

Quito, D.M., 09 de enero de 2025

CASO 20-24-CN

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

SENTENCIA 20-24-CN/25

Resumen: La Corte Constitucional absuelve la consulta de norma presentada por la Sala Especializada Penal para el Juzgamiento de Delitos Relacionados con Corrupción y Crimen Organizado de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha dentro del proceso de acción de protección 17282-2024-01862.

La Corte determina que la aplicación de los artículos 2, 4, 54 y 56 del Acuerdo Ministerial MDT-2024-175 para justificar el inicio de un procedimiento sumario administrativo en contra de un funcionario público de elección popular de la Función Ejecutiva, por el posible cometimiento de faltas graves y cuyas únicas sanciones posibles consisten en la suspensión o destitución del cargo, es incompatible con el derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por una autoridad competente. En consecuencia, de acuerdo con la facultad prevista en el artículo 143 numeral 1 de la LOGJCC, la Corte declara la inconstitucionalidad del artículo 2 del Acuerdo Ministerial MDT-2024-175 y emite sentencia aditiva al referido artículo con el fin de excluir del ámbito de aplicación del Acuerdo Ministerial MDT-2024-175 a los funcionarios públicos de elección popular.

Para tomar su decisión, la Corte determina que: i) las causales de cesación de funciones de la o el presidente y vicepresidente de la República —previstas en el artículo 145 en conexión con el artículo 149 de la Constitución— son taxativas, por lo que una autoridad administrativa no es competente para destituir a dichas autoridades; ii) las causales de ausencia temporal de la o el presidente y vicepresidente de la República —previstas en el artículo 146 en conexión con el artículo 150 de la Constitución— son taxativas, por lo que una autoridad administrativa no es competente para suspender a dichas autoridades; y, iii) la competencia para que una autoridad administrativa suspenda o destituya a un funcionario público de elección popular es incompatible con el artículo 61 numeral 1 de la Constitución que reconoce el derecho a elegir y ser elegido.

Tabla de contenido

1. Antecedentes procesales	2
2. Competencia.....	3
3. Normas cuya constitucionalidad se consulta.....	4
4. Fundamentos de la consulta de norma	5
4.1. Sala consultante.....	5
4.2. Ministerio del Trabajo	8
5. Hechos relevantes del proceso de origen y relevancia de la absolución de la consulta de norma.....	10
6. Delimitación de la consulta de norma.....	13

7. Resolución del problema jurídico	15
7.1. ¿La aplicación de los artículos 2, 4, 54 y 56 del Acuerdo Ministerial MDT-2024-175 para justificar el inicio de un procedimiento sumario administrativo en contra de un funcionario público de elección popular de la Función Ejecutiva, por el posible cometimiento de faltas graves y cuyas únicas sanciones posibles consisten en la suspensión o destitución del cargo, es incompatible con el derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por una autoridad competente?	15
7.1.1. ¿Los procedimientos sumarios administrativos se encuentran previstos dentro de las causales taxativas de ausencia temporal establecidas en la Constitución para los funcionarios públicos de elección popular de la Función Ejecutiva?.....	17
7.1.2. ¿Los procedimientos sumarios administrativos se encuentran previstos dentro de las causales taxativas de cesación de funciones establecidas en la Constitución para los funcionarios públicos de elección popular de la Función Ejecutiva?.....	20
7.1.3. ¿La competencia para que una autoridad administrativa suspenda o destituya a un funcionario público de elección popular de la Función Ejecutiva es incompatible con el artículo 61 numeral 1 de la Constitución que reconoce el derecho a elegir y ser elegido?.....	22
8. Absolución de la consulta y efectos del fallo	25
9. Decisión.....	27

1. Antecedentes procesales

1.1 Acción de protección 17282-2024-01862

1. El 19 de septiembre de 2024, María Verónica Abad Rojas, vicepresidenta de la República del Ecuador, presentó una acción de protección en contra del Ministerio del Trabajo. La vicepresidenta alegó la vulneración de sus derechos al debido proceso, a la seguridad jurídica y al trabajo debido a la emisión del auto de inicio del procedimiento sumario administrativo MDT-SSCRSSP-DRSASP-SAPE-2024-001 (0868). El proceso fue signado con el número 17282-2024-01862.
2. El 3 de octubre de 2024, la jueza de la Unidad Judicial Penal con competencia en Infracciones Flagrantes, con sede en la parroquia Mariscal Sucre del Distrito Metropolitano de Quito (“**Unidad Judicial**”), emitió sentencia en la que negó la acción de protección. La vicepresidenta de la República interpuso recurso de apelación.
3. Dentro de la fase de apelación, mediante auto de 22 de noviembre de 2024, la Sala Especializada Penal para el Juzgamiento de Delitos Relacionados con Corrupción y Crimen Organizado de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Sala consultante**”) resolvió elevar en consulta la constitucionalidad de los artículos 2, 4, 54 y 56 del Acuerdo Ministerial MDT-2024-175, reformado por el Acuerdo

Ministerial MDT-2024-187 conforme se detalla en la sección 3 *infra*, a la Corte Constitucional.

1.2. Consulta de norma 20-24-CN

4. La consulta de norma ingresó a la Corte Constitucional el 3 de diciembre de 2024 y fue signada con el número 20-24-CN.
5. Mediante auto de 23 de diciembre de 2024, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, por voto de mayoría,¹ admitió la causa a trámite y dispuso que el Ministerio del Trabajo envíe un informe —pronunciándose sobre los argumentos de la consulta de norma y la constitucionalidad de los artículos 2, 4, 54 y 56 del Acuerdo Ministerial MDT-2024-175— en el término de 3 días. El 27 de diciembre de 2024, el Ministerio del Trabajo envió su informe.
6. El 23 de diciembre de 2024, en sesión extraordinaria del Pleno de la Corte Constitucional, la causa 20-24-CN fue resorteada a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín. El 30 de diciembre de 2024, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa.

2. Competencia

7. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las consultas de norma presentadas por autoridades judiciales, de conformidad con lo previsto en el artículo 428 de la Constitución que establece:

[c]uando una jueza o juez, de oficio o a petición de parte, considere que una norma jurídica es contraria a la Constitución o a los instrumentos internacionales de derechos humanos que establezcan derechos más favorables que los reconocidos en la Constitución, suspenderá la tramitación de la causa y remitirá en consulta el expediente a la Corte Constitucional, que en un plazo no mayor a cuarenta y cinco días, resolverá sobre la constitucionalidad de la norma. Si transcurrido el plazo previsto la Corte no se pronuncia, el perjudicado podrá interponer la acción correspondiente.

8. Esta competencia de la Corte está desarrollada en los artículos 141 a 143 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, 4 del Código Orgánico de la Función Judicial y 3 numeral 6 y 92 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

¹ El auto de admisión de la causa 20-24-CN fue aprobado con los votos a favor del juez constitucional Alí Lozada Prado y la jueza constitucional Daniela Salazar Marín y el voto salvado del juez constitucional Enrique Herrerra Bonnet.

3. Normas cuya constitucionalidad se consulta

9. La Sala consultante solicita que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad de los artículos 2, 4, 54 y 56 del Acuerdo Ministerial MDT-2024-175. El referido acuerdo ministerial fue emitido por la ministra del Trabajo el 11 de septiembre de 2024 y publicado en el Registro Oficial 649 de 23 de septiembre de 2024. Además, fue reformado por el Acuerdo Ministerial MDT-2024-187, emitido el 24 de septiembre de 2024 y publicado en el Registro Oficial Suplemento 664 de 15 de octubre de 2024. El texto de las normas cuya constitucionalidad se consulta es el siguiente:

Art. 2.- Ámbito.- Las disposiciones de este instrumento son de aplicación obligatoria para las instituciones de la Función Ejecutiva.

Se excluye del ámbito de aplicación del presente acuerdo, a los servidores públicos bajo el régimen del Código del Trabajo, Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, Ley Orgánica de Educación Superior, Ley Orgánica de Educación Intercultural, Ley Orgánica de Empresas Públicas, Diplomática del Servicio Exterior y Carrera Sanitaria; a los servidores públicos que pertenezcan a la función legislativa a través de la Asamblea Nacional y a la función judicial por intermedio del Consejo de la Judicatura.²

Art. 4.- Responsabilidad administrativa.- La responsabilidad administrativa y el régimen disciplinario, son de aplicación obligatoria para todos los servidores públicos del ámbito del presente acuerdo, que incurrieren en alguna de las faltas graves prescritas en la Ley Orgánica del Servicio Público, su Reglamento General, leyes y normativa conexas, sin perjuicio de la acción civil o penal que pudieren generar los mismos.

La respectiva sanción administrativa se aplicará en observancia a las garantías constitucionales y legales del derecho al debido procedimiento administrativo.

Art. 54.- Sumarios administrativos contra servidores públicos excluidos de la carrera del servicio público.- El Ministerio del Trabajo tramitará las solicitudes de Sumarios Administrativos contra servidores públicos que se encuentran excluidos de la carrera del servicio público, por el presunto cometimiento de las infracciones administrativas establecidas en la LOSEP, siempre y cuando éstas no se contrapongan con las atribuciones determinadas para otro organismo del Estado.

² El artículo 2 del Acuerdo Ministerial MDT-2024-175, de forma previa a la reforma a través del Acuerdo Ministerial MDT-2024-187, tenía el siguiente contenido: “Art. 2.- Ámbito.- Las disposiciones de este instrumento son de aplicación obligatoria para las instituciones **del Estado determinadas en el artículo 3 de la Ley Orgánica del Servicio Público**. Se excluye del ámbito de aplicación del presente acuerdo, a los servidores públicos bajo el régimen del Código del Trabajo, Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, Ley Orgánica de Educación Superior, Ley Orgánica de Educación Intercultural, Ley Orgánica de Empresas Públicas, **servidores y servidoras que pertenezcan a las carreras de la Función Judicial, Diplomática del Servicio Exterior y Carrera Sanitaria**” (énfasis añadido).

Art. 56.- Competencia.- El Director/a de Recursos y Sumarios Administrativos del Servicio Público será competente para conocer, tramitar y resolver el procedimiento especial de sumario administrativo establecido en el presente Título.

4. Fundamentos de la consulta de norma

4.1. Sala consultante

- 10.** La Sala consultante inicia su consulta de norma con una breve explicación de los hechos del caso puesto en su conocimiento. Al respecto, indica que la vicepresidenta de la República presentó una acción de protección en la que alegó la vulneración de sus derechos al debido proceso, a la seguridad jurídica y al trabajo. Explica que la vicepresidenta, en su demanda, impugnó el auto emitido por una funcionaria del Ministerio del Trabajo a través del cual inició el sumario administrativo MDT-SSCRSSP-DRSASP-SAPE-2024-001 (0868), en su contra, por el supuesto cometimiento de una falta grave tipificada en la Ley Orgánica del Servicio Público (“LOSEP”): el abandono injustificado del trabajo por tres o más días laborables consecutivos.
- 11.** Posteriormente, la Sala consultante resume los argumentos de la vicepresidenta de la República y del Ministerio del Trabajo en torno a la constitucionalidad de que una autoridad administrativa, actuando conforme la competencia reconocida en el Acuerdo Ministerial MDT-2024-175, pueda sancionar a la vicepresidenta. La Sala consultante estima que, para la resolución del fondo del caso, se debe tomar en cuenta que la vicepresidenta alegó la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por una autoridad competente. Al respecto, explica que los artículos 2, 4, 54 y 56 del Acuerdo Ministerial MDT-2024-175 han sido “el fundamento jurídico que las accionadas han sostenido para fundamentar su competencia y emitir el acto que la accionante ha demandado como vulneratorio de derechos constitucionales”. En el mismo sentido, argumenta que la vicepresidenta alegó la vulneración del derecho a la seguridad jurídica ya que el inicio del sumario administrativo, cuyo trámite se encuentra regulado en el referido acuerdo ministerial, sería contrario al “régimen propio de control que como vicepresidenta le corresponde”.
- 12.** En este contexto, la Sala consultante considera que “la eventual inconstitucionalidad de las normas consultadas determinaría la procedencia o no de las pretensiones de la demanda de acción de protección”. Al respecto, estima que los artículos 2, 4, 54 y 56 del Acuerdo Ministerial MDT-2024-175 podrían ser incompatibles con: i) los artículos 61, 76 numeral 3, 84, 129, 130, 145, 146, 149 y 150 de la Constitución; ii) los artículos 1, 2 y 3 de la Carta Democrática Interamericana; y, iii) el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (“CADH”).

- 13.** La Sala consultante considera que los artículos cuya constitucionalidad se consulta “desconocen el principio democrático, de organización como República, de la separación de poderes y los sistemas de control (pesos y contrapesos) que ha sido definida [sic] por el constituyente”. Señala que los artículos 2, 4, 54 y 56 del Acuerdo Ministerial MDT-2024-175 regulan el procedimiento de los sumarios administrativos para todas las “instituciones de la función ejecutiva de manera extremadamente abierta, lo que incluye dentro de su ámbito a la Vicepresidencia”. Explica que esto se debe a que el artículo 2 del Acuerdo Ministerial enumera taxativamente las excepciones del ámbito de aplicación del cuerpo normativo y “no constan aquellas personas que aunque presten funciones en dichas entidades lo hacen en razón de haber sido elegidas por votación popular y tienen periodos fijos, como el caso de la accionante”. Indica que esto es ratificado por los artículos 4, 54 y 56 del Acuerdo Ministerial ya que incluso se crea “una competencia y procedimiento especial para servidores públicos excluidos de la carrera del servicio público”.
- 14.** Afirma que el Acuerdo Ministerial MDT-2024-175 crea un procedimiento especial que somete a la vicepresidenta al control de una autoridad de la misma Función Ejecutiva, control que a su criterio le corresponde exclusivamente a la Asamblea Nacional. Estima que, por este motivo, el Ministerio del Trabajo inobservó el artículo 84 de la Constitución ya que, al ejercer su competencia normativa, no ajustó sus actuaciones a la Constitución.
- 15.** Señala que el artículo 145 de la Constitución establece seis causales específicas de cesación de funciones y que el artículo 146 regula los casos de ausencia temporal y definitiva de la o el presidente de la República. Explica también que el artículo 149 de la Constitución, que se complementa con el artículo 150 del mismo cuerpo normativo, prescribe que la vicepresidenta está sujeta a las mismas inhabilidades y prohibiciones que el presidente. Indica que tales causales no incluyen la posibilidad de que la vicepresidenta sea sometida “al ámbito de aplicación de un sumario administrativo, ni al procedimiento especial” previsto en los artículos 2, 4, 54 y 56 del Acuerdo Ministerial MDT-2024-175. Arguye, en el mismo sentido, que la vicepresidenta está sujeta a un periodo fijo de funciones que no puede depender de un procedimiento sumario administrativo.
- 16.** Adicionalmente, señala que el artículo 129 de la Constitución otorga a la Asamblea Nacional la facultad exclusiva de ejercer control político sobre el Ejecutivo y que el artículo 130 define las causales de destitución de dicha autoridad. Al respecto, nuevamente explica que ninguna de estas disposiciones incluye la aplicación de procedimientos sumarios administrativos ni del mecanismo previsto en los artículos 2, 4, 54 y 56 del Acuerdo Ministerial MDT-2024-175 para la vicepresidenta.

17. Con base en las consideraciones expuestas en los párrafos 14 a 16 *supra*, la Sala consultante recuerda que el artículo 76 numeral 3 de la Constitución reconoce el derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por una autoridad competente y que en la Constitución no consta una competencia según la cual la vicepresidenta esté sujeta al control de una autoridad administrativa de la misma Función Ejecutiva como lo prevé el Acuerdo Ministerial MDT-2024-175.
18. Posteriormente, la Sala consultante se refiere a los artículos 23 de la CADH y 61 de la Constitución, en los que se reconocen derechos políticos de las personas. Al respecto, señala que los derechos políticos solo pueden ser limitados a través de una ley y que, a pesar de formar parte del ordenamiento jurídico, un acuerdo ministerial “evidentemente no tiene calidad de ley”. De acuerdo con la Sala consultante, el Acuerdo Ministerial MDT-2024-175 “permite someter a una dignataria de elección popular a un control que no está previsto en la Constitución, y ante una autoridad distinta a la prevista en la Constitución, pero tanto dicha previsión para la limitación a los derechos políticos resulta discrecional y arbitraria conforme el estándar convencional”.
19. Dentro de su argumentación, la Sala consultante hace referencia al caso *Petro Urrego vs. Colombia* en el que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (“Corte IDH”) determinó que no es compatible con el artículo 23 de la CADH que un órgano administrativo pueda aplicar una sanción que implique una restricción a los derechos políticos de un funcionario público democráticamente electo. También cita el caso *Yatama vs. Nicaragua* para sostener que la limitación de derechos políticos debe encontrarse prevista en una ley, no ser discriminatoria, basarse en criterios razonables, atender a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo, y ser proporcional a dicho objetivo. Asimismo, la Sala consultante acude a estándares adicionales de la Corte IDH desarrollados en las decisiones de los casos *Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”)* vs. *Venezuela* y *Reverón Trujillo vs. Venezuela*.
20. Por todo lo expuesto, al identificar la posible inconstitucionalidad de los artículos 2, 4, 54 y 56 del Acuerdo Ministerial MDT-2024-175 y que aquello sería determinante para decidir si existió o no una vulneración de derechos en el caso puesto en su conocimiento, la Sala consultante solicita que la Corte Constitucional absuelva la consulta de norma y determine si las referidas normas son, o no, compatibles con la Constitución.

4.2. Ministerio del Trabajo

21. El Ministerio del Trabajo considera que la presente consulta de norma “tiene por objeto resolver acerca de las normas legales de procedimiento aplicables y la determinación de su competencia, aspectos que en esencia difieren del control concreto de constitucionalidad, sin que le corresponda a la Corte Constitucional determinar la norma legal aplicable al presente caso”.
22. En cuanto al caso concreto, señala que la vicepresidenta de la República, como funcionaria de la Función Ejecutiva, “es considerada como servidora pública independientemente de su régimen de vinculación con el Estado”. En ese contexto, estima que:

la eventual declaración de inconstitucionalidad de los numerales 2, 4, 54 y 56 del Acuerdo Ministerial N° MDT-2024-175, tendría un impacto directo sobre la validez de los actos administrativos emitidos bajo su amparo. Es decir, si el Acuerdo se considerara inconstitucional, esto invalidaría tanto el procedimiento como las decisiones adoptadas en su aplicación, fortaleciendo las pretensiones de la accionante en su demanda de acción de protección, anulando las competencias y atribuciones que constitucionalmente han sido otorgadas al Ministerio del Trabajo.
23. También considera que la “relevancia sustantiva de los artículos analizados radica en que constituyen el fundamento jurídico sobre el cual se basa el procedimiento administrativo que se cuestiona. Sin estas disposiciones, el acto administrativo carecería de base normativa, lo que pone de manifiesto su importancia para la resolución del caso”. Al respecto, también señala que “la validez del Acuerdo Ministerial y de los actos derivados de él son centrales para determinar si realmente hubo una vulneración de derechos”.
24. De acuerdo con el Ministerio del Trabajo, no era necesario, para la resolución del caso concreto, que la Sala consultante plantee la presente consulta de norma a la Corte Constitucional. Señala que la Sala consultante tenía a su disposición herramientas interpretativas suficientes para decidir sobre las vulneraciones de derechos alegadas, respetando la presunción de constitucionalidad y sin necesidad de extender injustificadamente el proceso. De la mano con este argumento, expone los motivos por los cuales, según su criterio, la Corte no debía admitir la causa a trámite ante lo que considera un incumplimiento de los requisitos establecidos en la sentencia 001-13-SCN-CC.
25. En cuanto a la constitucionalidad de las normas objeto de la consulta, indica que el Acuerdo Ministerial MDT-2024-175 fue emitido de conformidad con la competencia del artículo 154 de la Constitución que faculta a los ministros de Estado a expedir acuerdos y resoluciones administrativas en el ámbito de su gestión. Señala también

que el referido cuerpo normativo fue emitido de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 44 de la LOSEP que prevé que los procedimientos sumarios administrativos sean regulados a través de un acuerdo ministerial que emita el Ministerio del Trabajo para el efecto.

26. Considera que los artículos 2, 4, 54 y 56 del Acuerdo Ministerial MDT-2024-175 son compatibles con el derecho a la seguridad jurídica, reconocido en el artículo 82 de la Constitución, ya que establecen reglas claras acerca de las etapas del procedimiento y las competencias de las autoridades. Señala que el derecho al debido proceso, reconocido en el artículo 76 de la Constitución, también se respeta ya que se prevé un marco normativo que regula la actuación administrativa. En concreto, estima que no existe una incompatibilidad con la garantía de ser juzgado por una autoridad competente ya que “la asignación de competencias a determinadas autoridades administrativas es un acto conforme a derecho y derivado de la delegación normativa prevista en el ordenamiento jurídico”.
27. Argumenta que los artículos 2, 4, 54 y 56 del Acuerdo Ministerial MDT-2024-175 guardan armonía con la definición de servidor público prevista en el artículo 229 de la Constitución y el artículo 3 numeral 1 de la LOSEP. Además, arguye que el procedimiento sumario administrativo regulado en el Acuerdo Ministerial MDT-2024-175 es compatible con la Constitución, varios artículos de la LOSEP y otros cuerpos normativos. Al respecto, señala que tales normas nunca han sido objetadas por vicios de inconstitucionalidad y que, por tanto, no se puede alegar que los artículos 2, 4, 54 y 56 del Acuerdo Ministerial MDT-2024-175 sean inconstitucionales.
28. Considera que los artículos 2, 4, 54 y 56 del Acuerdo Ministerial MDT-2024-175 no “eliminan ni restringen indebidamente los derechos de participación consagrados en el bloque de constitucionalidad; más bien, aseguran un marco regulatorio para la gestión administrativa, lo que contribuye al orden y a la estabilidad jurídica”. Al respecto, indica que los derechos reconocidos en el artículo 23 de la CADH no son absolutos y que podrían “ser limitados por normas generales conforme al principio de legalidad y proporcionalidad”. Estima que el procedimiento sumario administrativo previsto en los artículos 54 y 56 del Acuerdo Ministerial MDT-2024-175 “no afecta los derechos políticos de los dignatarios electos, como la vicepresidenta, sino que regula aspectos administrativos bajo el marco de la LOSEP y en cumplimiento de los estándares constitucionales”. En el mismo sentido, indica que “no se limita arbitrariamente el ejercicio del cargo, sino que se establece un mecanismo de control coherente con las competencias de la Función Ejecutiva”.
29. Por todo lo expuesto, el Ministerio del Trabajo solicita que la Corte Constitucional determine:

que el Acuerdo Ministerial No. MDT-2024-0175 no es incompatible con la Constitución y/o la ley, en consecuencia, se rechace la presente consulta de norma, disponiendo que se continúe con la tramitación de la Acción de Protección No. 17282-2024-01862, conforme las competencias y atribuciones otorgadas a la Corte Provincial de Justicia en el ámbito de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional [sic].

5. Hechos relevantes del proceso de origen y relevancia de la absolución de la consulta de norma

30. Conforme se desprende de la información que se encuentra en el expediente y aquella que es de acceso público, la Corte identifica los siguientes hechos relevantes que originaron el proceso de acción de protección:

30.1 El 5 de noviembre de 2023, el Consejo Nacional Electoral emitió la resolución PLE-CNE-8-5-11-2023 en la que resolvió adjudicar la dignidad de vicepresidenta de la República a María Verónica Abad Rojas, al haber obtenido una votación de 5.251.695 votos, que representaron el 51,83% de los votos válidos, en la segunda vuelta de las Elecciones Presidenciales y Legislativas Anticipadas 2023. En dichas elecciones, María Verónica Abad Rojas formó parte de un binomio junto con el presidente de la República Daniel Noboa Azín.

30.2 El 24 de noviembre de 2023, mediante decreto ejecutivo 27, el presidente de la República dispuso: “Artículo 1.- Asignar a la señora Vicepresidenta de la República, MARÍA VERÓNICA ABAD ROJAS, como única función, colaborar en calidad de Embajadora en nombre del Ecuador por la paz para evitar el escalamiento del conflicto entre Israel y Palestina”. En el mismo decreto consta: “Artículo 2.- Para el cumplimiento del artículo primero del presente instrumento, la señora Vicepresidenta de la República estará físicamente en la oficina de la Embajada del Ecuador en Tel Aviv, ubicada en HaArba’a St 28, precautelando el buen uso del gasto público”.

30.3 El 8 de agosto de 2024, mediante decreto ejecutivo 353, el presidente de la República ordenó “Artículo 1.- Disponer al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana el traslado temporal de la Embajadora del Ecuador ante el Estado de Israel y su familia, a la sede de la Embajada del Ecuador en la República de Türkiye, ciudad de Ankara, desde donde continuará desempeñando sus funciones hasta que se disponga su regreso a la sede de la Embajada de Ecuador en Tel Aviv”.

30.4 El 27 de agosto de 2024, el viceministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, mediante memorando MREMH-VRE-2024-1128-M, solicitó a la

vicepresidenta de la República señalar la fecha en que ella y su familia “se desplazarán a la ciudad de Ankara, la cual deberá ser antes del 1 de septiembre, a fin de efectuar las coordinaciones diplomáticas respectivas, de manera pronta en atención a sus preocupaciones de seguridad”.

- 30.5** El 2 y 4 de septiembre de 2024, la embajadora de Ecuador en Türkiye, mediante memorandos MREMH-EECUTURKIYE-2024-0643-M y MREMH-EECUTURKIYE-2024-0651-M, informó que la vicepresidenta de la República no se había presentado en la sede de la embajada de Ecuador en Ankara.
- 30.6** El 5 de septiembre de 2024, el viceministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana emitió la autorización 80107 para que la vicepresidenta de la República pueda viajar desde Israel hasta Türkiye.
- 30.7** El 9 de septiembre de 2024, mediante oficio MREMH-MREMH-2024-1369-OF, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana informó a la presidencia de la República sobre la llegada de la vicepresidenta a Ankara.
- 30.8** El 10 de septiembre de 2024, mediante oficio PR-SNJRD-2024-0878-OQ, la secretaria general jurídica de la Presidencia de la República informó a la ministra del Trabajo sobre la llegada de la vicepresidenta a Ankara y le remitió la “documentación pertinente para su análisis conforme a la normativa legal vigente y a las atribuciones que le han sido conferidas”.
- 30.9** El 11 de septiembre de 2024, la ministra del Trabajo emitió el Acuerdo Ministerial MDT-2024-175 para “regular el procedimiento administrativo oral y motivado para la sustanciación de los Sumarios Administrativos por faltas graves cometidas por las servidoras o servidores públicos, conforme la atribución conferida en la Ley Orgánica del Servicio Público”.
- 30.10** El 12 de septiembre de 2024, la directora de Recursos y Sumarios Administrativos del Servicio Público solicitó al director de Administración del Talento Humano de la Vicepresidencia de la República que remita un informe sobre el posible incumplimiento de la vicepresidenta de la orden de presentación en Ankara antes del 1 de septiembre de 2024. El informe fue remitido en la misma fecha.
- 30.11** El 16 de septiembre de 2024, la directora de Recursos y Sumarios Administrativos del Servicio Público emitió el auto de inicio de sumario administrativo MDT-SSCRSSP-DRSASP-SAPE-2024-001 (0868) en contra de la vicepresidenta de la República por el posible cometimiento de la falta grave

tipificada en el artículo 48 literal b) de la LOSEP (*i.e.* abandono injustificado del trabajo por tres o más días laborables consecutivos).

- 30.12** Con base en los hechos expuestos, el 19 de septiembre de 2024, la vicepresidenta de la República presentó una acción de protección en contra del Ministerio del Trabajo. Alegó la vulneración de sus derechos al debido proceso, a la seguridad jurídica y al trabajo debido a la emisión del auto de inicio del procedimiento sumario administrativo MDT-SSCRSSP-DRSASP-SAPE-2024-001 (0868). El proceso fue signado con el número 17282-2024-01862.
- 31.** En el trámite de la acción de protección surgieron las siguientes posturas o argumentos en cuanto a la competencia de la directora de Recursos y Sumarios Administrativos del Servicio Público para iniciar un procedimiento sumario administrativo en contra de la vicepresidenta de la República:
- 31.1** La vicepresidenta de la República alegó la vulneración de su derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por una autoridad competente. Al respecto, entre otros argumentos, indicó que su juez natural, capaz de destituirlo, es exclusivamente la Asamblea Nacional de conformidad con los artículos 129 y 130 de la Constitución. Consideró que la directora de Recursos y Sumarios Administrativos del Servicio Público no era competente para iniciar un sumario administrativo en su contra.
- 31.2** El Ministerio del Trabajo, como parte de su defensa, alegó que la competencia de la directora de Recursos y Sumarios Administrativos del Servicio Público para iniciar un procedimiento sumario administrativo en contra de la vicepresidenta de la República nacía del Acuerdo Ministerial MDT-2024-175. De acuerdo con el Ministerio del Trabajo, la ministra tenía la facultad de emitir el referido acuerdo ministerial de conformidad con el artículo 154 de la Constitución y la LOSEP.
- 31.3** En primera instancia, la Unidad Judicial concluyó: i) que no existió una vulneración del derecho a la seguridad jurídica ya que, si bien el artículo 23.2 de la CADH no permite que un órgano administrativo aplique una sanción que “implique una restricción (por ejemplo, imponer una pena de inhabilitación o destitución) a una persona por su conducta social, sin embargo, la sola existencia o inicio del sumario administrativo, per se, no implica sanción”; y, ii) que no existió una vulneración de la garantía de ser juzgado por una autoridad competente en cuanto la autoridad administrativa habría actuado de conformidad con lo previsto en el Acuerdo Ministerial MDT-2024-175 y, nuevamente, el

inicio de un sumario administrativo “no determina per se la determinación de responsabilidad o sanción alguna”.

- 31.4** La Sala consultante considera que la aplicación del Acuerdo Ministerial MDT-2024-175 para justificar la competencia de la directora de Recursos y Sumarios Administrativos del Servicio Público para iniciar un procedimiento sumario administrativo en contra de la vicepresidenta de la República podría ser incompatible con el derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por una autoridad competente. Esto ya que, de acuerdo con la Sala consultante, el referido acuerdo ministerial sería incompatible con, entre otros, los artículos 61, 76 numeral 3, 129, 130, 145, 146, 149 y 150 de la Constitución.
- 32.** Para esta Corte es claro que a la Sala consultante, actuando en su calidad de jueces de garantías jurisdiccionales, le corresponde determinar si en el caso puesto en su conocimiento existieron, o no, vulneraciones de derechos constitucionales. En este sentido, para que la Sala pueda resolver la acción de protección, es necesario que tenga certeza acerca de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los artículos 2, 4, 54 y 56 del Acuerdo Ministerial MDT-2024-175. Esto, ya que la determinación de si existió una vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por una autoridad competente depende de si las normas a partir de las cuales el Ministerio del Trabajo justificó la competencia de la autoridad administrativa para iniciar un sumario administrativo en contra de la vicepresidenta de la República son, o no, compatibles con la Constitución.

6. Delimitación de la consulta de norma

- 33.** El argumento principal de la Sala consultante se centra en que la aplicación de los artículos 2, 4, 54 y 56 del Acuerdo Ministerial MDT-2024-175, para justificar el inicio de un sumario administrativo en contra de la vicepresidenta de la República, podría ser incompatible con el derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por una autoridad competente ya que en la Constitución no se prevé una competencia según la cual la vicepresidenta esté sujeta al control de una autoridad administrativa de la Función Ejecutiva. Para justificar su argumento, la Sala consultante señala que la Constitución, en sus artículos 145 y 146, prevé causales taxativas para la cesación de funciones y la ausencia (temporal y definitiva) de la vicepresidenta.
- 34.** Además, de acuerdo con la Sala consultante, los artículos 2, 4, 54 y 56 del Acuerdo Ministerial MDT-2024-175 podrían ser incompatibles con los derechos políticos reconocidos en el artículo 61 de la Constitución. Para sostener este argumento, la Sala consultante afirma que no se pueden limitar derechos políticos a través de un acuerdo ministerial y cita jurisprudencia de la Corte IDH según la cual no es posible que

autoridades administrativas apliquen sanciones que restrinjan derechos políticos a funcionarios públicos de elección popular.

35. Como se indicó en la sección 5 *supra*, este Organismo observa que la consulta de norma planteada por la Sala consultante es relevante para que dicha autoridad judicial pueda, en el marco de sus competencias, pronunciarse acerca de las vulneraciones de derechos alegadas por la vicepresidenta de la República. Para esta Corte, los argumentos de la Sala consultante y los hechos procesales permiten identificar claramente que la controversia en el proceso de origen se enmarca en un escenario que no se limita a una divergencia entre las partes en cuanto a la aplicación de normas infraconstitucionales o cuestiones de carácter netamente administrativo. En este sentido, la controversia no se centra en la aplicabilidad, o no, del Acuerdo Ministerial MDT-2024-175 u otras normas infraconstitucionales, sino en posibles vulneraciones de derechos que podría acarrear la aplicación de tales normas. Por ello, es viable y pertinente que la Corte absuelva la presente consulta de norma, en el marco de la competencia establecida en el artículo 428 de la Constitución.
36. Para abordar los argumentos de la Sala consultante de forma integral, la Corte plantea el siguiente problema jurídico: ¿La aplicación de los artículos 2, 4, 54 y 56 del Acuerdo Ministerial MDT-2024-175 para justificar el inicio de un procedimiento sumario administrativo en contra de un funcionario público de elección popular de la Función Ejecutiva, por el posible cometimiento de faltas graves y cuyas únicas sanciones posibles consisten en la suspensión o destitución del cargo, es incompatible con el derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por una autoridad competente?³
37. Los distintos argumentos de la Sala consultante en cuanto a la posible inconstitucionalidad de los artículos 2, 4, 54 y 56 del Acuerdo Ministerial MDT-2024-175 serán abordados como cuestiones, dentro del problema jurídico planteado:
- 37.1 ¿Los procedimientos sumarios administrativos se encuentran previstos dentro de las causales taxativas de ausencia temporal establecidas en la Constitución para los funcionarios públicos de elección popular de la Función Ejecutiva?
- 37.2 ¿Los procedimientos sumarios administrativos se encuentran previstos dentro de las causales taxativas de cesación de funciones establecidas en la Constitución para los funcionarios públicos de elección popular de la Función Ejecutiva?

³ Por “funcionarios públicos de elección popular de la Función Ejecutiva”, esta Corte se refiere al caso de quienes ejerzan las funciones de presidente y vicepresidente de la República.

- 37.3 ¿La competencia para que una autoridad administrativa suspenda o destituya a un funcionario público de elección popular de la Función Ejecutiva es incompatible con el artículo 61 numeral 1 de la Constitución que reconoce el derecho a elegir y ser elegido?
38. A continuación, la Corte analizará y responderá el problema jurídico planteado y sus respectivas cuestiones.

7. Resolución del problema jurídico

- 7.1. **¿La aplicación de los artículos 2, 4, 54 y 56 del Acuerdo Ministerial MDT-2024-175 para justificar el inicio de un procedimiento sumario administrativo en contra de un funcionario público de elección popular de la Función Ejecutiva, por el posible cometimiento de faltas graves y cuyas únicas sanciones posibles consisten en la suspensión o destitución del cargo, es incompatible con el derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por una autoridad competente?**
39. El objeto del Acuerdo Ministerial MDT-2024-175 es, de acuerdo con su primer artículo, “regular el procedimiento administrativo oral y motivado para la sustanciación de los Sumarios Administrativos por faltas graves cometidas por las servidoras o servidores públicos, conforme la atribución conferida en la Ley Orgánica del Servicio Público”. Todas las normas cuya constitucionalidad se consulta (*i.e.* los artículos 2, 4, 54 y 56) son parte del referido acuerdo ministerial y guardan una conexión clara entre sí. Al leer los artículos 2, 4, 54 y 56 del Acuerdo Ministerial MDT-2024-175 de forma sistemática, queda claro que estas normas prevén la competencia para que la o el director de Recursos y Sumarios Administrativos del Servicio Público conozca, tramite y resuelva el procedimiento especial de sumario administrativo aplicable para los servidores públicos de la Función Ejecutiva — excluidos de la carrera del servicio público— que hubieren cometido faltas graves establecidas en la LOSEP, su Reglamento General, leyes y normativa conexas.
40. La aplicabilidad del Acuerdo Ministerial MDT-2024-175 a los funcionarios públicos de elección popular de la Función Ejecutiva se desprende, en concreto, de los artículos 2 y 54 del cuerpo normativo. El artículo 2 regula el ámbito de aplicación del Acuerdo Ministerial MDT-2024-175. Inicialmente, preveía que el cuerpo normativo sea de aplicación obligatoria para todas las instituciones del Estado determinadas en el artículo 3 de la LOSEP; posteriormente, el artículo se reformó para que aplique exclusivamente a las instituciones de la Función Ejecutiva. El propio artículo 2 prevé excepciones taxativas y entre ellas no se encuentran los funcionarios públicos de elección popular de la Función Ejecutiva. Por otro lado, el artículo 54 del Acuerdo

Ministerial MDT-2024-175 establece expresamente que el Ministerio del Trabajo tramitará las solicitudes de procedimientos sumarios administrativos contra los servidores públicos que se encuentran excluidos de la carrera del servicio público. Dentro de esa categoría se encuentran los funcionarios públicos de elección popular de la Función Ejecutiva.

- 41.** El Acuerdo Ministerial MDT-2024-175 regula exclusivamente los procedimientos sumarios administrativos por el cometimiento de faltas graves. Por ello, es necesario tomar en cuenta cuáles son las sanciones posibles que se podrían imponer a los funcionarios públicos que cometan este tipo de faltas disciplinarias. En este contexto, el artículo 6 del propio Acuerdo Ministerial MDT-2024-175 establece que las sanciones posibles son la destitución o la suspensión sin goce de remuneración. De la misma forma, el artículo 42 de la LOSEP claramente establece “Las faltas graves darán lugar a la imposición de sanciones de suspensión o destitución, previo el correspondiente sumario administrativo”. En la misma línea, el artículo 62 del Reglamento a la LOSEP prescribe que las faltas disciplinarias graves se deben sancionar “con suspensión temporal sin goce de remuneración, o destitución, previo el trámite del sumario administrativo”. Por tanto, queda claro que los sumarios administrativos regulados por el Acuerdo Ministerial MDT-2024-175 pueden derivar en la imposición de dos tipos de sanciones exclusivamente: la suspensión temporal o la destitución del cargo.
- 42.** Como se puede observar, el procedimiento previsto en las normas cuya constitucionalidad se consulta permitiría que una autoridad administrativa tramite procedimientos sumarios administrativos en contra de funcionarios públicos de elección popular de la Función Ejecutiva y que, de ser el caso, imponga dos tipos de sanciones: la suspensión temporal o la destitución del cargo. A criterio de la Sala consultante, la aplicación de estas normas a un funcionario público de elección popular de la Función Ejecutiva podría ser incompatible con la garantía de ser juzgado por una autoridad competente. Esto, ya que las causales de cesación de funciones y de ausencia temporal y definitiva de la o el presidente y vicepresidente de la República se encuentran previstas de forma taxativa en la Constitución y no incluyen a aquellas que se derivan de la sustanciación del procedimiento sumario administrativo previsto en el Acuerdo Ministerial MDT-2024-175 por el cometimiento de faltas graves. Además, la Sala considera que una autoridad administrativa no podría restringir los derechos políticos de un funcionario público de elección popular.
- 43.** El artículo 76 numeral 3 de la Constitución reconoce el derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por una autoridad competente en los siguientes términos:

Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:

3. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. **Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente** y con observancia del trámite propio de cada procedimiento (énfasis añadido).

44. El citado artículo de la Constitución deja claro que la garantía de ser juzgado por una autoridad competente es aplicable en procesos administrativos y, sin duda, lo es en sumarios administrativos en los que están en juego los derechos de los servidores públicos ya que, por ejemplo, se determinan responsabilidades y pueden concluir en sanciones como la destitución o suspensión temporal del cargo. La garantía de ser juzgado por una autoridad competente podría vulnerarse desde el inicio de un procedimiento sumario administrativo si es que la autoridad administrativa actúa a partir de una facultad incompatible con la Constitución.
45. Para determinar si, en el supuesto específico del problema jurídico planteado, existe una incompatibilidad entre la aplicación de los artículos 2, 4, 54 y 56 del Acuerdo Ministerial MDT-2024-175 y la garantía de ser juzgado por una autoridad competente, es necesario determinar si la competencia prevista en el referido acuerdo ministerial para la o el director de Recursos y Sumarios Administrativos del Servicio Público es, o no, compatible con la Constitución. Para ello, se plantearán 3 cuestiones que se desarrollan a continuación.

7.1.1. ¿Los procedimientos sumarios administrativos se encuentran previstos dentro de las causales taxativas de ausencia temporal establecidas en la Constitución para los funcionarios públicos de elección popular de la Función Ejecutiva?

46. El primer tipo de sanción que podría imponerse en virtud del procedimiento sumario administrativo regulado en el Acuerdo Ministerial MDT-2024-175 es la suspensión temporal de los funcionarios públicos de elección popular de la Función Ejecutiva. Al respecto, esta Corte observa que la posibilidad de que una o un presidente o vicepresidente de la República no pueda ejercer temporalmente su cargo se encuentra regulada directamente en la Constitución.
47. El artículo 146 de la Constitución establece las causales de ausencia temporal de la o el presidente de la República: a) enfermedad; b) otras circunstancias de fuerza mayor; y, c) licencia concedida por la Asamblea Nacional. Para que la ausencia sea temporal, cualquiera de las causas especificadas debe impedir que la o el presidente de la

República ejerza su función por un periodo máximo de tres meses. Las causales de ausencia temporal de enfermedad y otras circunstancias de fuerza mayor responden a cuestiones de hecho que imposibiliten a la autoridad para ejercer su cargo (independientemente de su voluntad para ejercer el cargo o de la decisión de cualquier otra autoridad). Por tanto, no requieren necesariamente de un decreto o de declaración formal alguna para configurarse.

- 48.** Esta Corte ya ha señalado que las causales de ausencia temporal son “claramente taxativas” ya que “corresponden a una enumeración cerrada que no permite incluir otros supuestos distintos a los allí previstos”.⁴ La Corte Constitucional ha justificado su postura con base en los siguientes argumentos:

i) el estatus constitucional de la o el jefe de Estado, con el fin de otorgarle una estabilidad clara en su cargo; ii) la ausencia de expresiones ejemplificativas o de remisiones al enumerar las causales, lo que no admite la agregación de otras causales; y, iii) la exigencia de que el diseño básico de los órganos constitucionales principales solo pueden establecerse en el texto de la Constitución, pues una de las funciones de un texto constitucional es el diseño institucional del Estado.⁵

- 49.** Para el caso de la o el vicepresidente de la República, debe tomarse en cuenta que el artículo 150 de la Constitución establece: “Serán causas de ausencia temporal de quien ejerza la Vicepresidencia de la República las mismas determinadas para la Presidencia de la República”. Por tanto, es claro que las mismas causales de ausencia temporal previstas en el artículo 146 de la Constitución le son aplicables a la o el vicepresidente de la República.⁶

- 50.** Las causales de ausencia temporal por enfermedad y licencia otorgada por la Asamblea Nacional deben entenderse de acuerdo con el tenor literal y usual de los términos, por lo que no es necesario realizar ningún tipo de consideración adicional. En cuanto a la causal de fuerza mayor, esta Corte ha indicado que “debe ser entendida en los términos obvios de la existencia de eventos o circunstancias imprevisibles e irresistibles que imposibiliten a la o el presidente de la República y a la o el vicepresidente de la República el ejercicio de su cargo y el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales durante un periodo máximo de tres meses”.⁷

⁴ CCE, dictamen 2-24-IC/24, 5 de diciembre de 2024, párr. 46.

⁵ CCE, dictamen 2-24-IC/24, 5 de diciembre de 2024, párr. 46.

⁶ Al respecto, la Corte ha indicado “es evidente también que, en virtud de la cláusula de remisión prevista en el artículo 150 segundo inciso de la Constitución, estas causales se aplican de forma extensiva a la figura de la o el vicepresidente de la República. De esta forma, esta remisión normativa implica que la enumeración cerrada de las causales del artículo 146 en la última parte de su primer inciso de la Constitución son directamente aplicables al artículo 150 segundo inciso, dado que ambos comparten un vínculo lógico-jurídico dentro del diseño institucional previsto por la Constitución. Lo referido, no se desprende de un ejercicio interpretativo, sino de la propia remisión que realiza el texto constitucional”. CCE, dictamen 2-24-IC/24, 5 de diciembre de 2024, párr. 50.

⁷ CCE, dictamen 2-24-IC/24, 5 de diciembre de 2024, párr. 62.

51. Este Organismo también ha reconocido que la causal de fuerza mayor “es inherentemente amplia y dependerá de las circunstancias concretas del caso. Por lo que no le corresponde a este Organismo realizar una enunciación taxativa de escenarios”.⁸ Sin embargo, para la resolución de la presente consulta de norma, a esta Corte le corresponde determinar si la orden de suspensión o destitución del cargo emitida por una autoridad administrativa en contra de una o un presidente o vicepresidente de la República podría considerarse como un escenario de fuerza mayor. Al respecto, esta Corte toma en cuenta que el artículo 30 del Código Civil utiliza como un ejemplo de escenario de fuerza mayor a “los actos de autoridad ejercidos por un funcionario público”. Ahora bien, este tipo de escenario de ninguna forma podría extenderse para sostener que sanciones impuestas en procedimientos sumarios administrativos puedan enmarcarse dentro de la causal de ausencia temporal o definitiva de fuerza mayor para la o el presidente y vicepresidente de la República, prevista en el artículo 146 de la Constitución.
52. Si se aceptase esa hipótesis, entonces se dejaría abierta la puerta para que una o un presidente o vicepresidente de la República sea suspendido o destituido por funcionarios públicos a través de una cantidad indeterminada de mecanismos y causales no previstos expresamente en la Constitución ya que estos podrían crearse y regularse, en cualquier momento, a través de normas infraconstitucionales. Por ejemplo, así como hoy se prevé en la LOSEP como una falta grave al abandono injustificado del puesto de trabajo por determinado tiempo, mañana podría incluirse a cualquier otra conducta indeterminada. Así como el Acuerdo Ministerial MDT-2024-175 le ha dado la competencia a un funcionario público de menor rango del Ministerio del Trabajo para sustanciar procesos disciplinarios contra una vicepresidenta de la República, mañana tal competencia u otras similares podrían entregarse a cualquier otra persona. Esto sería manifiestamente contrario a las causales de ausencia temporal y definitiva establecidas en el artículo 146 de la Constitución, que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha aclarado son taxativas.
53. Por lo expuesto, respondiendo a la primera cuestión planteada, para esta Corte es claro que los procedimientos sumarios administrativos no forman parte de las causales taxativas de ausencia temporal establecidas en la Constitución para los funcionarios públicos de elección popular de la Función Ejecutiva. Por ello, el procedimiento regulado en los artículos 2, 4, 54 y 56 del Acuerdo Ministerial MDT-2024-175, en la medida en que resulte aplicable a los funcionarios públicos de elección popular de la Función Ejecutiva, no es compatible con el artículo 146, en conexión con el artículo 150, de la Constitución.

⁸ CCE, dictamen 2-24-IC/24, 5 de diciembre de 2024, párr. 61.

7.1.2. ¿Los procedimientos sumarios administrativos se encuentran previstos dentro de las causales taxativas de cesación de funciones establecidas en la Constitución para los funcionarios públicos de elección popular de la Función Ejecutiva?

54. El segundo tipo de sanción que podría imponerse en virtud del procedimiento sumario administrativo regulado en el Acuerdo Ministerial MDT-2024-175 es la destitución de funcionarios públicos de elección popular de la Función Ejecutiva. Al respecto, esta Corte observa que las causales de cesación de funciones y, en concreto, la posibilidad de destituir a una o un presidente o vicepresidente de la República se encuentran reguladas directamente en la Constitución.
55. El artículo 145 de la Constitución establece que la o el presidente de la República cesará en funciones en los siguientes casos:
1. Por terminación del período presidencial.
 2. Por renuncia voluntaria aceptada por la Asamblea Nacional.
 3. Por destitución, de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución.
 4. Por incapacidad física o mental permanente que le impida ejercer el cargo, certificada de acuerdo con la ley por un comité de médicos especializados, y declarada por la Asamblea Nacional con los votos de las dos terceras partes de sus integrantes.
 5. Por abandono del cargo, comprobado por la Corte Constitucional y declarado por la Asamblea Nacional con los votos de las dos terceras partes de sus integrantes.
 6. Por revocatoria del mandato, de acuerdo con el procedimiento establecido en la Constitución.
56. Estas causales de cesación de funciones de la o el presidente de la República son taxativas y, por tanto, no podrían crearse causales adicionales mediante ley ni ningún tipo de norma. En efecto, si la Corte Constitucional ha determinado que las causales de ausencia temporal de la o el presidente de la República son taxativas, con mayor razón lo serán las causales de cesación de funciones. Para llegar a esta conclusión, son aplicables los mismos argumentos que, en su momento, formuló la Corte respecto de las causales de ausencia temporal:
- i) el estatus constitucional de la o el jefe de Estado, con el fin de otorgarle una estabilidad clara en su cargo; ii) la ausencia de expresiones ejemplificativas o de remisiones al enumerar las causales, lo que no admite la agregación de otras causales; y, iii) la exigencia de que el diseño básico de los órganos constitucionales principales solo pueden establecerse en el texto de la Constitución, pues una de las funciones de un texto constitucional es el diseño institucional del Estado.⁹

⁹ CCE, dictamen 2-24-IC/24, 5 de diciembre de 2024, párr. 46.

- 57.** Como se puede observar, el numeral 3 del artículo 145 de la Constitución prevé expresamente la posibilidad de que la o el presidente de la República sea destituido. Sin embargo, tal destitución puede ocurrir exclusivamente a través de los mecanismos previstos en la propia Constitución. Para la destitución de la o el presidente de la República, la Constitución prevé mecanismos como:
- i)** El enjuiciamiento político, regulado en el artículo 129 de la Constitución, a través del cual la Asamblea Nacional puede destituir a la o el presidente y vicepresidente de la República. El juicio político procede por las siguientes causales: a) delitos contra la seguridad del Estado; b) delitos de concusión, cohecho, peculado o enriquecimiento ilícito; y, c) delitos de genocidio, tortura, desaparición forzada de personas, secuestro u homicidio por razones políticas o de conciencia. El inicio del procedimiento de juicio político requiere de un dictamen de admisibilidad de la Corte Constitucional.
 - ii)** El procedimiento regulado en el artículo 130 de la Constitución, a través del cual la Asamblea Nacional puede destituir a la o el presidente de la República y dar paso a la convocatoria de elecciones para los dos Poderes del Estado. Este mecanismo procede por dos causales: a) arrogación de funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional; y, b) grave crisis política y conmoción interna.
- 58.** Sin embargo, en ningún momento la Constitución prevé la posibilidad de que la o el presidente de la República sea destituido a través de un procedimiento sumario administrativo como lo prevé el Acuerdo Ministerial MDT-2024-175. En virtud de lo expuesto, es claro para esta Corte que la posibilidad de que una autoridad administrativa, en el marco de un procedimiento sumario administrativo, destituya a una o un presidente de la República no se encuentra prevista en ninguna de las causales taxativas de cesación de funciones del artículo 145 de la Constitución. Esto incluye a la causal de destitución, prevista en el numeral 3 del referido artículo de la Constitución, que, a la vez, cuenta con mecanismos específicos previstos en la Constitución.
- 59.** Para el caso de la o el vicepresidente de la República, debe tomarse en cuenta que el artículo 149 de la Constitución establece: “Quien ejerza la Vicepresidencia de la República cumplirá los mismos requisitos, estará sujeto a las mismas inhabilidades y prohibiciones establecidas para la Presidenta o Presidente de la República, y desempeñará sus funciones por igual período”. Por ende, para la o el vicepresidente son aplicables las mismas causales taxativas de cesación de funciones previstas en el

artículo 145 de la Constitución.¹⁰ Además, dicha autoridad estará sujeta a los mismos mecanismos de destitución aplicables para la o el presidente de la República, con excepción de aquel establecido en el artículo 130 de la Constitución.

60. Para esta Corte es claro que el procedimiento de destitución establecido en el artículo 130 de la Constitución tiene como fin resolver un eventual conflicto entre el Legislativo y el Ejecutivo, a través del electorado, mediante elecciones anticipadas. Este mecanismo de control político es exclusivo para la o el presidente de la República en atención a su posición como titular del poder Ejecutivo, jefe de Estado y jefe de gobierno en funciones, y principal contrapeso de la Asamblea Nacional. Aplicar esta figura a la o el vicepresidente de la República no permitiría alcanzar el fin último de esta modalidad de destitución: la resolución de un conflicto entre el Legislativo y el Ejecutivo de tal naturaleza que se necesite recurrir a la dirimencia del electorado.
61. Además, como la destitución regulada en el artículo 130 de la Constitución implica el cese inmediato de la o el presidente de la República, es vital que, en el periodo de transición entre la destitución y la posesión de las nuevas autoridades electas, la o el vicepresidente de la República cumpla su función principal prevista en la Constitución: reemplazar a la o el presidente de la República ante su ausencia, siguiendo la sucesión presidencial establecida en el artículo 146 de la Constitución.
62. Por lo expuesto, respondiendo a la segunda cuestión planteada, para esta Corte es claro que los procedimientos sumarios administrativos no se encuentran previstos dentro de las causales taxativas de cesación de funciones o como un mecanismo de destitución establecido en la Constitución para los funcionarios públicos de elección popular de la Función Ejecutiva. Por ello, el procedimiento regulado en los artículos 2, 4, 54 y 56 del Acuerdo Ministerial MDT-2024-175, en la medida en que resulte aplicable a los funcionarios públicos de elección popular de la Función Ejecutiva, no es compatible con el artículo 145, en conexión con el artículo 149, de la Constitución.

7.1.3. ¿La competencia para que una autoridad administrativa suspenda o destituya a un funcionario público de elección popular de la Función Ejecutiva es incompatible con el artículo 61 numeral 1 de la Constitución que reconoce el derecho a elegir y ser elegido?

¹⁰ En cuanto a la causal específica de abandono del cargo prevista en el artículo 145 numeral 5 de la Constitución, esta Corte estima que dicha causal también es aplicable a la o el vicepresidente y que, para configurarse, debe cumplirse el mismo mecanismo previsto en la Constitución para la o el presidente de la República. En efecto, el abandono del cargo siempre requiere ser “comprobado por la Corte Constitucional y declarado por la Asamblea Nacional con los votos de las dos terceras partes de sus integrantes”. Esta figura y su mecanismo de configuración no deben confundirse con lo previsto para la configuración de la ausencia temporal en el artículo 146 de la Constitución.

63. Este Organismo considera que la regulación de un procedimiento administrativo a través del cual se podría suspender o destituir a un funcionario público de elección popular de la Función Ejecutiva tiene un impacto en el derecho a elegir y ser elegido, reconocido en el artículo 61 numeral 1 de la Constitución. En efecto, la suspensión y la destitución de estos funcionarios podría privarles, temporal o definitivamente, de la posibilidad de que ejerzan las funciones inherentes a sus cargos para los cuales fueron electos por la ciudadanía. En el caso de la o el presidente de la República, sus competencias se encuentran establecidas en el artículo 147 de la Constitución y en la ley. En el caso de la o el vicepresidente de la República, sus competencias se encuentran previstas en el artículo 149 de la Constitución y consisten en reemplazar a la o el presidente de la República (en los casos previstos en la Constitución y en la ley) y, el resto del tiempo, ejercer las funciones que la o el presidente de la República le asigne.
64. Este Organismo considera que el derecho a elegir y ser elegido de la o el presidente y vicepresidente de la República no puede ser limitado por fuera de los cauces específicos establecidos en la Constitución, a saber, en aplicación de las causales taxativas de cesación de funciones o de ausencia temporal establecidas en la Constitución para los funcionarios públicos de elección popular de la Función Ejecutiva. En este sentido, todo acto que declare la ausencia temporal o definitiva (a través de una suspensión o destitución) de la o el presidente o vicepresidente de la República por fuera de las causas previstas expresamente en la Constitución podría ser revisado por una autoridad judicial competente para tutelar los derechos posiblemente vulnerados.
65. Esto se debe al alto valor que la Constitución le otorga a la estabilidad de la o el presidente y vicepresidente de la República. Como ya ha indicado esta Corte, refiriéndose al caso del presidente de la República, “la taxatividad de las causales se desprende con claridad del estatus constitucional de la o el jefe de Estado, quien concentra la función de jefe de Estado y jefe de gobierno, y respecto de quien se prevén múltiples reglas claras y delimitadas que aseguran la continuidad de la función a la que representa y la estabilidad de nuestro sistema democrático”.¹¹ Sin duda, una interpretación contraria a la que se plasma en la presente sentencia “generaría incertidumbre institucional, habilitaría a la toma de decisiones discrecionales, debilitaría la estabilidad del poder político y, en consecuencia, debilitaría la legitimidad de las autoridades y afectaría gravemente el sistema democrático”.¹²
66. Lo antes expuesto es coherente con la jurisprudencia de la Corte IDH. Por ejemplo, en el caso *López Mendoza Vs. Venezuela*, la Corte IDH determinó que “las sanciones de

¹¹ CCE, dictamen 2-24-IC/24, 5 de diciembre de 2024, párr. 62.

¹² CCE, dictamen 2-24-IC/24, 5 de diciembre de 2024, párr. 62.

inhabilitación impuestas al señor López Mendoza por decisión de un órgano administrativo y la consiguiente imposibilidad de que registrara su candidatura para cargos de elección popular” no eran compatibles con el artículo 23 numeral 2 de la CADH.¹³ Asimismo, en el caso *Petro Urrego Vs. Colombia*, la Corte IDH consideró:

La Corte reitera que el artículo 23.2 de la Convención Americana es claro en el sentido de que dicho instrumento no permite que órgano administrativo alguno pueda aplicar una sanción que implique una restricción (por ejemplo, imponer una pena de inhabilitación o destitución) a una persona por su conducta social (en el ejercicio de la función pública o fuera de ella) para el ejercicio de los derechos políticos a elegir y ser elegido”.¹⁴

67. Esta Corte concuerda con los criterios de la Corte IDH, en cuanto a la interpretación del artículo 23 numeral 2 de la CADH que forma parte del bloque de constitucionalidad, en el sentido de que las autoridades administrativas no tienen la competencia para limitar el derecho a elegir y ser elegido a través de inhabilitaciones, suspensiones o destituciones de funcionarios públicos de elección popular. Este criterio, conforme se explica en los párrafos 64 a 65 *supra*, es todavía más claro para el caso de los funcionarios públicos de elección popular de la Función Ejecutiva debido al diseño constitucional existente. En efecto, las causales de cesación de funciones y ausencia temporal de la o el presidente y vicepresidente de la República son taxativas y no incluyen a la posibilidad de que una autoridad administrativa los suspenda o destituya.
68. Lo anterior se refuerza si se toma en cuenta, además, que el derecho a elegir y ser elegido tiene una dimensión tanto individual como colectiva.¹⁵ En efecto, “en el desarrollo de la participación política representativa, los elegidos ejercen su función por mandato o designación y en representación de una colectividad. Esta dualidad recae tanto en el derecho del individuo que ejerce el mandato o designación (participación directa) como en el derecho de la colectividad a ser representada. En este sentido, la violación del primero repercute en la vulneración del otro derecho”.¹⁶ Si bien este derecho no es absoluto, una eventual limitación impactaría tanto en el derecho del funcionario electo para ocupar el cargo público como en los derechos de sus electores. Así, las causales de cesación de funciones y ausencia temporal de la o el

¹³ Corte IDH. Caso López Mendoza Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011. Serie C No. 233, párrs. 104-109.

¹⁴ Corte IDH. Caso Petro Urrego Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2020. Serie C No. 406, párr. 96.

¹⁵ Al respecto, por ejemplo, la Corte IDH ha señalado: “Por su parte, el artículo 23 de la Convención Americana reconoce derechos de los ciudadanos que tienen una dimensión individual y colectiva, pues protegen tanto aquellas personas que participen como candidatos como a sus electores”. Corte IDH. Caso Petro Urrego Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2020. Serie C No. 406, párr. 92.

¹⁶ Corte IDH. Caso Chitay Nech y Otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010. Serie C No. 212, párr. 115.

presidente y vicepresidente de la República han sido diseñadas en nuestra Constitución de manera taxativa en virtud de que el impacto de una eventual limitación al derecho a elegir y ser elegido se haría extensivo a un gran número de personas que ejercieron el voto popular.

69. Por lo expuesto, respondiendo a la tercera cuestión formulada, para esta Corte es claro que la competencia para que una autoridad administrativa suspenda o destituya a un funcionario público de elección popular de la Función Ejecutiva es incompatible con el artículo 61 numeral 1 de la Constitución que reconoce el derecho a elegir y ser elegido. Por ello, el procedimiento regulado en los artículos 2, 4, 54 y 56 del Acuerdo Ministerial MDT-2024-175, en la medida en que resulte aplicable a los funcionarios públicos de elección popular de la Función Ejecutiva, no es compatible con el artículo 61 numeral 1 de la Constitución.

*

70. Conforme se expone en las cuestiones planteadas, esta Corte identifica que el procedimiento regulado en los artículos 2, 4, 54 y 56 del Acuerdo Ministerial MDT-2024-175, en la medida en que resulte aplicable a los funcionarios públicos de elección popular de la Función Ejecutiva, no es compatible 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).
71. Teniendo esto en cuenta y, respondiendo al problema jurídico planteado, este Organismo considera que la aplicación de los artículos 2, 4, 54 y 56 del Acuerdo Ministerial MDT-2024-175 para justificar el inicio de un procedimiento sumario administrativo en contra de un funcionario público de elección popular de la Función Ejecutiva, por el posible cometimiento de faltas graves y cuyas únicas sanciones posibles consisten en la suspensión o destitución del cargo, es incompatible con el derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por una autoridad competente.

8. Absolución de la consulta y efectos del fallo

72. El artículo 143 de la LOGJCC establece:

Art. 143.- Efectos del fallo.- El fallo de la Corte Constitucional tendrá los siguientes efectos:

1. Cuando se pronuncie sobre la compatibilidad de la disposición jurídica en cuestión con las normas constitucionales, el fallo tendrá los mismos efectos de las sentencias en el control abstracto de constitucionalidad.
 2. Cuando se pronuncie únicamente sobre la constitucionalidad de la aplicación de la disposición jurídica, el fallo tendrá efectos entre las partes y para casos análogos. Para tal efecto, se deberá definir con precisión el supuesto fáctico objeto de la decisión, para que hacia el futuro las mismas hipótesis de hecho tengan la misma solución jurídica, sin perjuicio de que otras hipótesis produzcan el mismo resultado.
- 73.** Como conclusión al problema jurídico planteado, la Corte ha determinado que la aplicación de los artículos 2, 4, 54 y 56 del Acuerdo Ministerial MDT-2024-175 para justificar el inicio de un procedimiento sumario administrativo en contra de un funcionario público de elección popular de la Función Ejecutiva, por el posible cometimiento de faltas graves y cuyas únicas sanciones posibles consisten en la suspensión o destitución del cargo, es incompatible con el derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por una autoridad competente. Ahora bien, para llegar a esa conclusión, la Corte ha tenido que analizar la constitucionalidad de las normas consultadas por la respectiva autoridad judicial.
- 74.** Así, en este caso, en el desarrollo del problema jurídico planteado y sus respectivas cuestiones, esta Corte se ha pronunciado sobre la compatibilidad en abstracto de los artículos 2, 4, 54 y 56 del Acuerdo Ministerial MDT-2024-175 con los artículos 61 numeral 1, 145 y 146 de la Constitución. Al respecto, esta Corte ha concluido 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).
- 75.** Por ello, este Organismo considera que, en este caso, su pronunciamiento debe tener efectos de un control abstracto de constitucionalidad, conforme lo previsto en el artículo 143 numeral 1 de la Constitución. Para ello, la Corte toma en cuenta que el artículo 76 numeral 4 de la LOGJCC prescribe que “el examen de constitucionalidad debe estar orientado a permitir la permanencia de las disposiciones en el ordenamiento jurídico”. Asimismo, el numeral 6 del mismo artículo establece “Cuando exista una interpretación de la disposición jurídica que sea compatible con las normas constitucionales, no se declarará la inconstitucionalidad y en su lugar se fijará la interpretación obligatoria compatible con aquella”.

76. El análisis realizado en la presente sentencia se ha limitado al supuesto específico de la consulta de norma. Así, la Corte se ha limitado, dentro de su competencia, a analizar la constitucionalidad del procedimiento administrativo previsto en los artículos 2, 4, 54 y 56 del Acuerdo Ministerial MDT-2024-175, en la medida en que resulte aplicable a los funcionarios públicos de elección popular de la Función Ejecutiva (*i.e.* la o el presidente y vicepresidente de la República). Por tanto, no existe fundamento para que la Corte expulse del ordenamiento jurídico, en su totalidad, a los artículos 2, 4, 54 y 56 del Acuerdo Ministerial MDT-2024-175. El artículo 154 de la Constitución faculta a los ministros de Estado a expedir acuerdos y resoluciones administrativas en el ámbito de su gestión y el artículo 44 de la LOSEP prevé que los procedimientos sumarios administrativos sean regulados a través de un acuerdo ministerial que emita el Ministerio del Trabajo para el efecto. A la luz de lo anterior, la Corte Constitucional estima que los vicios de inconstitucionalidad identificados podrían solucionarse si se excluye del ámbito de aplicación del Acuerdo Ministerial MDT-2024-175 a los funcionarios públicos de elección popular de la Función Ejecutiva.
77. En virtud de lo expuesto, se declara que el artículo 2 del Acuerdo Ministerial MDT-2024-175, el cual regula el ámbito de aplicación del cuerpo normativo, en la medida en que permite que los procedimientos sumarios administrativos les sean aplicables a los funcionarios públicos de elección popular de la Función Ejecutiva, es inconstitucional. En este contexto, y con el fin de favorecer la permanencia de la norma en el ordenamiento jurídico, la Corte emite sentencia aditiva al artículo 2 del Acuerdo Ministerial MDT-2024-175, reformado por el Acuerdo Ministerial MDT-2024-187. El contenido de la norma será el siguiente:

Art. 2.- Ámbito.- Las disposiciones de este instrumento son de aplicación obligatoria para las instituciones de la Función Ejecutiva.

Se excluye del ámbito de aplicación del presente acuerdo **a los funcionarios públicos de elección popular**, a los servidores públicos bajo el régimen del Código del Trabajo, Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, Ley Orgánica de Educación Superior, Ley Orgánica de Educación Intercultural, Ley Orgánica de Empresas Públicas, Diplomática del Servicio Exterior y Carrera Sanitaria; a los servidores públicos que pertenezcan a la función legislativa a través de la Asamblea Nacional y a la función judicial por intermedio del Consejo de la Judicatura.

9. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. **Absolver** la consulta de constitucionalidad presentada por la Sala Especializada Penal para el Juzgamiento de Delitos Relacionados con Corrupción y Crimen Organizado de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha en los siguientes términos:

La aplicación de los artículos 2, 4, 54 y 56 del Acuerdo Ministerial MDT-2024-175 para justificar el inicio de un procedimiento sumario administrativo en contra de un funcionario público de elección popular de la Función Ejecutiva, por el posible cometimiento de faltas graves y cuyas únicas sanciones posibles consisten en la suspensión o destitución del cargo, es incompatible con el derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por una autoridad competente.

2. **Declarar** la inconstitucionalidad del artículo 2 del Acuerdo Ministerial MDT-2024-175, reformado por el Acuerdo Ministerial MDT-2024-187, y, con el fin de favorecer la permanencia de la norma en el ordenamiento jurídico, **emitir sentencia aditiva** en los siguientes términos:

Art. 2.- **Ámbito.**- Las disposiciones de este instrumento son de aplicación obligatoria para las instituciones de la Función Ejecutiva.

Se excluye del ámbito de aplicación del presente acuerdo **a los funcionarios públicos de elección popular**, a los servidores públicos bajo el régimen del Código del Trabajo, Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, Ley Orgánica de Educación Superior, Ley Orgánica de Educación Intercultural, Ley Orgánica de Empresas Públicas, Diplomática del Servicio Exterior y Carrera Sanitaria; a los servidores públicos que pertenezcan a la función legislativa a través de la Asamblea Nacional y a la función judicial por intermedio del Consejo de la Judicatura.

3. **Disponer** la devolución del expediente del proceso 17282-2024-01862 a la Sala Especializada Penal para el Juzgamiento de Delitos Relacionados con Corrupción y Crimen Organizado de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha para que continúe con la tramitación de la causa, de conformidad con lo establecido en el artículo 428 de la Constitución.
4. Notifíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, tres votos salvados de los jueces constitucionales Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet y Teresa Nuques Martínez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 09 de enero de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 20-24-CN/25

VOTO SALVADO

Juezas constitucionales Teresa Nuques Martínez y Carmen Corral Ponce

1. Antecedentes relevantes

1. Mediante decreto ejecutivo 27 de 24 de noviembre de 2023, el presidente de la República, Daniel Noboa Azín, asignó a María Verónica Abad Rojas, vicepresidenta de la República, la función de colaborar en calidad de Embajadora en nombre del Ecuador por la paz en el conflicto entre Israel y Palestina. Con posterioridad, mediante decreto ejecutivo 353 de 08 de agosto de 2024, el presidente de la República dispuso al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (“MREMH”) el traslado temporal de la Embajadora del Ecuador ante el Estado de Israel y su familia, a la sede de la Embajada del Ecuador en la República de Türkiye, en la ciudad de Ankara.
2. Para el 27 de agosto de 2024, el MREMH, solicitó a la vicepresidenta de la República informe la fecha en que se desplazará a la ciudad de Ankara, que “deberá ser antes del 1 de septiembre”. Mediante dos memorandos de 2 y 4 de septiembre de 2024, la embajada de Ecuador en Türkiye informó que la vicepresidenta de la República no se había presentado en dicha sede. Con fecha 5 de septiembre de 2025, el MREMH emitió autorización para que la vicepresidenta de la República pueda viajar desde Israel hasta Türkiye. El 9 de septiembre de 2024, el MREMH informó a la Presidencia de la República sobre la llegada de la vicepresidenta de la República a la embajada.
3. El 10 de septiembre de 2024, la Secretaría General Jurídica informó al Ministerio del Trabajo (“MDT”) sobre la llegada de la vicepresidenta de la República a la embajada y remitió documentación para el análisis que corresponda. El 11 de septiembre de 2024, el MDT emitió el Acuerdo Ministerial MDT-2024-175 (“**Acuerdo Ministerial**”) que regula el procedimiento administrativo para la sustanciación de los Sumarios Administrativos por faltas graves cometidas por las servidoras o servidores públicos. El 12 de septiembre de 2024, el MDT solicitó a la Vicepresidencia de la República un informe sobre el posible incumplimiento de la vicepresidenta de la República de la orden de presentarse en Ankara antes del 1 de septiembre de 2024.
4. El 16 de septiembre de 2024, el MDT emitió el auto de inicio de sumario administrativo MDT-SSCRSSP-DRSASP-SAPE-2024-001 (0868) contra la vicepresidenta de la República por el posible cometimiento de una falta grave.
5. Con fecha 19 de septiembre de 2024, la vicepresidenta de la República, interpuso

acción de protección en contra del MDT alegando la vulneración de los derechos al: i) debido proceso, ii) seguridad jurídica y iii) trabajo. Así también, identificó como hecho vulnerador de sus derechos específicamente al **auto de inicio del procedimiento sumario administrativo MDT-SSCRSSP-DRSASP-SAPE-2024-001 (0868)**.

6. La sustanciación de esta acción de protección recayó en la jueza de la Unidad Judicial Penal con competencia en Infracciones Flagrantes, con sede en la parroquia Mariscal Sucre del Distrito Metropolitano de Quito, quien negó la acción de protección.
7. Ante dicha decisión, la vicepresidenta de la República interpuso recurso de apelación que recayó ante la Sala Especializada Penal para el Juzgamiento de Delitos Relacionados con Corrupción y Crimen Organizado de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Sala**”). La Sala, a través de auto de 22 de noviembre de 2024, elevó en consulta la constitucionalidad de los artículos 2, 4, 54 y 56 del Acuerdo Ministerial MDT-2024-175 a la Corte Constitucional. (“**Acuerdo Ministerial**”).
8. Mediante sentencia de mayoría este Organismo absolvió la consulta de constitucionalidad señalando que la aplicación de los artículos 2, 4, 54 y 56 del Acuerdo Ministerial “[...] es incompatible con el derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por una autoridad competente.” Además, declaró la inconstitucionalidad del artículo 2 del Acuerdo Ministerial y emitió sentencia aditiva al referido artículo.

2. Disidencia

9. Conforme el artículo 428 de la CRE, la Corte Constitucional es competente para absolver las consultas de constitucionalidad de normas planteadas por jueces, ya sea de oficio o a petición de parte, por considerar que determinada norma jurídica puede ser contraria a la CRE o a instrumentos internacionales en materia de derechos humanos más favorables a los reconocidos en la Constitución. Además, la LOGJCC en su artículo 142 señala claramente que:

[...] Las juezas y jueces, las autoridades administrativas y servidoras y servidores de la Función Judicial aplicarán las disposiciones constitucionales, sin necesidad que se encuentren desarrolladas en otras normas de menor jerarquía. En las decisiones no se podrá restringir, menoscabar o inobservar su contenido.

En consecuencia, cualquier jueza o juez, de oficio o a petición de parte, sólo si tiene duda razonable y motivada de que una norma jurídica es contraria a la Constitución o a los instrumentos internacionales de derechos humanos que establezcan derechos más favorables que los reconocidos en la Constitución, suspenderá la tramitación de la causa y remitirá en consulta el expediente a la Corte Constitucional, la que en un plazo no mayor a cuarenta y cinco días resolverá sobre la constitucionalidad de la norma. [...]

10. Al respecto, la jurisprudencia de esta Corte ha señalado de manera reiterada que el objeto del control concreto de constitucionalidad persigue el garantizar que la aplicación de disposiciones jurídicas, en procesos judiciales, se haga acorde a la Norma Suprema y a los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos; esto a fin de procurar la existencia de un sistema jurídico coherente, así como el principio de supremacía constitucional.¹ Tanto así que ha señalado expresamente que:

[...] el control concreto de constitucionalidad no persigue responder consultas normativas en abstracto, que no sean aplicables a la causa en discusión. Debido a la afectación que supone a los derechos de las partes procesales la suspensión de la causa, la consulta de norma se torna excepcional y se justifica en que la aplicación de una disposición jurídica en ese caso concreto podría contravenir a la Constitución y vulnerar derechos.²

11. Además, esta Magistratura ha señalado que si una judicatura, a través de esta acción, pretende que este Organismo proporcione respuestas relativas a cómo se debería resolver la causa que originó, su pretensión es contraria a la naturaleza y objeto de la acción.³
12. Por otro lado, la jurisprudencia constitucional ha precisado que en el contexto del control concreto de constitucionalidad “se examina la constitucionalidad de una disposición jurídica exclusivamente **a la luz de los cargos invocados por la jueza o juez consultante**, quien tiene la carga argumentativa como lo ha señalado esta Corte en la sentencia 001-13-SCN-CC”. (énfasis original).⁴ En relación, la sentencia 001-13-SCN-CC es clara en expresar que:

[...] El juez debe detallar y describir, de manera pormenorizada y sistemática, las razones por las cuales el precepto normativo es indispensable para la decisión de un proceso judicial, lo cual no solo implica identificar el enunciado normativo que presuntamente debe ser aplicado al proceso, **sino que también conlleva a la determinación de cómo la interpretación de la norma es imprescindible para la toma de la decisión, en consideración a la naturaleza misma del proceso y momento procesal en que se presenta dicha consulta. Esto supone que las juezas y jueces no pueden elevar una consulta de constitucionalidad tan pronto sea presentada una demanda, sino sustanciar dicho proceso hasta que la aplicación de una disposición normativa de dudosa constitucionalidad, sea absolutamente necesaria para continuar con el proceso, o para decidir la cuestión** (énfasis añadido).⁵

¹ CCE, sentencia 30-22-CN/24, 2 de mayo de 2024, párr. 27; sentencia 39-21-CN/23, 19 de abril de 2023, párr. 20; sentencia 2-19-CN/21, 28 de agosto de 2019, párr. 18.

² CCE, sentencia 30-22-CN/24, 2 de mayo de 2024, párr. 28; sentencia 39-21-CN/23, 19 de abril de 2023, párr. 21.

³ CCE, sentencia 39-21-CN/23, 19 de abril de 2023, párr. 24.

⁴ CCE, sentencia 16-22-CN/24, 21 de noviembre de 2024, párr. 19.

⁵ CCE, sentencia 001-13-SCN-CC, caso 0535-12-CN, 06 de febrero de 2013, págs. 6 y 7.

13. De lo dicho, se considera trascendental que la resolución de consultas de constitucionalidad de normas se sujete a su finalidad, así como al marco concreto del proceso de origen. Es decir, al absolver las dudas razonables y motivadas de los operadores de justicia se exige guardar un celo estricto a la naturaleza propia del control concreto de constitucionalidad así como a los presupuestos fácticos del caso concreto del que nace la consulta. Lo señalado, se ha desatendido por la decisión de mayoría, y para dicho efecto se exponen las razones que siguen.
14. Conforme la consulta realizada por la Sala, se presumen infringidos **i)** el principio democrático, de gobierno republicano y de separación del poder en funciones y garantía normativa de adecuación a la Constitución; **ii)** los artículos 76.3, 145, 146, 149 y 150 de la CRE; **iii)** los derechos de participación, acceder y mantenerse en el cargo y los límites establecidos por el derecho internacional. En cuanto a la relevancia sustantiva, la Sala indica específicamente que radica en:
- a) [...] el hecho de que al ser el Acuerdo Ministerial [...] un acto normativo promulgado en el Registro Oficial, es ya parte del ordenamiento jurídico vigente [...].
 - b) [...] siendo este Acuerdo Ministerial el que crea y reglamenta un procedimiento especial, e incluso asigna una competencia a un funcionario para conocer, tramitar y resolver el procedimiento especial de sumario administrativo a servidores públicos excluidos del servicio como es el caso de la accionante, y de su lado ha sido también el fundamento jurídico que las accionadas han sostenido para fundamentar su competencia y emitir el acto que la accionante ha demandado como vulneratorio de derechos constitucionales, es evidente que **la eventual inconstitucionalidad de las normas consultadas determinaría la procedencia o no de las pretensiones de la demanda de acción de protección presentada.**
15. Sobre la relevancia adjetiva, la Sala señala en su parte medular que:
- a) [...] la accionante ha demandado la vulneración del debido proceso en el componente del juez natural en tanto que [...] la autoridad accionada sustenta su competencia en el Acuerdo Ministerial [...], el cual refiere es producto de las competencias normativas propias que tiene la ministra del trabajo [...]
 - b) [...] se debe considerar que la accionante ha demandado la declaratoria de vulneración de la seguridad jurídica en razón de que el inicio de sumario administrativo cuyo trámite se desarrolla en el Acuerdo Ministerial [...] contraría el régimen propio de control que como vicepresidenta le corresponde.
 - c) [...] Dadas las cosas así para que este tribunal pueda resolver sobre la vulneración o no de derechos constitucionales es trascendental la aplicación del Acuerdo Ministerial [...], en especial los artículos 2, 4, 54 y 56 que otorgan una competencia a las accionadas que no se encuentran en la CRE, por los antecedentes expuestos no ha logrado encontrar una interpretación que en el caso concreto no vulnere las normas convencionales y constitucionales expresadas, por tanto al tener dudas de su constitucionalidad y convencionalidad, y ante la imposibilidad de inaplicar una norma vigente del ordenamiento jurídico es necesario un pronunciamiento del interprete (sic) último de nuestra constitución.

16. A ese marco argumentativo, a la finalidad y naturaleza del control concreto que se prevé en una consulta de norma, así como las particularidades del caso de origen, debió sujetarse la labor de este Organismo durante la fase de admisión y sustanciación del caso; esto por cuanto, como ya se ha dicho, no se persigue absolver consultas que no sean aplicables a la causa en discusión. No obstante, surgen cuestionamientos por cuanto la decisión:

- i. No consideró que en el contexto de consultas de constitucionalidad, los operadores de justicia, previo a elevar en consulta, están en la obligación de sustanciar el proceso “[...] hasta que la aplicación de una de una disposición normativa de dudosa constitucionalidad, sea absolutamente necesaria para continuar con el proceso, o para decidir la cuestión”.⁶ Así las cosas, para quienes suscriben este voto salvado, la decisión de mayoría debió tomar en consideración que el propio Acuerdo Ministerial prevé remedios normativos para atender la situación que derivó en consulta. Para ello basta referir el artículo 54 de la norma que señala:

Art. 54.- Sumarios administrativos contra servidores públicos excluidos de la carrera del servicio público.- El Ministerio del Trabajo tramitará las solicitudes de Sumarios Administrativos contra servidores públicos que se encuentran excluidos de la carrera del servicio público, por el presunto cometimiento de las infracciones administrativas establecidas en la LOSEP, **siempre y cuando éstas no se contrapongan con las atribuciones determinadas para otro organismo del Estado.** (énfasis añadido).

- ii. Explica que la consulta es relevante “para que dicha autoridad judicial pueda, en el marco de sus competencias, pronunciarse acerca de las vulneraciones de derechos alegadas”; y, “[...] la controversia no se centra en la aplicabilidad o no, del Acuerdo Ministerial [...] u otras normas infraconstitucionales, sino en posibles vulneraciones de derechos que podría acarrear la aplicación de tales normas”. Lo dicho parece omitir que una consulta de norma por su naturaleza de control abstracto se orienta a analizar si la aplicación de determinadas normas resulta armónica frente al texto constitucional, sin que aquello implique i) establecer ni tácitamente y mucho menos expresamente la solución del caso de origen —pues aquello les corresponde a los operadores de justicia— y ii) tampoco un estudio de posibles vulneraciones de derechos constitucionales. Para quienes disienten, al hacerlo, la decisión de mayoría hace caso omiso del objetivo del control constitucional concentrado al que está llamada esta Corte, haciendo suyos aspectos relativos al fondo del caso del proceso de origen al

⁶ CCE, sentencia 001-13-SCN-CC, caso 0535-12-CN, 06 de febrero de 2013, pág. 7.

punto de señalar:

[...] En este sentido, todo acto que declare la ausencia temporal o definitiva (a través de una destitución o suspensión) de la o el presidente o vicepresidente de la República por fuera de las causas previstas expresamente en la Constitución podría ser revisado por una autoridad judicial competente para tutelar los derechos posiblemente vulnerados. (párrafo 64).

- iii.** Aborda la resolución del problema jurídico exclusivamente respecto del derecho al “juez competente”. Aquello, desatiende que, en el ejercicio de esta competencia, la Corte examina las normas a la luz, exclusivamente, de los cargos invocados por la Sala. Particularmente, se disiente por cuanto la decisión de mayoría no analizó la consulta a la luz del principio democrático de gobierno republicano y de separación de poderes; argumento que además constituye el primer abordaje de la Sala consultante.
- iv.** A la luz del problema jurídico y de los subproblemas jurídicos planteados, la decisión de mayoría enfoca su análisis hacia las sanciones en que podría derivar la aplicación del Acuerdo Ministerial en el caso concreto. Al hacerlo, omite que la absolución de la consulta requería, necesariamente, considerar las particularidades del caso concreto: específicamente el hecho de que la acción de protección originaria se presentó en contra del auto de inicio de sumario administrativo; acto que por su sola emisión no conlleva la imposición de sanción alguna. Incluso, debió considerarse que durante la exposición de la relevancia sustantiva y adjetiva de la Sala, los supuestos específicos de sanción no fueron cuestiones planteadas. Lo dicho se evidencia al indicar, la decisión de mayoría, que “En este contexto, el artículo 6 del propio Acuerdo Ministerial [...] establece que las sanciones posibles son la destitución o la suspensión sin goce de remuneración”. (párrafo 41).
- v.** Para quienes suscriben este voto particular, la decisión de mayoría establece conclusiones alejadas de la consulta planteada, de modo que no existe, necesariamente, relación entre aquellas y las interrogantes elevadas a este Organismo, llegando en varios párrafos a plantear aspectos no consultados. Para ello, se puede hacer referencia a los siguientes pasajes de la decisión:
- a. “Por tanto, queda claro que los sumarios administrativos regulados por el Acuerdo Ministerial [...] pueden derivar en la imposición de dos tipos de sanciones exclusivamente: la suspensión temporal o la destitución del cargo”. (párrafo 41).
 - b. “[...] es claro que los procedimientos sumarios administrativos no forman parte de las causales taxativas de ausencia temporal establecidas en la Constitución para los funcionarios públicos de elección popular de la Función

Ejecutiva. Por ello, el procedimiento regulado [...] no es compatible con el artículo 146, en conexión con el artículo 150, de la Constitución”. (párrafo 53).

- c. “Estas causales de cesación de funciones de la o el presidente de la República son taxativas y, por tanto, no podrían crearse causales adicionales mediante ley ni ningún tipo de norma. En efecto, si la Corte Constitucional ha determinado que las causales de ausencia temporal de la o el presidente de la República son taxativas, con mayor razón lo serán las causales de cesación de funciones. [...]”. (párrafo 56).

vi. Al respecto, quienes suscriben este voto consideran que i) abordar el tipo de sanciones que el Acuerdo Ministerial establece, ii) si un sumario administrativo constituye o no una causal de ausencia temporal y iii) la taxatividad o no de las causales de cesación de funciones del presidente de la República, son cuestiones que van más allá del objeto de la consulta de norma. Por el contrario, para quienes disienten, el objeto de la consulta de norma realizada se circunscribía a identificar posibles contradicciones entre una norma y la CRE; mas no determinar, a través de una consulta de norma, si una autoridad administrativa era competente o no para establecer sanciones a funcionarios de elección popular de la Función Ejecutiva.

vii. Parte de un silogismo inadecuado, en tanto y en cuanto analiza la garantía del juez natural a partir del tipo de sanciones que se pueden imponer al sumariado. Bajo esta forma de análisis no se ha respetado el hecho de que la acción de protección se planteó en contra del auto de inicio del sumario administrativo, sobre todo por cuanto la imposición de sanciones —a la luz del acto impugnado— son cuestiones hipotéticas.

17. Por otro lado, quienes suscriben este voto salvado, consideran necesario recordar que en la causa 2-24-IC,⁷ esta Magistratura emitió un dictamen desestimatorio al considerar que “el sentido de las disposiciones analizadas es claro y, en consecuencia, no requieren que este Organismo emita un dictamen interpretativo”.⁸ De ahí que para esta disidencia, el pronunciamiento del dictamen 2-24-IC/24 no contiene interpretaciones constitucionales de ningún tipo sobre el texto constitucional que sirva de base para que en casos posteriores y de naturaleza diferente, este Organismo realice aproximaciones, como las que contiene la decisión de mayoría en los párrafos 48, 49, 50, 51, 56 y 65 llegando incluso a establecer conexiones conceptuales entre suspensión temporal y ausencia temporal y además fijando valoraciones sobre la taxatividad de las causales de cesación a partir de la figura de ausencia temporal. Por ello, es

⁷ El dictamen 2-24-IC/24 cuenta con dos votos concurrentes de las juezas constitucionales Teresa Nuques Martínez y Carmen Corral Ponce.

⁸ CCE, dictamen 2-24-IC/24, 5 de diciembre de 2024, decisorio 1.

fundamental recordar que:

[...] cuando del análisis constitucional, este Organismo arribe a la conclusión de que las normas objeto de estudio son claras y concluyentes y en consecuencia se desestime la acción, lo resuelto no constituye precedente de interpretación alguno que pueda afectar al contenido de las normas constitucionales y mucho menos situaciones particulares.⁹

18. En el contexto expresado reposan las razones de la disidencia, sin antes dejar en claro que i) para las suscritas juezas constitucionales, la consulta de norma del caso 20-24-CN era inadmisibles, por cuanto la consulta elevada apunta a que esta Corte supla las funciones jurisdiccionales de la Sala y arribe a la resolución del caso de origen, y, ii) que las disidencias presentadas no implican en ningún sentido postura alguna sobre la resolución del caso de origen, por cuanto aquellas se limitan a cuestionar la forma en que la decisión de mayoría ha abordado el presente caso y, especialmente, porque aquello le corresponde única y exclusivamente a la Sala consultante.

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de las juezas constitucionales Teresa Nuques Martínez y Carmen Corral Ponce, anunciado en la sentencia de la causa 20-24-CN, fue presentado en Secretaría General el 13 de enero de 2025, mediante correo electrónico a las 20:38; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

⁹ CCE, voto concurrente de las juezas constitucionales Teresa Nuques Martínez y Carmen Corral Ponce al dictamen 2-24-IC/24, 5 de diciembre de 2024, párr. 7.

SENTENCIA 20-24-CN/25

VOTO SALVADO

Juez constitucional Enrique Herrería Bonnet

1. El 9 de enero de 2025, el Pleno de la Corte Constitucional absolvió la consulta de constitucionalidad presentada por la Sala Especializada Penal para el Juzgamiento de Delitos Relacionados con Corrupción y Crimen Organizado de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“Sala”), declaró la inconstitucionalidad del artículo 2 del Acuerdo Ministerial y emitió una sentencia aditiva incluyendo como una excepción de su ámbito de aplicación a los funcionarios públicos de elección popular. Disiento del análisis efectuado en la sentencia de mayoría por las siguientes razones.

1. Errores de la sentencia 20-24-CN/25

2. En la consulta de norma planteada por la Sala, se identifican los siguientes principios que se presumen infringidos: (i) democrático, (ii) los artículos 76 numeral 3, 129, 130, 145, 146, 149 y 150 de la CRE y (iii) derechos de participación, en particular el “mantenerse en el cargo y límites establecidos por el derecho internacional”.
3. El fallo de mayoría omite atender varios de los principios y artículos que se consideran infringidos por el Acuerdo Ministerial, sin proporcionar alguna explicación para ello, y plantea el siguiente problema jurídico y, posteriormente, tres subproblemas:

¿La aplicación de los artículos 2, 4, 54 y 56 del Acuerdo Ministerial MDT-2024-175 para justificar el inicio de un procedimiento sumario administrativo en contra de un funcionario público de elección popular de la Función Ejecutiva, por el posible cometimiento de faltas graves y cuyas únicas sanciones posibles consisten en la suspensión o destitución del cargo, es incompatible con el derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por una autoridad competente?

7.1.1. ¿Los procedimientos sumarios administrativos se encuentran previstos dentro de las causales taxativas de ausencia temporal establecidas en la Constitución para los funcionarios públicos de elección popular de la Función Ejecutiva?

7.1.2. ¿Los procedimientos sumarios administrativos se encuentran previstos dentro de las causales taxativas de cesación de funciones establecidas en la Constitución para los funcionarios públicos de elección popular de la Función Ejecutiva?

7.1.3. ¿Una autoridad administrativa podría suspender o destituir a un funcionario público de elección popular de la Función Ejecutiva?

4. Sobre el desarrollo de estos problemas jurídicos, cabe destacar dos cuestiones: **(i)** los subproblemas jurídicos no guardan relación con el principal; y, **(ii)** en la sentencia no se responde y no queda clara la razón por la que el Acuerdo Ministerial sería incompatible con el derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por una autoridad competente.
5. Por otro lado, a mí criterio, la sentencia atiende asuntos que no fueron controvertidos en el proceso de origen y formula cargos sin circunscribirse a los hechos que originaron la acción de protección. Como fundamento de esto, es imprescindible destacar que existen dos acciones de protección: **(i)** 17282-2024-01862 -de la que proviene esta consulta de norma-; y, **(ii)** 17203-2024-05426, las cuales fueron planteadas por María Verónica Abad Rojas en contra del Ministerio del Trabajo. La diferencia entre ambas es que, en la primera, se presenta la acción de protección en contra del **inicio del sumario administrativo** mientras que, en la segunda, sí existe una resolución que resolvió sancionarla. En la segunda, se impugnó la resolución MDT-SSCRSSP-DRSASP-SA2024-001(0868), en la que se sancionó a la vicepresidenta de la República del Ecuador con la suspensión temporal por 150 días, sin goce de remuneración.
6. En la primera acción de protección **no existía una sanción**, porque la garantía se presentó en contra del auto de inicio del sumario administrativo. El artículo 250 del COA prevé que el “procedimiento administrativo sancionador se inicia de oficio”. El acto de inicio del sumario, si bien marca el comienzo del sumario administrativo, no es en “*strictu sensu* un acto administrativo”.¹ Así, a mí criterio, al no ser propiamente un acto administrativo, no podía generar efectos jurídicos, contrario a lo que fue impugnado en la segunda acción de protección. En el proceso 17203-2024-05426 sí se impugnó un acto administrativo que tiene efectos jurídicos de conformidad con el artículo 260 del COA.
7. Esta diferenciación es fundamental para **(i)** delimitar que las disposiciones impugnadas del Acuerdo Ministerial no eran relevantes para la resolución del caso en concreto pues el auto de inicio no podía generar efectos -razón por la que consigné un voto salvado en la etapa de admisión de este caso-; y, **(ii)** demostrar la extralimitación del contenido en la sentencia de mayoría que, sin atender a los límites legales y del proceso de origen, revisa el **procedimiento del sumario administrativo** que, en la primera acción, únicamente tuvo inicio y que, para ese entonces, ni siquiera se contaba con una resolución que contenga una sanción -acto administrativo-.

¹ Procedimiento Administrativo y Sancionador. Andrés Moreta, 2019, p. 269.

8. Las dudas respecto de la aplicación o inaplicación del Acuerdo Ministerial dentro de la causa que originó la presente consulta de norma solamente podían ser planteadas dentro de la segunda acción de protección. Esto es evidente al observar cómo la decisión de mayoría aborda cuestiones que nunca fueron parte del proceso de origen. Por ejemplo, en el primer subproblema jurídico se analiza el cometimiento de faltas graves que consisten en la sanción -suspensión o destitución- del sumario administrativo. Cabe recalcar que en el primer proceso no se impugnó la resolución que sancionó a la vicepresidenta de la República. Si bien se conoce que posteriormente la sancionaron, esto no habilita a la Corte a revisar cuestiones que no fueron objeto de la controversia de origen. Adicionalmente, este Organismo revisa cuestiones tan ajenas a la primera acción de protección y a los hechos del caso que evalúa si la destitución es o no compatible con el derecho al debido proceso. Primero, reitero que nunca existió una sanción en los hechos de la primera acción de protección. Segundo, si bien existió una sanción posterior, objeto de la segunda acción de protección, esta fue la suspensión, no la destitución.
9. En el segundo subproblema jurídico, que se refiere a la cesación de funciones la mayoría de la Corte vuelve a incurrir en el mismo error detallado *ut supra*. En el último subproblema jurídico esta Magistratura analiza si la autoridad administrativa puede suspender o destituir a un funcionario público de elección popular de la Función Ejecutiva. Como mencioné anteriormente, el análisis del problema excede los hechos por los que inició la primera acción de protección, pues se ocupa de cuestiones únicamente planteadas en la segunda acción y de asuntos ajenos a la primera y segunda controversia.
10. Finalmente, la sentencia de mayoría en su análisis debió atender el marco concreto de la acción que le ocupaba y no ampliar su análisis a asuntos ajenos con el único fin de resolver cuestiones de trascendencia nacional. Como lo ha indicado la Corte Constitucional en reiteradas ocasiones: “El control concreto de constitucionalidad no persigue responder consultas normativas en abstracto, que no sean aplicables a la causa en discusión”. Por ende, considero primordial que, al resolver la consulta de norma, esta Magistratura debió limitarse a los contornos fácticos del caso concreto del cual se desprende la consulta, lo cual no ocurre en la sentencia 20-24-CN/25.
11. Discrepo de la posición de mayoría debido a que, a mí criterio, ignora que existen hechos distintos en la primera y segunda acción de protección, se extralimita en su análisis y revisa cuestiones ajenas a las controvertidas en la acción de protección 17282-2024-01862. Además, reitero que este caso no debió admitirse a trámite, toda vez que, como sostuve en mi voto salvado, no se cumplía con los requisitos de esta acción. Esta falta de cumplimiento de requisitos justamente se ve reflejado en los errores y excesos al momento de sustanciar la causa.

2. Conclusiones

- 12.** En mérito de lo desarrollado en este voto salvado, considero que no se debió tratar el asunto de fondo y ratifico mi postura esgrimida en el voto salvado del auto de admisión 20-24-CN.

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 20-24-CN, fue presentado en Secretaría General el 16 de enero de 2025, mediante correo electrónico a las 16:02; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL