

# Naturaleza jurídica del servidor público de elección popular en Ecuador: el caso de Verónica Abad

## Legal Nature of the Public Servant of Popular Election in Ecuador: The Case of Verónica Abad

Alex Santiago Calderón Cajamarca  
acalderonc5@est.ups.edu.ec

### Resumen

El análisis de la naturaleza jurídica de los servidores públicos en Ecuador, con énfasis en las autoridades de elección popular, permite esclarecer los límites y derechos que rigen sus funciones. La relevancia del caso examinado radica en la necesidad de interpretar con rigor estos principios, evitando distorsiones que puedan afectar la estabilidad institucional y el ejercicio legítimo del poder. A través de un enfoque interpretativo y analítico, se estudia la concepción funcional doctrinaria de quienes ejercen la función pública, así como las disposiciones constitucionales e internacionales pertinentes y la viabilidad de aplicar la normativa común de la administración pública a los funcionarios electos, mediante el análisis del caso de Verónica Abad. Los hallazgos muestran que su suspensión por resolución administrativa carece de validez y competencia, en contraste con mecanismos específicos como el juicio político y el referéndum revocatorio. Aunque la norma pertinente unifica el concepto de servidor público, las autoridades electas requieren un tratamiento diferenciado. Los procedimientos administrativos ordinarios no pueden extenderse de manera irrestricta a estos actores, en tanto que tales causales no están previstas como motivos de cesación o ausencia temporal del cargo. Se concluye que la aplicación indiscriminada de sanciones ajenas al marco constitucional compromete la seguridad jurídica y el debido proceso, exigiendo una interpretación que respete la naturaleza y los fines del derecho, sin distorsionarlo por conveniencia.

### Abstract

The analysis of the legal nature of public servants in Ecuador, with a focus on popularly elected authorities, helps clarify the limits and rights that govern their roles. The significance of the case lies in the need for a rigorous interpretation of these principles, avoiding distortions that could undermine institutional stability and the legitimate exercise of power. Using an interpretive and analytical approach, the study explores the doctrinal-functional perspective of those who exercise public functions, as well as relevant constitutional and international provisions, and assesses the appropriateness of applying general public administration regulations to elected officials, through the case of Verónica Abad. The findings reveal that her suspension through an administrative resolution lacks legal validity and jurisdiction, contrasting with constitutionally established mechanisms such as impeachment and recall referendum. Although the applicable legislation unifies the concept of public servant, elected authorities require differentiated treatment. Ordinary administrative procedures cannot be indiscriminately applied to these actors, as such causes are not recognized as grounds for removal or temporary absence from office. The study concludes that the indiscriminate application of sanctions outside the constitutional framework undermines legal certainty and due process, calling for an interpretation that respects the nature and purpose of the law without distorting it for convenience.

### Palabras Clave

Servidores públicos, Ley Orgánica de Servicio Público, Verónica Abad, elección popular, sanciones administrativas, marco normativo

### Keywords

Public servants, Organic Law of Public Service, Verónica Abad, Popular election, Natural judge, legal framework

## Introducción

La esencia del Estado, como forma de organización política, se funda en el carácter plural que cumple su articulación, donde los servidores públicos rinden un papel imprescindible. Así, la administración y gestión de las funciones estatales no pueden ser llevadas a cabo por una sola persona, ni siquiera en los regímenes en los que la igualdad no es un principio efectivo. Los servidores públicos no solo ejecutan tareas, sino que encarnan la operatividad de los principios que rigen sobre un Estado. Es decir, aseguran la continuidad del orden institucional y, a su vez, responden a necesidades públicas.<sup>1</sup>

En los Estados constitucionales democráticos organizados en forma de repúblicas, como Ecuador, uno de los principios fundamentales es la desconcentración y separación del poder monopolístico.<sup>2</sup> Aquello resuena con la teoría del contrato social de Rousseau, en la que se pueden distinguir dos dimensiones inseparables: una activa, basada en el compromiso y la participación directa de los individuos en la política; y una pasiva, que implica la aceptación y el respeto al pacto colectivo. Desde esta perspectiva, el ciudadano tiene la posibilidad de acceder al poder y también el deber de contribuir activamente a su ejercicio. Nótese el rol de servicio en ambas posiciones, constituyéndose así la figura del servidor público.

El Estado ecuatoriano acoge estos principios, en tanto las instituciones del sector público se sostienen gracias a la labor de los servidores públicos. Los mismos, bajo el marco constitucional y el ordenamiento jurídico aplicable, asumen la responsabilidad de organizar, administrar y ejecutar las funciones esenciales del aparato estatal, reflejando los principios de servicio, participación y compromiso con el bien común. Empero, en toda legislación existe distinción entre los diferentes tipos de servidores públicos que, aunque necesaria para especificar y detallar un catálogo de sus derechos y deberes de acuerdo con el marco normativo al que pertenezcan, implica un ejercicio hermenéutico para atender las confusiones y controversias que surgen.

El controvertido caso de la suspensión de Verónica Abad, vicepresidenta constitucional del Ecuador (2023-2025),<sup>3</sup> en virtud de la aplicación de una normativa unificada para el régimen de servidores públicos, ha suscitado interrogantes sobre la aplicabilidad de las mismas normativas a las autoridades electas por sufragio popular y a aquellas que no.<sup>4</sup> Los hechos ocurridos y los problemas jurídicos que de ellos se derivan serán el objeto de un análisis estrictamente objetivo mediante una metodología interpretativa y analítica, con el fin de dilucidar las implicaciones jurídicas que este caso plantea.

De este modo, se pretende contribuir al debate sobre los alcances del régimen aplicable a los servidores públicos y la diferenciación de algunos de ellos, cuya naturaleza exige ser delimitada considerando las posibles tensiones entre legalidad, legitimidad y justicia en el ejercicio de sus funciones.

---

1. Félix Sarría, "Los funcionarios públicos", *Revista de la Universidad Nacional de Córdoba* 20, n.o 5-6 (1933): 115, <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/REUNC/article/view/6525>

2. Rodrigo Borja, *Derecho Político y Constitucional* (Quito: Casa de la Cultura Ecuatoriana), 185.

3. Redacción El Universo, "Daniel Noboa y Verónica Abad, declarados oficialmente presidente y vicepresidenta de Ecuador", *El Universo*, 5 de noviembre de 2023, párr. 1, <https://www.eluniverso.com/noticias/politica/elecciones-presidenciales-ecuador-2023-daniel-noboa-azin-veronica-abad-rojas-presidencia-de-la-republica-consejo-nacional-electoral-tribunal-contencioso-electoral-electos-nota/>

4. Ana Cañizares, "Gobierno de Ecuador suspende a vicepresidenta Verónica Abad por 150 días en medio de una ola de críticas", *CNN en Español*, 9 de noviembre de 2024, párr. 1, <https://cnnespanol.cnn.com/2024/11/09/gobierno-de-ecuador-suspende-vicepresidenta-veronica-abad-orix>

## Desarrollo

El enfoque adoptado es progresivo, lo que permite una comprensión integral de la cuestión jurídica en examen. Aquello exige iniciar con una indagación doctrinal que aclare acepciones, diferencias y distinciones esenciales entre definiciones. Tras este esclarecimiento preliminar, es imprescindible adentrarse en el andamiaje jurídico fundamental, explorando la proyección constitucional y supranacional. Finalmente, solo agotados estos elementos, es posible examinar la fundamentación y procedencia de las resoluciones adoptadas en el caso específico.

### **Aproximación doctrinal de la significación y clasificación de los servidores públicos**

La noción de servidor público ha sido materia de múltiples designaciones teóricas y dogmáticas, reflejando tanto la diversidad de enfoques normativos como la evolución del aparato estatal y sus dinámicas de poder. En términos generales, suele identificarse como servidor o trabajador público a toda persona que ejerce funciones dentro del Estado de manera retribuida. Empero, la doctrina especializada ha desarrollado definiciones que buscan precisar roles dentro del aparato estatal.

Así, el término funcionario público se usa para referirse a quienes ejercen potestades estatales en virtud de la ley, mientras que empleado público se utiliza comúnmente para aquellos que desempeñan funciones dentro de la administración bajo un esquema reglado.<sup>5</sup> A su vez, el término obrero comúnmente se reserva para quienes desempeñan labores manuales y productivas en el sector público, generalmente bajo un régimen laboral diferenciado.

En última instancia, estos términos guardan una estrecha relación y en ciertos contextos pueden considerarse sinónimos. Su uso responde a necesidades normativas de distinción, pero en general no se trata de diferencias ontológicas, sino de clasificaciones jurídicas funcionales. Lo relevante no es la denominación empleada, sino el régimen normativo al que están sujetos.

Desde una perspectiva analítica y teórica, la doctrina clasifica a los servidores públicos con base en dos elementos fundamentales: la legitimidad de origen y la naturaleza de las funciones que ejercen dentro del aparato estatal.<sup>6</sup> En primer lugar, están los servidores con funciones exclusivamente técnicas y operativas, quienes acceden a la función pública mediante procesos de selección, nombramiento o designación. Su labor está orientada a la prestación de servicios, al funcionamiento y la ejecución o asistencia de procesos estatales.<sup>7</sup> En segundo lugar, se hallan los servidores públicos investidos de representación popular, cuya legitimación proviene del sufragio. Su función esencial es la representación popular a través del ejercicio de sus atribuciones.

Esta distinción sugiere un tratamiento con las implicaciones específicas para cada grupo, esto es, normativas abismalmente diferentes entre ellas, especialmente en aquellos casos en los que su naturaleza institucional y sus atribuciones los sitúan fuera de los marcos ordinarios de regulación.

---

5. Félix Sarría, "Los funcionarios públicos", 116.

6. Legitimidad de origen se refiere a la forma en que un servidor público accede al cargo, ya sea por elección, concurso de méritos o nombramiento, asegurando que el acceso se realice conforme a la ley y los principios democráticos. Legitimidad de ejercicio alude a la manera en que dicho servidor desempeña sus funciones, cumpliendo con los principios que derivan de su legitimidad de origen y su régimen normativo laboral.

7. Xavier Bosch, "La diversidad de regímenes jurídicos de los empleados públicos: Especial referencia al personal laboral", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.o 13 (2011): 132, <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5547437.pdf>

## Marco jurídico fundamental en la regulación de los servidores públicos y la representación popular

El artículo 229 de la Constitución ecuatoriana define a los servidores públicos como “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”.<sup>8</sup> La definición adoptada por el constituyente es amplia e inclusiva, y se alinea con la doctrina al agrupar a quienes ejercen funciones estatales, sin perjuicio de los regímenes específicos que correspondan según su naturaleza. Esto responde a la imposibilidad de encasillar en un único concepto a la diversidad de servidores vinculados a la administración pública bajo regímenes jurídicos diferenciados.

El marco jurídico de los servidores de elección popular emana directamente de la Constitución. Es decir, están sujetos a un conjunto de normas constitucionales taxativas y claramente delineadas, que regulan desde su proceso de elección hasta las responsabilidades y sanciones inherentes a su cargo. Esta precisión normativa refleja una distinción categórica frente a otros tipos de servidores públicos. Las disposiciones constitucionales implican un espíritu de especialidad que confiere jerarquía única y superior, distante de la normativa que rige a los servidores públicos sujetos a relaciones laborales más convencionales.

La heterogeneidad de los cargos públicos de elección popular exige un tratamiento diferenciado para quien ejerza la presidencia y vicepresidencia de la República en lo concerniente a su control, evaluación y sanción. Estas disposiciones encuentran su esencia en el “derecho al debido proceso en la garantía a ser juzgado por juez competente y natural, recogido en el artículo 76 numeral 3 y 7 literal k) de la Constitución”,<sup>9</sup> donde se establece que toda persona debe ser juzgada por jueces previamente establecidos por la ley. Además, debe existir jurisdicción y competencia determinadas antes del inicio del proceso.<sup>10</sup> Este principio resulta fundamental en el régimen normativo de quienes ejercen funciones de representación popular. 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.

El artículo 106 de la Constitución regula el referéndum revocatorio, mientras que los artículos 129 y 130 el control y juzgamiento al presidente y vicepresidente por parte de la Asamblea Nacional.<sup>11</sup> Existen otras disposiciones constitucionales relativas a las funciones y sucesión presidencial; sin embargo, en lo que respecta a la sujeción a una autoridad para efectos de control y sanción, los casos mencionados son los relevantes.

A nivel supranacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha analizado el régimen normativo de los representantes de elección popular. En el caso *Petro Urrego vs. Colombia*, el Tribunal determinó que:

---

8. Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Suplemento del Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 229.

9. Corte Constitucional del Ecuador, “Sentencia No. 1758-15-EP/20”, *Caso No. 1758-15-EP*, 25 de noviembre de 2020, párr. 44, [https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/eyJjYXJwZXRhIjoidHJhbWl0ZSIsInV1aWQiOiI3YWZjMTJlYy04MDUyLTQyYjltOGMwNS03MGQyNzY5MDImM-GYucGRmIn0=](https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/eyJjYXJwZXRhIjoidHJhbWl0ZSIsInV1aWQiOiI3YWZjMTJlYy04MDUyLTQyYjltOGMwNS03MGQyNzY5MDImM-GYucGRmIn0=)

10. La jurisdicción es el poder único e indivisible del Estado para administrar justicia a través de sus jueces, sin que esta pueda ser fraccionada o repartida. En cambio, la competencia es la delimitación funcional de esa jurisdicción, estableciendo qué juez tiene la facultad de conocer y resolver un caso específico. De este modo, mientras todos los jueces poseen jurisdicción, no todos tienen competencia para intervenir en cualquier asunto, ya que esta se distribuye según normas previamente establecidas. Adolfo Alvarado, “Jurisdicción y Competencia”, *Revista del Instituto Colombiano de Derecho Procesal* 3, n.o 3 (2015): 36-37, [https://gc.scalahed.com/recursos/files/r161r/w24803w/Jurisdiccion\\_y\\_Compentencia\\_AAV.pdf](https://gc.scalahed.com/recursos/files/r161r/w24803w/Jurisdiccion_y_Compentencia_AAV.pdf)

11. Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, arts. 106, 129 y 130.

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.<sup>12</sup>

El artículo citado por la CIDH, perteneciente a la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José), norma el ejercicio de los derechos políticos y oportunidades mediante la ley. Se establece que estos pueden ser regulados mediante razones que, en definitiva, no perjudiquen, aminoren o supriman su ejercicio.<sup>13</sup> Así, los procedimientos establecidos por la Constitución para el control y sanción de los representantes electos responden, además, al correcto ejercicio de dichos derechos, lo que fundamenta su especialidad, que no puede ser ignorada ni sustituida.

### **Procedencia y aplicabilidad del régimen del servicio público general a dignatarios de elección popular a partir del caso específico**

Verónica Abad fue suspendida de su cargo de vicepresidenta, temporalmente y sin goce de remuneración por 150 días,<sup>14</sup> mediante una “resolución de sumario administrativo MDT-SS-CRSSP-DRSASP-SA2024-001 (0868) (‘resolución’), de 8 de noviembre de 2024, dictada por la directora de la Dirección de Recursos y Sumarios Administrativos del Servicio Público del Ministerio del Trabajo”.<sup>15</sup> Esta sanción fue principalmente sustanciada bajo la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP), la normativa ecuatoriana que regula el régimen laboral, los derechos y las obligaciones de los servidores públicos en el país. En su artículo 4, define a los servidores públicos de la misma manera que lo hace la Constitución, sin establecer una diferenciación específica entre los funcionarios de elección popular y aquellos que acceden a la función pública mediante nombramiento.<sup>16</sup>

Si bien la LOSEP menciona a los servidores de elección popular, no los regula de manera expresa. De hecho, los servidores del primer grupo —es decir, aquellos que ejercen funciones técnicas y operativas— están delimitados con mayor precisión, por ejemplo, en el artículo 17 de la norma, el cual establece los tipos de nombramientos: permanentes, provisionales, de libre nombramiento y remoción, y de período fijo.<sup>17</sup>

Sin embargo, aquello no determina un régimen normativo aplicable a todas las categorías de servidores, más bien sugiere una especialización en los del primer grupo. Empero, el artículo 83 de la LOSEP excluye de la carrera del servicio público a quienes ejercen funciones de dirección política y administrativa, a los dignatarios de elección popular, entre otros —esto implica que incluso en los funcionarios del primer grupo existen exclusiones—. Además, señala que estos funcionarios no están sujetos a los procesos de evaluación de desempeño

---

12. Corte Interamericana de Derechos Humanos, “SENTENCIA DE 8 DE JULIO DE 2020 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)”, *Caso Petro Urrego Vs. Colombia*, 8 de julio de 2020, párr. 98, [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen\\_406\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_406_esp.pdf)

13. Organización de los Estados Americanos, Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), 1969, art. 23.

14. Ecuador, *Resolución De Sumario Administrativo No. MDT-SSCRSSP-DRSASP-SA2024-001(0868)*, Plan V, 8 de noviembre de 2024, numeral 4, <https://planv.com.ec/wp-content/uploads/2024/11/BOLETA-RESOLUCION-Nro.-MDT-SSCRSSP-DRSASP-SAPE-2024-001-signed.pdf>

15. Corte Constitucional del Ecuador, “Auto Resolutivo de la Causa 85-24-IN”, *Acción Pública de Inconstitucionalidad*, 29 de noviembre de 2024, párr. 1, <https://www.corteconstitucional.gob.ec/wp-content/uploads/2024/12/85-24-IN.pdf>

16. Ecuador, *Ley Orgánica de Servicio Público*, Suplemento 294 del Registro Oficial, Suplemento, 06 de octubre de 2010, artículo 4.

17. *Ibid.*, artículo 17.

previstos en la LOSEP, sino a sus propias normativas.<sup>18</sup> En una interpretación sistemática, el espíritu de esta disposición también sugiere que procedimientos disciplinarios y las causales de remoción de estas autoridades tampoco dependen prioritariamente de las normativas específicas establecidas para cada función o institución.

Este criterio responde al principio *lex specialis derogat legi generali*, según el cual una norma especial prevalece sobre una norma general. De lo contrario, admitir que una autoridad administrativa disciplinaria del Ministerio del Trabajo pudiera sancionar, por ejemplo, a un juez de los tribunales de justicia, transgrediría el principio de especialidad normativa. Esto no solo implicaría una usurpación de funciones del Consejo de la Judicatura, sino que además representaría una vulneración de la separación de poderes, elemento esencial de toda república. No obstante, la LOSEP puede aplicarse de manera complementaria y subsidiaria en aquellos aspectos no regulados expresamente por la normativa especial correspondiente.

Por ello, la LOSEP no puede considerarse un régimen normativo transversal para los servidores públicos electos mediante voto popular. Incluso su aplicación supletoria sería jurídicamente riesgosa, ya que permitiría a órganos administrativos interferir en la estructura institucional y en la estabilidad de los funcionarios electos. De la misma manera, otras normativas del mismo orden, como la Ley Orgánica de Servicio Exterior —aun cuando estos servidores ejerzan funciones relacionadas con dicha ley—, no tienen efectos vinculantes sobre ellos.

Los mecanismos sancionatorios aplicables a los funcionarios de elección popular son los mencionados en la sección previa, es decir, se encuentran detallados en la Constitución. La normativa infraconstitucional especifica estos procedimientos en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, en la sección cuarta del capítulo octavo (artículos 86 al 95), que establece el procedimiento del juicio político.<sup>19</sup> Por su parte, la Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia dispone el procedimiento de referéndum revocatorio en la sección cuarta del capítulo cuarto (artículos 199 al 201).<sup>20</sup> En consecuencia, estas son las únicas disposiciones que pueden aplicarse para determinar responsabilidades políticas y sanciones de quienes ejerzan la presidencia y vicepresidencia de la república.

Además, la Corte Constitucional del Ecuador, en respuesta a la consulta de norma sobre la posibilidad de iniciar un procedimiento sumario administrativo en contra de un funcionario público de elección popular de la Función Ejecutiva, concluyó que:

la creación de un procedimiento sumario administrativo a través del cual una autoridad administrativa tenga la facultad de suspender o destituir a funcionarios públicos de elección popular de la Función Ejecutiva es incompatible con el derecho a elegir y ser elegido (reconocido en el artículo 61 numeral 1 de la Constitución), con las causales taxativas de cesación de funciones y destitución de la o el presidente y vicepresidente de la República (establecidas en el artículo 145 en conexión con el artículo 149 de la Constitución) y con las causales taxativas de ausencia temporal de la o el presidente y vicepresidente de la República (establecidas en el artículo 146 en conexión con el artículo 150 de la Constitución).<sup>21</sup>

Así, la Corte ratificó que la destitución o suspensión de un funcionario electo mediante mecanismos administrativos vulnera los principios constitucionales y los derechos políticos fundamentales. Como resultado, este órgano decidió emitir sentencia aditiva del Acuerdo

---

18. *Ibid.*, artículo 83.

19. Ecuador, *Ley Orgánica de la Función Legislativa*, Suplemento 642 del Registro Oficial, 27 de julio de 2009, artículo 86-95.

20. Ecuador, *Ley Orgánica Electoral, Código De La Democracia*, Suplemento 578 del Registro Oficial, Suplemento, 27 de abril de 2009, artículo 199-201.

21. Corte Constitucional, "Sentencia No. 20-24-CN/25", *Caso No. 20-24-CN*, 09 de enero de 2025, párr. 74, [https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/e2NhcBldGE6j3RyYW1pdGUUnLCB1dWlkOic1MzJkOGFjMS1kOGQ0LTRiNTEtODM2Yy04MTZjODIhZGYxNzUucGRmJ30=](https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcBldGE6j3RyYW1pdGUUnLCB1dWlkOic1MzJkOGFjMS1kOGQ0LTRiNTEtODM2Yy04MTZjODIhZGYxNzUucGRmJ30=)



Ministerial MDT2024-175, donde se excluye del ámbito de aplicación de dicho acuerdo a los funcionarios públicos de elección popular,<sup>22</sup> expresando textualmente la diferenciación advertida durante este estudio.

Por ello, la aplicación del procedimiento administrativo disciplinario en este caso, con la consiguiente suspensión del cargo sin goce de remuneración, no solo constituye una extralimitación competencial del órgano que emitió la resolución, sino que también contradice el diseño constitucional del régimen de responsabilidades de las autoridades de elección popular. Además, esta medida afecta el ejercicio efectivo de los derechos políticos, vulnerando la seguridad jurídica, tanto en el respeto a la Constitución como en la exigencia de normas previas, claras y públicas.<sup>23</sup> Asimismo, transgrede el debido proceso, particularmente en su garantía de ser juzgado por un juez natural y competente.<sup>24</sup>

## Conclusiones

La naturaleza jurídica de los servidores públicos que acceden a sus funciones por elección popular exige un tratamiento diferenciado y especial en la interpretación y aplicación del régimen normativo. Tanto la Constitución ecuatoriana como la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP) establecen un marco general que, si bien unifica el concepto de servidor público, no puede ser entendido de manera absoluta ni aplicada de forma homogénea. El principio de especialidad impone la necesidad de regímenes diferenciados, fundamentados en la forma de acceso al cargo y las funciones que cada servidor desempeña dentro del aparato estatal, en concordancia a las demandas doctrinales y jurisprudenciales, que buscan garantizar la efectividad de los sistemas democráticos y el respeto por los derechos fundamentales, atendidos de manera nacional e internacional.

El análisis normativo ha demostrado que los procedimientos administrativos, como el utilizado en el caso de Verónica Abad, no pueden ser aplicados de manera irrestricta a las autoridades electas por sufragio popular. Estas autoridades se encuentran sujetas a mecanismos de control específicos que son establecidos por la Constitución y otras leyes orgánicas, como la Ley Orgánica de la Función Legislativa y la Ley Orgánica Electoral. De hecho, en la normativa constitucional se establece que la potestad sancionadora recae sobre el pueblo y la Asamblea Nacional, quienes, mediante procedimientos como el referéndum revocatorio o el juicio político, ejercen su control de manera explícita y dentro de los marcos legales previstos para ello.

El hecho de que las causales de cesación de funciones y destitución, así como de la ausencia temporal de estos dignatarios, estén estrictamente delimitadas en la Constitución, excluyendo sanciones administrativas como las aplicadas en el caso de Abad, subraya la incompatibilidad de dicha aplicación con el orden constitucional. Ignorar estas disposiciones fundamentales, que garantizan la seguridad jurídica, el debido proceso y la separación de poderes, comprometería seriamente los principios democráticos establecidos en la Carta Magna, afectando no solo los derechos políticos de estos servidores públicos, sino también la estabilidad institucional del país.

La decisión de la Corte Constitucional de emitir una consulta de norma, en la que excluye explícitamente a los funcionarios de elección popular del régimen administrativo general de la LOSEP, refuerza la necesidad de reconocer y respetar el régimen especial para estos servidores, cuya legitimidad emana directamente del sufragio popular. Esto implica un tratamiento jurídico distinto y la aplicación de un control político más estricto, que no puede ser reemplazado por procedimientos administrativos ordinarios. Esta diferenciación, lejos de ser una mera formalidad, es un mecanismo clave para garantizar la representatividad y la efectividad de la democracia.

---

22. Corte Constitucional, "Sentencia No. 20-24-CN/25", párr. 2 (Decisión).

23. Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, art. 82.

24. *Ibid.*, art. 76.

La controversia generada en torno al caso de Verónica Abad no solo refleja un conflicto de interpretación legal, sino que plantea interrogantes sobre la idoneidad y las posibles consecuencias de los mecanismos disciplinarios previstos en la legislación ecuatoriana. Si bien el derecho y la ley son fundamentales para el orden, el uso de estos mecanismos no debe transformar la justicia en una herramienta de persecución política ni en un medio para erosionar la separación de poderes. Las leyes deben ser un medio para la justicia y el bien común, no para la represión o el clientelismo político. El poder debe ser ejercido con integridad y coherencia con los principios constitucionales, evitando prácticas que desvirtúen la esencia del Estado de Derecho.

En última instancia, el caso de Verónica Abad evidencia la necesidad urgente de una reflexión crítica sobre el sistema normativo y las interpretaciones legales, especialmente cuando se trata de autoridades electas, cuya legitimidad proviene de la voluntad popular. Asegurar que los procedimientos sancionadores respeten la Constitución y los derechos políticos fundamentales de los ciudadanos es indispensable para preservar la confianza en las instituciones democráticas y garantizar un ejercicio político legítimo y transparente.



## Referencias

- Alvarado, A. "Jurisdicción y Competencia". *Revista del Instituto Colombiano de Derecho Procesal* 3, n.o 3 (2015): 26-47. [https://gc.scalahed.com/recursos/files/r161r/w24803w/Jurisdiccion\\_y\\_Competencia\\_AAV.pdf](https://gc.scalahed.com/recursos/files/r161r/w24803w/Jurisdiccion_y_Competencia_AAV.pdf)
- Borja, Rodrigo. *Derecho Político y Constitucional*. Tomo 1. 1ª ed. Quito: Casa de la Cultura Ecuatoriana, 1971.
- Bosch, Xavier. "La diversidad de regímenes jurídicos de los empleados públicos: Especial referencia al personal laboral". *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.o 13 (2011): 129-169. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5547437.pdf>
- Cañizares, Ana. "Gobierno de Ecuador suspende a vicepresidenta Verónica Abad por 150 días en medio de una ola de críticas". *CNN en Español*. 9 de noviembre de 2024. <https://cnnespanol.cnn.com/2024/11/09/gobierno-de-ecuador-suspende-vicepresidenta-veronica-abad-orix>
- Corte Constitucional del Ecuador. "Auto Resolutivo de la Causa 85-24-IN". *Acción Pública de Inconstitucionalidad*. 29 de noviembre de 2024. <https://www.corteconstitucional.gob.ec/wp-content/uploads/2024/12/85-24-IN.pdf>
- Corte Constitucional del Ecuador. "Sentencia No. 1758-15-EP/20". *Caso No. 1758-15-EP*. 25 de noviembre de 2020. [https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/eyJjYXJwZXRhbjoidHJhbWl0ZSIsInV1aWQiOiI3YWZjMTJlYy04MDUyLTQyYjltOGMwNS03MGQyNzY5MDImMGYucGRmIn0=](https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/eyJjYXJwZXRhbjoidHJhbWl0ZSIsInV1aWQiOiI3YWZjMTJlYy04MDUyLTQyYjltOGMwNS03MGQyNzY5MDImMGYucGRmIn0=)
- Corte Constitucional del Ecuador. "Sentencia No. 20-24-CN/25". *Caso No. 20-24-CN*. 9 de enero de 2025. [https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/e2N-hcnBldGE6J3RyYW1pdGUUnLCB1dWlkOic1MzJkOGFjMS1kOGQ0LTRiNTetODM2Yy04MTZ-jODlhZGYxNzUucGRmJ30=](https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2N-hcnBldGE6J3RyYW1pdGUUnLCB1dWlkOic1MzJkOGFjMS1kOGQ0LTRiNTetODM2Yy04MTZ-jODlhZGYxNzUucGRmJ30=)
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. "SENTENCIA DE 8 DE JULIO DE 2020 (Excepciones Preliminares, Fondo. Reparaciones y Costas)". *Caso Petro Urrego Vs. Colombia*. 8 de julio de 2020. [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen\\_406\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_406_esp.pdf)
- Ecuador. *Constitución de la República del Ecuador*. Suplemento del Registro Oficial 449. 20 de octubre de 2008.
- Ecuador. *Ley Orgánica de la Función Legislativa*. Suplemento 642 del Registro Oficial. 27 de julio de 2009.
- Ecuador. *Ley Orgánica de Servicio Público*. Suplemento del Registro Oficial 294. 6 de octubre de 2010.
- Ecuador. *Ley Orgánica Electoral. Código De La Democracia*. Suplemento 578 del Registro Oficial. Suplemento. 27 de abril de 2009.
- Ecuador. Resolución De Sumario Administrativo No. MDT-SSCRSSP-DRSASP-SA2024-001(0868). Plan V. 8 de noviembre de 2024. <https://planv.com.ec/wp-content/uploads/2024/11/BO-LETA-RESOLUCION-Nro.-MDT-SSCRSSP-DRSASP-SAPE-2024-001-signed.pdf>
- Organización de los Estados Americanos. Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José). 1969.
- Redacción El Universo. "Daniel Noboa y Verónica Abad, declarados oficialmente presidente y vicepresidenta de Ecuador". *El Universo*. 5 de noviembre de 2023. <https://www.eluniverso.com/noticias/politica/elecciones-presidenciales-ecuador-2023-daniel-noboa-azin-veronica-abad-rojas-presidencia-de-la-republica-consejo-nacional-electoral-tribunal-contencioso-electoral-electos-nota/>
- Sarría, Félix. "Los funcionarios públicos". *Revista de la Universidad Nacional de Córdoba* 20, n.o 5-6 (1933): 115-128. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/REUNC/article/view/6525>