

Quito, D.M., 08 de junio de 2023

CASO 1-23-DS

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

DICTAMEN 1-23-DS/23

Resumen: La Corte Constitucional analiza el cumplimiento del derecho al debido proceso en el procedimiento que tuvo como resultado un dictamen de destitución de servidor público emitido por la Contraloría General del Estado, por presuntamente haber incurrido en prohibiciones establecidas en la Ley Orgánica para la Aplicación de la Consulta Popular efectuada el 19 de febrero de 2017. Luego de su análisis, este Organismo resuelve rechazar el dictamen de destitución, por vulneración del derecho al debido proceso en las garantías de presunción de inocencia y de la motivación.

1. Antecedentes procesales

1. El 10 de febrero de 2023, la Dirección Nacional de Auditoría de Administración Central de la Contraloría General del Estado (“CGE”), emitió los oficios i) 153-DNA1-20231, mediante el cual notificó a Diego Hernán Ordóñez Guerrero el inicio del examen especial para determinar la existencia de la infracción y su responsabilidad², como servidor público, por cuanto se presume que es propietario directo o indirecto de bienes o capitales en paraísos fiscales; u, ostenta la condición de directivo en sociedades establecidas, constituidas o domiciliadas en tales jurisdicciones o regímenes³ (“Examen especial”); y

¹ Esta Corte observa que en la página 4 del Informe del Examen Especial, la CGE indica que la notificación del oficio 153-DNA1-2023 se realizó el 13 de febrero de 2023. Asimismo, mediante escrito suscrito por Diego Hernán Ordóñez Guerrero de fecha 16 de febrero, este afirma que lo notificaron el 13 de febrero de 2023 con dicho oficio. Anexos. Fojas 36 y 37.

² De la revisión del expediente, consta que el examen se habría iniciado con base en I) la publicación realizada el 9 de febrero de 2023, por un medio digital denominado ‘La Posta’, en la que se habría indicado que “Diego Hernán Ordóñez Guerrero, Secretario de Seguridad Pública y del Estado, no declaró que es Subtesorero y Director vigente de la sociedad anónima denominada SARG LATIN AMERICAN CORPORATION”, 2) el oficio 03 7-RVC-AN-2023 de 9 de febrero de 2023, en el que el entonces asambleísta Ricardo Vanegas Cortázar, requirió a la CGE certificar si la sociedad mencionada constaba en la declaración juramentada de Diego Hernán Ordóñez Guerrero y de no haber declarado aquello “*inicie el procedimiento correspondiente*”; y 3) el oficio AN-ERES-2023-0004-0 de 14 de febrero de 2023, emitido por la entonces asambleísta Eugenia Sofía Espín Reyes, en la cual se denunció ante la CGE a Diego Hernán Ordóñez Guerra “por supuestas infracciones relacionadas con la Off Shore ‘SARG LATIN AMERICAN CORPORATION’”.

³ Según la CGE, el 24 de agosto de 2001, mediante escritura 4404, se habría protocolizado la creación de la sociedad anónima denominada SARG LATIN AMERICAN CORPORATION (“Sociedad”), en la ciudad de

- ii) 154-DNA1-2023, mediante el cual solicitó información para que Diego Hernán Ordóñez Guerrero ejerza su derecho a la defensa. Ambos oficios fueron recibidos el 13 de febrero de 2023⁴.
2. El 14 de febrero de 2023, mediante oficio 0175-DNA1-2023, la CGE requirió al Servicio de Rentas Internas (“SRI”) que “se remita la información de las declaraciones tributarias, movimientos tributarios, montos transferidos e impuesto generado por salida de divisas y reporte tributario para terceros, de las personas obligadas a declarar a nombre del servidor examinado y su cónyuge”. Dicha información fue remitida por el SRI mediante oficio 1170120230GTE003819 de 3 de marzo de 2023.
3. El 14 de febrero de 2023, mediante oficio 0172-DNA1-2023, la CGE solicitó a la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros (“Supercías”) que remita:
- información con respecto a transferencias, movimientos u operaciones de las personas obligadas a declarar a nombre / participación en capitales bajo condición de socios, accionistas, constituyentes, beneficiarios o cualquier otra modalidad, respecto de cualquier tipo de derechos representativos de capital, en sociedades, que a su vez sean propietarias de capitales en jurisdicciones o regímenes considerados como paraísos fiscales, la propiedad de bienes a través de sociedades de las cuales socios, accionistas, constituyentes o beneficiarios bajo cualquier modalidad y que funjan como propietarias de tales bienes en jurisdicciones o regímenes considerados como paraísos fiscales, de igual forma, la referencia a propietario indirecto aplica cuando el sujeto obligado sea quien tenga legal, económicamente o de hecho el poder de controlar la propiedad en cuestión: así como utilizar disfrutar, beneficiarse o disponer de la misma, de: servidor examinado y su cónyuge⁵.
4. El requerimiento que antecede fue contestado por la Supercías mediante oficio SCVS-IRQ-SG-2023-00024783-O de 4 de mayo de 2023⁶.

Panamá, República de Panamá. Posteriormente, mediante escritura 20302, de 15 de octubre de 2009, celebrada en la ciudad de Panamá, República de Panamá, la Sociedad habría otorgado un poder general a Jorge Fernando Carrera Benítez (“apoderado de la Sociedad”) para que represente a la Sociedad en todas las actuaciones judiciales y extrajudiciales. Posteriormente, el 12 de octubre de 2009, mediante escritura 19692 celebrada en la ciudad de Panamá, República de Panamá, se designó como subtesorero de la Sociedad a Diego Hernán Ordoñez Guerrero. Fojas 38 a 49 de los anexos del informe DNA1-0053-2023 (“Anexos”).

⁴ De conformidad con lo indicado en la página 4 del informe del Examen Especial, y de acuerdo a lo señalado por Diego Hernán Ordóñez Guerrero en el escrito de fecha 16 de febrero, esta Corte observó la afirmación del “oficio N° 0154-DNA1-20223 de 10 de febrero de febrero de 2023 (...) **lo recibí el 13 de febrero de 2023** (...)”. Anexos. Foja 37.

⁵ Anexos, foja 115.

⁶ La Supercías informó que “revisados los archivos magnéticos de esta Institución a la fecha, los señores ORDÓÑEZ GUERRERO DIEGO HERNÁN y RODRIGUEZ GARCÍA LUCIA CATALINA figuran como accionistas en las empresas registradas en este Organismo de control”.

5. El 14 de febrero de 2023, mediante oficio 174-DNA1-2023, la CGE solicitó a la Unidad de Análisis Financiero y Económico (“UAFE”) que informe sobre movimientos de capital realizados por el examinado y su cónyuge “bajo condición de socios accionistas constituyentes, beneficiarios o cualquier otra modalidad, respecto de cualquier tipo de derechos representativos de capital, en sociedades que a su vez sean propietarias de capitales en jurisdicciones o regímenes considerados como paraísos fiscales”⁷. Este requerimiento fue contestado por la UAFE mediante oficio UAFE-DAJNLC-2023-0012-O, el 22 de febrero de 2023⁸.
6. El 16 de febrero de 2023, Diego Hernán Ordóñez Guerrero remitió un escrito a la CGE⁹. En lo principal, indicó que: i) no es propietario ni titular de bienes en jurisdicciones consideradas como paraísos fiscales, ii) no puede identificar las razones por las que su nombre aparece como parte del directorio de *una sociedad con la que no [tiene] ninguna relación*” y iii) la CGE podría verificar por medio del SRI si ha realizado transferencias al exterior o si ha viajado a Panamá en las fechas de constitución de la sociedad.
7. El 22 de febrero de 2023, mediante oficio 0192-DNA1-2023, la CGE solicitó al SRI que:

se remita información de las declaraciones de Impuestos al Valor Agregado, Renta y Retenciones en la Fuente; así como el Anexo de partícipes, socios, miembros de directorio y administradores (APS), y Reporte tributario para terceros, de la empresa SARG LATIN AMERICAN CORPORATION con RUC 1792231930001, desde el inicio hasta el cese de actividades (2009-12-12 al 2021- 09-16)¹⁰.
8. El requerimiento que antecede fue contestado por el SRI mediante oficio 117012023OACZ005676 de 22 de marzo de 2023¹¹.
9. El 28 de febrero de 2023, mediante oficio 211-DNA1-2023, la CGE requirió a la Secretaría Nacional de Seguridad Pública y del Estado, que:

⁷ Anexos, foja 137 a 140.

⁸ La UAFE informó que “únicamente ejerce las competencias determinadas en la Ley, que me permito poner en su consideración y que corresponden a los limitantes que tendría esta entidad para atender su requerimiento”.

⁹ El escrito tiene fecha de 15 de febrero de 2023, y el sello de recibido de la CGE de 16 de febrero del mismo año. Anexos, fojas 12 a 37.

¹⁰ Anexos, foja 110.

¹¹ El SRI informó que "el presente oficio corresponde únicamente a la información tributaria desde el periodo fiscal 2016 al periodo fiscal 2021, en concordancia con el plazo máximo de prescripción de la obligación tributaria, establecido en el artículo 55 del Código Tributario (...) comunico que esta información puede no ser completa ni definitiva, y está sujeta a cambios por parte de los Agentes de Retención y contribuyentes obligados a informar". Anexos, foja 11.

se remita la información certificada del cargo desempeñado por el servidor examinado, con los correspondientes períodos de gestión; copia de la acción de personal; copia de la Constancia de Otorgamiento de la Declaración Patrimonial Jurada Electrónica, que incluirá la parte en la que manifieste que no se encuentra incurso en la prohibición constante en el artículo 4 de la Ley Orgánica para la Aplicación de la Consulta Popular efectuada el 19 de febrero de 2017, según lo dispuesto por el artículo 5, literal g) de la Ley Orgánica del Servicio Público¹².

10. El 20 de marzo de 2023, Diego Hernán Ordóñez Guerrero, en calidad de secretario nacional de Seguridad Pública y del Estado, presentó un escrito ante la CGE denominado como “*Descargos sobre supuesta tenencia de inversión en paraíso fiscal*”¹³. En dicho escrito, Diego Hernán Ordóñez Guerrero se refirió a los anexos que ya se encontraban dentro del expediente, e indicó, en lo principal, que no se identifica su nombre con su documento de identidad en ninguno de los documentos anexados y tampoco tendría su domicilio en la ciudad de Panamá, finalmente concluye que:

De lo adjunto, las conclusiones y descargos:

- a) No soy socio o accionista de la sociedad denominada SARG Latin American Corporation, lo que se concluye de los (sic) mencionado en el punto 1.2 de este escrito.

¹² Ley Orgánica para la Aplicación de la Consulta Popular efectuada el 19 de febrero del 2017, “Artículo 4. Prohibición de ocupación y desempeño de cargos en el sector público. Las personas señaladas en el artículo 1 de esta Ley no podrán ser propietarios directos o indirectos de bienes o capitales, de cualquier naturaleza, en jurisdicciones o regímenes considerados como paraísos fiscales. Tampoco podrán ostentar condición de directivos en sociedades establecidas, constituidas o domiciliadas en tales jurisdicciones o regímenes. La referencia a propietario indirecto incluye: 1. La participación en capitales bajo condición de socios, accionistas, constituyentes, beneficiarios o cualquier otra modalidad, respecto de cualquier tipo de derechos representativos de capital, en sociedades, que a su vez sean propietarias de capitales en jurisdicciones o regímenes considerados como paraísos fiscales. Se excluyen las inversiones en fondos de ahorros, fondos de jubilación, seguros de vida, seguros de salud, realizadas en empresas no domiciliadas en paraísos fiscales, así como las inversiones en acciones de compañías de capital abierto domiciliadas en Ecuador o en jurisdicciones que no sean paraísos fiscales, siempre que sean accionistas minoritarios. Salvo que se demuestre, con prueba en contrario, que estas inversiones obedecen a tramas de evasión de la prohibición contenida en esta Ley. 2. La propiedad de bienes a través de sociedades de las cuales sean socios, accionistas, constituyentes o beneficiarios bajo cualquier modalidad y que funjan como propietarias de tales bienes en jurisdicciones o regímenes considerados como paraísos fiscales. De igual forma, la referencia a propietario indirecto aplica cuando el sujeto obligado sea quien tenga legal, económicamente o de hecho el poder de controlar la propiedad en cuestión; así como de utilizar, disfrutar, beneficiarse o disponer de la misma. Para el efecto, se considerará el concepto de sociedad previsto en el artículo 98 de la Ley de Régimen Tributario Interno. Se presume la propiedad de bienes o capitales en aquellos casos en los que el cónyuge, persona con quien mantenga unión de hecho o hijos no emancipados de la persona obligada, sean propietarios de bienes o capitales, conforme lo establecido en este artículo, salvo prueba en contrario que demuestre que la propiedad de tales personas no obedece a tramas de evasión de la prohibición contenida en esta Ley”. Ley Orgánica del Servicio Público, “Artículo. 5. – Para ingresar al servicio público se requiere: [...] g) Presentar la declaración juramentada [...]”. La Secretaría Nacional de Seguridad Pública, mediante escrito de 10 de marzo de 2023 remitió a la CGE el decreto ejecutivo 515 de 2 de agosto de 2022, en el que se designó a Diego Hernan Ordoñez Guerrero como secretario nacional de seguridad pública y del Estado; también incluyó la declaración patrimonial juramentada 7905804.

¹³ Anexos, foja 144-170.

- b) No soy director ni administrador de la sociedad denominada SARG Latin American Corporation, pues no se identifica el nombre con algún documento de identidad; y tampoco tengo domicilio en la ciudad de Panamá.
- c) Las veces que he estado en Panamá, sea de visita por dos días o en tránsito no coinciden ni con la fecha en la que se habría suscrito el Acuerdo de constitución de la sociedad (26 de agosto de 2001), ni tampoco cuando se ha reformado ese acuerdo (12 de octubre de 2009)
- d) No he transferido capitales o inversiones a Panamá.
- 11.** El 28 de marzo de 2023, mediante oficio 0004-DNA1-VDCC-2023, la CGE solicitó a Jorge Fernando Carrera Benítez, apoderado de la sociedad anónima denominada SARG LATIN AMERICAN CORPORATION (“**Sociedad**”) que certifique si el miembro directivo de la compañía corresponde a Diego Hernán Ordóñez Guerrero con cédula de ciudadanía 1706861562¹⁴.
- 12.** El 3 de abril de 2023, Jorge Fernando Carrera Benítez, en su calidad de apoderado de la Sociedad, indicó que:
- (i) La compañía SARG LATIN AMERICAN CORPORATION abrió su RUC en Ecuador para establecer diversas relaciones comerciales, pero el negocio fracasó. (i) Tal y como consta en el Anexo I al presente documento, con fecha 16 de mayo de 2014 renuncié a mi apoderamiento. Dicha renuncia fue protocolizada ante la Notaría vigésimo quinta del cantón Quito, (iii) Debido a que la compañía SARG LATIN AMERICAN CORPORATION nunca tuvo operación, se canceló el RUC ecuatoriano con fecha 16 de septiembre de 2021 (...) (iv) Lamentablemente, no puedo certificar quién es miembro del directorio o ha sido miembro del directorio de la compañía.¹⁵
- 13.** El 10 de abril de 2023, mediante oficio 0007-DNA1-VDCC-2023, la CGE solicitó a Gustavo Joel Cerrud Sáenz, en su calidad de director del archivo nacional de Panamá, que “proporcione copias de la documentación adjunta a esta escritura de los documentos de identidad del señor Diego Hernán Ordóñez Guerrero, en el cual se identifique su nacionalidad, pasaporte y/o cédula de identidad”.¹⁶
- 14.** Por su parte, el 13 y 28 de abril de 2023, mediante Notas DANP-166-2023 y DANP-220-2023, el Archivo Nacional de Panamá informó a la CGE sobre el número de hojas que componen las escrituras 19692 de 12 de octubre de 2009, y 20302 de 15 de octubre de 2009¹⁷.

¹⁴ Anexos, foja 55.

¹⁵ Anexos, fojas 56 a 67.

¹⁶ Anexos, foja 69.

¹⁷ Anexos, fojas 71 a 96. En lo principal, el Archivo Nacional de Panamá contestó indicando que remite las escrituras solicitadas y el número que las compone.

15. El 14 de abril de 2023, la Dirección de Migración, con oficio MDI-VSC-SDM-DSM-2023-6895-OF de la misma fecha, remitió los movimientos migratorios de Diego Hernán Ordóñez Guerrero¹⁸.
16. El 19 de abril de 2023, mediante oficio 0294-DNA1 -2023¹⁹, la CGE solicitó a la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, que le informe sobre “representante legal, socios, accionistas, constituyentes, beneficiarios, directores, administradores, y miembros del directorio de la empresa SARG LATIN AMERICAN CORPORATION con RUC 1792231930001, señalando nombres y apellidos completos, número de identificación y/o pasaporte y nacionalidad de los mismos”. Este requerimiento fue atendido por la referida Superintendencia mediante oficio SCVS-IRQ-SG-2023-00025115-O de 8 de mayo de 2023, en el que se informó que dicha compañía “*no consta registrada en este Organismo de Control*”²⁰.
17. El 19 de abril de 2023, mediante oficio 0293-DNA1-2023, la CGE solicitó al Registro Civil, Identificación y Cedulación (“Registro Civil”), “confirmar si existe algún homónimo del nombre Diego Hernán Ordóñez Guerrero, en el territorio ecuatoriano, de ser el caso detallar el número de cédula de identidad y/o pasaporte”.²¹ Dicho requerimiento fue atendido por el Registro Civil, mediante oficio DIGERCIC-CGS.DSIR-2023-1825-O de 21 de abril de 2023, en el que se informó que “*no se evidencia registro alguno de homónimos*”²².
18. El 11 de mayo de 2023, mediante oficio 0334-DNA1-2023, la CGE solicitó al Consejo Nacional Electoral que certifique “si en el padrón electoral consta homónimo del nombre Diego Hernán Ordóñez Guerrero, en el territorio ecuatoriano, de ser el caso detallar el número de cédula de identidad y/o pasaporte”.²³
19. El 16 de mayo de 2023, Diego Hernán Ordóñez Guerrero, mediante escrito, reiteró a la CGE que no es socio, accionista o beneficiario de la Sociedad, y que no subsiste la duda

¹⁸ Anexos, fojas 122 a 135. En lo principal, la Dirección de Migración informó que “una vez revisada la base de datos del Sistema Migratorio Ecuatoriano (SIMIEC), por intermedio de los Analistas de Control Migratorio se remiten los movimientos migratorios solicitados de los ciudadanos: ORDOÑEZ GUERRERO DIEGO HERNÁN, RODRIGUEZ GARCÍA LUCIA CATALINA y CARRERA BENITEZ JORGE FERNANDO”.

¹⁹ Anexos, foja 119.

²⁰ Anexo, foja 120.

²¹ Anexos, foja 141.

²² Anexo, foja 142.

²³ Anexo, foja 143. De este requerimiento, no se observa que se haya presentado respuesta alguna.

sobre si se trata de su nombre²⁴. Al respecto indicó que “De la documentación adjunta al oficio del 20 de marzo de 2023; y, de sus investigaciones, es concluyente que el suscrito no es socio, accionista o beneficiario de la sociedad SARG Latin American Corporation; y que tampoco he mantenido o mantengo Inversiones en paraísos fiscales.”

20. El 19 de mayo de 2023, Silvia Pérez Vinueza, en calidad de directora de auditoría de administración central de la CGE, subrogante, emitió el informe dentro del Examen especial²⁵.
21. Posteriormente, mediante dictamen 001-DNA1-2023, Carlos Riofrío González, en calidad de contralor general del Estado subrogante (“**contralor subrogante**”), resolvió:

“destituir del cargo al señor Diego Hernán Ordóñez Guerrero, por haber infringido lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley Orgánica para la Aplicación de la Consulta Popular efectuada el 19 de febrero de 2017, que prohíbe ocupar y desempeñar cargos públicos a las personas que sean propietarios directos o indirectos de bienes o capitales, de cualquier naturaleza, en jurisdicciones o regímenes considerados como paraísos fiscales o bien por ostentar la condición de directivo en sociedades establecidas, constituidas o domiciliadas en tales jurisdicciones o regímenes”²⁶

Procedimiento ante la Corte Constitucional

22. El 24 de mayo de 2023, el contralor subrogante remitió el oficio 0368-DNA1-2023 de fecha 24 de mayo del mismo año, en el cual se solicitó el pronunciamiento de este Organismo respecto del procedimiento de destitución de Diego Hernán Ordóñez Guerrero, “*a fin de que se emita el pronunciamiento sobre el cumplimiento del debido proceso*”²⁷.
23. El 30 de mayo de 2023, mediante sorteo electrónico, la causa le correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez. Mediante providencia de la misma fecha, la

²⁴ Anexos, foja 171.

²⁵ El alcance del informe se comprendió en “determinar la existencia de la infracción y la responsabilidad del señor Diego Hernán Ordóñez Guerrero, como servidor público, por cuanto se presume que es propietario directo o indirecto de bienes o capitales en paraísos fiscales; u, ostenta la condición de directivo en sociedades establecidas, constituidas o domiciliadas en tales jurisdicciones o regímenes, de conformidad con la Ley Orgánica para la Aplicación de la Consulta Popular efectuada el 19 de febrero del 2017, la misma que entró en vigencia el 8 de septiembre del mismo año; el señor Diego Hernán Ordóñez Guerrero, fue nombrado como Secretario Nacional de Seguridad Pública y del Estado, mediante Decreto Ejecutivo Presidencial 515 de 2 de agosto de 2022”. Anexos, foja 4.

²⁶ Expediente de la Corte Constitucional, foja 3.

²⁷ El 29 de mayo de 2023, la presidencia de este Organismo requirió a Secretaría General que realice el ingreso del oficio como caso.

jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa puso en conocimiento de las partes y de la Procuraduría General del Estado la recepción del proceso, y dispuso a Diego Hernán Ordóñez Guerrero que “se sirva presentar el informe correspondiente, en relación al procedimiento por el cual el Contralor General del Estado emitió el Dictamen N°. 001-DNA1-2023”, en el término de cuarenta y ocho horas. Dicho informe fue presentado el 1 de junio de 2023²⁸.

24. Mediante providencia de 1 de junio de 2023, la jueza sustanciadora solicitó a la CGE que remita la razón de notificación del Dictamen N°. 001-DNA1-2023. Dicho requerimiento fue contestado mediante escrito de 2 de junio de 2023 ingresado por la CGE²⁹, en el cual se afirmó que “el ente de control se encuentra a la espera del pronunciamiento de la Corte Constitucional, que es un requisito en la norma antes revelada, para proceder con la notificación del dictamen”. Asimismo, el 1 y 2 de junio de 2023 se presentaron dos escritos por parte de Diego Hernán Ordóñez Guerrero.

2. Competencia

25. La Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre el cumplimiento del debido proceso en los procedimientos realizados de conformidad con el artículo 191 numeral 2 inciso f) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”); y, los artículos 4 y 9 de la Ley Orgánica para la aplicación de la Consulta Popular efectuada el 19 de febrero de 2017 (“**LOACP**”); que hayan concluido con la destitución de servidores públicos sujetos a control político³⁰.

3. Sobre el pedido de audiencia

26. En escrito presentado el 1 de junio de 2023, el señor Diego Hernán Ordóñez Guerrero solicitó la celebración de una audiencia pública. En atención al mismo, se niega dicho pedido debido a que la Corte estima como suficientes, para resolver, los elementos

²⁸ Expediente CCE, foja 13.

²⁹ Expediente CCE, foja 13.

³⁰ De acuerdo con el dictamen interpretativo 1-11-IC/20 de 29 de enero de 2020, el Pleno de la Corte Constitucional interpretó el alcance de la frase “ministras o ministros de Estado” del artículo 131 de la CRE, en el siguiente sentido: “La responsabilidad política de los Ministros de Estado deriva de sus funciones. Los Secretarios Nacionales, Ministros Sectoriales y Ministros Coordinadores, siempre que ejerzan funciones de rectoría de las políticas públicas del área a su cargo conforme al artículo 154 de la Constitución, tienen la misma responsabilidad política que los Ministros de Estado y pueden ser enjuiciados políticamente”. El caso in examine, refiere al señor Diego Hernán Ordóñez Guerrero como secretario nacional de Seguridad Pública y del Estado, y por tanto, se trata de un servidor público sujeto a responsabilidad política.

aportados en la documentación remitida para la verificación del cumplimiento del debido proceso.

4. Análisis jurídico

- 27.** La LOACP en su artículo 9 prevé que la Corte Constitucional debe pronunciarse sobre el cumplimiento del debido proceso dentro del procedimiento para determinar la existencia de la infracción y la responsabilidad de los servidores públicos que sean propietarios directos o indirectos de bienes o capitales en jurisdicciones o regímenes considerados como paraísos fiscales; u, ostenten la condición de directivos en sociedades establecidas, constituidas o domiciliadas en tales jurisdicciones o regímenes; cuando se trate de servidores públicos de elección popular, servidores públicos sujetos a control político, Jueces de la Corte Constitucional y Jueces de la Corte Nacional de Justicia. En su decisión, la Corte tendrá que confirmar o rechazar el pronunciamiento de la CGE.
- 28.** Para el efecto, el referido artículo 9 de la LOACP consagra un procedimiento específico, compuesto de una serie de reglas de trámite, en concordancia con las establecidas en el Instructivo Sustituto para la Ejecución del Examen Especial ³¹ ("instructivo"). En tal virtud, la Corte Constitucional en este tipo de casos verifica el cumplimiento de dichas reglas de acuerdo con el numeral 3 del artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador ("CRE"), que prescribe: "[s]ólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento".
- 29.** Ahora bien, cabe precisar que el respeto del derecho al debido proceso considerado en su integralidad mal podría agotarse en el cumplimiento de reglas de trámite, pues el debido proceso se compone de una serie de garantías, y entre ellas, unas transversales y exigibles en todo proceso decisonal. Por lo cual, la Corte Constitucional, en atención a las alegaciones de las partes y a los elementos que constituyen el procedimiento de examen especial de CGE y su consiguiente dictamen, debe identificar posibles vulneraciones al debido proceso como derecho, o, a alguna de sus garantías.
- 30.** De la revisión del expediente correspondiente al presente caso, este Organismo observa que, Diego Hernán Ordóñez Guerrero, en sus escritos de 16 de febrero, y de 20 de marzo

³¹ Instructivo Sustituto para la Ejecución del Examen Especial para determinar la existencia de la infracción y la responsabilidad de los servidores públicos que sean propietarios directos o indirectos de bienes o capitales en jurisdicciones o regímenes considerados como paraísos fiscales; u, ostenten la condición de directivos en sociedades establecidas, constituidas o domiciliadas en tales jurisdicciones o regímenes. Acuerdo 025-CG-2019 de 01 de octubre de 2019, publicado en la Edición Especial del Registro Oficial 140 de 26 de noviembre de 2019. Posteriormente reformado en su artículo primero por el Acuerdo 017-CG-2022 de 3 de octubre de 2022.

de 2023, presentados ante la CGE, y de 2 de junio de 2023 presentado ante este Organismo³², hace referencia a su derecho a la defensa³³. Asimismo, de conformidad con lo expuesto en el párrafo precedente, dado que esta Corte debe identificar las garantías del debido proceso que puedan haberse vulnerado, de la revisión tanto del informe general del Examen Especial, como del consiguiente dictamen, se aprecia elementos por los que se habría conculcado el derecho al debido proceso en la garantía de presunción de inocencia. Del mismo modo, de la apreciación de los recaudos procesales, se constata que existen actuaciones que permiten a esta Corte presumir una posible conculcación del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por incongruencia frente a las partes.

31. Por lo tanto, esta Corte analizará: i) el cumplimiento de las reglas de trámite establecidas en la LOACP y su instructivo; ii) la posible vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la presunción de inocencia; y, iii) la posible conculcación al derecho al debido proceso en la garantía de motivación; debiendo aclarar que ninguno de estos análisis implica pronunciamiento alguno sobre la existencia de la presunta infracción dentro del procedimiento *in examine*.

A. **¿Se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado con observancia del trámite propio de cada procedimiento, durante el proceso de emisión de dictamen de destitución?**

32. El artículo 76 numeral 3 de la CRE reconoce entre las garantías del debido proceso la consistente en ser juzgado con observancia al trámite propio de cada procedimiento. Aquello debe observarse en consonancia con lo desarrollado por este Organismo sobre la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, que ha sido caracterizada como una garantía impropia en torno a la cual se ha desarrollado que:

27. [...] el artículo 76 de la Constitución contiene también las que podemos denominar garantías impropias: las que no configuran por sí solas supuestos de violación del derecho al debido proceso (entendido como principio), sino que contienen una remisión a reglas de trámite previstas en la legislación procesal. Las garantías impropias tienen una característica en común: su vulneración tiene, básicamente, dos requisitos: (i) la violación de alguna regla de trámite y (ii) el consecuente socavamiento del principio del debido proceso.³⁴

³² Ver párrafos 6, 10, 19 y 24 de este dictamen.

³³ Los mismos argumentos se observan en el escrito presentado el 16 de mayo de 2023 ante la CGE.

³⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 740-12-EP/20 de fecha 7 de octubre de 2020. Párr. 27.

33. En atención a lo expuesto, este Organismo procede a verificar si en el presente caso la CGE observó el trámite propio del procedimiento seguido para la emisión del dictamen de destitución de Diego Hernán Ordóñez Guerrero y si dentro de este se ha violado alguna regla de trámite que genere de forma consecuente un socavamiento al principio del debido proceso. Respecto al procedimiento especial reconocido legalmente para determinar la existencia de la infracción y la responsabilidad de los servidores públicos que sean propietarios directos o indirectos de bienes o capitales en paraísos fiscales, el artículo 9 de la LOACP consagra un procedimiento compuesto de cinco reglas de trámite que deben ser observadas en conjunto con las disposiciones del instructivo³⁵, a saber:

Art. 9.- Cuando la Contraloría General del Estado tenga conocimiento de la violación de alguna de las disposiciones previstas en esta ley, para la aplicación de las sanciones observará el siguiente procedimiento:

1. Se ordenará el inicio del examen especial correspondiente, con el fin de determinar la existencia de la infracción y la responsabilidad de la servidora o el servidor público examinado.
2. En el término de tres días se notificará el inicio del examen especial a la servidora o el servidor público.
3. En el término de 60 días, la servidora o el servidor público ejercerá su derecho a la defensa y presentará las pruebas de descargo.
4. En el término de 5 días la Contraloría General del Estado dictaminará el archivo del proceso o la destitución del cargo de la servidora o el servidor público.
5. En el término de 3 días la Contraloría General del Estado notificará a la servidora o el servidor público y a la autoridad nominadora, el archivo o la destitución según corresponda. Cuando se trate de servidores públicos de elección popular, servidores públicos sujetos a

³⁵ “Artículo 4. Inicio del examen especial. Para dar inicio al examen especial y determinar la existencia de la infracción y la responsabilidad del servidor/a público examinado por incumplimiento de las disposiciones de la Ley Orgánica para la Aplicación de la Consulta Popular efectuada el 19 de febrero de 2017, se emitirá. La orden de trabajo utilizando el formato 1. El examen especial continuara hasta su culminación, sin perjuicio de que la servidora/a público examinado haya renunciado al cargo.

Artículo 5. Notificación de inicio del examen especial.- a partir de la emisión de la orden de trabajo, en el término de tres (3) días, se notificará. el inicio del examen especial al servidor/a público. (...)

Artículo 6. Programa de Auditoría.- El programa de auditoria será observado por el equipo auditor designado para el efecto, contendrá los objetivos y procedimientos determinados para ejecutar el examen especial que permita establecer la existencia de la infracción y la responsabilidad de los servidores públicos que sean propietarios directos o indirectos de bienes o capitales en jurisdicciones o regímenes considerados paraísos fiscales.(...)

Artículo 7. Emisión del dictamen.- Una vez vencido el término de 60 días que tiene el examinado para ejercer su derecho a la defensa, y con la información recopilada y pruebas de descargo presentadas, la unidad administrativa de control competente, en el término de cinco (5) días, observará el siguiente procedimiento: - Emitirá el informe del examen especial que contendrá la conclusión con el dictamen que recomienda de forma sustentada el archivo del proceso o la destitución del cargo del servidor/a publico examinado, según corresponda. - Remitirá el informe de examen especial para la aprobación por parte del Contralor/a General del Estado.- La máxima autoridad de la Contraloría General del Estado, o su delegado, comunicará a la autoridad nominadora el dictamen con el archivo del proceso o la destitución del cargo del servidor público examinado, según corresponda”.

control político, Jueces de la Corte Constitucional y Jueces de la Corte Nacional de Justicia, la Contraloría General del Estado remitirá el expediente con la destitución a la Corte Constitucional para que en el término de 10 días se pronuncie sobre el cumplimiento del debido proceso. En su resolución la Corte Constitucional confirmará o rechazará el pronunciamiento de la Contraloría General del Estado. (...)

- 34.** De una revisión de los elementos aportados al expediente del presente caso, consistentes especialmente en el examen especial seguido por la CGE³⁶, con el consiguiente dictamen del contralor subrogante, este Organismo observa que han sido atendidas cada una de las reglas del procedimiento legal establecido tanto en la LOACP como en el Instructivo, con observancia de los términos fijados para el efecto. Aquello se constata a través del siguiente cuadro:

Tabla 1: Procedimiento para determinar la existencia de la infracción y la responsabilidad de los servidores públicos que sean propietarios directos o indirectos de bienes o capitales en paraísos fiscales.

Articulado con regla de trámite	Regla de trámite	Documento justificativo	Fecha
LOACP. Art. 9.1. Instructivo. Art. 4	1. Orden del inicio del examen especial	Oficio 0001-DNA1-2023-EEP 2023, cuyo asunto es “Orden de Trabajo para determinar la existencia de la infracción y la responsabilidad de las personas que sean propietarios directos o indirectos de bienes o capitales en paraísos fiscales”. Anexos. Foja 1.	10 de febrero de 2023
LOACP. Art. 9.2. Instructivo. Art. 5	2. 3 días para la cumplir con la notificación del inicio del examen especial	-Oficio 153-DNA1-2023 cuyo asunto es “Notificación inicio acción de control”. Anexos. Foja 2. -Oficio 154-DNA1-2023, mediante el cual solicitó información para que Diego Hernán Ordóñez Guerrero ejerza su derecho a la defensa. Fojas 36 y 37. - Informe del Examen Especial (página 4) donde se indica que la	13 de febrero de 2023

³⁶ Informe suscrito por Silvia Pérez Vinueza, en calidad de directora de auditoría de administración central de la CGE, subrogante dentro del Examen especial.

		<p>notificación se realizó el 13 de febrero de 2023.</p> <p>- Escrito suscrito por Diego Hernán Ordóñez Guerrero de fecha 16 de febrero, donde afirma que lo notificaron el 13 de febrero de 2023. Anexos. Fojas 36 y 37.</p>	
<p>LOACP. Art. 9.3. Instructivo. Art. 7</p>	<p>3. 60 días para que el servidor público ejerza su derecho a la defensa y presente pruebas de descargo</p>	<p>- Escrito suscrito por Diego Hernán Ordóñez Guerrero de fecha 16 de febrero de 2023 donde indica principalmente que: i) No es propietario ni titular de bienes en jurisdicciones consideradas como paraísos fiscales, ii) no puede identificar las razones por las que su nombre aparece como parte del directorio de “una sociedad con la que no [tiene] ninguna relación”, y iii) la CGE podría verificar por medio del SRI si ha realizado transferencias al exterior o si ha viajado a Panamá en las fechas de constitución de la sociedad. Anexos. Foja 37.</p> <p>-Escrito suscrito por Diego Hernán Ordóñez Guerrero de fecha 20 de marzo de 2023 cuyo asunto consta como “<i>Descargos sobre supuesta tenencia de inversión en paraíso fiscal</i>” donde reitera la información precitada.</p>	<p>-16 de febrero de 2023</p> <p>-20 de marzo de 2023</p>
<p>LOACP. Art. 9.4. Instructivo. Art. 7</p>	<p>4. Vencidos los 60 días, CGE tendrá 5 días para dictar el archivo del proceso o la destitución del servidor público</p>	<p>-Dictamen. 001-DNA1-2023 de fecha 19 de mayo de 2023 en el cual se decide destituir a Diego Hernán Ordóñez Guerrero.</p>	<p>19 de mayo de 2023</p>
<p>LOACP. Art. 9.5. Instructivo. Art. 7</p>	<p>5. 3 días para notificar al servidor público.</p>	<p>-Oficio 0368-DNA1 -2023 dirigido a este Organismo, cuyo asunto</p>	<p>25 de mayo de 2023</p>

	<p>Cuando se trate de servidores públicos sujetos a control político enviar a la Corte Constitucional para pronunciamiento en 10 días</p>	<p>consta: “Solicitud de pronunciamiento”.</p>	
--	---	--	--

35. En atención a lo manifestado en la tabla que precede, este Organismo observa que han sido cumplidas las reglas del trámite legal en cada etapa de este procedimiento. Al respecto, este Organismo observó que:

- 1) Se ordenó el inicio del Examen Especial con el fin de determinar la existencia de la infracción y la responsabilidad de la cual se acusa a Diego Hernán Ordóñez Guerrero, en calidad de servidor público, con el oficio 0001-DNA1-2023-EEP 2023 de fecha 10 de febrero de 2023, por lo que se verifica cumplida la primera regla de trámite.
- 2) Posteriormente, dentro del término de 3 días, CGE emitió los oficios i) 153-DNA1-2023, y ii) 154-DNA1-2023 que notificaban a Diego Hernán Ordóñez Guerrero sobre el inicio de dicho procedimiento y se le solicitaba información para el ejercicio de su derecho a la defensa, ambos oficios fueron recibidos el 13 de febrero de 2023, así, se verifica la segunda regla de trámite.
- 3) Respecto a los 60 días con los que contaba Diego Hernán Ordóñez Guerrero para ejercer su derecho a la defensa, este Organismo advierte que los mismos habrían concluido el 12 de mayo de 2023. Es así que, se observa que los escritos de descargo presentados por Diego Hernán Ordóñez Guerrero en las fechas 16 de febrero de 2023 y 20 de marzo de 2023 se encontraron dentro del término correspondiente. Por otro lado, si bien consta dentro del expediente un escrito presentado el 16 de mayo de 2023, es decir, fuera de dicho término, el mismo contenía una reiteración de sus argumentos previamente esgrimidos, lo que no obsta que también se observe cumplida dicha regla de trámite.
- 4) Respecto a la emisión del dictamen 5 días después de fenecidos los 60 días para la contestación del servidor público, dicha regla se encuentra cumplida dentro del término correspondiente, al verificar que se emitió el informe del examen especial y el correspondiente Dictamen 001-DNA1-2023 el 19 de mayo de 2023.

- 5) Finalmente, sobre la notificación del archivo o destitución del servidor público, debido a que el funcionario sujeto al examen especial ocupaba un cargo sujeto a control político, la CGE debe previamente contar con el pronunciamiento de este Organismo para cumplir con dicha regla de trámite.
36. En consecuencia, toda vez que se ha verificado que la CGE observó las reglas de trámite determinadas por la LOACP y el Instructivo; no se verifica la violación de alguna regla de trámite, ni consecuentemente socavamiento al derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado con observancia del trámite propio de cada procedimiento.

B. ¿Se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de presunción de inocencia durante el proceso de emisión del dictamen de destitución?

37. El artículo 76 numeral 2 de la CRE, sobre el derecho al debido proceso en la garantía de presunción de inocencia, dispone que: “(e)n 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: 2. Se presumirá la inocencia de toda persona, y será tratada como tal, mientras no se declare su responsabilidad mediante resolución firme o sentencia ejecutoriada”.
38. Asimismo, a través de su jurisprudencia, esta Corte ha indicado los efectos jurídicos que se desprenden de esta garantía, a saber:
- i) la presunción de inocencia es un derecho que limita al poder punitivo, tanto en lo legislativo como en lo procesal; ii) se debe presumir la inocencia de cualquier persona y, en consecuencia, se le debe tratar como inocente antes y durante el proceso sancionatorio; iii) la presunción de inocencia debe vencerse mediante pruebas lícitas de culpabilidad y se la debe declarar en sentencia; y, iv) la carga de la prueba la tiene quien ejerce las funciones de fiscal o la persona que acuse.³⁷
39. Así también, este Organismo ha establecido que la presunción de inocencia no se restringe, únicamente, a la materia penal, pues:
- (e)l derecho a la presunción de inocencia no solamente tiene cabida dentro de un proceso penal o con relación a este, sino también posee una dimensión extraprocesal, dado que ‘la presunción de inocencia puede ser violada no sólo por el juez o una Corte, sino también por otra autoridad pública’. Por tal motivo, esta dimensión extraprocesal –fuera del proceso penal

³⁷ CCE. Sentencia 14-15-CN/19, de 14 de mayo de 2019, párr. 18

–lleva de suyo el derecho de las personas y la obligación de las autoridades a respetar la presunción de inocencia, y que por ende no se apliquen las consecuencias o los efectos jurídicos correspondientes a esos hechos en otras relaciones jurídicas³⁸.

- 40.** Por otro lado, el último inciso del artículo 4 de la LOACP que hace referencia a los propietarios indirectos de bienes o capitales en paraísos fiscales o si ostenta condición de directivo en sociedades establecidas, constituidas o domiciliadas en tales jurisdicciones o regímenes, determina una excepción en los casos en los cuales los propietarios de dichos bienes corresponden a terceros, al prescribir que: “(s)e presume la propiedad de bienes o capitales en aquellos casos en los que el cónyuge, persona con quien mantenga unión de hecho o hijos no emancipados de la persona obligada, sean propietarios de bienes o capitales, conforme lo establecido en este artículo, salvo prueba en contrario que demuestre que la propiedad de tales personas no obedece a tramas de evasión de la prohibición contenida en esta Ley”. Es decir, es únicamente en este supuesto, en el cual, por excepción, se invierte la carga de prueba.
- 41.** En el presente caso, se observa que la CGE examina a Diego Ordóñez como presunto propietario directo de bienes o capitales en paraísos fiscales. Es decir, el procedimiento analizado en este dictamen, no se enmarca en la excepción que ha previsto la LOACP. Por lo tanto, le correspondería a la CGE demostrar fundamentadamente que el investigado no incurrió en la infracción.
- 42.** Al respecto, esta Corte toma nota de las conclusiones del informe y del segundo considerando del dictamen, en el que la CGE afirmó que: “(e)l señor Diego Hernán Ordóñez Guerrero, no presentó pruebas de descargo que evidencien que no es DIRECTOR y SUBTESORERO de la sociedad SARG LATIN (...)”, y “(e)l señor Diego Hernán Ordóñez Guerrero, no presentó pruebas de descargo que evidencien que no es DIRECTOR y SUBTESORERO de la empresa SARG LATIN AMERICAN CORPORATION, en razón que de la escritura 19,692, se desprende que ostenta los cargos indicados, situación que fue corroborada por el Registro Público de Panamá, en “Certificado de Persona Jurídica”, 72166/2023 de 17 de febrero de 2023”, siendo estos, sobre la base de los cuales se dictaminó su destitución. Es decir, la CGE le atribuyó al investigado la carga de demostrar que no es parte de la directiva de la Sociedad, aun cuando no se incluía en la excepción que prescribe el último inciso del artículo 4 de la LOACP. En consecuencia, la CGE vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de presunción de inocencia del investigado al atribuirle una carga probatoria no

³⁸ CCE. Sentencia 22-13-IN/20 de 9 de junio de 2020, párr. 56.

contemplada en la ley, y que por disposición de aquella, le correspondía demostrar a dicha institución.

C. ¿Se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación durante el proceso de emisión de dictamen de destitución?

43. Dentro del espectro de las garantías del debido proceso, la CRE en el artículo 76.7.1 reconoce la garantía de la motivación:

“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:

7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:

l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. *No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados”.*

[Énfasis añadido]

44. Esta garantía constituye el requisito básico para la validez de “*las resoluciones de los poderes públicos*”³⁹, lo cual incluye los actos, informes, resoluciones y decisiones de los órganos de la Función de Transparencia y Control Social, a saber, aquellas entidades y organismos que, de conformidad con la CRE, se encuentran destinadas al “*control de las entidades y organismos del sector público, (...) prev[iniendo] y combat[iendo] la corrupción*”⁴⁰. En esta línea, esta Corte considera oportuno puntualizar que, la CGE, conforme al artículo 211 de la CRE, es un órgano adscrito a la Función de Transparencia y Control Social, que se encarga, de forma general, de “control[ar] (...) la utilización de los recursos estatales, y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos”.

45. La protección de esta garantía del debido proceso constituye un pilar indispensable para tutelar la vigencia de la dimensión argumentativa del Derecho y proscribir toda manifestación de arbitrariedad que restrinja o limite los derechos y garantías de los ciudadanos.

³⁹ CRE. Art. 76.7.1.

⁴⁰ CRE. Art. 204.

46. En la sentencia 1158-17-EP/21, este Organismo decidió alejarse explícitamente del “test de motivación”, el cual “consist[ía] en verificar si la motivación bajo examen cumple conjuntamente con estos tres parámetros: la razonabilidad, la lógica y la comprensibilidad”.⁴¹ En su lugar, determinó que “[p]ara examinar un cargo de vulneración de la garantía de la motivación, se debe atender [a un] criterio rector, establecido por la jurisprudencia de esta Corte: una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa (...). En esta línea, la jurisprudencia (...) ha reiterado que la exigencia de la mencionada estructura mínimamente completa conlleva la obligación de: *“i) enunciar en la sentencia las normas o principios jurídicos en que se fundamentaron [los juzgadores] y ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”*”.⁴² [Énfasis añadido]
47. En síntesis, el criterio rector fijado por la Corte Constitucional establece que para “examinar un cargo de vulneración de la garantía de motivación”, se debe comprobar que en el acto jurisdiccional impugnado haya existido: “(i) una fundamentación normativa suficiente, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente”.⁴³
48. Así, la fundamentación normativa deberá “contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso” y “debe entrañar un razonamiento relativo a la interpretación y aplicación del Derecho en las que se funda la resolución del caso”; mientras que la fundamentación fáctica deberá contar con “una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso”.⁴⁴
49. La LOACP le confirió competencias a la CGE para sancionar la “destitución o pérdida del cargo de la persona que ostente una dignidad de elección popular o ejerza un cargo en calidad de servidor o servidora pública”⁴⁵, respecto a la cual se haya probado que sea “propietari[a] direct[a] o indirect[a] de bienes o capitales, de cualquier naturaleza, en jurisdicciones o regímenes considerados como paraísos fiscales” u “ostent[e] condición de directiv[o] en sociedades establecidas, constituidas o domiciliadas en tales jurisdicciones o regímenes”⁴⁶.

⁴¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 32.

⁴² Id., párr. 61.

⁴³ Íd., párr. 61.1 – 61.2.

⁴⁴ Íd., párr. 61.

⁴⁵ LOACP. Art. 8.

⁴⁶ LOACP. Art. 4.

50. Para el efecto, previo a la emisión del respectivo dictamen, la LOACP contempla un procedimiento de Examen Especial en el que la unidad administrativa de control competente debe emitir un informe que, de acuerdo al artículo 7 del Instructivo, “contendrá la conclusión con el dictamen que recomiende de forma sustentada el archivo del proceso o la destitución del cargo del servidor/a examinado según corresponda”. De ello, se aprecia la exigencia de un debido sustento en el examen especial que se emite previo al dictamen de la máxima autoridad de la CGE. En consecuencia, los dos actos (informe de Examen Especial y dictamen de autoridad máxima de CGE) deben ser motivados, con el fin de evitar una arbitrariedad.
51. Toda vez que, el procedimiento en que se han dictado tanto el informe de Examen Especial como el dictamen de autoridad máxima de CGE, es uno que puede generar responsabilidad administrativa⁴⁷, este Organismo reconoce que su estándar de exigencia motivacional, si bien no es equiparable a aquel que debe revisarse en las decisiones que se dictan dentro de un proceso judicial de orden punitivo; debe ser superior al de los procedimientos administrativos con efectos meramente declarativos o de aquellos donde se emiten decisiones favorables para los ciudadanos.⁴⁸ No obstante, lo señalado no exime a las autoridades públicas de motivar suficientemente todos sus actos, incluyendo aquellos que no concluyen necesariamente en sanciones administrativas.
52. En este sentido, por cuanto estos procedimientos pueden tener como resultado la restricción o limitación de derechos por medio de la imposición de sanciones administrativas, entre estas, la destitución; la motivación de los actos que resuelven la imposición de este tipo de sanciones administrativas, debe cumplir con ofrecer una respuesta, al menos de forma mínimamente suficiente, a los argumentos relevantes de defensa que presenten los denunciados, investigados, sumariados o procesados. Es decir, deben contar con una motivación que cumpla con el elemento de congruencia.
53. Sobre el elemento de congruencia, la jurisprudencia constitucional ha advertido que “[u]na argumentación jurídica puede lucir suficiente, pero alguna de sus partes podría estar viciada por ser incongruente con el debate judicial y, por tanto, la suficiencia motivacional podría ser solo aparente, pues las respuestas incongruentes a los problemas

⁴⁷ Ley Orgánica de Servicio Pública (LOSEP): “Art. 41.- La servidora o servidor público que incumpliere sus obligaciones o contraviere las disposiciones de esta Ley, sus reglamentos, así como las leyes y normativa conexas, incurrirá en responsabilidad administrativa que será sancionada disciplinariamente, sin perjuicio de la acción civil o penal que pudiere originar el mismo hecho. La sanción administrativa se aplicará conforme a las garantías básicas del derecho a la defensa y el debido proceso”.

⁴⁸ Corte IDH. Sentencia Caso Flor Freire vs. Ecuador, 31 de agosto de 2016, párr. 191.

jurídicos del caso no sirven para fundamentar una decisión”.⁴⁹ Además, ha precisado que una decisión puede ser incongruente, ya frente al derecho, cuando “no se ha contestado alguna cuestión que el sistema jurídico –ley o la jurisprudencia– impone abordar en la resolución de los problemas jurídicos”⁵⁰; ya frente a las partes, cuando “se deja de contestar [no] cualquier argumento de las partes, sino solo los relevantes, es decir, aquellos argumentos que inciden significativamente en la resolución del correspondiente problema jurídico”.⁵¹

54. Con relación a la incongruencia frente a las partes, del análisis de los argumentos de defensa expuestos por Diego Hernán Ordóñez Guerrero durante el examen especial practicado por la CGE destacan por relevantes, porque apuntan a “resolver el problema jurídico en sentido opuesto a la respuesta dada por el juzgador”⁵², los siguientes:

a) Alude a que en los documentos que la CGE emplea como evidencia de su vinculación con una sociedad mercantil en un paraíso fiscal, no se lo identifica cabalmente ni se prueba que haya aceptado o participado de la dirección de tal compañía:

En ninguna parte de esta escritura se identifica mi nombre con mi documento de identidad o pasaporte y menos aparece ninguna firma que certifique que corresponde a la que uso en todos los actos públicos y privados; y además que confirme la aceptación para ejercer algún cargo.2. Se adjunta el Certificado de Movimientos Migratorios, obtenido del SIMIEC (anexo 3), en el que constan registros de salida e ingreso al país, desde 21 de agosto de 1999), en el que consta que he visitado Panamá entre el 25 y 27 de junio de 2000 y de tránsito el 9 de mayo de 2003 y el 20 de noviembre de 2003.⁵³

b) También argumenta que:

a) No soy socio o accionista de la sociedad denominada SARG Latin American Corporation, lo que se concluye de los (sic) mencionado en el punto 1.2 de este escrito.

b) No soy director ni administrador de la sociedad denominada SARG Latin American Corporation, pues no se identifica el nombre con algún documento de identidad; y tampoco tengo domicilio en la ciudad de Panamá.

c) Las veces que he estado en Panamá, sea de visita por dos días o en tránsito no coinciden ni con la fecha en la que se habría suscrito el Acuerdo de constitución de la sociedad (26 de agosto de 2001), ni tampoco cuando se ha reformado ese acuerdo (12 de octubre de 2009)

d) No he transferido capitales o inversiones a Panamá.⁵⁴

⁴⁹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 83.

⁵⁰ Ídem, párr. 86.

⁵¹ Ídem, párr. 87.

⁵² Ídem.

⁵³ Anexos. Foja 145.

⁵⁴ Ídem.

55. De lo expuesto y en atención al contenido del expediente del Examen Especial, este Organismo no evidencia contestación alguna por parte de la CGE, respecto de los argumentos de defensa del señor Diego Hernán Ordóñez Guerrero. Entre estos, la CGE no atiende el argumento consistente en que no se logra evidenciar una vinculación entre el nombre que aparece en la escritura pública suscrita en Panamá y la identificación ecuatoriana del señor Diego Hernán Ordóñez Guerrero. Tampoco resuelve la alegación relativa a que los movimientos migratorios del señor Diego Hernán Ordóñez Guerrero muestran que no se encontraba en la ciudad de Panamá en las fechas que señalan los documentos públicos celebrados en dicha ciudad.
56. Además, se advierte que el dictamen que emite la CGE para sancionar con la destitución a una persona que se encuentre dentro del ámbito de aplicación descritos en los artículos 1 y 2 de la LOACP, por incurrir en las prohibiciones prescritas en dicho cuerpo legal, responde a la naturaleza de un acto administrativo.
57. En efecto, teniendo en consideración que el acto administrativo es la declaración unilateral de voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales o generales, siempre que se agote con su cumplimiento y de forma directa⁵⁵, pudiendo dichos efectos ser “favorables a los intereses subjetivos del administrado o administrados, o también resultarles desfavorables. Aquello depende de cada situación jurídica específica y concreta”⁵⁶; se comprueba que el acto *in examine* cumple con tales requisitos y propiedades para ser calificado como un acto administrativo, al tenor de lo que se detalla a continuación:
- a. **Declaración unilateral de voluntad:** Se comprueba que es un acto que se ha originado en la voluntad administrativa de la CGE.
 - b. **Ejercicio de una función administrativa:** Se ha verificado que ha sido dictado en ejercicio de las competencias de vigilancia, control y sanción reconocidas a la CGE, por la CRE y la LOACP.
 - c. **Efectos jurídicos directos, que se agotan con su cumplimiento y de forma directa:** Se evidencia que el efecto del acto es la destitución del servidor público que ha incurrido en las prohibiciones de la LOACP.

⁵⁵ Código Orgánico Administrativo. Art. 98.

⁵⁶ Corte Constitucional. Sentencia 4-13-IA/20 de 2 de diciembre de 2020, párr. 32.

58. Así las cosas, con relación a la calificación de acto administrativo del dictamen analizado, este Organismo recuerda que la sentencia 1158-17-EP/21, que sistematizó y fijó el criterio rector de suficiencia motivacional, señaló que “[l]as pautas jurisprudenciales establecidas en [esa] sentencia tienen carácter general; en esa medida, son en principio comunes a todo contexto en el que un juez debe examinar un cargo de vulneración de la garantía de la motivación. *Incluso, con las debidas adaptaciones, puede aplicarse a la motivación de actos administrativos*”⁵⁷. [Énfasis añadido]
59. En mérito de lo precitado, esta Corte analizará la motivación expuesta en el Dictamen 001-DNA1-2023, de 19 de mayo de 2023, emitido por el Contralor General del Estado, que resolvió: “DESTITUIR DEL CARGO al señor Diego Hernán Ordóñez Guerrero, por haber infringido lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley Orgánica para la Aplicación de la Consulta Popular efectuada el 19 de febrero de 2017”, a la luz del criterio rector de suficiencia motivacional; sin que le corresponda valorar el acierto o la corrección de la forma en que se aplicó e interpretó la norma, ni la manera en que fueron valorados los elementos probatorios aportados y admitidos en el procedimiento sancionatorio que resolvió la destitución de Diego Hernán Ordóñez Guerrero.
60. Bajo esta lógica, se observa que el acto *sub iudice*, expuso como construcción argumentativa la siguiente:
- a. Inició afirmando que, del examen especial efectuado a Diego Hernán Ordóñez Guerrero, se han encontrado elementos para que proceda su destitución:
- (...) como resultado del Informe del examen especial efectuado para determinar la existencia de la infracción y la responsabilidad del señor Diego Hernán Ordóñez Guerrero, como servidor público, por cuanto se presume que es propietario directo o indirecto de bienes o capitales en paraísos fiscales, u ostenta la condición de directivo en sociedades establecidas, constituidas o domiciliadas en tales jurisdicciones o regímenes
- b. Posteriormente, enunció los elementos que probarían que Diego Hernán Ordóñez Guerrero incurrió en las prohibiciones de la LOACP, a saber:
- El señor Diego Hernán Ordóñez Guerrero, no presentó pruebas de descargo que evidencien que no es DIRECTOR Y SUBTESORERO de la empresa SARG LATIN AMERICAN CORPORATION.

⁵⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 102.

en razón que de la escritura 19.692, se desprende que ostenta los cargos indicados, situación que fue corroborada por el Registro Público de Panamá, en «Certificado de Persona Jurídica», 72166/2023 de 17 de febrero de 2023.

c. Finalmente, a partir de las premisas transcritas, arribó a la decisión de:

DESTITUIR DEL CARGO al señor Diego Hernán Ordóñez Guerrero, por haber infringido lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley Orgánica para la Aplicación de la Consulta Popular efectuada el 19 de febrero de 2017.

61. De esta manera, este Organismo verifica que, *prima facie*, la motivación contenida en el acto *in examine* cumplió con enunciar la norma aplicable al caso, a saber, el artículo 4 de la LOACP; asimismo señaló los enunciados fácticos por los que se sustentaría la eventual responsabilidad de Diego Hernán Ordóñez Guerrero: (i) “de la escritura 19.692, se desprende que ostenta los cargos indicados”; y, (ii) el hecho de que “no presentó pruebas de descargo que evidencien que no es DIRECTOR Y SUBTESORERO de la empresa SARG LATIN AMERICAN CORPORATION”. De ahí que, se evidencia, *a priori*, que la CGE habría cumplido con explicitar la norma y los hechos, previo a emitir el dictamen.
62. No obstante, conforme se verificó de la argumentación contenida en el Dictamen 001-DNA1-2023 de 19 de mayo de 2023, en ninguna de las razones expuestas en dicho acto administrativo, ni en el informe general que lo fundamenta, se comprueba una referencia, ni siquiera implícita, a los argumentos relevantes de defensa que opuso el señor Diego Hernán Ordóñez Guerrero, lo cual afecta a este dictamen de una motivación aparente que adolece de un vicio de incongruencia frente a las partes⁵⁸. Al contrario, se verifica que, la CGE indicó que “*no presentó pruebas de descargo*” aun cuando el señor Diego Hernán Ordóñez Guerrero presentó argumentos de descargo contenidos en los escritos del 16 de febrero de 2023 (párr. 6 ut supra), y de 20 de marzo del mismo año (párr. 10 ut supra). Del mismo modo, se observa que la CGE concluyó que “de la escritura 19,692, se desprende que ostenta los cargos indicados, situación que fue corroborada por el Registro Público de Panamá, en ‘Certificado de Persona Jurídica’, 72166/2023 de 17 de febrero de 2023”, cuando aquello no se corresponde con la argumentación presentada en el informe del examen especial, en el cual en ningún momento se concluye que la persona que aparece como directivo de la empresa en Panamá es el mismo Diego Hernán Ordóñez Guerrero.

⁵⁸ Este Organismo también observa que el dictamen responde a un formato institucional contenido en el Acuerdo 25 de la CGE.

63. Adicionalmente, esta Corte toma en consideración que mediante escrito presentado el 1 de junio de 2023, el señor Diego Hernán Ordóñez Guerrero indicó que:
- 1.2. Dentro del procedimiento de examen, se adjuntó (...) una copia notarizada de la escritura pública que contiene un acuerdo entre los socios de la compañía mencionada, otorgada en la Notaría Primera del Circuito de Panamá, que fue lo que sustentó la acusación en mi contra de tener activos o inversiones en paraísos fiscales o ser beneficiario o accionista de la sociedad SARG Latin American Corporation. *De ese documento se desprende con absoluta claridad y sin duda alguna que no soy socio, ni accionista de esa sociedad. Se adjuntó también el record migratorio y los certificados de remesas al exterior para confirmar lo afirmado.*
 - 1.3. No obstante del mismo documento público, aparecía mi nombre como integrante del Directorio de esa sociedad. Como lo he expresado dentro del expediente de examen especial; he negado y niego ser miembro del Directorio de esa sociedad, en cualquier condición; **y he referido como sustentos: a) que junto al nombre igual mio (sic), aparece la confirmación que el domicilio es la ciudad de Panamá; que no corresponde ni a mi residencia o domicilio, b) que no se añade ningún otro dato identificadorio, como cédula de identidad, pasaporte, estado civil, nacionalidad, que muestre que corresponde a mi identidad, no tampoco alguna firma o documento que acredite mi aceptación; c) que no hay evidencia alguna que me asocie a esa compañía y menos que haya tendido presencia física en Panamá** para participar en los actos societarios que corresponderían a un miembro de la administración de esa compañía.
 - 1.4. Contraloría sostiene que le corresponde al suscrito demostrar que NO ES EL DIRECTOR, lo que es violación de mi principio y derecho de inocencia y que coloca en estado de indefensión por la imposibilidad física y jurídica de demostrar un negativo (...).
[énfasis añadido]
64. En consecuencia, al no haberse atendido los argumentos señalados se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por incongruencia.
65. Con mérito al análisis que precede, este Organismo en ejercicio de la competencia que le reconoce el artículo 9 de la LOACP, resuelve rechazar el Dictamen 001-DNA1-2023, de 19 de mayo de 2023, que resolvió destituir del cargo al señor Diego Hernán Ordóñez Guerrero, por violentar el debido proceso en las garantías de la presunción de inocencia y de la motivación. En atención a ello, corresponde exhortar a la Contraloría General del Estado, a fin de que observe el derecho al debido proceso en la garantía de motivación; así como el derecho a la defensa y demás garantías del debido proceso.
66. Este Organismo advierte que lo analizado se ciñe única y exclusivamente a las competencias que la ley le confiere para atender este tipo de solicitudes, y que no implica, en modo alguno, pronunciamiento sobre la (in)corrección del dictamen examinado, así

como tampoco sobre el examen especial, los elementos aportados dentro del mismo, ni potenciales responsabilidades civiles, administrativas o penales.

67. En consecuencia, procede que se rechace el Dictamen 001-DNA1-2023 de 19 de mayo de 2023, emitido por el Contralor General del Estado.

5. Decisión

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

1. Rechazar el dictamen 001-DNA1-2023 emitido por el Contralor General del Estado subrogante, por haber vulnerado el derecho al debido proceso del señor Diego Hernán Ordóñez Guerrero, en las garantías de la presunción de inocencia y de la motivación.
2. Exhortar a la Contraloría General del Estado, a fin de que observe el derecho al debido proceso en la garantía de motivación; así como el derecho a la defensa y demás garantías del debido proceso.
3. Notifíquese y archívese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión extraordinaria de 08 de junio de 2023; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL