facticos y simbólicos. Por ello, el fortalecimiento del régimen de responsabilidades no exige una reforma estructural, sino la racionalización del modelo vigente preservando el juicio político como mecanismo excepcional y articulándolo con controles complementarios que canalicen la conflictividad institucional sin afectar el principio democrático ni el equilibrio de funciones del Estado.

## Bibliografía

- Achoy, J. (2023). *La responsabilidad disciplinaria del mandato político y representativo en Costa Rica*. San José, Costa Rica. [https://www.tse.go.cr/revista/art/36/achoy\\_sanchez.pdf](https://www.tse.go.cr/revista/art/36/achoy_sanchez.pdf)
- Acuña, L. (2012). EL JUICIO POLÍTICO COMO MECANISMO DE CONTROL CONSTITUCIONAL. *Revista Paraguay desde las Ciencias Sociales*, 1, 1-24. [https://web.archive.org/web/20180430193454id\\_/http://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/revistaparaguay/article/viewFile/1674/1909](https://web.archive.org/web/20180430193454id_/http://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/revistaparaguay/article/viewFile/1674/1909)
- Aguirre, J. (2023). *Los mecanismos de control político y fiscalización ejercidos por la función legislativa dentro del sistema constitucional ecuatoriano*. Quito, Ecuador. <https://www.dspace.uce.edu.ec/server/api/core/bitstreams/99e33008-ebfc-4b8b-b8a5-fcd2c189baa7/content>
- Alcívar, C. y Murillo, A. (2021). La importancia del control de constitucionalidad de los decretos de estados de excepción durante la pandemia por Covid-19 en el Ecuador: The importance of controlling the constitutionality of the decrees of states of exception during the Covid-19 pandemic in Ecuador. *Revista Científica Ecociencia*, 8, 180–195. <https://doi.org/10.21855/ecociencia.80.634>
- Amoroso, R. (2018). *El control gubernamental frente a la titularidad del ejercicio público de la acción penal* [Tesis de Maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador]. Repositorio Institucional – Universidad Andina Simón Bolívar.
- Andino, A., Balarezo, O., Calle, W., & Paronyan, H. (2020). *Revocatoria de mandato como mecanismo de control a las autoridades de elección popular en Ecuador*. Quito, Ecuador. <https://revista.uniandes.edu.ec/ojs/index.php/DJE/article/view/1948/1291>
- Aragón, M. (2002). *Constitución y control del poder. Introducción a una teoría constitucional del control*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. <https://repositorio.unam.mx/contenidos/5028070>
- Asamblea Constituyente del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador: Título IV Participación y organización del poder; Capítulo segundo Función Legislativa*. <https://www.lexis.com.ec/biblioteca/constitucion-republica-ecuador>
- Asamblea Constituyente del Ecuador. (2010). *Ley Orgánica del Servicio Público*. <https://www.lexis.com.ec/biblioteca/losep>
- Asamblea Constituyente del Ecuador. (2017). *Código Orgánico Administrativo*. <https://www.lexis.com.ec/biblioteca/codigo-organico-administrativo>
- Beltrán, J. (2025, 28 febrero). TCE ratifica la sentencia que niega denuncia de Verónica Abad contra Daniel Noboa por violencia política de género. *Primicias*. <https://www.primicias.ec/politica/tce-ratifica-sentencia-niega-denuncia-veronica-abad-daniel-noboa-90828/>
- Calderón, A. (2025). Naturaleza jurídica del servidor público de elección popular en Ecuador: el caso de Verónica Abad. *UDA Law Review* (6), 71-79. <https://prisma.uazuay.edu.ec/index.php/udalawreview/article/view/927/1418>

- Castro, D. (2018). ¿Juicio legítimo o golpe de Estado encubierto? El impeachment a la Presidenta de la República Federal de Brasil, Dilma Rousseff. <https://doi.org/https://doi.org/10.18601/01229893.n42.02>
- Cifuentes, M. (2020). Impeachment en Estados Unidos y Muerte Cruzada en Ecuador. <https://doi.org/https://doi.org/10.18272/ulr.v7i1.1697>
- Contraloría General del Estado. (s.f.). *Capítulo VIII: Responsabilidades*. <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=15&tipo=nor>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2020). *Caso Petro Urrego vs. Colombia: Resumen oficial, sentencia de 8 de julio de 2020 (Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas)*. [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen\\_406\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_406_esp.pdf)
- Corte Constitucional del Ecuador. 2021. *Boletín Jurisprudencial*. [Recurso electrónico]. Secretaría Técnica Jurisdiccional; Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional. <http://bivice.corteconstitucional.gob.ec/bases/biblo/texto/BJMCCE/202111/202111.pdf>
- Corape.org.ec. (s. f.). *ENTREVISTA: Verónica Abad está sujeta a control disciplinario, pero sumario administrativo no puede utilizarse para su destitución, señala experto*. <https://radio.corape.org.ec/noticia/item/entrevista-veronica-abad-esta-sujeta-a-control-disciplinario-pero-sumario-administrativo-no-puede-utilizarse-para-su-destitucion-senala-experto->
- Cotes, K. y Cotes, Y. (2024). *EL JUICIO POLITICO EN COLOMBIA A LA LUZ DEL DERECHO INTERNACIONAL* [Tesis de Maestría, Universidad La Gran Colombia]. Repositorio Institucional – Universidad La Gran Colombia.
- Constitución Política de Colombia [Const]. 4 de julio de 1991 (Colombia).
- Constitución de la Nación Argentina [Const]. 24 de agosto de 1994 (Argentina).
- Dirección de Recursos y Sumarios Administrativos del Servicio Público, Ministerio del Trabajo. (2024, 8 noviembre). *Resolución de sumario administrativo No. MDT-SSCRSSP-DRSASP-SA-2024-001(0868)* (Resolución administrativa). Ministerio del Trabajo.
- Dressler, E., & Wolff, J. (2024). FROM POLITICAL INSTABILITY TO “INTERNAL ARMED CONFLICT”: ECUADOR’S MULTIPLE CRISIS. *Revista de Ciencia Política*, 44(2), 269-293. <https://doi.org/10.4067/s0718-090x2024005000107>
- Durán, A., Molina, C., & Vilela, W. (2021). *Revocatoria del mandato de autoridades de elección popular por petición de la ciudadanía*. Machala, Ecuador. <http://scielo.sld.cu/pdf/rus/v13n2/2218-3620-rus-13-02-544.pdf>
- Eberhardt, M. (2017). *La revocatoria presidencial en América Latina. Ventajas y limitaciones. Los casos de Venezuela, Bolivia y Ecuador*. Bogotá, Colombia. <http://www.scielo.org.co/pdf/rci/n92/0121-5612-rci-92-00105.pdf>

- Espinoza, M., Palacios, E. y Correa, J. (2022). Los efectos jurídicos del juicio político en el Ecuador. *Polo del Conocimiento*, 7(1, edición núm. 66), 1260-1276. <https://doi.org/10.23857/pc.v7i1.3541>
- Fundación Ciudadanía y Desarrollo, & Observatorio Legislativo. (2022). *Fortalecimiento de las capacidades de control parlamentario de la Asamblea Nacional del Ecuador* [Informe técnico].
- Gaona, Y. (2023, 2 junio). El Tribunal Contencioso Electoral dispuso el cumplimiento de la paridad de género en las próximas elecciones. *Inredh*. <https://inredh.org/el-tribunal-contencioso-electoral-dispuso-el-cumplimiento-de-la-paridad-de-genero-en-las-proximas-elecciones/>
- García, A. (2024, 22 septiembre). Admiten a trámite acción de protección de la vicepresidenta Verónica Abad contra el Ministerio del Trabajo. *Primicias*. <https://www.primicias.ec/politica/accion-proteccion-vicepresidenta-veronica-abad-ministerio-trabajo-79455/>
- Gk. (2025, 30 enero). *La pugna entre Daniel Noboa y Verónica Abad, explicada*. GK. <https://gk.city/2024/11/11/pugna-daniel-noboa-veronica-abad-explicada/>
- Gordillo, A. (2013). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas: teoría general del derecho administrativo* (2.<sup>a</sup> ed., Vol. 8). Fundación de Derecho Administrativo. [https://www.gordillo.com/pdf\\_tomo8/tomo8.pdf](https://www.gordillo.com/pdf_tomo8/tomo8.pdf)
- Guerrero, J. (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, Facultad de Ciencias Jurídicas, Políticas y Relaciones Internacionales, Quito.
- Huerta, C. (2010). *Mecanismos constitucionales para el control del poder político* (3.<sup>a</sup>ed.). Universidad Nacional Autónoma de México Ciudad Universitaria. <https://dokumen.pub/mecanismos-constitucionales-para-el-control-del-poder-politico.html>
- Huertas, S. y Sotomayor, P. (2025). Ecuador in the shadow of permanent crisis: Analysis of Ecuadorian politics in the wake of the crossed death. *Revista de Ciencia Política*, 45(2), 257–293.
- Humberto, L. (2005). *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*. México, DF. Biblioteca de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Infobae. (2025, 5 enero). Tensión en Ecuador: Daniel Noboa designó una nueva vicepresidenta tras los comentarios de Verónica Abad sobre asumir la Presidencia este domingo. *Infobae*. <https://www.infobae.com/america/america-latina/2025/01/04/tension-en-ecuador-daniel-noboa-designo-una-nueva-vicepresidenta-tras-los-comentarios-de-veronica-abad-sobre-asumir-la-presidencia-este-domingo/>
- IngoEc. (2024). *Mauro te explica | Caso Verónica Abad | Ministra de trabajo cometió varias ilegalidades* [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=nsY2-7B9118>

- Isch, G. (2025, enero 14). Noboa, Verónica Abad y la democracia, entre Turquía y la pared. *Plan V*. <https://planv.com.ec/historias/politica/noboa-veronica-abad-y-la-democracia-entre-turquia-y-la-pared>
- Jiménez, R. (2025, 30 mayo). Se ratifica acción de protección a favor de Verónica Abad: ¿De qué se trata? *Diario Expreso*. <https://www.expreso.ec/actualidad/ratifica-accion-proteccion-favor-veronica-abad-trata-244330.html>
- La Corte Constitucional y su degradación democrática – Rutakritica*. (s. f.). <https://rutakritica.org/la-corte-constitucional-y-su-degradacion-democratica/?v=3fd6b696867d>
- Larrea, M. (2019). *El juicio político y la responsabilidad de los altos funcionarios del estado*. Quito, Ecuador. Biblioteca de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Lexis. (2024, 23 diciembre). Jueza anula sanción de 150 Días contra la vicepresidenta Verónica Abad. *Lexis S.A.* <https://www.lexis.com.ec/noticias/jueza-anula-sancion-de-150-dias-contrala-vicepresidenta-veronica-abad>
- Ley 5 de 1992. Por la cual se expide el Reglamento del Congreso. 18 de junio de 1992. D.O No. 40.483.
- Loaiza, Y. (2024, 24 agosto). Del amor fugaz al odio: la historia de la pelea del presidente de Ecuador con su vice que ya llegó a los tribunales. *Infobae*. <https://www.infobae.com/america/america-latina/2024/08/24/del-amor-fugaz-al-odio-la-historia-de-la-pelea-del-presidente-de-ecuador-con-su-vice-que-ya-llego-a-los-tribunales/>
- Mila, A., & García, Á. (2023). *Elecciones en Ecuador 2023: ¿Cambio o continuum?* [https://doi.org/10.33960/ac\\_13.2023](https://doi.org/10.33960/ac_13.2023)
- Ministra del Trabajo confirma inicio de sumario administrativo a la vicepresidenta Verónica Abad – La Nación*. (2024, 13 septiembre). <https://lanacion.com.ec/ministra-del-trabajo-confirma-inicio-de-sumario-administrativo-a-la-vicepresidenta-veronica-abad/>
- Mendieta, C. (2025). *La inconstitucionalidad de sanciones administrativas contra dignatarios y sus repercusiones en el Ecuador: caso Verónica Abad* [Trabajo de titulación de grado, Universidad Católica de Santiago de Guayaquil]
- Montesdeoca, R., y Mieles, C. (2021). Sustanciación de sumarios disciplinarios de servidores públicos de los GAD's por el Ministerio del Trabajo. *Artículo profesional de alto nivel, Programa de Maestría en Derecho Procesal y Litigación Oral, Universidad San Gregorio de Portoviejo*. Portoviejo, Ecuador.
- Montoya, N. (2017). *LA DESTITUCIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS DE ELECCIÓN POPULAR POR LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN: VIOLACIÓN DE LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS*. [Tesis de Maestría, Universidad Militar Nueva Granada]. Repositorio Institucional – Universidad Militar Nueva Granada.

- Mora, C. (2024, 13 septiembre). Ministerio de Trabajo busca información para dar inicio a sumario administrativo contra Verónica Abad. *Primicias*. <https://www.primicias.ec/politica/ministerio-trabajo-sumario-administrativo-veronica-abad-78724/>
- Moreira, C. y Morán, R. (2010). *LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS* [Tesis de Maestría, Universidad Católica de Santiago de Guayaquil]. Repositorio Institucional – Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.
- Moreno, H. (2023). *La vulneración del derecho al debido proceso en la destitución administrativa ordenada por Contraloría a autoridades de elección popular* [Examen complejo de maestría, Universidad Regional Autónoma de los Andes UNIANDES].
- Neisa, A. y Murcia, L. (2019). *Los límites de la potestad disciplinaria frente a los servidores públicos de elección popular en el ordenamiento jurídico colombiano: Revisión dogmática y jurisprudencial a partir de la Constitución de 1991* [Trabajo de maestría, Universidad Santo Tomás, Maestría en Derecho Administrativo].
- Noboa, A. (2024, 11 noviembre). La ruta que siguió el Gobierno para retirar a Verónica Abad del camino de Daniel Noboa. *Primicias*. <https://www.primicias.ec/politica/veronica-abad-suspension-constitucion-daniel-noboa-83071/>
- Noboa, A. (2024, septiembre 13). Librarse de Verónica Abad, el conflicto que el Gobierno intenta resolver contrarreloj. *Primicias*. <https://www.primicias.ec/politica/veronica-abad-destitucion-gobierno-cancilleria-78570/>
- Ojeda, M. (2016). *La responsabilidad de funcionarios (el juicio político)*. Lima, Perú. <https://revistas.urp.edu.pe/index.php/Inkarri/article/view/81/71>
- Ortega, P., Orrego, E., & Rúa, J. (2023). *Facultad disciplinaria frente a los funcionarios de elección popular*. Medellín, Colombia. <https://revistagestionar.com/index.php/rg/article/view/69/142>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2003). *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. [https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications\\_unodc\\_convention-s.pdf](https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf)
- Organización de los Estados Americanos (OEA). (2001). *Carta Democrática Interamericana*. [https://www.oas.org/charter/docs\\_es/resolucion1\\_es.htm](https://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm)
- Oyarte, R. (2019). *Derecho constitucional*. Quito, Ecuador. Biblioteca personal.
- Romero, D. (2024, 23 diciembre). Jueza aceptó acción de protección y Verónica Abad vuelve al cargo tras suspensión. *Diario Expreso*. <https://www.expreso.ec/actualidad/jueza-acepto-accion-proteccion-veronica-abad-vuelve-cargo-suspension-225564.html>
- Patajalo, R. (2020). *El control de constitucionalidad en Ecuador: Defensa de un control mixto* [Tesis de Maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador]. Repositorio Institucional – Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.
- Primicias. (2023, 25 noviembre). El presidente Noboa establece que Abad esté físicamente en Israel. <https://www.primicias.ec/noticias/politica/daniel-noboa-veronica-abad-israel/>

- Primicias. (2024, 23 diciembre). La jueza aceptó la acción de protección de Verónica Abad y dejó sin efecto su suspensión. *Primicias*. [https://www.primicias.ec/politica/veronica-abad-vicepresidenta-audiencia-sentencia-accion-proteccion-86128/?utm\\_source=whatsapp&utm\\_medium=social](https://www.primicias.ec/politica/veronica-abad-vicepresidenta-audiencia-sentencia-accion-proteccion-86128/?utm_source=whatsapp&utm_medium=social)
- Radio Municipal Quito. (2025). *Análisis sobre el caso de Verónica Abad* [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=6hyl-LOytkc>
- Ribadeneira, A. (2024, 9 noviembre). Ministerio de Trabajo suspende por 150 días a la vicepresidenta Verónica Abad. *Primicias*. <https://www.primicias.ec/politica/ministerio-trabajo-suspension-vicepresidenta-veronica-abad-82967/>
- Cañizares, A. (2024, 9 noviembre). Gobierno de Ecuador suspende a vicepresidenta Verónica Abad por 150 días en medio de una ola de críticas. *CNN LATINOAMERICA*. <https://cnnespanol.cnn.com/2024/11/09/gobierno-de-ecuador-suspende-vicepresidenta-veronica-abad-orix>
- Rosero, A. (2024, 17 septiembre). Proceso de sumario administrativo contra la vicepresidenta Verónica Abad se inició. *Teleamazonas*. <https://www.teleamazonas.com/sumario-administrativo-vicepresidenta-veronica-abad-inicio/>
- Ruáles, D., Iguamba, E. 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/876/942>
- Rueda, R. (2025, 8 enero). ¿Qué pasa en la Vicepresidencia en Ecuador? Estos son los seis momentos que explican la disputa por el cargo. *Primicias*. <https://www.primicias.ec/politica/disputa-vicepresidencia-ecuador-veronica-abad-daniel-noboa-elecciones-86984/>
- Ruiz, W. (2010). *Responsabilidad del Estado y sus regímenes*. Bogotá, Colombia. Biblioteca de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Salgado, H. (2003). Teoría y práctica del control político. El juicio político en la Constitución ecuatoriana. En Instituto Interamericano de Derechos Humanos (Ed.), *Justicia, libertad y derechos humanos: ensayos en homenaje a Rodolfo E. Piza Escalante* (pp. 381-405). IIDH; Corte IDH; Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica; Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2004.1/pr/pr19.pdf>
- Sánchez, E. (2024, 10 noviembre). La sanción a Verónica Abad es "un peligro para el Estado de derecho". *Diario Expreso*. <https://www.expreso.ec/actualidad/sancion-veronica-abad-peligro-derecho-220046.html>
- Sarmiento, E. (2024). *Sumario Administrativo*. Loja, Ecuador. <https://cronica.com.ec/2024/11/13/sumario-administrativo/>

- Sarmiento, O., & Villalva, D. (2024). Comparación de Juicio Político en Argentina y Ecuador: Procedimientos y Estabilidad Institucional. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 8(2), 4401-4427. [https://doi.org/10.37811/cl\\_rcm.v8i2.10843](https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v8i2.10843)
- Silva, O. (2024, 10 octubre). Daniel Noboa y Verónica Abad, una cronología de sus inconvenientes. *El Comercio*. <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/daniel-noboa-veronica-abad-cronologia-enfrentamiento-denuncia-elecciones-2025/>
- Sisalema, A., & Miño, L. (2022). *La acción u omisión culposa de los servidores de la administración pública como sujetos de responsabilidad*. Guayaquil, Ecuador. <https://www.redalyc.org/pdf/7217/721778120024.pdf>
- Składowska, J. (2019). Institución del Juicio Político en determinados estados de América Latina. <https://doi.org/10.5604/01.3001.0013.3505>
- Suárez, J. (2025). *EL JUICIO POLÍTICO A PRESIDENTE Y VICEPRESIDENTE EN EL ECUADOR: 2008-ACTUALIDAD* [Tesis de Grado, Universidad de Cuenca]. <https://rest-dspace.ucuenca.edu.ec/server/api/core/bitstreams/6b0b041a-260d-4dc1-b22a-8deb0cd0e4ce/content>
- Ulloa, J. (2009). *Acusación constitucional y juicio político: Legislación constitucional chilena y derecho comparado*. Santiago, Chile. Biblioteca de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Taco, E. (2020). *JUICIO POLÍTICO EN EL ECUADOR Y LA FACULTAD FISCALIZADORA DE LA ASAMBLEA NACIONAL* [Tesis de Maestría, Universidad Técnica de Ambato]. Repositorio Institucional – Universidad Técnica de Ambato.
- Tandazo, A. (2024). *Dr. Augusto Tandazo (Caso Verónica Abad: La suspensión de 150 días por sumario administrativo)* [Video]. YouTube. [https://www.youtube.com/watch?v=41\\_ryf0kWaE](https://www.youtube.com/watch?v=41_ryf0kWaE)
- Tarricone, M. (s.f.). En qué consiste el juicio político y qué antecedentes hay. *Chequeado*. <https://chequeado.com/el-explicador/en-que-consiste-la-herramienta-del-juicio-politico-y-que-antecedentes-existen/>
- Terán, V. (2024, 20 diciembre). *5 pésimas relaciones entre presidente y vicepresidente (que no son Noboa y Abad)*. GK. <https://gk.city/2024/12/20/cinco-pesimas-relaciones-entre-presidente-y-vicepresidente-que-no-son-noboa-y-abad/>
- Tomoszek, M. (2017). El juicio político en la Constitución y la práctica de los Estados Unidos: implicaciones para la Constitución checa. *Revista de Derecho Internacional y Comparado*, 17, 129 - 146. <https://doi.org/https://doi.org/10.2478/iclr-2018-0005>
- Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Mariscal Sucre del Distrito Metropolitano de Quito. (2025, 10 de enero). *Sentencia dentro de la acción de protección presentada por María Verónica Abad Rojas* (Juicio No. 17203-2024-05426). Consejo de la Judicatura del Ecuador.

- Valencia, A. (2010). El juicio político a Rojas Pinilla en el congreso de la República (1958-1959) y la conspiración contra el Frente Nacional. *Revista Sociedad y Economía*, (18), 183-209. <https://www.redalyc.org/pdf/996/99618003008.pdf>
- Vega, M. (2016). *Los sumarios administrativos y el principio de imparcialidad en las resoluciones administrativas*. Loja, Ecuador. <https://dspace.unl.edu.ec/jspui/bitstream/123456789/17503/1/Merci%20Jackeline%20Vega%20Castillo.pdf>
- Velasco, L. (2020). *Análisis evolutivo de la aplicación del juicio político en el Ecuador: comparación entre las constituciones de 1998-2008*. Quito, Ecuador. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/7604/1/T3307-MDACP-Velasco-Analisis.pdf>
- Vélez, R. (2024, 9 agosto). La vicepresidenta Verónica Abad será trasladada a la Embajada de Ecuador en Turquía. *Primicias*. <https://www.primicias.ec/politica/veronica-abad-traslado-israel-turquia-daniel-noboa-decreto-76045/>
- Vélez, R. (2024, noviembre 8). Audiencia por sumario administrativo contra Verónica Abad se desarrolló entre reclamos. *Primicias*. <https://www.primicias.ec/politica/audiencia-sumario-administrativo-veronica-abad-ministerio-trabajo-82857/>
- Vera, N. (2025). *Juicio No. 17203-2024-05426*. Quito, Ecuador. [https://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/2025/01/17203202405426\\_250780143\\_16\\_43\\_27\\_p20.pdf-1.pdf](https://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/2025/01/17203202405426_250780143_16_43_27_p20.pdf-1.pdf)
- Vicepresidencia de la República del Ecuador*. (s. f.). [https://www.vicepresidencia.gob.ec/funciones\\_vp/](https://www.vicepresidencia.gob.ec/funciones_vp/)
- Villegas, G. (2009). Control político y responsabilidad política en Colombia. *Revista derecho del Estado*, 22, 231-244. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/484/463>
- Vinueza, G. (2025). *El poder político y su impacto en la independencia judicial en el Ecuador: Un estudio sobre los riesgos de la intervención en el sistema de justicia ecuatoriano* [Trabajo de titulación de grado, Universidad Nacional de Chimborazo].
- Vivanco, G. (2024, 21 junio). Verónica Abad: un análisis de su relación con el presidente Daniel Noboa. *Conexión PUCE*. <https://conexion.puce.edu.ec/veronica-abad-un-analisis-sobre-su-relacion-con-el-presidente-daniel-noboa/>
- Web, R. (2024, 12 septiembre). Dirección de Recursos y Sumarios Administrativos del Ministerio de Trabajo solicitó informe técnico ante presunto incumplimiento de Verónica Abad. *El Telégrafo*. <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/nacionales/44/direccion-de-recursos-y-sumarios-administrativos-del-ministerio-de-trabajo-solicito-informe-tecnico-ante-presunto-incumplimiento-de-veronica-abad>
- Welle, D. (2024, 9 noviembre). Gobierno de Ecuador suspende por 5 meses a su vicepresidenta. *dw.com*. <https://www.dw.com/es/gobierno-de-ecuador-suspende-por-cinco-meses-a-su-vicepresidenta/a-70744373>

Zavala, J. (1993). *Fiscalización y juicio político en el Ecuador*. Guayaquil, Ecuador. Biblioteca de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.