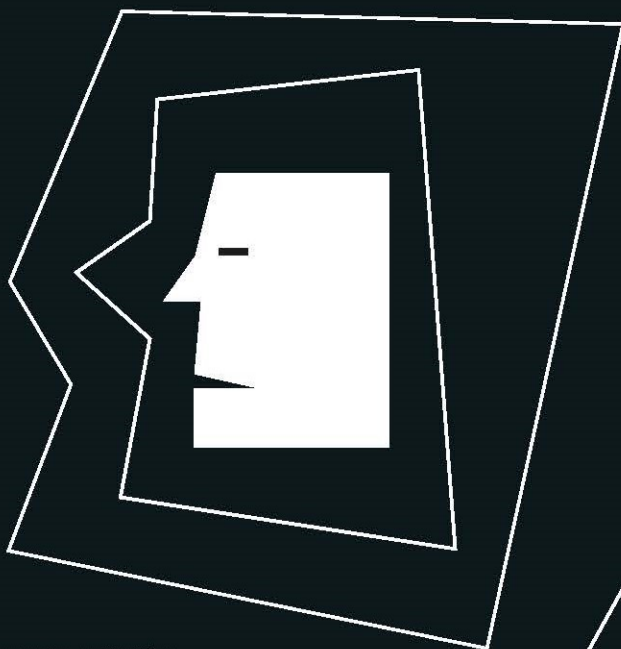


Boicot
Político

el retorno de los sofistas

Fabián Pozo Neira



Segunda edición

Incluye el análisis de la decisión judicial que ratificó la inocencia del expresidente de la República, Guillermo Lasso Mendoza

Prólogo
Guillermo Lasso Mendoza

Autor: Fabián Pozo Neira
Corrección: Amelia Ribadeneira
Diseño: Prodigioso Volcán
Impresión: Imprenta Mariscal
ISBN: 978-9942-51-754-8
Quito, junio de 2025

Boicot político el retorno de los sofistas

Fabián Pozo Neira

Segunda edición

Incluye el análisis de la decisión judicial que ratificó la inocencia del expresidente de la República, Guillermo Lasso Mendoza



Ín
dice

Prólogo a la segunda edición	04
Presentación a la segunda edición	14
Prólogo a la primera edición	22
Introducción	30
Capítulo I	38
Contexto necesario: el boicot político y los constantes intentos de derrocar al gobierno de Guillermo Lasso	
Capítulo II	52
El marco jurídico aplicable al juicio político en la Constitución de 2008 y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos	
Capítulo III	64
El dictamen favorable al juicio político con base en criterios laxos y hechos falsos	
Capítulo IV	112
Otros yerros curiosos: las falacias y vicios del informe “Gran Padrino” y la acusación constitucional en la Asamblea Nacional	
Capítulo V	150
Luego del dictamen: el informe de la Comisión de Fiscalización que recomendaba no enjuiciar al presidente Lasso	
Capítulo VI	178
Tres años después: la Corte Nacional archiva el caso FLOPEC y ratifica la inocencia de Guillermo Lasso y otros	
Capítulo VII	194
Reflexiones finales: la necesidad de prudencia constitucional para evitar la discrecionalidad de la política	
Bibliografía	206

Prólogo

a la segunda
edición

La verdad pone las cosas en su lugar

La verdad siempre ha sido una gran aliada de la historia, porque tarde o temprano pone las cosas en su lugar. Sin embargo, a veces requiere tiempo y necesita de más voces que la sostengan, porque la palabra de un solo hombre no siempre basta. En mi caso, tomó más de tres años y la intervención de la Fiscalía General del Estado y de la Corte Nacional de Justicia para confirmar lo que he dicho siempre: jamás he cometido delito alguno. Lo que ocurrió con el caso FLOPEC fue una de las mayores infamias en mi vida política —la falsa acusación de “peculado por omisión” y delincuencia organizada— pero también fue un atentado a la institucionalidad democrática del Ecuador.

Resulta una coincidencia significativa para la historia política de nuestro país que, a los dos años de yo haber dictaminado la disolución de la Asamblea Nacional, la jueza de la Corte Nacional, Daniella Camacho Herold, dispusiera el archivo del proceso acogiendo el pedido de la fiscal general, Diana Salazar Méndez. En su fallo, la jueza reconoce la injusticia:

“Han transcurrido 3 años 18 días, hasta la presente fecha, resultando en exceso el plazo legal para la indagación previa, sin que exista elemento alguno para deducir una imputación”. (Sentencia CNJ, 16.05.2025)

Ha quedado muy claro que las acusaciones eran infundadas, que no existía una relación entre los hechos inventados por esa mafia política y mi ejercicio como presidente, y que se intentaba forzar una causal de “peculado por omisión” donde no había nada. Con el archivo definitivo del caso FLOPEC, esa verdad queda escrita en piedra. Sin embargo, creo que es necesario volver la

mirada hacia una institución clave en este proceso vergonzoso: la mayoría de la Corte Constitucional.

La Corte tenía una tarea vital: actuar como el filtro jurídico que impidiera que el juicio político fuera utilizado como un arma para desestabilizar la Presidencia de la República. No se trataba de proteger al ciudadano Guillermo Lasso Mendoza o la “majestad de la presidencia” como solían decir los líderes de la época más larga de corrupción que ha soportado el Ecuador, sino de proteger el principio de legalidad, el debido proceso, la institucionalidad y la estabilidad democrática del país.

Lo que esperaba —y la Constitución así lo exige— era una evaluación rigurosa, objetiva, técnica. Una revisión que verificara si realmente existían hechos que encajaran en una figura penal concreta, si esos hechos eran atribuibles al presidente, y si había relación directa entre la acusación y el ejercicio de mis funciones.

Nada de eso ocurrió. Las imputaciones eran vagas, las pruebas eran inexistentes y, sin embargo, una mayoría de seis jueces de la Corte Constitucional autorizó el juicio político. Hay que recordar los nombres de Alí Lozada, Richard Ortiz, Daniela Salazar, Karla Andrade, Joel Escudero y Alejandra Cárdenas quienes con reprochable ligereza, consideraron que uno de los cargos tenía “coherencia narrativa” y “mínima verosimilitud” por no ser “manifiestamente irrazonable”, como si eso bastara para activar un proceso de la magnitud institucional que representa un juicio político al presidente de la República. Con ello, no solo ignoraron el principio de legalidad, sino que también sentaron un precedente peligroso que debilita el orden constitucional y deja la democracia ecuatoriana vulnerable frente a intereses políticos coyunturales y perversos.

Esa decisión, lo digo con serenidad, pero con firmeza, fue un monumental error histórico. No porque afectara mi nombre —porque la verdad prevaleció y se reafirmó mi inocencia— sino porque debilitó la credibilidad de nuestras instituciones. Cuando una mayoría de jueces constitucionales renuncia a su papel de árbitro imparcial, abre la puerta para que el poder político se imponga infamemente sobre el derecho. Eso, tarde o temprano, termina socavando la democracia.

Esa mayoría debió rechazar cualquier pedido que no presentara con precisión los hechos imputados y su justificación legal, como bien lo expusieron los tres jueces que, indistintamente, salvaron su voto. En el caso FLOPEC, la acusación de “peculado por omisión” fue endeble, inconsistente y absurda, centrada en contratos firmados en 2018, durante otra administración, tres años antes de que yo asumiera la Presidencia. Finalmente, esa fábula se cae a pedazos con el dictamen de la Fiscalía General del Estado y la sentencia de la Corte Nacional de Justicia:

*“(…) del examen realizado al expediente fiscal, todas y cada una de las actuaciones de Guillermo Lasso Mendoza, Iván Fernando Correa Calderón, Oswaldo Ramón Rosero Quirós, Cristian Omar Panchi Zambrano y Hernán Modesto Luque Lecaro, estarían dentro del marco de las funciones y atribuciones que la Constitución y que las leyes les facultan; y, en consecuencia **no se advierten elementos de convicción que puedan establecer cómo es la forma en la que, por el desempeño de dichas funciones, se apropien, distraigan, dispongan u obtengan un beneficio a favor propio o de terceros, o que se genere un detrimento al Estado**”.*
(Sentencia CNJ, 16.05.2025)

Es decir, no hay un solo indicio que pueda advertir que yo me beneficié de ese contrato o favorecí a otras personas. Lo que hicieron los seis jueces constitucionales fue validar una mentira y renunciar a su obligación de analizar si los hechos tenían un sustento jurídico mínimo y si estaban tipificados con claridad en las causales que determina la Constitución. En la práctica, por un lado, abdicaron de su rol como muro de contención frente al uso indebido del juicio político y, por otro lado, vulneraron mis derechos civiles y políticos al someterme a un proceso basado en falsedades, carente de pruebas y fundado en hechos ocurridos antes de que asumiera la Presidencia.

Además, sin ser abogado, pero por la experiencia que he adquirido, creo firmemente que esta mayoría de jueces confundió legalidad con narrativa. Admitieron el proceso argumentando

que tenía “coherencia narrativa” y “mínima verosimilitud”, pero al mismo tiempo sostuvieron que no les correspondía valorar pruebas ni hechos. Esta contradicción evidencia la inaceptable ligereza con la que abordaron el caso.

La narrativa no puede sustituir a la legalidad. Un juicio político exige más que una historia bien contada: necesita hechos concretos, responsabilidad directa, nexos causales y pruebas suficientes. Estos jueces pasaron por alto estas exigencias elementales, permitiendo que la Asamblea Nacional impulsara el juicio político sobre la base de mentiras sin un control jurídico previo.

La parte más ridícula de la acusación -delincuencia organizada- también queda pulverizada en el dictamen de la jueza Danie-la Camacho Herold:

*“(...) para que se configure el delito de delincuencia organizada, se deben cumplir con algunas circunstancias constitutivas de la infracción, a saber, que sea una agrupación o concertación de 3 o más personas, que formen un grupo estructurado; **que para el caso en concreto no se estaría cumpliendo con esta circunstancia, ya que, de la revisión de los elementos de convicción, NO consta ningún tipo de documento, conversación, acuerdos o alianzas entre las personas denunciadas**; tanto es así, que de los elementos de convicción no se especifica que personas serían las encargadas de liderar la supuesta organización delictiva, o quienes participaron en la misma en diferentes grados”. (Sentencia CNJ, 16.05.2025)*

Este párrafo del fallo de la magistrada de la Corte Nacional representa el entierro jurídico y político de la narrativa construida contra mi gobierno y contra mí. No existía ninguna evidencia mínima que justificara la inculpación de delincuencia organizada -que no es causal de juicio político, pero que desnuda la incoherencia narrativa del supuesto peculado por omisión-, lo cual implica que la acusación fue construida sin elementos jurídicamente válidos y, por tanto, no superaba el umbral mínimo requerido para activar una investigación penal seria. La narrativa falaz que pretendía vincularme con una red delictiva se desmoronó en

el ámbito judicial. La justicia ordinaria, a través de este fallo, humilló a la justicia constitucional.

En la sentencia también queda en evidencia el uso indebido de figuras penales muy sensibles en la legislación nacional — como peculado y delincuencia organizada— con fines políticos, y, lamentablemente, confirma una práctica alarmante en la política ecuatoriana: la instrumentalización del derecho penal para perseguir a un adversario.

Tengo la tranquilidad de asegurar que, durante mi mandato, jamás utilicé a la justicia como una herramienta para callar o perseguir a actores políticos por más infames que hayan sido sus actuaciones. Como demócrata soporté improperios, injurias y canalladas de todo tipo. Cuando consideré que un caso ameritaba la intervención judicial, recurrí a mecanismos legales. Jamás llamé a un juez, fiscal o policía para sugerirles qué hacer o cómo actuar en un caso que pudiera afectarme. Esa línea no la crucé, porque sé que cuando un presidente va más allá de sus límites constitucionales, ya no gobierna un demócrata sino un déspota.

Por eso, me reconforta leer esta frase del fallo de la jueza Camacho:

“Las actuaciones del señor Guillermo Lasso estaban amparadas en el marco de sus funciones como Presidente de la República”. (Sentencia CNJ, 16.05.2025)

Yo no busqué la Presidencia para hacer negocios ni por vanidad, como sí lo han hecho otros actores políticos que hoy yacen en los márgenes de la historia o que han perdido la cordura en su desesperación por recuperar el poder que alguna vez les otorgó la confianza del pueblo ecuatoriano. Aspiré a la Presidencia convencido de que podía hacer el bien, de que era posible servir con integridad a las familias ecuatorianas.

Esa convicción se volvió aún más fuerte en 2020, cuando el país atravesaba una de las tragedias más grandes de su historia: la pandemia por el covid-19. Al menos 32.000 vidas se perdieron. La pobreza alcanzó al 32% de la población; el desempleo superó el 13%; la economía se contrajo 9,2 puntos del PIB. El Ecuador

retrocedió más de una década en desarrollo. Los ecuatorianos vivían entre el miedo, el dolor y la desesperanza.

Fue en esas circunstancias —adversas, inciertas, devastadoras— que asumí la Presidencia de la República y lo hice con la serenidad de quien no busca honores personales, sino el deber de reconstruir un país herido.

Al mirar atrás, me llena de orgullo saber que con mi equipo de Gobierno salvamos millones de vidas con una campaña de vacunación masiva, veloz, eficaz y sin privilegios. En los primeros cien días de mi administración, logramos inmunizar con dos dosis a nueve millones de ecuatorianos. Ese fue el punto de partida para reactivar la economía del país. Superamos el abismo en el que nos encontrábamos: la economía creció un 9,8% según el Banco Central; el desempleo se redujo al 3%; y, la pobreza bajó del 32% al 25% en dos años. Una de las injusticias más persistentes de nuestra historia retrocedió 3,5 puntos: la desnutrición crónica infantil, evitando que al menos veinte mil niños sufrieran de este insuperable padecimiento.

Con la evaluación de estos hechos no me quedó más que disolver una asamblea corrupta, que se había convertido en un obstáculo para el desarrollo y la gobernabilidad del país. Lo hice con la certeza de que, antes que preservar un cargo, debía proteger la democracia y el interés común de los ecuatorianos.

También lo hice para defender mi buen nombre, el de mis hijos y de mi familia. He enfrentado cada acusación con la verdad y he respondido siempre desde la legalidad, siempre presente y nunca en la clandestinidad o el autoexilio, como otros. Hoy camino libre por el país y por el mundo, con la frente en alto y con la tranquilidad de haber obrado con rectitud.

Sin embargo, no puedo dejar de preguntarme: ¿con qué cara miran hoy al país los asambleístas que promovieron un juicio político basado en falsedades, sustentado en distorsiones, y amplificado por medios digitales que —como hoy sabemos— estaban financiados por estructuras vinculadas al crimen organizado? Me mueve la verdad, porque la verdad, tarde o temprano, exige cuentas.

Los seis jueces de la Corte Constitucional, Alí Lozada, Richard Ortiz, Daniela Salazar, Karla Andrade, Joel Escudero y Alejandra Cárdenas, también han recibido una lección de la justicia ordinaria: su decisión de autorizar el juicio político fue un error jurídico y un precedente institucionalmente devastador. Desnaturalizaron el rol de la Corte como garante del orden constitucional y convirtieron su dictamen en un acto que convalidó la persecución política.

Me pregunto: **¿cómo podrán reprobar a un estudiante por no leer un caso, si ellos mismos dieron paso a un juicio político sin abrir el expediente completo?** ¿Con qué autoridad hablarán de democracia si pusieron en riesgo sus pilares al ceder ante una narrativa falaz? La justicia constitucional no puede operar sobre la base de historias supuestamente bien contadas ni con sesgos ideológicos. La justicia constitucional está para proteger la institucionalidad constitucional, no para traicionarla.

Para los lectores de este libro, quiero citar otras dos conclusiones de la sentencia de la jueza Daniella Camacho Herold que cierran este vergonzoso episodio de ligereza, irresponsabilidad y persecución política:

“En este sentido, queda sobreentendido que Guillermo Lasso Mendoza, al delegar y dotar de funciones y atribuciones a funcionarios de su confianza, no tenía conocimiento de todas las actuaciones de los funcionarios a cargo de entidades públicas (...).” (Sentencia CNJ, 16.05.2025)

“En consecuencia, no existe manera alguna que la conducta acusada constituya el delito imputado”. (Sentencia CNJ, 16.05.2025)

Tengo la certeza de que esta segunda edición de *“Boicot político, el retorno de los sofistas”*, de Fabián Pozo Neira —ahora actualizada con la sentencia de archivo del caso FLOPEC— se convertirá en una referencia obligatoria para las facultades de Derecho del país. En estas páginas se analizan con rigor los argumentos políticos y jurídicos de este proceso, dejando al descubierto el error histórico cometido por los seis jueces constitucionales.

Este episodio ofrece múltiples lecciones que merecen ser analizadas tanto desde el plano político como jurídico. No puede tratarse sólo como un precedente aislado, sino como un llamado urgente a fortalecer los principios democráticos y el respeto al Estado de derecho. Dejar impune un error de esta magnitud erosiona la institucionalidad y mina la confianza ciudadana en los órganos de control y representación. Debe ser motivo de reflexión nacional para que nunca más se utilicen las herramientas de la democracia como armas de desestabilización.

Quito, junio de 2025

Guillermo Lasso Mendoza
Expresidente de la República del Ecuador



Pre sen ta ción

de la segunda
edición

Escribo este texto con la alegría de que la justicia prevaleció y que la Corte Nacional de Justicia dispuso el archivo del caso FLO-PEC, por el que injustamente se llevó a juicio político al presidente de la República, Guillermo Lasso Mendoza.

Cuando trabajé la primera edición de este libro, la parafernalia política había impuesto en la opinión pública el relato de “Gran Padrino” y algunos dudaban de la honestidad del gobierno del presidente Lasso, algo inconcebible para quienes lo conocemos. Incluso, algunos consideraban una imprudencia o una exposición innecesaria hablar del tema, en tiempos en los que la verdad procesal se confunde con la verdad de las redes sociales.

Sin embargo, escribir este libro fue para mí un imperativo moral. En la era de la posverdad, debemos hacer un esfuerzo para evitar que narrativas mentirosas pasen a las páginas de la historia. No debe escribirse solamente desde la visión de los aparentes vencedores, sino desde la verdad.

Guillermo Lasso me dio la confianza de ser su abogado y secretario jurídico, pero sobre todo me dio la oportunidad de ser su amigo, desde que yo era un estudiante universitario. Desde esa cercanía puedo dar fe de la rectitud de sus actos y decisiones. Su sentido ético no era común: contrastaba de forma radical con los estándares de la política tradicional.

Lo comprobé desde los primeros días de su gobierno. En lugar de destinar recursos al pautaje para mejorar su imagen, decidió crear la Secretaría de Lucha contra la Desnutrición Crónica Infantil —un nombre largo para un problema que pocos entendían en ese momento, pero que él consideraba urgente y moralmente impostergable—. “No voy a gastar en promocionarme mientras hay niños que mueren de hambre”, me dijo, a la vez que prohibió que se impongán retratos suyos en las instituciones públicas.

Tuve el honor de defender a mi amigo en cuatro pedidos de revocatoria de mandato ante el Consejo Nacional Electoral (CNE); todos los ganamos. También asistí, en su nombre, a defenderlo ante la Asamblea Nacional cuando se dio el primer intento de muerte cruzada; también ganamos. Pero más que nada, tuve y tengo aún la suerte de aprender de él en la gestión del día a día, concordando y discrepando sobre la más variada cantidad de temas.

Por esto, para defenderlo de la posverdad, pongo un reflector sobre una serie de errores y mentiras que llevaron al país a un punto de quiebre institucional y que sentaron precedentes muy peligrosos para la democracia.

No es correcto que se espere el silencio de los justos, mientras se tolera y aplaude la narrativa de los malos. Porque la historia pone las cosas en su lugar solamente si la contamos. Porque Abel es el malo si la historia la cuenta Caín. Porque hasta Cristo es el villano si el narrador es Pilatos.

El título del libro tiene dos partes: primero *“boicot político”*, porque no existe otra palabra que no sea boicot para definir el asedio que enfrentó el gobierno de Guillermo Lasso. Narro lo que yo viví, en primera persona. Boicot fue rechazar la reforma eléctrica para aprobarla, sin cambiar una sola coma, en el siguiente gobierno. Boicot fue negar, tres veces, la ley de zonas francas y aprobarla tiempo después con el mismo texto. Boicot fue impedir el ingreso de los militares a las cárceles, con el argumento de que solo podían llegar hasta el “primer filtro” de control, a pesar de la enorme violencia criminal que soportaba el país. Y es una muestra de boicot, que esa misma medida, fuera aprobada como enmienda constitucional después de su salida del Gobierno. Porque fue su pregunta la que votamos luego en referéndum, ese texto lo entregamos al entonces presidente del legislativo, Virgilio Saquicela, quien nos recibió tembloroso en la puerta del Legislativo. Boicot fue haber pervertido el proyecto de ley de libre expresión en una ley mordaza. Boicot también fue haber intentado derrocar al gobierno al menos tres veces a partir del cuarto mes de estar en funciones.

Y ese boicot es político, porque el motivo del sabotaje fue político. Sus adversarios preferían que el país ardiera con tal de que Guillermo Lasso no tuviera éxito. Porque su éxito significaba cerrar un ciclo, dejar atrás a toda una generación de políticos cuyo discurso dependía de tener un enemigo. El “pro” no puede existir sin el “anti”, y viceversa.

Eso era el Ecuador del Encuentro: abrir paso a una nueva forma de hacer política. Por eso les resultaba una amenaza existencial. Guillermo optó por sacrificarse, como me dijo un día: *“que se desgaste mi gobierno, para que no se desgaste el país”*.

Al cumplirse dos años de haber dictaminado la disolución de la Asamblea Nacional, la historia nos da la razón. Guillermo Lasso actuó como un dique de contención para detener la toma de la institucionalidad democrática. Hace dos años, el plan para asaltar la Presidencia de la República, la Fiscalía General del Estado, la propia Corte Constitucional, las superintendencias, etc., parecía una elucubración, pero hoy, estos planes aparecen escritos en computadoras y chats de personajes oscuros.

Impedir la implementación de este plan requirió de la disolución del parlamento. Sin ella, hace tiempo que las demás instituciones habrían sido cooptadas. Sin la disolución de la Asamblea, ¿cómo habría sido el juicio político a la Fiscal General del Estado, con la Comisión de Fiscalización conformada por implicados en Metástasis y Purga? ¿Cómo habría concluido el concurso de contralor, con el Consejo de Participación presidido por los procesados en el caso Ligados? Guillermo Lasso lo advirtió y previno. Al poco tiempo de la muerte cruzada, el CPCCS intentó anular la designación de la Corte Constitucional, quiso designar a su propio contralor y luego destituir a la fiscal general.

La segunda parte del título es *“el retorno de los sofistas”*. Los sofistas era gente muy estudiada de la antigua Grecia, que sostenía que la verdad no existe, sólo existe la retórica. Eran los enemigos de Sócrates. Los sofistas se enorgullecían de su capacidad de hacer ver lo negro blanco y lo blanco negro con el poder de sus palabras.

Platón narra que eran capaces de hacer condenar y desterrar a los justos aun cuando eran inocentes.

Y esto fue lo que ocurrió con el juicio político a Guillermo Lasso. Fueron sofistas los que plantearon falsas acusaciones en su contra, y fueron sofistas los que las cohonestaron, sin revisar los hechos ni el expediente.

En el texto compruebo que a Guillermo Lasso se lo enjuició por un supuesto peculado en FLOPEC basado en hechos de otro gobierno. Se le acusó de haber suscrito un contrato con Amazonas Tanker Pool que, supuestamente, debía ser terminado según la Contraloría, por considerarse perjudicial para el país. También se afirmó, sin pruebas, que un familiar suyo había intervenido en la designación de un gerente de FLOPEC y que el mandatario había concentrado poder en la presidencia de EMCO reformando una ley mediante un decreto.

No obstante, resulta que ese contrato se firmó en 2018 en el gobierno de Lenín Moreno, que la Contraloría nunca recomendó terminarlo, y que en el período de Guillermo Lasso se registraron los mejores años para FLOPEC, al punto de convertirse en la empresa pública más rentable. Resulta que el presidente no nombró al gerente de FLOPEC, y que el audio al que hace referencia el dictamen favorable del juicio político, atribuido al cuñado del presidente, correspondía a otra persona. También cabe señalar que la disposición que daba la presidencia de los directorios de las empresas públicas a EMCO constaba en la ley desde 2017, propuesta y firmada por el presidente de la República de aquel entonces.

Bastaba revisar el expediente, leer la ley o abrir el link de YouTube para corroborarlo. Pero no se hizo así.

La Corte Constitucional fijó un estándar sumamente ligero que representa un peligro para la democracia. El estándar establecido es de “no irrazonabilidad” o “verosimilitud mínima”, un criterio meramente lingüístico y retórico. El estándar es de mera “coherencia narrativa”. Es decir, basta tener un buen sofista como narrador de una mentira coherente para lanzar la democracia a la suerte de los votos en la Asamblea. Es un estándar propio de la sociedad del relato y no de la verdad.

Este es un precedente nefasto, es una amenaza a la estabilidad democrática. Y aclaro, no digo que la Corte haya sido parte del boicot político, sostengo que la sentencia tiene errores garrafales que llevaron a una crisis política, y esos errores deben ser analizados, expuestos y criticados. También creo que la propia sentencia se contradice: por una parte inadmite los dos primeros cargos diciendo que el presidente no debe responder por subalternos, pero no aplica la misma vara en la tercera acusación, como bien lo establecen los votos salvados.

Finalmente, en el libro rescato un documento que pasó desapercibido entre el ruido político: el informe de la Comisión de Fiscalización de la Asamblea Nacional, presidida por Fernando Villavicencio, que se hizo público después de la admisión a trámite del juicio.

En aquel tiempo, se recabaron pruebas, se interrogó testigos. Yo mismo declaré ante la Comisión. Y luego de esto, se elaboró un informe que siguió las mismas premisas y la lógica del dictamen de la Corte Constitucional: analizó los hechos base, los hechos inferidos y los hechos conclusivos contrastándolos con las pruebas actuadas.

Naturalmente, no he transcrito todo el documento, pero allí se comprueba que i) el contrato de Amazonas Tanker con FLOPEC fue firmado en 2018 y no en el gobierno de Guillermo Lasso; ii) el presidente no designó a los miembros del directorio de FLOPEC; iii) el presidente no reformó nunca el Decreto ni Estatuto de FLOPEC; iv) que el audio que se atribuye al cuñado del presidente, correspondía a un tercero; v) que la Contraloría nunca recomendó terminar el contrato de Amazonas Tanker; vi) que el Valm. Estupiñán no recomendó terminar este contrato porque había riesgo de arbitraje internacional y estaba próximo a vencer su plazo; vii) que la carta que el Valm. Estupiñán dirigió por ventanilla de atención ciudadana al presidente no llegó a su despacho, fue redirigida automáticamente al ministro del ramo como pasa con las más de 17.000 cartas que recibe un mandatario al año; viii) que FLOPEC no solo no había perdido dinero, sino que había ganado más que nunca en su historia; xi) que incluso el exsecretario anticorrupción, Luis Verdesoto, daba fe del actuar ético del presidente, a pesar de que filtró

un informe teórico sobre corrupción, sin haber analizado ninguna documentación específica sobre FLOPEC.

Por ende, este informe que no llegó a aprobarse ni a negarse, recomendaba archivar el juicio político contra Guillermo Lasso. Es decir, dejó claro que el presidente de la República jamás cometió peculado ni ningún delito.

Lo mismo concluyó la Corte Nacional de Justicia, el 16 de mayo de 2025, cuando luego tres años de investigaciones de la Fiscalía General del Estado, resolvió archivar el caso FLOPEC, afirmando que *“todas y cada una”* de las actuaciones de Guillermo Lasso fueron apegadas a la Constitución y a la ley.

Para concluir, reflexiono sobre la prudencia constitucional en este tipo de temas. La corriente neoconstitucional que entiende que todo es interpretable y que con una buena argumentación todo es posible, es peligrosa para la democracia, la seguridad jurídica y más que nada para la verdad. El estado constitucional nace para limitar al poder, no para reemplazar el poder con las decisiones judiciales.

El poder constitucional debe ser prudente. Si la justicia constitucional se entrega al activismo judicial, pasaremos a un gobierno de los jueces, capaces de disponer políticas públicas sin control democrático, comprometiendo recursos estatales que no existen e imponiendo decisiones democráticamente no aceptadas por la sociedad. O, como en el caso analizado, que un planteamiento falso, pero aparentemente bien narrado conduzca a una crisis política.

Si la justicia constitucional se ejerce como instrumento político, la política comprenderá que el verdadero poder se encuentra en ella y pugnará por someterla.

Por todo esto, cuando pase el tiempo, la historia sabrá valorar que Guillermo Lasso, mi buen amigo, defendió, incluso, a su propia costa, la institucionalidad del país frente a un plan en marcha para socavarla.

Sin embargo, la historia reconoce estos actos, sólo si alguien se atreve a contarlos. Si los demócratas del Ecuador ceden espacios, estos espacios serán ocupados por autoritarios. Si los demócratas

del Ecuador no defienden su historia, la historia la escribirán los malos. Si no criticamos los errores, los errores se repetirán, y estos precedentes nefastos se volverán la norma.

Por eso escribí este libro, para que en la era de la posverdad, de los sofistas modernos, la historia no la escriban solamente los malos.

“No es correcto que se espere el silencio de los justos, mientras se tolera y aplaude la narrativa de los malos”

Prólogo

a la primera
edición

La **v** **e** **r** **d** **a** **d**, como un pilar de la democracia

El 16 de mayo de 2023, acudí al Pleno de la Asamblea Nacional para ejercer mi derecho a la defensa ante el infundado juicio político planteado por un grupo de asambleístas con claras vinculaciones con la narcopolítica. Esos vínculos -que a la luz de los hechos son públicos y resultan innegables- estaban, sino promovidos, al menos aupados por líderes políticos cuya inescrupulosa conducta pervive en estos días.

El tiempo poco a poco pone las cosas en su lugar y señala con claridad quienes fueron los actores de un período de desestabilización que empezó desde el primer día de mi Gobierno, porque me rehusé a sellar un acuerdo mafioso que ponía por delante sus intereses por sobre los de un país que buscaba superar varias crisis que ocurrían al mismo tiempo: crisis sanitaria, económica, de seguridad, política y de valores.

La justicia los está desnudando y la historia les está ubicando en el lugar deshonoroso en el que merecen estar por ser unas fuerzas antidemocráticas que no solo conspiraron contra un gobierno, sino contra el futuro del Ecuador.

Aquella nefasta Asamblea forjó un juicio político infundado con el evidente propósito de destituirme del cargo, para tomarse la presidencia de la República. Era su tercer intento. El primero se registró el 7 de diciembre de 2021, cuando apenas había cumplido seis meses y medio de mi gobierno. Aprovecharon un escándalo mediático internacional llamado “*Pandora Papers*”, en el que aparecieron nombres de varios líderes y empresarios señalados supuestamente por tener sus recursos en paraísos fiscales. Allí apareció mi nombre. En Ecuador, los medios de comunicación hicieron la publicación sin consultarme al respecto, pero lo cierto fue que la Contraloría General del Estado confirmó

que mis cuentas y mis bienes estaban en orden, como disponen nuestras leyes.

Sin embargo, en la política del “todo vale”, se pretendió destituirme del cargo bajo el argumento de “grave crisis política y conmoción interna”. ¿De qué crisis hablaban? El país recién había logrado terminar con éxito el plan de vacunación para recuperar la tan ansiada normalidad que perdimos con la pandemia por el covid19: en un récord de cien días vacunamos a nueve millones de ecuatorianos. Y en términos económicos, el enorme decrecimiento de 9.2% del PIB registrado en el 2020, ya era historia. El 2021 nos recuperamos con un crecimiento del 9,8%, según el Banco Central del Ecuador.

El segundo intento de destitución llegó en medio de una violenta y extensa paralización liderada por líderes y organizaciones indígenas aliadas del correísmo. Argumentaron el alza del precio de los combustibles, realizada en el gobierno anterior, como razón suficiente para secuestrar al país durante 18 días, en junio de 2022.

Soy un respetuoso de la protesta social, pero también tengo claridad que hay unos límites trazados por la Constitución de la República para impedir que se vulneren derechos de terceros. La protesta de junio de 2022 puso al Ecuador ante una realidad inaceptable: hay grupos políticos dispuestos a todo para lograr sus fines, la toma del poder y el control del Estado. Si la política falla, la violencia es su opción.

Mientras en las calles se incendiaba al país, se dejaba a las ciudades sin alimentos, a los hospitales sin medicinas, a los hogares sin agua o sin luz, a las familias sin trabajo para la supervivencia, en la Asamblea Nacional intentaron mi destitución bajo el argumento de “grave crisis política y conmoción interna”. La conmoción era liderada por sus huestes en las calles y la crisis política la impulsaban ellos en la Asamblea. Habían pasado seis meses del primer intento y nuevamente se frotaban las manos con su aspiración de deponer a un gobierno constitucional, elegido en las urnas, por uno a su medida que les facilitara la toma de todas las instituciones, sobre todo, de la Fiscalía General que

le has perseguido por su relación con el crimen organizado y las millonarias estafas al Estado. El 28 de junio de ese año, hicieron una segunda votación para mi destitución y volvieron a fallar, pero se acercaban a su objetivo.

Seis meses más tarde, con sus cómplices de medios digitales, ahora señalados como “ñaños del narco”, crearon una nueva crisis política por supuesta corrupción -peculado por omisión- relacionado con un contrato sobre transporte de petróleo firmado en 2018, cuando yo no era presidente de la República.

No conforme con los intentos de destitución, otros aliados del correísmo presentaron cuatro pedidos de revocatoria del mandato ante el Consejo Nacional Electoral, porque a su limitado entender yo no había cumplido con mi plan de Gobierno. La oposición política no solo resultaba conspiradora, también irracional y absurda.

¿Cómo se puede gobernar un país con un nivel tan agresivo de conspiración y boicot? Cada seis meses me enfrenté a intentos de destitución, mientras a diario se acosaba a mis ministros con pedidos de información (contamos por miles) y comparencias semanales. Hubo ministros que en un solo día podían tener hasta cinco convocatorias a diferentes comisiones de la Asamblea, incluso, a la misma hora.

La desestabilización a mi gobierno se desarrolló en la Asamblea Nacional, en las calles y en las redes sociales. Construyeron falsas narrativas, obstaculizaron leyes y reformas, y jugaron en la misma cancha que el crimen organizado contra un país que con toda razón exigía estabilidad, desarrollo y bienestar.

Llevaron al Ecuador al filo del abismo, nos sumergieron en una crisis para que todo implosionara con el fin de erigirse como los “salvadores de la patria”, porque a su entender son los únicos que pueden gobernar y si no son ellos, nadie podrá hacerlo.

En este contexto, el 17 de mayo de 2023, aplicando el artículo 148 de la Constitución, que faculta al presidente de la República a disolver la Asamblea Nacional por una sola vez, cesé en funciones a la institución que pretendía el asalto a la presidencia de la República.

El poder que el pueblo ecuatoriano me concedió en las urnas, se lo devolví para que sea él quien decidiera sobre su futuro y no un grupo de *conspiradores a sueldo*. Lo hice con la esperanza de que las elecciones anticipadas pudieran servir para mejorar la calidad de la democracia ecuatoriana, depurando una Asamblea con limitaciones no solo éticas sino intelectuales. A pesar de que estoy convencido de que fue la mejor decisión en ese momento, creo que el propósito mayor, de ponerle fin a una clase política nefasta y corrupta, no se materializó.

De este período, el Ecuador debe lamentar el papel que jugó la mayoría de seis jueces de la Corte Constitucional al viabilizar el juicio político en mi contra. Su decisión fue un desacierto histórico y, como se explica en este libro, un error jurídico que profundizó la crisis democrática que vivía el Ecuador.

Fue y sigue siendo inaceptable para una sociedad republicana, que se sostiene en el Estado de Derecho, que se viabilizara un juicio político con sobradas evidencias de que se fundamentó en hechos falsos y absurdos o a decir de la misma Corte, de “mínima verosimilitud”.

Los seis jueces dieron constitucionalidad a una mentira y se abstrajeron de la realidad política del Ecuador sin dimensionar la afectación al sistema democrático. Mi apreciación es que la norma, aplicada fuera de su contexto y tensada hasta el límite, puede volverse injusta y alejada de una elemental razonabilidad.

El concepto de “mínima verosimilitud” sirvió para refrendar la gran farsa montada precisamente por los sectores políticos acusados hoy en día de complicidad y protección de los delincuentes que armaron estructuras criminales dentro de los sistemas políticos y de justicia. Hoy, al menos dos exasambleístas que están siendo procesados por los casos de delincuencia organizada, denominados “Metástasis” y “Purga”, pertenecen a esos partidos y fueron notables exponentes, no solo durante el juicio político, sino durante todo el proceso de desestabilización de mi gobierno. ¿Qué dice ahora esa mayoría de la Corte Constitucional?

Con su decisión, los seis jueces aportaron a la falsa narrativa impulsada por estos sectores corruptos y sus aliados en ciertos

medios digitales, con los que masificaron la idea de que se habría cometido supuestamente, con al menos mi conocimiento, un delito de peculado por omisión debido a un contrato celebrado por la empresa pública Flota Petrolera Ecuatoriana (FLOPEC) con un consorcio extranjero, para transportar crudo al exterior.

Varias veces explicamos que la acusación de peculado se refería a hechos que sucedieron tres años antes de que hubiera sido elegido presidente. Y, para que pudiera configurarse ese delito, “el sujeto activo”, es decir yo, tenía que haber sido funcionario público al momento de esos hechos.

Sobre ese contrato, firmado en 2018, la Contraloría General del Estado hizo observaciones y en ningún punto de su informe sugirió y menos ordenó que se lo diera por terminado. Como era de esperarse, mi Gobierno cumplió con todas las observaciones al pie de la letra. Además, es preciso decir, que el mencionado informe no estableció responsabilidad penal en contra de ningún funcionario. Sin embargo, esa mayoría de jueces de la Corte Constitucional se negó a reconocer las evidencias que no tenían contradicción y que puse en su conocimiento, para que fuera capaz de resolver en honor a la verdad y con respeto a la justicia.

Ante los hechos, Fabián Pozo Neira, quien también fue secretario jurídico de la Presidencia de la República en el primer año de mi gobierno, hace un análisis jurídico en *“Boicot político: el retorno de los sofistas”*, para desmontar las falacias y artificios en que cayó aquella mayoría de jueces. Creo que esta decisión no puede quedar enterrada, impunemente, en la memoria colectiva.

Como bien dice Fabián Pozo, el dictamen de los jueces “fijó un estándar sumamente laxo y poco exigente, sumamente discrecional, que llevó al Ecuador a un escenario político de inestabilidad sin precedentes, que incluso puso en riesgo la estabilidad de la propia Corte Constitucional”.

También explica como este alto tribunal tuvo “un nivel inédito de ligereza analítica, debilidad argumentativa, omisiones obvias y errores crasos en su decisión que dio paso a un falso proceso de fiscalización, absolutamente absurdo (...) con base en informes inconsistentes y mentiras evidentes sin sustento documental”.

Espero que el contenido de este libro sea analizado y se conozca, de manera especial, en las aulas de Derecho de las universidades del país. El Ecuador necesita material de calidad para sus debates democráticos y no quedarse en la oscuridad que dejan las mentiras y las falacias.

Las sociedades democráticas necesitan las historias completas de los hechos que han sacudido sus cimientos; historias que deben fundarse desde la verdad para resolver sus conflictos y trazar su camino hacia un futuro de desarrollo, paz y bienestar. En tiempos de falsas narrativas, de políticos, jueces y periodistas socios de delincuentes, defender la verdad es un compromiso democrático.

Guayaquil, mayo de 2024

Guillermo Lasso Mendoza
Expresidente de la República del Ecuador



Introducción

Una de las tareas más difíciles de la teoría constitucional es el diseño de instituciones políticas que se contrapesen mutuamente, de forma que ninguna de ellas tenga primacía absoluta y sus titulares no tengan la tentación de abusar del poder constitucional concedido a la institución que representan. Y esa es precisamente la razón por la cual casi todos los países han creado órganos judiciales que diriman los abusos de poder, para restaurar el equilibrio constitucional, detener la usurpación de funciones o maniobras políticas sin sustento jurídico. Sin embargo, —como se analiza en este libro— eso fue precisamente lo que no hizo la mayoría de la Corte Constitucional del Ecuador en uno de los episodios institucionales con más trascendencia en nuestra historia: el proceso de juicio político al presidente Guillermo Lasso Mendoza. Lastimosamente, como bien señalaron varios juristas, el alto tribunal tuvo un nivel inédito de ligereza analítica, debilidad argumentativa, omisiones obvias y errores crasos en su decisión que dio paso a un proceso de fiscalización injusto y absurdo contra el entonces mandatario, con base en informes inconsistentes y mentiras evidentes sin sustento documental.

La Corte permitió un juicio político con base en hechos falsos, cuya falsedad podía apreciarse de la lectura del expediente, aplicando un estándar de “mínima razonabilidad” meramente narrativa. El tiempo confirmó esas falsedades y el error histórico de la mayoría de la Corte, cuando la justicia decidió archivar la investigación penal que se inició a raíz del juicio político contra el presidente Lasso y otros, ratificando que nunca existió un delito.

Sin embargo, aquella falsa denuncia y la aplicación de este estándar de “mínima verosimilitud” y “mínima coherencia” narrativa por parte de la Corte tuvieron profundas consecuencias institucionales. El país vivió un juicio político al primer mandatario solamente porque alguien escribió un guion “*no manifiestamente*

irrazonable", admitido por su supuesta mínima coherencia narrativa, en lugar de la examinación de hechos y pruebas.

Esto abrió las puertas a la inestabilidad democrática, llevó a la disolución del parlamento, la terminación anticipada del período del presidente Lasso, y con ello a dos elecciones presidenciales en menos de dos años. Durante este tiempo, los impulsores del juicio político intentaron tomar control de la institucionalidad del país por diversos medios, porque ellos y sus cómplices prefieren ver arder su propio país con tal de gobernar aunque sobre sus cenizas.

Esto me llevó a reflexionar sobre el diseño constitucional y el equilibrio de los poderes en el contexto de un enjuiciamiento político, enfrentando preguntas que la humanidad confronta hace centurias: ¿dónde está el poder de decisión? ¿Quién y cómo se controla ese poder?

Una breve referencia histórica para comprender la trascendencia institucional del asunto: Montesquieu fue el primer pensador en hablar específicamente de la separación de poderes en su famosa obra *"El Espíritu de las Leyes"*, escrita en el siglo XVIII. En dicho libro, el sabio francés sostenía que la clave de las mayores libertades que gozaban los ciudadanos británicos —en comparación de los nacionales de otros países europeos— estaba en que el sistema constitucional inglés garantizaba una separación y equilibrio de los tres poderes: el ejecutivo, el legislativo y el judicial. En la actualidad, como en el siglo XVIII, cada vez que uno de ellos intenta pasar los límites de sus competencias, los otros poderes activan mecanismos institucionales que lo impiden.

Ese principio que Montesquieu graficó de forma trascendente sirvió luego para que los padres fundadores de Estados Unidos entablaran minuciosos y largos debates acerca del alcance y los límites de las competencias de cada una de las ramas del poder. Basta con leer los famosos *Federalist Papers* —la citadísima colección de escritos donde Alexander Hamilton, James Madison y John Jay defendieron la ratificación del texto constitucional estadounidense— para percatarse de lo central que resultó este tema entonces. Partieron de una visión realista de la naturaleza humana: todo poder excesivo deriva en la irrefrenable tentación del abuso, porque los

seres humanos que ocupan los cargos de autoridad, por más prominentes e ilustrados que sean, al final no son ángeles alados sino seres humanos con todas las virtudes, los defectos, y con todas las tendencias negativas y positivas propias de nuestra especie. Siglos de historia les enseñó que el poder sin contrapeso deriva en tiranía. Las palabras de los defensores del diseño constitucional estadounidense, escritas hace más de doscientos años, no podrían ser más claras y actuales:

“Puede ser un reflejo de la naturaleza humana que tales dispositivos [controles y equilibrios] sean necesarios para controlar los abusos del gobierno. Pero ¿qué es el Gobierno en sí mismo sino la mayor de todas las reflexiones sobre la naturaleza humana? Si los hombres fueran ángeles, no sería necesario ningún Gobierno. Si los ángeles gobernaran a los hombres, no serían necesarios controles externos ni internos sobre el gobierno. Al formular un Gobierno que ha de ser administrado por hombres sobre hombres, la gran dificultad reside en esto: primero hay que permitir que el gobierno controle a los gobernados; y en segundo lugar obligarlo a controlarse. La dependencia del pueblo es, sin duda, el principal control sobre el Gobierno; pero la experiencia ha enseñado a la humanidad la necesidad de precauciones auxiliares”¹.

¿Cómo obligar a los poderosos a controlarse? La gran pregunta se mantiene vigente, a pesar de que las situaciones en las que surge varíen constantemente. Puede tratarse de mandatarios populistas que quieren liberarse de la presión que ejerce el órgano legislativo con sus tediosas leyes e interminables procesos en la toma de decisiones. Otras veces se trata de parlamentos compuestos de mayorías que pretenden aprobar normas dirigidas a vulnerar los derechos y libertades de individuos y minorías invocando el sacrosanto nombre del pueblo. Y en ocasiones, tenemos órganos judiciales que exceden de sus atribuciones dictando políticas públicas y legislando en la práctica por medio de decisiones con las

1 James Madison, The Federalist Papers, 51, 1788

que buscan imponer credos ideológicos disfrazados de elaboradas interpretaciones jurisprudenciales.

Ahora volvamos a Ecuador. Tenemos suficientes referencias históricas y teóricas en el contexto del presente escrito que no pretende ser un ensayo académico dirigido a eruditos constitucionalistas o teóricos políticos. Por el contrario, estas líneas están dirigidas a exponer al público general y, a la opinión pública, un caso concreto de desbalance de poder, con consecuencias trascendentales para el devenir político, social y económico del país. Se trata de un análisis crítico de una de las decisiones más relevantes de la Corte Constitucional, y lo hacemos para motivar una reflexión profunda sobre su rol institucional, especialmente ahora que se comenta sobre la necesidad de una nueva constitución.

“El juicio político a Guillermo Lasso no fue producto del análisis de hechos y pruebas, sino de un guion narrativo ‘mínimamente razonable’ que abrió las puertas a la inestabilidad democrática”

“Boicot político: el retorno de los sofistas” no es de ninguna manera una valoración personal de los magistrados que componen la más alta instancia de control constitucional -a quienes guardo personal aprecio- sino una crítica objetiva de sus decisiones y sus consecuencias que, a mi juicio, nacen de incentivos perversos concebidos en la Constitución de Montecristi, cuyos artífices dieron a la Corte una preponderancia inusitada dentro del esquema institucional ecuatoriano, asignándole un conjunto de competencias que la convierten -en ocasiones- en un actor político desmesuradamente protagonista, sin parangón. Este andamiaje convierte a los magistrados en una suerte de hacedores de políticas públicas, legisladores en la sombra y actores políticos sin legitimidad democrática. Por ellos pasa una serie de asuntos —acuerdos internacionales, política económica, juicios políticos, etc.— que de ninguna manera deberían estar sometidos al mero arbitrio de intérpretes del derecho, porque implican un *expertise* especializado que excede sus alcances, investidura democrática suficiente y, además, conllevan consecuencias no previstas, pero sí muy profundas para toda la sociedad.

Lo que sucedió con la decisión de mayoría en el caso del juicio político al presidente Guillermo Lasso es sumamente grave. El país debió enfrentar un período de inestabilidad democrática inédita a raíz de una narrativa prefabricada, que únicamente debió superar un estándar de *“verosimilitud mínima”* eminentemente lingüística, que el tiempo y la justicia desvirtuaron. Tal como alegamos en su momento los defensores del presidente Lasso, en el marco del juicio político, los hechos por los que se le enjuiciaba eran evidentemente falsos -al punto de no haber ocurrido en su período de gobierno- y esto lo ratificó expresamente la decisión judicial que archivó el caso “FLOPEC”, tres años después.

A pesar de ello, nuestro máximo órgano de justicia constitucional avaló un abuso evidente, abrió las puertas al boicot político, cubierto con un manto de argumentación jurídica compleja que parece volver lo blanco, negro y lo negro, blanco, tal como hacían los sofistas de la Grecia Antigua.

Platón advirtió respecto de los peligros de la retórica mal empleada, diciendo que los sofistas *“con el poder de su palabra, hacen*

aparecer grandes las cosas pequeñas, y las pequeñas grandes, lo nuevo como antiguo, y lo antiguo como nuevo”².

En el caso del juicio político al presidente Lasso, la mayoría de la Corte efectuó un análisis eminentemente lingüístico sobre la “*mínima verosimilitud*” de las acusaciones planteadas por los proponentes de la interpelación, bajo el marco de la teoría de la argumentación jurídica, a través del cual se dio paso a un juicio político sustentado en hechos falsos, a saber:

- i. Se acusó al presidente Lasso de peculado por omisión, respecto de un contrato de fletamento petrolero suscrito por el gobierno anterior.
- ii. Se sostuvo que su cuñado intervenía en un audio comprometedor, en el que no interviene este sino otra persona.
- iii. Se acusó al presidente Lasso de concentrar facultades en el Directorio de EMCO EP, ignorando que dicha conformación había sido dictada por la Ley, a través de una reforma realizada en el año 2017.

En este texto, expondré estos yerros y las falencias lógicas de la decisión de dar paso al enjuiciamiento político al presidente Guillermo Lasso con base en hechos falsos, arropados por sofismas argumentales, además de diversas violaciones al debido proceso que profundizaron una crisis política e institucional de considerable afectación a nuestro sistema democrático.

Asimismo, en esta segunda edición, he insertado referencias y citas a la petición y resolución de archivo de la investigación penal que se abrió en medio del juicio político, emitida dos años después de la disolución del parlamento y luego de casi un año en que se imprimió la primera edición de este texto.

2 Fedro. Platón, Obras completas, edición de Patricio de Azcárate, tomo 2, Madrid 1871. 267a.

Esta decisión judicial ratificó la inocencia del presidente Lasso y otros funcionarios.

En tales documentos judiciales aparecen hechos que comprueban la falsedad de las acusaciones contra Guillermo Lasso y su equipo de trabajo, confirmando lo dicho en la primera edición de este libro, y que llevaron a la justicia a concluir -como no podía ser de otra manera- que no existió ningún delito.

“La Corte abrió las puertas al boicot político, cubierto con un manto de argumentación jurídica compleja que parece volver lo blanco, negro y lo negro, blanco”

Capítulo I

Contexto necesario: el boicot político y los constantes intentos de derrocar al gobierno de Guillermo Lasso

El 24 de mayo de 2021, tomó posesión como presidente de la República del Ecuador, Guillermo Lasso Mendoza. Su primer desafío, al frente del gobierno nacional, fue lograr la vacunación masiva contra el virus del covid-19 que provocó una crisis sanitaria, económica y social con más de 31 mil ecuatorianos fallecidos en relación con el virus³ y el decrecimiento económico del 9,2% del PIB, según el Banco Central del Ecuador. Era un país que intentaba salir de esa tormenta, a pesar de que las arcas fiscales estaban vacías. Los funcionarios del anterior gobierno estaban convencidos de que era “imposible” conseguir vacunas en tres meses, menos aún inmunizar, con dos dosis, a gran parte de la población en cien días, como había ofrecido Guillermo Lasso en su campaña presidencial. Muchos actores políticos y sociales pensaron igual, no sin razones de peso. Los países del mundo demandaban vacunas en un momento en que había una capacidad limitada para producirlas. La realidad era compleja para Ecuador: oferta escasa de un producto vital, demanda abundante para obtenerlo y ausencia de dinero para comprarlo. Sin embargo, el gobierno del presidente Lasso tuvo éxito: vacunó a nueve millones de personas, con dos dosis, en cien días y lo logró porque el entonces novel mandatario se tomó la tarea muy en serio. Lideró y supervisó, personalmente, las acciones diplomáticas, el diseño del operativo logístico y las gestiones financieras que se requirieron para costear el programa. Hubo una interacción

3 El Universo, “COVID-19: otras 31.452 personas habrían fallecido en Ecuador en el 2021, según últimas cifras del Ministerio de Salud Pública”, 2023.

masiva y coordinada con el Consejo Nacional Electoral para ocupar los recintos de votación y convocar a los ciudadanos conforme al padrón electoral; las Fuerzas Armadas movilizaron las vacunas a nivel nacional y el sector privado fue parte del contingente estratégico. Algo inédito en la historia del Ecuador.

A partir de entonces, era sencillo prever que ese sería el ritmo y la eficacia con que Guillermo Lasso gobernaría. Por ello, lo que vino después fue la obstaculización a sus iniciativas legislativas, el acoso político y comunicacional, y el intento permanente de destituirlo que terminó con una decisión constitucional, histórica e inédita: la disolución del parlamento y la convocatoria anticipada a elecciones presidenciales y de asambleístas.

El presidente Lasso intentó hacer reformas estructurales y una muestra fue el proyecto de ley de amplia magnitud denominado “*Ley de Creación de Oportunidades*”, en el que además de una necesaria reforma tributaria, propuso una reforma laboral y un relevante abanico de modernizaciones regulatorias, la legislación de zonas francas y de asociaciones público-privadas, entre otras. Sin embargo, la oposición ciega de la Asamblea Nacional las rechazó de plano, sin debatirlas, aduciendo que no existía “*unidad de materia*”. Algunas de esas propuestas -como la reforma del sector eléctrico- fueron aprobadas con textos idénticos en la siguiente administración.

Debido al silencio de la Asamblea, el Ejecutivo consiguió aprobar la Ley de Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la pandemia, que incluyó la difícil pero indispensable reforma tributaria, además de las reformas para modernizar la legislación nacional en materias como hidrocarburos, telecomunicaciones, energía, contratos de inversión, buenas prácticas regulatorias, normativa de comercio exterior, entre otras. Estos cambios estuvieron contenidos en más de 25 capítulos reformativos que pasaron prácticamente desapercibidos por la opinión pública.

El siguiente proyecto que se aprobó en la Asamblea fue la ley de Transformación Digital y Fomento de las Inversiones en el Sector Audiovisual, una propuesta específica que favorecía a un sector y que fue parte de una ley mayor sobre inversiones que incluía la normativa de asociaciones público-privadas y zonas francas, esta

última, como era de esperarse en la lógica de esa Asamblea, fue rechazada. Todas las iniciativas de transformación económica, necesarias para que el Ecuador lograra crecimiento y desarrollo fueron negadas por una mayoría legislativa que se había propuesto boicotear la administración de Guillermo Lasso. La única línea que tuvo respaldo consciente fue la propuesta en materia de seguridad y reformas penales que fueron planteadas al inicio del gobierno, tras cruentos amotinamientos en el sistema carcelario, derivados de enfrentamientos entre bandas de delincuencia organizada que pugnaban por controlar las rutas del narcotráfico y que, al parecer, se recrudecieron a raíz del crecimiento de las incautaciones de droga por parte del Gobierno y su negativa a transar con grupos criminales. Pero incluso en dicha materia, la Asamblea demoró más de un año la reforma constitucional que permitiría a las Fuerzas Armadas colaborar en la seguridad interna, que fue aprobada finalmente junto con la Consulta Popular promovida por el siguiente gobierno en abril de 2024.

A través del uso creativo del veto presidencial, el Gobierno del presidente Lasso logró sustituir la infame Ley de Comunicación por las disposiciones de su proyecto de Ley de Libertad de Expresión, alejando de una vez por todas el fantasma de la censura y persecución a la prensa que aquejaba al país desde 2013, aún, a pesar de la presión de los medios por optar por un veto total que solamente hubiese *“pateado el problema”* hacia adelante y mantenido el *status-quo*. Ese veto mixto permitió blindar la libertad de expresión, como se verificó dos años más tarde, cuando algunos legisladores de la Revolución Ciudadana pretendieron resucitar la legislación de censura, sin éxito, precisamente, por el blindaje constitucional que otorgó al tema el veto mixto.

En el ejercicio de sus facultades reglamentarias y de colegislador mediante la objeción presidencial, el presidente logró incorporar documentos jurídicos trascendentales como la Ley de Economía Circular; el retorno del Ecuador a los sistemas de arbitraje internacional; fortaleció el arbitraje doméstico; eliminó regulaciones absurdas en materia de educación superior; liberalizó el mercado de los seguros del Estado; impulsó la generación de energías limpias por parte del

sector privado; aprobó el reglamento para la Ley sobre uso legítimo de la fuerza, entre otras reformas.

El gobierno del presidente Lasso golpeó a las mafias en sus bolsillos al incautar más de 579 toneladas de droga, atacando sus estructuras de lavado, la minería ilegal e impulsando reformas constitucionales que permitirían la extradición de los delincuentes. Al verse menguada en sus recursos, la criminalidad mutó hacia otros delitos que les permitiera recuperar *“flujo de caja”*, como la extorsión y el secuestro, mientras pugnaba por las rutas de comercio ilícito, en un contexto internacional de transformación de los mercados de cocaína por el auge de las nuevas drogas sintéticas.

**“Contra todo pronóstico,
Guillermo Lasso vacunó
a nueve millones de
personas en cien días;
por eso, no tardaron
en intentar desmontar
su gobierno, pero no
su convicción”**

En la actualidad, la opinión pública está familiarizada con los nombres y territorios de operación de los grupos de delincuencia organizada y su penetración en el sistema carcelario. Sin embargo, en 2021, cuando empezaron los amotinamientos y enfrentamientos, pocos conocían sobre los “*Lobos*”, “*Tiguerones*”, “*Choneros*”, “*Águilas*” o “*Fatales*”, tanto, que se rechazaba la intervención firme del Estado en las prisiones bajo la retórica de derechos humanos con la cual se negaba la realidad. La limitada comprensión sobre la situación de inseguridad limitó el ingreso de las Fuerzas Armadas hasta el “*primer filtro*” de los centros penitenciarios, que en el caso de la Penitenciaría del Litoral, por citar un ejemplo, implicaba una distancia de varios kilómetros a los pabellones. Haber persistido en dicha lucha tuvo un costo político para el presidente, quien mantuvo firme su postura, prefiriendo “*que se desgaste el gobierno a que se desgaste el país*”, como me dijo alguna vez.

Hoy, quienes se opusieron a la legislación de uso de la fuerza o a la intervención de las Fuerzas Armadas en la seguridad interna, difícilmente mantienen la misma posición y no reconocen que las reformas planteadas por Guillermo Lasso han permitido al nuevo gobierno tener herramientas para enfrentar la crisis de seguridad. Pocos reconocen que fue en la administración del presidente Lasso donde se recuperó la capacidad numérica, táctica y operativa de las fuerzas del orden que han permitido exitosas intervenciones en materia de seguridad, aun cuando esto implicó renunciar al éxito obtenido en la disminución del déficit fiscal, pues implicaba incrementar sustancialmente el gasto corriente para la incorporación de más policías, más guías penitenciarios y la compra de equipos y armamento para las fuerzas del orden.

Durante los dos años y medio de Gobierno, Guillermo Lasso transitó por un camino empedrado y siempre cuesta arriba. Apenas culminada la exitosa campaña de vacunación y a partir del cuarto mes de gobierno, el presidente fue víctima de constante acoso político y comunicacional, por diversos frentes y en distintas formas, con el fin de que terminara su mandato abruptamente.

Primero, enfrentó un intento de inhabilitación por supuestamente poseer recursos en paraísos fiscales. La acusación fue

desvirtuada por dos exámenes especiales, al patrimonio y declaración del presidente Lasso, realizados por la Contraloría General del Estado, concluyendo que no existía patrimonio en ninguna jurisdicción considerada por el Ecuador como paraíso fiscal. Si bien el presidente tuvo inversiones en Panamá, se deshizo de ellas apenas aprobada la reforma que obligaba a ello, en el año 2017, -reforma, además, dirigida en su contra para inhabilitarlo políticamente-.

Luego, soportó cuatro pedidos de referendo para la revocatoria de su mandato, con los más variopintos argumentos sobre un supuesto *“incumplimiento”* de su plan de gobierno. Las solicitudes de revocatoria de mandato fueron archivadas por el Consejo Nacional Electoral, tras la presentación de extensas evidencias por parte de cada cartera de Estado acerca de la ejecución de sus planes de trabajo y el desarrollo de obras, pues, como es lógico, mal podía exigirse culminar en un año, un plan diseñado para ejecutarse durante cuatro años de gobierno.

En el mes de junio de 2022, apenas concluido su primer año de gobierno, la Asamblea Nacional trató nuevamente de destituirlo mediante el mecanismo de *“muerte cruzada”*, previsto en el artículo 130 de la Constitución, por presunta *“grave conmoción interna”*, generada por las revueltas que impulsaba una facción extremista del movimiento indígena relacionada con varios partidos políticos en el legislativo. El autor de este texto realizó la defensa del presidente ante el Pleno de la Asamblea Nacional; no cabía que el primer mandatario asistiera a semejante teatro. Fracasaron por segunda vez.

Adicionalmente, los miembros del gabinete y del equipo cercano al presidente fueron víctimas de constantes ataques mediáticos articulados con procedimientos de fiscalización y requerimientos de información desde la Asamblea Nacional. Hoy, el Ecuador conoce que esta confabulación política-comunicacional tuvo relación y financiamiento de economías delictivas, que se explica porque el gobierno les era incómodo o porque requerían levantar cortinas de humo mediáticas para ocultar actividades ilegales. Por ejemplo, en el caso *“Metástasis”* se conoció que grupos corruptos pagaron 50.000 dólares por obtener un audio que desprestigiara a Aparicio Caicedo, consejero de gobierno.

El gobierno no previó que estos intereses confluirían en un diverso frente común que vio en Guillermo Lasso un poderoso adversario.

Quizá no se previó, por ejemplo, que haber renegociado las condiciones de la deuda con China afectaba millonarios intereses.

Quizá no se previó que al liberarse ingentes cantidades de barriles de petróleo para ventas *spot*, antes atadas a contratos de preventa petrolera de largo plazo, se afectaban los intereses de quienes lucraron por años de este negocio, y terminaron perseguidos por la justicia estadounidense y europea.

Quizá no se previó que liberalizar los seguros del Estado molestaría los intereses de quienes habían montado una industria con sus reaseguros.

Quizá no se previó que proponer la enmienda constitucional sobre la extradición llevaría a las economías criminales a financiar la campaña por el “no”, como se conoció en el caso “Metástasis”.

Quizá no se previó que impulsar la recuperación de los fondos distraídos del Instituto de Seguridad Social de la Policía (ISSPOL), por medio de ilegítimas transacciones bursátiles, afectaría a quienes se beneficiaron de ellas y que a la postre también fueron perseguidos por la justicia.

Quizá no se previó que intentar reformar el sistema de adquisición de medicamentos para el sistema de salud afectaría los márgenes de ganancia de quienes lucraban con sobrepuestos, al punto de boicotear el nuevo sistema de aprovisionamiento directo a las farmacias.

Estas acciones -que ahorraron millones de dólares a los ecuatorianos- se hicieron porque eran correctas y necesarias, sin pensar en qué intereses estaban detrás.

En este contexto se produce el intento final de terminar anticipadamente con el período presidencial para el que Guillermo Lasso fue electo. Arrancó el 9 de enero de 2023 con una serie novelada de publicaciones en un medio digital sobre presuntos actos de corrupción en varias empresas públicas.

Estos reportajes se centraron en la figura de Hernán Luque Lecaro, presidente del Directorio de la Empresa Coordinadora de Empresas Públicas (EMCO) y su relación con Rubén Cherres

Faggioni, supuesto operador de esquemas de corrupción en contratos de diversas empresas públicas y, a su vez, la amistad de Cherres con Danilo Carrera, cuñado del presidente de la República.

Los reportajes presentaron varias piezas de audio, de fuente desconocida, en los que se advierte que Luque habría presionado al entonces gerente de la Corporación Nacional de Electricidad (CNEL EP) para colocar a determinados ciudadanos en puestos de empresas públicas. En un audio, que se supone es una conversación entre Luque y Cherres, se hace referencia a un pedido de 150.000 dólares mensuales a un tercero, cuya identidad no se revela, pero, según la nota de un medio digital sensacionalista, daría cuenta de posibles hechos de corrupción relacionados con FLOPEC EP. Como veremos más adelante, la Fiscalía investigó el caso por más de dos años, concluyendo que no existía ningún delito.

“Enfrentado a mafias, desinformación y una oposición decidida a tumbarlo desde el primer año, Guillermo Lasso eligió gobernar con firmeza, sabiendo que defender al país podía costarle el poder”

A este entramado se le bautizó públicamente como “*Gran Padrino*”, aludiendo a una supuesta participación -no probada- de Danilo Carrera.

Curiosamente, los propios audios aclaran que cualquier intento de aprovechamiento indebido de recursos públicos fue impedido por la propia estructura de la administración. Se escucha la queja de que la presencia en los directorios de la Secretaría Nacional de Planificación -concretamente del secretario de planificación, Jairón Merchán Haz- y de varios ministros, impedía contar con los votos necesarios para aprobar asuntos dudosos.

Sin embargo, la aparición de estas notas de prensa alrededor de este material de extraño origen fue la oportunidad para que esa mayoría inescrupulosa de la Asamblea Nacional impulsara el tercer intento de destitución. Es así como el 18 de enero de 2023, el pleno de la Asamblea Nacional, mediante Resolución RL-2021-2023-133, dispuso que en un plazo no mayor a treinta días se elabora un informe respecto del denominado caso mediático “*Gran Padrino*”. Lo hizo, basándose en el art. 77 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa que -a criterio de los proponentes- permitía crear una comisión especializada multipartidista, para evitar que la Comisión de Fiscalización y Control Político llevara adelante la investigación. Años después se conocería que en esta comisión habrían participado unos “*escritores fantasmas*” con intereses en el transporte de crudo -vinculados con antiguos operadores públicos del sector ahora procesados en Estados Unidos- disfrazados de asesores.

Esta Comisión produjo un texto denominado “*Informe Gran Padrino*” que concluye recomendando:

- i. Enjuiciar políticamente al presidente de la República por adecuar su conducta a “delitos contra la seguridad del Estado”.
- ii. Enjuiciar políticamente al presidente de la República por “delitos contra la administración pública, en concreto las infracciones penales de cohecho, concusión y peculado, por la infracción de deberes positivos especiales a su cargo”, incurriendo en “traición a la patria”.

Para llegar a estas recomendaciones, la Comisión Multipartidista partió de ocho afirmaciones que resumimos a continuación:

- i. Que el presidente habría conocido acerca del cometimiento de delitos por medio de un informe suscrito por el exsecretario de Política Pública Anticorrupción, Luis Verdesoto, y que omitió denunciarlos.
- ii. Que el presidente alteró la conformación de los directorios de las empresas públicas, mediante el Decreto Nro. 163, arrogándose funciones del legislativo.
- iii. Que las revelaciones de los medios digitales sobre presuntas actividades ilícitas, en las empresas públicas, involucraban a su cuñado Danilo Carrera y a Rubén Cherres, vinculándolos con la denominada “mafia albanesa”, y que el presidente omitió su deber de denunciar, considerando que existía “contubernio” para impedir las investigaciones.
- iv. Que según un mensaje atribuido a Leonardo Cortázar, la campaña presidencial del primer mandatario habría recibido aportes ilícitos.
- v. Que esto violaba la “posición de garante” que debía mantener el primer mandatario quien -a su juicio- había cometido “traición a la patria”.

Luego, sobre la base de este absurdo informe, pero retirando algunos contenidos que fueron criticados ampliamente por académicos y periodistas, como la irrisoria acusación de traición a la patria, el 16 de marzo de 2023 se presentó una petición de enjuiciamiento político al presidente de la República, con el respaldo de 58 legisladores.

Esta petición se planteó por: i) supuesto cometimiento de concusión (art. 281 COIP) respecto de hechos imputados a Hernán Luque; ii) supuesto cometimiento de concusión (art. 281) COIP), por hechos imputables a exgerentes de Petroecuador; y, iii) supuesto cometimiento de peculado (art. 278 COIP) por hechos relacionados con FLOPEC y la contratación de fletes de transporte petrolero con

Amazonas Tanker, curiosamente suscrito en 2018 por parte del gobierno anterior.

El proceso de enjuiciamiento político fue accidentado, sin un mínimo respeto de las normas jurídicas y procesales. No obstante, la defensa del presidente Guillermo Lasso liderada por Édgar Neira Orellana fue contundente en la demostración de lo forjado y absurdo que resultaban los argumentos del juicio político. A la opinión pública le quedó muy claro que la acusación respondía a intereses desestabilizadores y no a una seria pretensión de conocer la verdad.

El análisis de estos yerros y circunstancias permiten afirmar al autor que el presidente Guillermo Lasso fue acusado falazmente por una narrativa prefabricada políticamente, acusándole de *“peculado por omisión”* en un contrato firmado en el gobierno anterior, en 2018, renovado en ese mismo gobierno en 2020, cuyas irregularidades observadas por la Contraloría General del Estado se corrigieron entre 2021 y 2022 por la administración de Guillermo Lasso. Además, generando utilidades de más de 180 millones en una empresa que venía registrando pérdidas en los gobiernos pasados. Como se conocería después, el haber revertido los ajustes hechos por el Gobierno del presidente Lasso, en FLOPEC, a raíz del infundado juicio político, llevó a que la empresa vuelva a tener pérdidas millonarias en los años posteriores.

El 16 de mayo de 2023, el presidente Lasso acudió al pleno de la Asamblea Nacional a ejercer su derecho a la defensa. Para entonces, ya se conocía que en esta tercera ocasión tampoco tendrían los 92 votos para cesarlo del cargo. No obstante, la crisis política iba a continuar y de por medio estaba el intento de juicio político a la fiscal general, Diana Salazar, quien había procesado y logrado sentencias para la cúpula de uno de los partidos políticos por evidentes hechos de corrupción. En este contexto, el presidente decidió sacrificar la continuidad de su gobierno para proteger la institucionalidad democrática.

Al respecto, creo conveniente contar una anécdota personal. Si bien yo ya no formaba parte del Gobierno, lo considero mi amigo y estuve siempre cercano a él durante el juicio político, dando mi opinión legal. La noche anterior a la disolución del Parlamento, hablé con el presidente, su ministro de gobierno Henry Cucalón, y el asesor

de éste, Gonzalo Muñoz. Mi criterio -errado, lo reconozco- fue que, si existían los votos para ganar el juicio político, no debía disolverse el Parlamento, y que quizá debía disolverlo luego de ganar el juicio. Habíamos pasado ya con éxito varios intentos de golpe de estado en los que estuvimos a punto de disolver la Asamblea, entre ellos el paro de 2022, donde yo llevaba conmigo el decreto de “muerte cruzada” listo para firmarse las 24 horas del día. Debatimos el tema, pero no logramos cambiar la opinión del presidente, quien nos despachó indicando que pensaría sobre nuestros argumentos. A la madrugada siguiente, recibí una llamada del presidente en la que me comentó que disolvería la Asamblea alrededor de las 07:00. Su argumento fue que, si no lo hacía, la mayoría parlamentaria y la mayoría del Consejo de Participación Ciudadana -encabezada por el hoy destituido, Eduardo Franco- se tomarían todas las instituciones de control en pocos meses, destituyendo a la fiscal general, al contralor general del Estado, a los superintendentes y hasta a la Corte Constitucional. En ese momento dudé de semejantes alcances, pero el tiempo le dio la razón al presidente Lasso. Dos años después, en el caso “Ligados”, se comprobó que ese fue siempre su plan.

El presidente Lasso, entonces incomprometido, sacrificó su período presidencial por la institucionalidad del país, pues quien debió poner freno a las pretensiones antidemocráticas no lo hizo. Si la Corte Constitucional hubiese realizado un análisis estricto del pedido de juicio político, la gran inestabilidad que soportó el Ecuador se habría evitado.

Estos hechos obligan a una seria deliberación sobre el rol político de la Corte Constitucional y llama a la reflexión sobre la prudencia y autolimitación con la que deben actuar los máximos jueces, a fin de no convertirse en un tribunal de activismo político o ideológico. No quiero decir que los jueces hayan actuado con intencionalidad política o como parte de la confabulación desestabilizadora que llevó a la disolución de la Asamblea Nacional, sino que precisamente la falta de prudencia política y autolimitación jurídica cohonestó falacias y hechos falsos que impulsaron una desestabilización institucional.

Esta necesidad de prudencia y autocontención se verifica también en otras decisiones como la suspensión de las licencias

ambientales -que por tratar un asunto minero, afectaron a todas las industrias del país- o la decisión de dar paso a la consulta popular para dejar bajo el “*subsuelo*” el petróleo del Yasuní ITT, cuando la extracción se realiza desde hace varios años y que técnicamente no se ubica en el subsuelo, que sin duda afectan la sostenibilidad de las finanzas públicas y que tienen un nivel de detalle que difícilmente alcanza a discutirse en el foro de un legislador negativo, que en ocasiones se convierte en legislador positivo.

Con este enfoque, en este texto abordaré y desvirtuaré las acusaciones vertidas contra el presidente Lasso, partiendo de los yerrores de hecho y de derecho que afectaron tanto los procedimientos en sede legislativa como las decisiones de la Corte Constitucional sobre el caso. La primera edición de este texto se publicó antes de que concluya el proceso investigativo por parte de la Fiscalía, pero esta última llegó a las mismas conclusiones: en el caso FLOPEC, que motivó el juicio político, no hubo ningún delito, menos aún, imputable al presidente, por lo que la Corte Nacional de Justicia archivó el caso el 16 de mayo de 2025.

Previo a ello, es primordial entender el marco jurídico, convencional y constitucional aplicable a los juicios políticos promovidos contra presidentes electos democrática y constitucionalmente, entendiendo que el elegir y ser elegidos es un derecho político y de participación que no solamente implica posesionarse en el cargo sino también desempeñarlo y concluir el período para el que fue electo, derecho que también tiene íntima relación con los derechos de los ciudadanos que optan por una opción determinada dentro de un sistema democrático, en el marco del principio de legalidad.

Sin duda, el presidente Lasso sacrificó su gobierno para impedir la toma de las entidades de control, mostrando su desprendimiento del poder por el bienestar ulterior del país, desprendimiento que será oportunamente apreciado por la historia, y que ha sido ratificado por la justicia ecuatoriana.

Como dice la decisión de la Corte Nacional de Justicia: **todas y cada una** de las acciones de Guillermo Lasso Mendoza fueron apegadas a la Constitución y la ley.

Capítulo II

El marco jurídico aplicable al juicio político en la Constitución de 2008 y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

Las pugnas entre Ejecutivo y Legislativo no son nuevas en la democracia ecuatoriana y, generalmente, se reflejan tanto en la falta de aprobación de los proyectos de ley impulsados por el Ejecutivo como en las interpelaciones a sus ministros. A modo de ejemplo, en el gobierno de León Febres-Cordero, un 67 por ciento de los proyectos de ley del gobierno no fueron tramitados o aprobados, cosa similar ocurrió en las administraciones de Rodrigo Borja (59 por ciento no aprobados) y de Durán Ballén (40 por ciento no aprobados)⁴.

Sin embargo, históricamente son menos las ocasiones en que el conflicto político escala hacia intentos de cesación del primer mandatario. Desde el retorno a la democracia, en 1979, no se había presentado un juicio político contra un presidente. En 1997, sin embargo, el Congreso destituyó a Abdalá Bucaram por *“incapacidad mental”*. En tiempos remotos, el único presidente que fue destituido por un juicio político fue Juan de Dios Martínez, en 1933. En el caso de los vicepresidentes, la historia reciente registra el juicio político a Alberto Dahik, vicepresidente de Sixto Durán Ballén, y el juicio político a Jorge Glas, vicepresidente de Rafael Correa y Lenin Moreno.

A nivel regional, en cambio, se han presentado varios casos de destitución de mandatarios por parte del legislativo. En Venezuela, Carlos Andrés Pérez fue destituido en 1993; en Honduras, Manuel Zelaya fue destituido por el poder judicial, en 2009. En Paraguay, se registra la destitución de Fernando Lugo, en 2012. En Brasil, la

4 Sánchez Praga, José. La pugna de poderes. Análisis crítico del sistema político ecuatoriano. Abya Yala, 1998, pág. 70.

destitución de Dilma Rousseff, en 2016; y, en Perú, la destitución de Pedro Castillo en 2022.

Esta creciente tendencia ha llevado a las instituciones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos a pronunciarse respecto de las implicaciones que los procedimientos de control político conllevan respecto de los derechos humanos reconocidos en la Convención Americana.

Conforme ha indicado la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), en el caso del *Tribunal Constitucional vs. Perú*, relacionado con el juicio político y destitución de los magistrados del Tribunal Constitucional Manuel Aguirre Roca, Guillermo Rey Terry y Delia Revoredo Marsano, la finalidad del juicio político es “*someter a los altos funcionarios a un examen y decisión sobre sus actuaciones por parte de la representación popular*”⁵.

Asimismo, en el caso *Camba Campos y otros (Tribunal Constitucional) vs. Ecuador*, relativo al cese arbitrario de ocho vocales del Tribunal Constitucional, que incluyó dos juicios políticos contra algunos vocales, en el que las víctimas no contaron con garantías mínimas de debido proceso, la Corte Interamericana indicó que el artículo 23.1 c), de la Convención Americana, no establece el derecho a acceder a un cargo público, sino a hacerlo en “*condiciones generales de igualdad*”, lo que se cumple también cuando “*los criterios y procedimientos para el nombramiento, ascenso, suspensión y destitución sean razonables y objetivos*” y que “*las personas no sean objeto de discriminación*” en el ejercicio de este derecho⁶.

En dicho caso, la Corte Interamericana se refirió expresamente a la existencia de una voluntad velada del legislativo por controlar dicho tribunal, utilizando el juicio político como un *mecanismo encubierto* para ello.

5 Corte IDH. Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C N°. 71, párr. 63.

6 Corte IDH. Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos Y Otros) Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C N°. 268, párr. 194.

En este contexto, vale recalcar que en nuestro orden jurídico la responsabilidad política de un primer mandatario puede ventilarse por medio de tres mecanismos: a) la destitución (art. 130 de la Constitución), b) la revocatoria de mandato (art. 105 y 106 de la Constitución) y c) por medio de juicio político (art. 129 de la Constitución).

La revocatoria de mandato es un mecanismo directo, en el que el mandante -el pueblo- interviene por sí mismo, mientras que la destitución y el juicio político son mecanismos indirectos, a cargo de la Asamblea Nacional -como mandatarios-. El presidente Lasso enfrentó cuatro intentos de revocatoria, aunque ninguno tuvo éxito, evidencian el constante acoso a la estabilidad de su mandato.

La destitución, en cambio, corresponde a la coloquialmente llamada “muerte cruzada” desde la Asamblea Nacional, en la que el legislativo puede cesar al Ejecutivo con el voto de dos terceras partes del pleno. El presidente Lasso superó esta prueba durante el paro de 2022, cuando la Asamblea Nacional no alcanzó los votos necesarios para destituirlo.

El mecanismo de juicio político, por su parte, ha estado presente en el constitucionalismo ecuatoriano desde la Constitución de 1830. Sin embargo, conforme indica Albán Gómez, fue utilizado por los políticos para *“tratar de levantar su imagen utilizando este mecanismo de forma casi despiadada y actuando en general contra las figuras políticamente más destacadas de los respectivos gobiernos”*⁷, por lo que a partir de la codificación de la Constitución de 1998, se incluyó un requisito numérico para iniciar la acusación constitucional que, en la carta política de 2008, es de al menos un tercio de los legisladores (46 de acuerdo a la conformación legislativa en 2023, 51 en 2025).

Asimismo, desde la Constitución de 1998 existe consenso en que si bien los ministros son colaboradores directos e inmediatos del presidente, éstos responden personalmente por sus actos como

7 Albán Gómez, Ernesto. Un tema crítico: relaciones entre Ejecutivo y Congreso. Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador, Fundación Konrad Adenauer Stiftung, 1997, p.20.

sujetos de juicio político, por la gravedad que implicaría derivar toda responsabilidad de los ministros hacia el presidente. Esto constó en el artículo 176, inciso 1, de la Codificación de la Constitución de 1998 y se recogió en el artículo 151 de la Constitución de 2008.

En cuanto a las causales, el art. 129 de la actual Constitución establece tres:

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

“El juicio político, concebido como un mecanismo excepcional de control, ha sido en la práctica utilizado como herramienta de desgaste contra presidentes, muchas veces sin garantías ni criterios objetivos”

Además, la Constitución requiere, en el caso del presidente o vicepresidente, el dictamen de admisibilidad de la Corte Constitucional, conforme el art. 148 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

La formulación de las causales en la Constitución de 2008 es más estricta y cerrada que sus antecesoras, por ejemplo, hasta 1997, existía la posibilidad de enjuiciamiento político por traición a la patria, cohecho o *“cualquier otra infracción que afectare gravemente al honor nacional”* (art. 82, literal g, inciso 3, Cuarta Codificación de la Constitución de 1979).

Si bien la norma constitucional es clara al indicar que no se requiere prejudicialidad penal, sí se requiere que las causales sean subsumibles en las infracciones previstas en el art. 129 de la Constitución, exigiendo un análisis de tipicidad (*“si por la tipificación jurídica que se hace (...) cabe en el tipo de infracciones previstas en el artículo 129 de la Constitución”*).

Por ello, el examen que realiza la Corte Constitucional -si bien no determina culpabilidad ni existencia de la infracción- sí debe contener un análisis de fondo -y no únicamente de forma- respecto de la singularización de la infracción imputada y si ella se adecúa, en su tipicidad, a las infracciones previstas en el art. 129 de la Constitución.

Conforme indica Salgado, respecto del texto de la Constitución de 1998, la razón para limitar la responsabilidad política del presidente tiene su origen en que su autoridad proviene del sufragio popular y en que es la cabeza del Ejecutivo, cosa que no ocurre en los sistemas parlamentarios⁸, por lo que el juicio político no es un mecanismo de *“pérdida de confianza”* del parlamento como ocurre en otros sistemas.

En esta línea de pensamiento, vale recordar que, el 13 de octubre de 2017, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

8 Salgado Pesántez, Hernán. Teoría y Práctica del Control Político. En “Temas de Derecho Constitucional”. Academia Ecuatoriana de Derecho Constitucional. Ediciones Legales, Quito. 2003. P. 261-262.

(CIDH) remitió a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) su Solicitud de Opinión Consultiva relativa a “*Democracia y Derechos Humanos en contextos de juicios políticos*”⁹, en el que expresó su criterio respecto al balance entre los derechos en colisión ante juicios políticos de conformidad con el art. 64.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

En este documento, tras realizar un análisis comparado de los distintos esquemas de enjuiciamiento político en la región, analiza la relación entre el sistema democrático y la plena vigencia de los derechos humanos reconocidos en la Convención Americana, citando la jurisprudencia de la Corte IDH respecto del rol de los derechos políticos en la democracia representativa como pilar del Sistema Interamericano de Derechos Humanos¹⁰, y que su ejercicio es un fin en sí mismo¹¹.

El ejercicio de los derechos políticos, por ejemplo, de un presidente electo, incluye el derecho a terminar su mandato y, como bien resalta la CIDH, debe evitarse que los juicios políticos “*sea [n] utilizado [s] como una forma de **golpe de Estado encubierto**, o bien que en uso de la discrecionalidad política los parlamentos impidan la aplicación del régimen disciplinario a presidentes/as democrática y constitucionalmente electos por la comisión de faltas o delitos graves, con base en decisiones de carácter político*”¹².

A raíz de esto, la CIDH ha reflexionado largamente sobre las garantías específicas del debido proceso que le son aplicables a los

9 https://www.corteidh.or.cr/sitios/observaciones/sor_comi/0_cidh.pdf

10 Corte IDH, Caso Castañeda Gutman Vs. México, Sentencia de 6 de agosto de 2008, Serie C No. 184, párr. 140.

11 Corte IDH, Caso Castañeda Gutman Vs. México, Sentencia de 6 de agosto de 2008, Serie C No. 184, párr. 143.

12 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Solicitud de Opinión Consultiva relativa a las implicaciones de las garantías del debido proceso y del principio de legalidad en el contexto de juicios políticos contra presidentes/as democrática y constitucionalmente electos. P. 33-34 Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/sitios/observaciones/sor_comi/0_cidh.pdf

juicios políticos de los primeros mandatarios, conforme el art. 8 de la Convención Americana de DD.HH., que resumo a continuación:

- a. Es un criterio consolidado en la jurisprudencia interamericana que las garantías procesales reconocidas en los arts. 8 de la Convención Americana y 18 de la Declaración Americana aplican no solamente a procesos penales, sino a otro tipo de procesos en los cuales se determinen derechos, incluyendo procesos sancionatorios no penales¹³.
- b. Estas garantías son aplicables en el contexto de juicios políticos, citando el caso del Tribunal Constitucional vs. Perú, en el que indicó respecto de estos procedimientos que *“toda persona sujeta a juicio de cualquier naturaleza deberá contar con la garantía de que dicho órgano sea competente, independiente e imparcial y actúe en los términos del procedimiento legalmente previsto para el conocimiento y la resolución del caso que se le somete”*¹⁴.
- c. Que en el contexto de los juicios políticos, el rol del legislativo *“no puede constituir un control político de la actividad judicial, basado en criterios de discrecionalidad o conveniencia política, sino que debe consistir en un control jurídico, en cumplimiento irrestricto de los principios de legalidad y las garantías del debido proceso”*¹⁵.
- d. Con base en estas premisas, la CIDH estima que en los juicios políticos contra presidentes democráticamente electos deben aplicar las garantías del debido proceso, en particular: i) el

13 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Solicitud de Opinión Consultiva relativa a las implicaciones de las garantías del debido proceso y del principio de legalidad en el contexto de juicios políticos contra presidentes/as democrática y constitucionalmente electos. P. 18 párr. 88. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/sitios/observaciones/sor_comi/0_cidh.pdf

14 Corte IDH. Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párr. 77

15 CIDH, Informe No. 72/17, Caso 13.019. Fondo. Eduardo Rico. Argentina. 5 de julio de 2017, párr. 93; CIDH, Informe No.43/15, Caso 12.632. Fondo (Publicación). Adriana Beatriz Gallo, Ana María Careaga y Silvia Maluf de Christin, Argentina, 28 de julio de 2015, párr.135

derecho a contar con una autoridad competente, independiente e imparcial; ii) el derecho de defensa; iii) el derecho a recurrir las sanciones; iv) el derecho a contar con decisiones debidamente motivadas; y, v) el principio de presunción de inocencia.

- e. Particularmente, la CIDH llama la atención acerca de que “*si bien los parlamentos u organismos legislativos tienen naturaleza política, **cuando participan en los procesos de juicios políticos contra presidentes/as ya sea en la etapa de acusación o en la de juicio, puede entenderse que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales** en materia sancionatoria por lo que deberían estar revestidos de las salvaguardas mínimas mencionadas en este punto*”¹⁶.
- f. Es un derecho del investigado poder defenderse en condiciones de igualdad procesal¹⁷, contar con tiempo suficiente para preparar su defensa¹⁸, interrogar y contrainterrogar testigos¹⁹, entre otros.
- g. La CIDH recuerda que conforme la jurisprudencia interamericana se requiere que exista un vínculo entre la conducta imputada a la persona y la disposición sobre la cual se basa la

16 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Solicitud de Opinión Consultiva relativa a las implicaciones de las garantías del debido proceso y del principio de legalidad en el contexto de juicios políticos contra presidentes/as democrática y constitucionalmente electos. P. 22. Párr. 107 Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/sitios/observaciones/sor_comi/0_cidh.pdf

17 Corte IDH. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18. párr. 117

18 CIDH, Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas, OEA/ser.L/V/II.Doc.44, 5 de diciembre de 2013, párr. 221

19 CIDH, Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas, OEA/ser.L/V/II.Doc.44, 5 de diciembre de 2013, párr. 235.

decisión²⁰, y que la garantía de motivación en un juicio político adquiere vital relevancia, pues *“la ausencia de motivación podría favorecer el **uso indebido del juicio político, para encubrir un golpe parlamentario**”*²¹.

Con esto expuesto, la CIDH concluye lo siguiente:

*“162. La CIDH estima que **la eventual destitución de un presidente/a democrática y constitucionalmente electo, no debería quedar librada a la decisión política discrecional del Congreso o Parlamento** sino que requiere la verificación de la existencia de algunos de los delitos o infracciones contemplados en la Constitución, en cumplimiento de las garantías enunciadas hasta el momento. La CIDH estima que **el juicio político con base en causales que permiten la discrecionalidad política, podría implicar que la continuidad en el cargo presidencial de un presidente/a para el que fue elegido por el voto popular, para un periodo de duración predeterminada, llegaría a depender de que mantenga una mayoría parlamentaria favorable, o de que la oposición no logre aglutinar una mayoría calificada de votos en su contra para aprobar su destitución**”*²².

20 Corte IDH. Caso De la Cruz Flores Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de noviembre de 2004. Serie C No. 115, párr. 84

21 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Solicitud de Opinión Consultiva relativa a las implicaciones de las garantías del debido proceso y del principio de legalidad en el contexto de juicios políticos contra presidentes/as democrática y constitucionalmente electos. P. 26. Párr. 131. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/sitios/observaciones/sor_comi/0_cidh.pdf

22 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Solicitud de Opinión Consultiva relativa a las implicaciones de las garantías del debido proceso y del principio de legalidad en el contexto de juicios políticos contra presidentes/as democrática y constitucionalmente electos. P. 31. Párr. 162. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/sitios/observaciones/sor_comi/0_cidh.pdf

Por lo tanto, puede afirmarse que el escrutinio que debe realizarse en estos casos por parte de la Corte Constitucional y, de ser el caso, por los organismos del Sistema Interamericano, debe ser riguroso, no meramente formal, y que además la Asamblea Nacional debe observar las garantías del debido proceso, a fin de que los juicios políticos no se transformen en golpes de estado encubiertos.

El hecho de que un juicio sea político, no lo exime de ser jurídico, ni del respeto a estas garantías y derechos.

Con esto expuesto, mostraremos los vicios de forma y de fondo del dictamen favorable al juicio político contra Guillermo Lasso emitido por la mayoría de la Corte Constitucional, así como los errores de los que adolece el denominado *“Informe Gran Padrino”*.

“Un juicio político no puede ser una excusa para disfrazar un golpe parlamentario; incluso en contextos políticos, deben respetarse las garantías del debido proceso y la voluntad democrática”

Capítulo III

El dictamen favorable al juicio político con base en criterios laxos y hechos falsos

La acusación constitucional contra el presidente Guillermo Lasso tuvo como antecedente una Comisión Ad-hoc creada en la Asamblea Nacional, denominada “*Comisión Especializada Ocasional por la Verdad, Justicia y Lucha contra la Corrupción*”, para analizar el presunto caso de corrupción denominado “*Gran Padrino*”. La existencia de esta Comisión se justificó únicamente para eludir el trámite ante la Comisión de Fiscalización en la que la oposición no contaba con mayoría. A los yerros de esta Comisión Ad Hoc nos referiremos más adelante.

De esta Comisión especial nació la solicitud formal de enjuiciamiento político presentada por los asambleístas Viviana Veloz Ramírez, Pedro Zapata Rumipamba, Mireya Pazmiño Arregui y Rodrigo Fajardo Campoverde, que inicialmente equivocaron la base jurídica y procedimental de la petición -citando los artículos aplicables al enjuiciamiento de ministros y otras autoridades en lugar de aquellos aplicables al presidente- pero que recibieron una “*ayuda*” desde el Consejo Administrativo de la Legislatura que les permitió presentar un “*alcance*” para enmendar su error, sin que exista base legal para ello.

El trámite pasó del Legislativo a la Corte Constitucional, que debía emitir su dictamen previo, conforme la Constitución y la ley.

Ya en sede constitucional, por sorteo, le correspondió actuar como ponente a la jueza Teresa Nuques, quien emitió un borrador de dictamen que inadmitía la acusación precisamente por la existencia de vicios garrafales en su tramitación, sin embargo, no alcanzaron los votos suficientes para ser aprobado.

Aunque el texto no fue público, se conoce que incluso cuestionó la existencia material de ciertas piezas procesales -como por

ejemplo, la resolución de calificación del juicio del 20 de marzo de 2023 que la propia Asamblea Nacional certificó como inexistente- y anotó las violaciones al debido proceso que en su momento comentaremos.

Al no alcanzar los votos necesarios para aprobarse, el nuevo proyecto de dictamen fue elaborado por dos magistrados, el presidente de la Corte, Alí Lozada, y el magistrado Richard Ortiz.

A continuación, analizaremos como este dictamen fijó un estándar sumamente laxo y poco exigente, sumamente discrecional, que llevó al Ecuador a un escenario político de inestabilidad sin precedentes, que incluso puso en riesgo la estabilidad de la propia Corte Constitucional.

Al poco tiempo de emitido el dictamen de admisibilidad, se pudo observar que adoleció de errores sobre los hechos y, además, era criticable por su elevada discrecionalidad para casos futuros. Dos años después, la decisión de archivar la investigación penal que se inició por estos hechos ratificó que la Corte erró en los hechos.

Como se expuso en el apartado de contexto, el presidente Lasso afrontó varios intentos de derrocamiento o destitución, siendo el último de ellos el juicio político planteado por cuatro asambleístas, partiendo de la narrativa periodística “*Gran Padrino*”, que decía involucrar al cuñado del presidente Lasso en una trama de corrupción sobre las empresas públicas, particularmente, las del sector eléctrico, Petroecuador y la naviera FLOPEC.

Esta acusación giró sobre la figura de Hernán Luque Lecaro, delegado del presidente al directorio de EMCO EP, una especie de *holding* estatal que consolida la información y balances de las empresas públicas y que preside sus directorios por mandato del art. 7 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, reformado en 2017.

La petición se planteó por tres casos: el primero, por el supuesto cometimiento de concusión (art. 281 COIP), respecto de hechos imputados a Hernán Luque quien habría solicitado dinero a cambio de gestiones en las empresas públicas. El segundo, por un supuesto cometimiento de concusión (art. 281 COIP) por hechos imputables a exgerentes de Petroecuador. Y, el tercero, por el supuesto cometimiento de peculado (art. 278 COIP) por hechos relacionados

con FLOPEC y la contratación de fletes de transporte petrolero con Amazonas Tanker Pool suscrito en el gobierno de Lenín Moreno.

La Corte Constitucional inadmitió los cargos relativos a Petroecuador y a acusaciones de concusión imputadas a Luque, sin embargo, admitió a trámite únicamente el último caso por supuesto peculado en FLOPEC. La Corte mató así la narrativa de “Gran Padrino”, pero viabilizó el cargo más absurdo posible.

En este capítulo analizaremos el estándar establecido por la Corte y por qué el mismo resulta poco conveniente y sumamente discrecional, siendo una amenaza para la estabilidad de gobiernos democrática y constitucionalmente elegidos.

“La Corte Constitucional desechó los cargos más mediáticos, pero admitió el más insostenible, abriendo la puerta a un juicio político basado en errores procesales, discrecionalidad excesiva y una narrativa debilitada”

3.1 EL ESTÁNDAR DE ANÁLISIS SOBRE JUICIOS POLÍTICOS AL PRESIDENTE: “VEROSIMILITUD MÍNIMA”

El dictamen de admisibilidad 1-23-DJ, emitido por la Corte Constitucional del Ecuador, sobre la solicitud de juicio político al presidente de la República, Guillermo Lasso Mendoza, es un documento basado en la *teoría de la argumentación jurídica*²³, acorde a la formación de sus redactores en dicha materia.

Este dictamen modifica el estándar previamente existente respecto de la admisibilidad de acusaciones de enjuiciamiento político, delineando los parámetros que aplicarán a estos, actualmente y a futuro, apartándose expresamente del precedente empleado en el caso del exvicepresidente Jorge Glas y dejando de lado, por su naturaleza, el precedente relacionado a la destitución del exalcalde de Quito, Jorge Yunda.

La Corte caracteriza el proceso de juicio político dentro del esquema republicano, entendiéndolo como la máxima facultad de control político de la Asamblea Nacional (art. 129 CRE), en colisión con el principio de estabilidad del presidente, al ser electo en las urnas y no como ocurre en los sistemas parlamentarios puros, distinguiéndolo, además, del juicio político a los ministros de Estado (art. 131 CRE). Sobre esta base diferencia el juicio político de los procedimientos penales, administrativos o civiles.

A consecuencia de ello, expone que el enjuiciamiento político del presidente es *“un procedimiento agravado; con el objeto de evitar prácticas que erosionen la gobernabilidad del Estado y evitar las consecuencias nocivas que ocasiona una acefalía en la Función Ejecutiva”*²⁴. Este carácter agravado se manifiesta en el requerimiento de: i) una legitimidad política reforzada (1/3 de los asambleístas);

23 La teoría de la argumentación jurídica estudia las reglas de la inferencia, la lógica y las reglas de procedimiento lógico-jurídico en las ciencias sociales, entre sus principales exponentes modernos en materia constitucional se encuentran Robert Alexy y Manuel Atienza.

24 Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 001-17-DDJ-CC de 21 de diciembre de 2017, pág. 7.

ii) causales agravadas, solamente aquellas relacionadas a delitos enlistados en el art. 129 de la CRE; y, iii) control judicial previo de la Corte Constitucional, referente al cumplimiento de los dos requisitos precedentes.

En el dictamen sobre el enjuiciamiento político del exvicepresidente Jorge Glas se había reducido este control a una mera verificación de requisitos formales. Sobre la naturaleza de este control, la Corte da la razón a la defensa de Guillermo Lasso y *“se aparta en este dictamen de este criterio jurisprudencial citado porque aquel favorece el principio de control político y restringe desproporcionadamente el principio de estabilidad del presidente de la República, por cuanto devalúa el control jurisdiccional al punto de convertirlo en una suerte de control burocrático”*²⁵. Indica que lo contrario altera el equilibrio de funciones del Estado diseñado en la Constitución, dándole al control previo el carácter de *“garantía institucional”*²⁶ que requiere de un *“examen de procedimiento”* y, además, de un *“examen del contenido”* de la solicitud²⁷ que no puede extenderse a un pronunciamiento respecto de la responsabilidad y prueba de las infracciones, aclarando que por ello el juicio político no tendría una naturaleza *“cuasi-penal”*, conforme expuso la tesis de la defensa del presidente Lasso.

Sin embargo, la Corte obvia referirse a que este proceso tiene un carácter punitivo -según la jurisprudencia de la Corte IDH- y que, por ello, las garantías que aplican deben ser observadas con mayor rigurosidad. Con lo cual, la Corte vulneraría el estándar fijado por el SIDH al señalar que el debido proceso se aplica con ciertas flexibilizaciones -que no termina de delinear-.

En este punto, la Corte afirma que *“no es competencia suya valorar si tales y cuales indicios deberían (o podrían, con tal o cual probabilidad)*

25 Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 1-23-DJ/23 de 29 de marzo de 2023, pág. 8 y 9, párr. 26.

26 Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 1-23-DJ/23 de 29 de marzo de 2023, pág. 9, párr. 27.

27 Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 1-23-DJ/23 de 29 de marzo de 2023, pág. 9, párr. 28.

llevar a un tribunal a considerar la consumación de los hechos que configuran alguno de los delitos señalados en los apartados 1, 2 y 3 del artículo 129 de la Constitución”²⁸. Sin embargo, posteriormente sí realiza una valoración de probabilidad o verosimilitud de las inferencias lógicas de las acusaciones, para ello, afirma que le corresponde realizar un *“análisis conjunto respecto de los hechos planteados por los solicitantes”*²⁹.

Es aquí donde la Corte establece un estándar demasiado laxo y discrecional para la examinación de la acusación constitucional, indicando que este *“tiene como finalidad asegurar que la solicitud de inicio del juicio político no sea arbitraria o irrazonable”*³⁰.

Este estándar es excesivamente ligero, pues no requiere ya un análisis de razonabilidad o verosimilitud respecto la acusación, sino simplemente *“no ser irrazonable”* o *“arbitraria”*, criterios que como exponen los votos salvados, resultan abiertamente discrecionales, además de ser eminentemente narrativos: si el relato es mínimamente coherente, es admisible. Conforme expone el voto salvado del juez Herrería, esto distorsiona la naturaleza del examen convirtiéndolo en un examen de *“verosimilitud y no de tipificación jurídica”*³¹. Así, el estándar pasa a ser eminentemente lingüístico y retórico.

En otras palabras, una mentira bien narrada puede ser coherente, lo que sería suficiente para enjuiciar a un primer mandatario. Esto es claramente un estándar sofista.

De conformidad con el art. 148 de la LOGJCC, la Corte en su dictamen debía: i) verificar que la propuesta haya sido planteada de conformidad con la Constitución; y, ii) verificar que la solicitud singularice la infracción que se imputa y si por la tipificación jurídica caben las infracciones previstas en el art. 129 de la CRE. Todo lo

28 Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 1-23-DJ/23 de 29 de marzo de 2023, pág. 9, párr. 29

29 Ídem.

30 Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 1-23-DJ/23 de 29 de marzo de 2023, pág. 9, párr. 30.

31 Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 1-23-DJ/23 de 29 de marzo de 2023 voto salvado del juez Enrique Herrería, pág. 97, párr. 48

anterior, para determinar si es que, en efecto, procede o no, iniciar el juicio político.

La Corte Constitucional señala que, respecto del primer examen -verificar “*si la solicitud ha sido propuesta de conformidad con la Constitución*” debe observarse: i) el principio de legitimidad política, relativo a que la acusación cuente con el mínimo de respaldos establecido en la Constitución; ii) el derecho al debido proceso del presidente de la República; y, iii) la singularización de la infracción y su tipificación³².

A nuestro criterio, si la solicitud original contó con suficientes firmas de respaldo, el “*alcance*” por el que se corrigió la petición solo tuvo cuatro firmas, por lo cual, este criterio mínimo tampoco debía darse por cumplido. Al equivocarse los legisladores proponentes en la base legal y el procedimiento, evidentemente se habría vulnerado el derecho al debido proceso del presidente. Sin embargo, el dictamen de la Corte consideró estas violaciones como un asunto menor. Ahondaremos en esto más adelante.

Ahora bien, sobre el segundo examen, la Corte Constitucional señala que este se comprende, a su vez, de cuatro subcomponentes:

- i. La singularización del tipo penal;
- ii. La singularización de los hechos;
- iii. Que el razonamiento fáctico tenga *coherencia narrativa* y una *verosimilitud mínima*; y,
- iv. Que los hechos tengan conexión con el delito al que alude la acusación. [22]

La Corte señala que estas condiciones deben cumplirse simultáneamente, por lo cual, al verificarse el incumplimiento de una, se dejan de revisar las demás.

32 Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 1-23-DJ/23 de 29 de marzo de 2023, pág. 10, párrs. 31 al 32.

Este examen es el más complejo y, por ello, la Corte le dedica mayor discusión, aunque a mi juicio se aleja del texto de la ley que le exige revisar la “*tipificación jurídica*” del delito en que se funda.

En este punto la Corte rechaza la tesis de la acusación sobre que la singularización se limita a la mera enunciación de los tipos penales y los hechos que supuestamente se subsumen en ellos, requiriendo que éstos tengan “*coherencia narrativa*” y presenten “*una verosimilitud mínima, que no incluya hechos manifiestamente falsos, imposibles ni notoriamente infundados*”³³, de manera que tengan conexión con el delito al que alude la acusación. Estos criterios no están reglados en la Constitución.

El esquema de examen que construyó la Corte es relevante porque será el precedente que guíe a futuro toda tramitación de enjuiciamiento político. La Corte ha formado este examen en parte con elementos de la defensa presentada por el presidente Lasso: i) respecto de su obligación de verificar el debido proceso -algo que no constaba en el dictamen del caso emitido para el exvicepresidente Glas-; y, ii) respecto de su obligación de analizar la lógica de los hechos y la veracidad de los hechos -se dijo que estos no pueden ser manifiestamente falsos e ilógicos-. Sin embargo, la Corte ha desarrollado estos componentes dejando un altísimo nivel de discrecionalidad a los jueces constitucionales, y creando un amplio margen para la creatividad de los políticos desestabilizadores, pues el estándar es eminentemente retórico y su nivel de exigencia es bajo: “*no irrazonabilidad*” y “*verosimilitud mínima*”.

La Corte concluye que su examen debe:

“limitarse a escrutar si no es irrazonable sostener que existe una conexión entre los hechos aducidos por los solicitantes (examinados en su conjunto) y la implicación del presidente de la República en esos delitos. Esa conexión se da cuando una persona tiene motivos razonables para pensar que la acusación no es gratuita y, por

33 Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 1-23-DJ/23 de 29 de marzo de 2023, pág. 10, párr. 32.

tanto, que la actuación de la Asamblea Nacional no es arbitraria ni irrazonable”³⁴.

Nótese que el estándar requerido no es el de “razonabilidad”, ni “razonabilidad mínima”, basta que “no sea irrazonable”. Para la Corte, la “verosimilitud mínima” es “ausencia de irrazonabilidad”, no “razonabilidad”, ni siquiera mínima.

Dentro de este marco, el “corazón” del análisis se encuentra en el párrafo 68 del dictamen, que indica que, para determinar la razonabilidad mínima de la narrativa de la acusación, el examen de contenido a cargo de la Corte debe determinar:

“i) si se singulariza uno de los tipos penales previstos en el art. 129 de la Constitución, ii) si se singularizan los hechos dentro de una red de inferencias inductivas, iii) si esta red de inferencias tiene coherencia narrativa y presenta una verosimilitud mínima y, iv) si las conclusiones fácticas a las que arriba la mencionada red de inferencias caben en el delito al que alude la acusación, lo cual de ninguna modo incluye una valoración probatoria respecto a si tales hechos son verdaderos”³⁵.

Por ello, el análisis de la Corte Constitucional se enfoca en la coherencia lógica de los hechos narrados, dividiéndolos en hechos base, hechos inferidos y hechos conclusivos.

Como veremos a continuación, este análisis lógico padeció a su vez de saltos lógicos y se basó en hechos falsos, cuya falsedad se podía apreciar en el propio expediente, lo cual luego confirmó la justicia ordinaria.

34 Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 1-23-DJ/23 de 29 de marzo de 2023, pág. 10, párr. 33.

35 Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 1-23-DJ/23 de 29 de marzo de 2023, pág. 20, párr. 68.

3.2 LA CORTE CONSTITUCIONAL MATÓ “GRAN PADRINO”, PERO AVALÓ UNA INFAMIA POLÍTICA

Establecida la metodología de análisis aplicable, la Corte aborda las tres acusaciones planteadas en el juicio político, descartando las relacionadas con la narrativa del *“Informe Gran Padrino”*, en el que se vinculaba al expresidente de EMCO EP, Hernán Luque, por ser lógicamente incoherente que las mismas alcancen a vincular al presidente Guillermo Lasso.

Sobre la primera acusación, relativa a que el presidente Lasso habría *“concentrado el poder”* en EMCO, al reformar la conformación de los directorios de las empresas públicas, la Corte indica que existe una red de inferencias inductivas, pero que la misma no tiene coherencia narrativa³⁶, pues se contradicen entre ellas.

Así, concluye que *“los propios solicitantes reconocen que se pueden extraer inferencias opuestas con respecto al conocimiento (de los hechos) previo del presidente”*³⁷. Al no tener ni siquiera coherencia narrativa, la Corte no analiza la verosimilitud mínima de los hechos³⁸.

En suma, la Corte desecha el cargo por ser manifiestamente contradictorio, indicando que:

“constata una inconsistencia evidente en la red inferencial. Para establecer el hecho HI4, primeramente, se afirma: “El Presidente de la República conocía que Hernán Luque Lecaro podía haber incurrido en actos de corrupción y no adoptó acción alguna orientada a evitarlo”. Sin embargo, en el siguiente párrafo expresa: “De lo anterior, si bien es posible inferir que el Presidente de la República desconocía completamente los actos de concusión de su funcionario de confianza”. Es

36 Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 1-23-DJ/23 de 29 de marzo de 2023, pág. 24, párr. 76.

37 Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 1-23-DJ/23 de 29 de marzo de 2023, pág. 24, párr. 76.

38 Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 1-23-DJ/23 de 29 de marzo de 2023, pág. 24, párr. 74 al 76

decir, sobre la base de los hechos presentados, los propios solicitantes reconocen que se pueden extraer inferencias opuestas con respecto al conocimiento previo del presidente”³⁹.

Por tanto, el dictamen indica que no existe razón para creer (razonabilidad mínima) que el presidente Lasso conocía sobre los hechos de corrupción por los que se acusa a Hernán Luque, porque de la misma narración se infiere que desconocía de ello. Esto aniquila la narrativa de “*Gran Padrino*”, pero ¿por qué en este primer caso se indica que no hay certeza de que el presidente debía conocer estos hechos, pero en el caso admitido se llega a la conclusión contraria? El dictamen no ofrece una explicación.

Dos años después, la decisión de archivar la investigación penal, por parte de la Corte Nacional de Justicia, sobre este cargo, ratificó que el presidente no conocía nada sobre el asunto. Textualmente, la petición de archivo de la Fiscalía General del Estado dice:

“Con respecto al señor Guillermo Lasso Mendoza al ser el presidente de la República tenía todas las facultades, para poder emitir decretos ejecutivos, y poner como funcionario de alto mando a su personal de confianza; esto está facultado en el art. 147 de la Constitución de la República, por el cual se le atribuye al señor Hernán Luque Lecaro en calidad de Presidente del Directorio de EMCO EP, las facultades en virtud de su cargo.

(...)

*De lo que se puede colegir, que **el señor ex presidente de la República Guillermo Lasso, desconocía sobre el manejo de las empresas públicas mencionadas**” (Petición de Archivo, Fiscalía General del Estado, pág. 67)*

³⁹ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 1-23-DJ/23 de 29 de marzo de 2023, pág. 24, párr. 83.1

Sobre el segundo cargo, relativo a supuestos actos de corrupción en Petroecuador, la Corte Constitucional también lo rechaza por dos razones: (i) por carecer de coherencia narrativa; y, (ii) por carecer de verosimilitud mínima⁴⁰.

La Corte indica que:

“En primer lugar, se observa la siguiente incoherencia: por un lado, se afirma (HB4) que los presuntos actos de concusión estaban relacionados con la “licitación de contratos a proveedores”. No obstante, a partir de lo anterior se concluye (HC3) que las erogaciones económicas tenían como fin ubicar a personas en cargos públicos. Se trata de un non sequitur, es decir, lo uno no se sigue de lo otro”⁴¹.

Entonces, la Corte claramente señala que, si los presuntos actos se referían a asuntos de contratación pública, no es coherente que de ello se siga que se trataban de erogaciones para colocar a determinadas personas en determinados cargos. Lo uno no se infiere ni relaciona con lo otro.

A continuación, indica que no es lógico inferir que el presidente debía conocer sobre las actividades presuntamente ilícitas de ciertos funcionarios con base en una declaración del exministro Francisco Jiménez sacada de contexto, recalcando que por ley, el presidente no designa a los gerentes de las empresas públicas. Es decir, en estos dos primeros cargos, la Corte afirma que no se puede inferir que el presidente conocía -y menos aún que era responsable- sobre hechos de corrupción imputados a gerentes de empresas públicas.

40 Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 1-23-DJ/23 de 29 de marzo de 2023, pág. 24, párr. 83.2

41 Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 1-23-DJ/23 de 29 de marzo de 2023, pág. 24, párr. 83.1

Dice la Corte:

“En segundo lugar, a partir de una declaración pública del exministro Francisco Jiménez, se afirma (HB5) que el presidente Lasso Mendoza era el que decidía a quién nombrar para altos cargos en EP Petroecuador en el contexto de los hechos acusados. Sin embargo, el nombramiento de los gerentes, de conformidad con la ley de empresas públicas estaría a cargo de los directorios mas no, directamente, del presidente de la República, lo que afecta a la verosimilitud de lo sostenido por los peticionarios. Además, la misma solicitud de juicio político cita textualmente las declaraciones del mencionado ministro, las que han sido claramente descontextualizadas por los solicitantes para sostener su afirmación. Por lo que la afirmación resulta manifestamente falsa”⁴².

Esta afirmación es correcta, por cuanto la Ley Orgánica de Empresas Públicas establece claramente que son los directorios quienes designan a los administradores, sin que esto sea potestad del presidente. Sin embargo, la Corte debió aplicar esta misma premisa respecto del tercer cargo que sí admitió a trámite, en lo relativo a la designación y remoción del gerente general de FLOPEC EP. ¿Por qué en este caso se admite que la designación de gerentes no es responsabilidad presidencial, pero en el caso admitido se concluye lo contrario? Nuevamente, el dictamen no ofrece una respuesta.

Finalmente, respecto de este segundo cargo, la Corte indica que:

*“En tercer lugar, no cabe establecer con un mínimo de verosimilitud el hecho (HI2) de que el jefe de Estado habría participado en la concusión supuestamente perpetrada por los servidores públicos María José Romo y César Pazmiño, subordinados a Hugo Aguiar. **No hay enunciado alguno que permita relacionar los hechos mencionados en el cargo con la conducta de concusión relativa al presidente de***

42 Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 1-23-DJ/23 de 29 de marzo de 2023, pág. 24, párr. 83.2

la República. Se trata, por tanto, de una inferencia fáctica notoriamente infundada. Considerando el principio de estabilidad del presidente de la República y las causales agravadas para enjuiciar políticamente su conducta, sería notoriamente gratuito imputarle un delito cometido por autoridades nombradas por él sin la mínima interrelación entre los hechos inferidos y los hechos conclusivos. Si esto sucediera, la figura del juicio político al presidente cabría en tantos supuestos que erosionaría cualquier posibilidad de gobernabilidad del Estado. Sería, claramente, una arbitrariedad y un abuso de la Asamblea Nacional⁴³.

Esta conclusión es de suma relevancia porque: i) da la razón a la defensa del presidente respecto a que la designación de los gerentes de empresas públicas es responsabilidad de sus respectivos directorios, tal como en el primer caso; ii) ratifica que el presidente obró legalmente al aplicar el art. 7 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas; iii) ratifica que no es posible imputarle un delito por actividades de sus funcionarios que no se relacionan mínimamente con el primer mandatario, lo cual confirma el contenido del art. 151 de la Constitución; y, iv) ratifica que el presidente no debe responder por los actos de todo subordinado.

Además, la Corte indica que se trata de una “*inferencia fáctica notoriamente infundada*”. Como veremos respecto del tercer cargo, dar paso a una acusación de peculado sobre un contrato suscrito en otro gobierno y con base en una grabación de audio, que no corresponde al cuñado del presidente, también es una “*inferencia fáctica notoriamente infundada*”.

Con lo dicho sobre los primeros dos cargos, la narrativa instaurada desde el denominado “*Informe Gran Padrino*” queda sin sustento alguno, pues esta se basaba en que el presidente había “*reformado*” el art. 8 de la LOEP, cuando en realidad había aplicado el art. 7 de la misma que procede conforme una reforma legal

43 Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 1-23-DJ/23 de 29 de marzo de 2023, pág. 24, párr. 83.4

realizada el 19 de mayo de 2017. Absurdamente, el presidente “*sabía o debía saber*” acerca de las actividades imputadas a Hernán Luque por el mero hecho de haberlo conocido, designado y recibido en el Palacio de Gobierno como a cualquier funcionario de alto rango.

Sobre esto, concuerdan también los tres votos salvados, afirmando que no se puede colegir de forma alguna que el presidente haya tenido participación en las actividades presuntamente ilícitas de Luque⁴⁴.

Finalmente, la Corte fue explícita al prohibir la utilización de hechos, alegaciones o pruebas relativas a los cargos inadmitidos para la tramitación del único cargo que sí admitió, aunque luego la Asamblea no respetó esta prohibición. Dice la Corte:

*“97. Además, se enfatiza en que los hechos, alegaciones y pruebas relativas a los cargos que no han superado el examen de admisión, al igual que los hechos, alegaciones y pruebas relativas a cuestiones incluidas en la solicitud que son ajenas a las causales del artículo 129 de la Constitución, **no pueden ser parte de un eventual juicio político al presidente de la República**. La naturaleza agravada del juicio político al presidente implica que su responsabilidad política no se puede determinar por razones distintas a las causales taxativas del artículo 129 de la Constitución, puesto que en nuestro sistema constitucional este juicio no se fundamenta en un mecanismo de pérdida de confianza”⁴⁵.*

Se anota también que la Corte rechaza la argumentación de los proponentes acerca de que el juicio político es un mecanismo de “*pérdida de confianza*”, como ocurre con los *impeachments* en

44 Al respecto ver el voto salvado del Juez Herrería. Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 1-23-DJ/23 de 29 de marzo de 2023, voto salvado del Juez Enrique Herrería, pág. 100, párr. 58

45 Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 1-23-DJ/23 de 29 de marzo de 2023, pág. 30, párr. 99

regímenes parlamentarios, reiterando que en el sistema ecuatoriano esta consideración no es aplicable e implicaría extender ilegítimamente el alcance de las causales taxativamente establecidas en el art. 129 de la Constitución de la República.

Lamentablemente, estas razones jurídicas no impidieron las sinrazones políticas. La interpelación del presidente de la República utilizó, sin empacho, las afirmaciones y elementos excluidos por la Corte Constitucional durante la interrogación de los testigos ante la Comisión de Fiscalización, manteniéndose en la narrativa político-mediática del *“Gran Padrino”*.

Los acusadores se mantuvieron apegados al guion del informe inicial de la Comisión Ad Hoc y consultaron a los declarantes sobre los audios e informes que la Corte expresamente prohibió, sin consecuencia alguna. Esto corrobora que el presidente se enfrentaba a un sainete político revestido de juridicidad con sofismas, lamentablemente, cohonestado por un imprudente dictamen de admisibilidad sobre el tercer cargo de la acusación constitucional.

“La Corte rechazó las acusaciones infundadas, pero avaló la más débil, dando forma legal a un juicio político sin sustento”

3.3 LA ADMISIÓN DEL CARGO POR PECULADO RELATIVO A FLOPEC Y SUS YERROS LÓGICOS Y FÁCTICOS

A diferencia de los dos cargos por presunta concusión, la Corte Constitucional sí admitió a trámite la acusación por presunto peculado relativa a los contratos de FLOPEC EP con Amazonas Tanker Pool.

La Corte -al igual que en los dos cargos precedentes- indica que la acusación se presenta dentro de una red de inferencias⁴⁶, que acusa al presidente de haber:

“participado en una presunta distracción de fondos públicos en la ejecución de contratos celebrados por Flopec para el transporte de crudo. Esta actuación se habría producido a través de terceros quienes incidían en la contratación entre Flopec y Amazonas Tanker Pool, y donde incluso habría una posible vinculación de Danilo Carrera Drouet, cuñado del presidente de la República. Por lo que, esta Corte observa, prima facie, que el cargo tiene coherencia narrativa, pues no se aprecia que contenga alguna contradicción o absurdo, lo que no implica un juicio sobre la probabilidad de verdad de los hechos basado en una valoración probatoria”⁴⁷.

La Corte considera que esta red de inferencias es “*mínimamente verosímil*”⁴⁸, porque “*a diferencia de lo que ocurre con el anterior cargo analizado, en este no se encuentran hechos manifiestamente falsos o imposibles, ni notoriamente infundados que conviertan a la acusación*

46 Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 1-23-DJ/23 de 29 de marzo de 2023, pág. 36, párr. 89

47 Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 1-23-DJ/23 de 29 de marzo de 2023, pág. 37, párr. 90

48 Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 1-23-DJ/23 de 29 de marzo de 2023, pág. 38, párr. 92

en arbitraria o irrazonable”⁴⁹, pues “no se aprecia que contenga alguna contradicción o absurdo”. Sin embargo, veremos que este cargo sí contiene contradicciones y absurdos.

Para llegar a esta conclusión, la Corte considera los siguientes elementos:

“92.1 En el audio difundido por La Posta relativo a este cargo, a diferencia de los audios correspondientes a los cargos anteriores, supuestamente interviene comprometedoramente Danilo Carrera, cuñado del presidente de la República.

92.2 La inferencia de que el presidente Lasso Mendoza fue informado de los supuestos actos delictivos se basa en varias fuentes: (i) los audios difundidos por medios digitales; (ii) el oficio de Johnny Estupiñán, exgerente de Flopec de 23 de febrero de 2022 dirigido a la asambleísta Mireya Pazmiño con copia al presidente; y, (iii) la carta de la misma persona de 22 de marzo de 2022 en la que, además de describir el supuesto peculado, solicitó al presidente de la República una cita, pedido que no fue atendido”.

También considera que la Contraloría habría observado -en el período presidencial anterior- que el Contrato entre FLOPEC EP y Amazonas Tanker habría sido perjudicial para el Estado, aclarando que este sería “un antecedente relevante respecto del nuevo contrato firmado entre el Estado y Amazonas Tanker Pool, así como para contextualizar la inferencia de que este nuevo contrato se firmó pese a que el presidente de la República habría tenido conocimiento del informe referido”⁵⁰.

Esta conclusión demuestra que el estándar de mínima verosimilitud entendido como ausencia de irracionalidad o arbitrariedad es sumamente laxo, además, entra en contradicción con las premisas establecidas por la propia Corte en este dictamen.

49 Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 1-23-DJ/23 de 29 de marzo de 2023, pág. 38, párr. 92

50 Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 1-23-DJ/23 de 29 de marzo de 2023, pág. 38, párr. 91

Como veremos más adelante, no hubo “nuevo contrato” que “contextualice” ninguna “inferencia”.

En las dos primeras acusaciones, la Corte afirmó que era infundado, ilógico, asumir que el presidente conocía o debía conocer -peor aún era parte- de los hechos de corrupción que se acusaba a gerentes y subordinados en empresas públicas, sin embargo, en este tercer cargo no aplica el mismo criterio. Como veremos a continuación, el vínculo por el que se indicó que el presidente podría haber conocido sobre algún hecho ilícito es una carta -que no llegó a su despacho- y un audio que se atribuye a su cuñado, pero que corresponde a un tercero, como se comprobó luego y era evidente de la simple apertura del archivo de audio.

La Corte estableció claramente, en el mismo dictamen, que la responsabilidad del presidente no se extiende directamente hacia las actuaciones de los gerentes de las empresas públicas. ¿Por qué entonces en el caso de FLOPEC, el presidente debe responder por una renovación -inexistente- de un contrato de transporte petrolero suscrito por el gerente de FLOPEC del gobierno pasado? La Corte no explica por qué en el primer y segundo cargo aplica este razonamiento y en el tercero no.

Una respuesta podría ser que supuestamente el presidente de la República “*conoció*” sobre las presuntas irregularidades de este contrato, por habérselo puesto “*en copia*” dentro de una carta que el exgerente de FLOPEC, Johnny Estupiñán, habría dirigido a la asambleísta Mireya Pazmiño, una de las cuatro proponentes del juicio político.

Sin embargo, consta en el expediente de la Corte Constitucional que esta comunicación ingresada por ventanilla de atención ciudadana fue reasignada por el Ejecutivo tanto al gerente de FLOPEC, como al presidente de EMCO y al entonces viceministro de Hidrocarburos, sin pasar por el despacho presidencial, conforme la regulación vigente desde 2020 para el ingreso de cartas ciudadanas al presidente. Además, la Corte ya estableció, al analizar los dos cargos desechados, que el conocimiento por parte del presidente sobre las actividades del funcionario no podía inferirse. ¿Por qué no aplicó este mismo criterio en el tercer cargo? El dictamen no lo explica, realiza un salto lógico.

Cosa similar ocurre con la comunicación dirigida por Estupiñán solicitando una cita con el presidente, cuando Estupiñán ya no era funcionario público. Si bien la cita no fue concedida, el pedido recibió el mismo tratamiento que la comunicación anterior que llegó en copia: el Ejecutivo remitió al gerente de FLOPEC, al presidente de EMCO y al viceministro de Hidrocarburos, nuevamente, sin pasar por el despacho presidencial y aplicando la norma que rige para los oficios ingresados por la ventanilla de atención ciudadana.

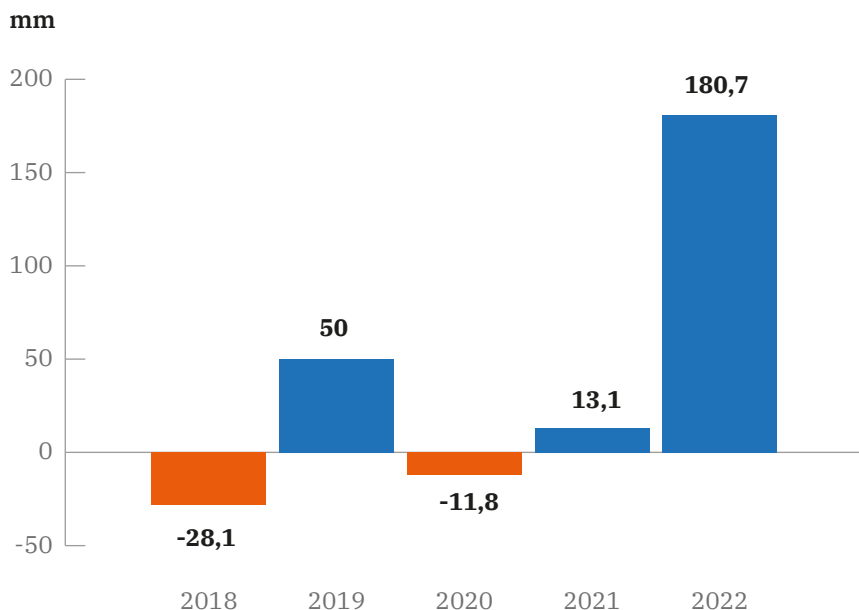
Esto quedó aclarado posteriormente en la investigación de la Fiscalía, que afirma tajantemente que las comunicaciones de Estupiñán, enviadas al presidente, ***“no habría [n] llegado a manos del señor Guillermo Lasso en calidad de presidente de la República al tiempo de los hechos”*** (petición de archivo, Fiscalía General del Estado, pág. 68)

Resultaría poco razonable que el presidente esté obligado a atender personalmente cuanta cita se le solicita, cuando para ello cuenta con los ministros y funcionarios a cargo de cada una de las carteras de Estado, y es una de sus potestades reasignar estas comunicaciones a éstos. Conforme el propio dictamen de la Corte, atenderlas o no cae en la esfera de responsabilidad de dichos funcionarios, sin que sus acciones u omisiones escalen directamente hacia la responsabilidad del primer mandatario. Nuevamente, conforme el criterio de la Corte, sobre los dos primeros cargos, este conocimiento no se podía simplemente inferir.

Asimismo, sobre el supuesto informe de Contraloría sobre el contrato de Amazonas Tanker, el dictamen de la Corte no considera que la Contraloría no recomendó, en ningún momento, la terminación del referido contrato que fue suscrito en el año 2018 y renovado en 2020, mucho antes de que Guillermo Lasso asumiera la presidencia, sino su análisis para una eventual renegociación. Tampoco considera que no se suscribió un nuevo contrato, sino que operó una renovación automática con la renegociación de algunas tarifas y precios que se reflejan en los posteriores resultados positivos para FLOPEC. La simple revisión de los documentos habría llevado a la conclusión de que también este tercer cargo se basaba en hechos falsos, pues nunca existió un *“nuevo contrato firmado en julio de 2022”* como afirmó la Corte.

Conforme se aprecia en el siguiente cuadro, el año 2022 fue históricamente el mejor año económico para FLOPEC:

Utilidades o pérdidas de Flopec por año



Al analizarse la cronología de los hechos relativos al contrato entre FLOPEC y Amazonas Tanker, se aprecia que:

- El contrato de buques bajo modalidad *time charter*, entre Flopec y Amazonas Tanker, nace el 7 de diciembre de 2018 al firmarse un contrato de fletamento entre Flopec y Dragun USA LLP, para el traslado del crudo ecuatoriano adquirido por empresas asiáticas como Petrochina y Unipec.
- El 1 de marzo de 2020, se suscribe una adenda a este contrato, cambiando la modalidad asociativa para la creación de un “pool” que se denominó Amazonas Tanker Pool. Estos “pool”

son usuales en el transporte marítimo, pues evitan que un buque viaje a su destino lleno y retorne vacío. Operan como una especie de cooperativa de taxis marinos, ubicando “carreras” al buque disponible.

- c. Sobre este contrato, la entonces gerente de FLOPEC, Pilar Ferri, presentó una denuncia en la Fiscalía tramitada con número de indagación previa 170101821093049, el 20 de septiembre de 2020, en contra del exgerente Jaime Condo, quien suscribió el contrato relativo a Amazonas Tanker Pool en el gobierno anterior.
- d. La Contraloría General del Estado inició un examen especial sobre este contrato, el 12 de abril de 2021, conforme la Orden de Trabajo 0001-DNA7-2021-I⁵¹, ampliándolo el 25 de mayo de 2021. Este examen es sobre el período comprendido entre el 1 de enero de 2020 y el 31 de diciembre de 2020, es decir, antes de que Guillermo Lasso sea electo presidente.
- e. El Valm. Johnny Estupiñán, como gerente de FLOPEC, intentó terminar el contrato el 1 de febrero de 2022.
- f. El mismo Valm. Estupiñán se retracta de dicha terminación el 4 de febrero de 2022 e invita a Amazonas Tanker a renegociar las condiciones conforme las recomendaciones emitidas por la Contraloría General del Estado, todo esto mediante correo electrónico enviado a Ty Shimada, que dice:

“Dear Ty

After review we have decided to revoke the unilateral termination six month notice (Oficio EPFlopec-GG-036-2022) sent February 1st and the subsequent message sent February 2th.

Following our board meeting that took place on January 25th, we would kindly like to invite our partners in Amazonas Tanker to have constructive discussion to go over the recommendations made by

51 <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=67441&tipo=inf>

“Contraloria General del Estado” and made by the office of the “Procuraduria General del Estado” and analyze the contractual conditions for the benefit of both parties. We await your confirmation to set up a meeting to have this discussion.”⁵²

- g. El 23 de febrero de 2022, Estupiñán responde con Oficio EPFLO-PEC-GGR-075-2022 un comunicado de la asambleísta Mireya Pazmiño indicando que:

“en términos generales el desempeño de esta alianza supera el promedio del mercado para los buques tipo Aframax. Las ganancias se redujeron en el año 2021 como resultado de la fijación de precios por parte de la administración de EP Flopec, política que fue revertida por la actual administración”.

“El contrato con Amazonas Tanker se firmó y modificó antes del mandato de Lasso, y fue denunciado en Fiscalía en 2020 por su propia administración”

⁵² Correo citado en el Informe de la Comisión de Fiscalización dentro del Juicio Político a Guillermo Lasso Mendoza.

- h. El 7 de marzo de 2022, el Valm. Estupiñán reporta al ministro de Energía un documento denominado “*Plan de renegociación de Acuerdo Amazonas*” con oficio EP FLOPEC-GGR-086-2022, indicando que la terminación unilateral del Contrato constituía un **alto riesgo** de arbitraje internacional, por lo cual, recomendaba renegociar condiciones, mencionando que una opción menos riesgosa era esperar al vencimiento del contrato, el 1 de diciembre de 2022. En efecto, el contrato estaba sometido a las leyes de Nueva York, con arbitraje en dicha jurisdicción, según la adenda firmada el 1 de diciembre de 2020, bajo el gobierno del expresidente Lenín Moreno. Es más, en el expediente fiscal se conoció, a través de la versión del exgerente, Oswaldo Rosero, que FLOPEC, en marzo de 2021, había contratado a un estudio jurídico estadounidense, Freehil Hogan & Mahar, para analizar si podía terminar este contrato, recibiendo como criterio que “*no existiría justificación legal, en base a la ley y jurisdicción aplicable al acuerdo, para terminarlo o invalidarlo*” (petición de archivo, Fiscalía General del Estado, pág. 38);
- i. El 9 de marzo de 2022, el Valm. Estupiñán fue removido de su cargo por no presentar los informes financieros y de resultados al Directorio. Esto fue certificado por FLOPEC y ratificado posteriormente por dos exministros en la Asamblea Nacional. Asimismo, en el expediente fiscal se conoció que i) la decisión de remover a Estupiñán había sido tomada con anterioridad, conforme el acta de directorio de FLOPEC del 2 de febrero de 2022; ii) que la convocatoria al Directorio de 9 de marzo de 2022, para removerlo, había sido enviada con anterioridad, el 3 de marzo de 2022, antes de que Estupiñán informe al Directorio sobre su acción unilateral de terminación del contrato y antes de que se retracte de la misma.
- j. La acusación constitucional indicó que durante el gobierno del presidente Lasso se había firmado un nuevo contrato con Amazonas Tanker Pool, en julio de 2022, sin embargo, en el propio expediente constitucional consta el oficio

EPFLOPEC-GGR-227-2023, de 21 de abril de 2023, que anexa el memorando Nro. GCO-098-2023⁵³ de la misma fecha que indica:

*“La Flota Petrolera Ecuatoriana EP Flopec **no ha firmado un nuevo contrato de transporte de hidrocarburos en julio de 2022**. El acuerdo comercial para el transporte de hidrocarburos en buques tipo Aframax Amazonas Tanker Pool que se encuentra vigente es el firmado en diciembre 01 del 2020”.*

Esto es ratificado en la investigación de la Fiscalía que, en su petición de archivo, concluye:

*“Se menciona en la denuncia que en julio de 2022, FLOPEC EP firmó un nuevo contrato de transporte de material petrolero con la compañía Amazonas Tanker Pool, por lo que se ha procedido a solicitar información a dicha empresa, dando contestación a la misma, donde **no se hace constar un nuevo contrato en la fecha indicada** (...)”.* (Petición de archivo, Fiscalía General del Estado, pág. 74)

Considerando estos hechos, se observa que las premisas aplicadas por la Corte Constitucional no se ajustan a la verdad, por lo cual, bajo su propio estándar metodológico debieron ser inadmitidos por *“manifiestamente falsos”*.

A todas luces, el presidente Lasso fue acusado por un contrato firmado y renovado en el gobierno del presidente Moreno, y la auditoría de la Contraloría correspondió a un año previo a su posesión, por tanto, no cabía en ningún supuesto que tal acusación sea considerada como *“mínimamente verosímil”*. ¿No es esto una *“inferencia fáctica notoriamente infundada”* como las desechadas en los otros cargos?

La línea de tiempo es sumamente clara, de acuerdo con el siguiente gráfico que constó en el informe de la Comisión de Fiscalización sobre el juicio político a Guillermo Lasso:

53 Oficio citado en el Informe de la Comisión de Fiscalización sobre el Juicio Político a Guillermo Lasso Mendoza.

Línea de tiempo

Evolución contrato y acciones sobre el fletamento contratado con Dragun Usa Llp y su pool denominado amazon tankers

“En respuesta a oficio AN-CFCP-2023-0186-O en Oficio Nro. EPFLOPEC-CQR-227-2023 de Quito, 21 de abril de 2023, archivo 436278-lavayen.pdf, desde pag 9 hasta 28”

Resultados económicos en EP FLOPEC desde 2018 al 2022, Utilidad (perdida) acumulada por año

“En respuesta a AN-CFCP-2023-0169-O de fecha 12-04-2023 EP FLOPEC en Oficio Nro. EPFLOPEC-GGR-229-2023. 436446-ANEXO1. pdf, pág 464 Estados financieros consolidados. ESTADO DE RESULTADOS INTEGRALES ACUMULADO del 2018 al 2022”

Gobierno de Lenín Moreno

2019

50.023.305

-11.798.307

-28.051.742

2018

07 de dic. del 2018
Firma de Contrato entre EP FLOPEC y DRAGUN USA LLP (charterer)

2020

10 de mar. 2020
Adendum 3 firmado por Jaime Condoy

Examen Especial realizado al periodo 01-ENE-2020 al 31-DIC-2020

Gobierno de Guillermo Lasso

2022 01 de febrero 2022 terminación Unilateral GG Jhony Estupiñán

2022 04 de febrero 2022 GG Jhony Estupiñán por correo electrónico, notifica la revocatoria de la terminación unilateral del contrato

2022 21 de marzo 2022 Presidente G. Lasso emite comunicación a la Fiscal para que investiguen contratos de transporte de petróleo

177.308.807

13.102.734

2021 21 de sep. 2021 GG. Pilar Ferri presenta la denuncia relacionada con Amazonas Tankers

2021 05-NOV-2021 Aprobación de informe. 13 recomendaciones

Año en curso

2023 7 de marzo de 2023 Informe GPL-JGE-4-2023 certifica cumplimiento de Examen Especial DNA8-TVIPyA-0012-2021 con: 13 recomendaciones emitidas y 13 recomendaciones aplicadas por EP FLOPEC a la fecha

Examen especial de CGE No. DNA8-TVIPYA-0012-2021 correspondiente al examen especial a los procedimientos de contratación y pago de los contratos "Time Charters"

"En respuesta a Oficio No. AN-CFCP-2023-0168-O en oficio No. 00828-DNPyEI-AGPSyEI2023 de Quito. D. M. 18 de abril de 2023, archivo 436083-mancheno.pdf

Además de esto, es *manifiestamente falso* que la Contraloría haya recomendado la terminación del contrato en cuestión, y es *manifiestamente falso* que Estupiñán haya sido removido por insistir en terminar dicho contrato. Al contrario, los documentos que obran del propio expediente de la Corte desdicen lo afirmado. Así lo confirmó la Corte Nacional de Justicia, diciendo en su decisión de archivo:

*“Siguiendo la misma línea argumentativa de la Fiscalía General del Estado, este informe de examen especial hace alusión a los periodos comprendidos entre el 1 de enero de 2020 y el 31 de diciembre de 2020; periodos en los cuales las personas actualmente investigadas no formarían parte, ni estarían relacionadas con funciones propias del estado y del sector público, por lo que **no se configura un beneficio propio o para terceros**”.*

Adicionalmente, el texto del informe de la Contraloría sobre el contrato entre FLOPEC y Amazonas Tanker no solo que no recomendaba terminar dicho contrato, sino, al contrario, recomendaba evaluar mantener la Asociación Amazonas Tanker con el 50% de participación de FLOPEC, realizando un análisis de riesgos⁵⁴. Dice textualmente:

“12. Previo a la suscripción de un acuerdo para el cambio de modalidad asociativa, solicitará a las áreas competentes, los informes técnicos, financieros, legales, de análisis de riesgos y ambientales, que correspondan, con el propósito de presentarlos al Directorio, para su autorización.

13. Dispondrá al Gerente Comercial que, en coordinación con los Gerentes Financiero y Jurídico, realicen un informe económico y legal de la evaluación de los ingresos, y demás condiciones establecidas en la modalidad asociativa Amazonas Tanker Pool Company LLC, a base del cual determinará la conveniencia y pertinencia de continuar en el Pool Company.”

54 <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=67441&tipo=inf>

Es decir, al analizar el año 2020, la Contraloría recomendó hacer un análisis de riesgos, tal como efectivamente se hizo, y no una terminación del contrato.

La Corte Nacional ratificó que este examen de la Contraloría nunca estableció responsabilidades sobre ningún funcionario del gobierno del presidente Lasso, diciendo:

*“...de la información solicitada por segunda ocasión a la Contraloría General del Estado, en la que manifiesta a fjs. 2478 y 2479 del expediente fiscal: “Además, se indica **que dicho examen especial NO FUE NOTIFICADO al Presidente de la República Guillermo Lasso Mendoza (..)**”. Con respecto al literal b), en lo relacionado al contrato de la referencia, una vez que se ha efectuado la revisión en el sistema de Juicios Institucional, a la fecha, **NO se registra que el Ente Técnico de Control haya emitido Informe con Indicios de Responsabilidad Penal.***

Incluso, el propio Valm. Estupiñán indicó al ministro de Energía la inconveniencia de terminar unilateralmente este contrato, lo cual fue replicado en el Informe aprobado⁵⁵ por la Comisión de Régimen Económico de la Asamblea Nacional, presidida por la entonces asambleísta Mireya Pazmiño, una de las promotoras de la acusación contra el presidente Lasso y posterior denunciante ante la Fiscalía.

Entonces, si la acusación versaba sobre un contrato que no firmó el gobierno de Guillermo Lasso, ¿cómo podía sostenerse que cometió peculado al firmar dicho contrato? Es manifiestamente ilógico, no cumpliría siquiera el estándar de “no irrazonabilidad”.

Tal como Sócrates reprochaba al sofista Gorgias en los diálogos de Platón, el complejo revestimiento lógico y analítico del dictamen en este punto puede ser persuasivo, pero permite perfeccionar un injusto con base en una falsedad. Según Platón, la habilidad retóri-

55 <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/noticia/84897-regimen-economico-recomienda-realizar-analisis-periodico>

ca permite al orador sofista *“como los tiranos, condenar a muerte a los que quieren, los despojan de sus bienes y los arrojan de las ciudades si les place”*⁵⁶, y el análisis de *“mínima verosimilitud”* lingüística o *“no irrazonabilidad”*, sobre la acusación al presidente Lasso, permitió avalar que se le juzgue políticamente sobre hechos manifiestamente falsos, para desterrarlo de la escena política.

Finalmente, la tercera premisa que toma en cuenta el dictamen correspondiente al audio en el que supuestamente se involucra a Danilo Carrera tampoco es lógica, por ser *manifiestamente falsa*.

Recordemos que la propia Corte excluye las pruebas relativas a otros cargos, entonces, de todas las transcripciones de audio citadas en la acusación, el único audio admitido es el mencionado en la acusación por este tercer cargo, al que la Corte identifica como *“Hecho base 8 HB8”*, que consta transcrito en el párrafo 86.8 del Dictamen, diciendo:

“El nepotismo hijueputa, los intereses que existen. ¿Qué quieres? ¿15? Si es a 15, mira, hay directorios que tiene Hernán Luque, hay directorios para proteger y tomar una decisión. Yo se lo mando a Correa. Y Correa me manda un curriculum de un almirante en Puerto Bolívar vale verga tiene 60 años. ¿Qué tengo que hacer? El miércoles tengo reunión con el ministro ese Vera, que es del Directorio de Flopec EP, y Bermeo que es de Flopec EP. No hay otra alternativa que la de acá.

¿Qué es lo que pasa?, este hijueputa escucha esta de, te voy a ser infidente. En Flopec EP se han llevado la plata, hermano, en sacos, en sacos. Yo tengo los, los estados de pérdidas y ganancias, de los dos pull con los que trabajamos, en Panamá. Los dos reportan utilidades para Flopec EP, como de 40 millones. La contabilidad de Flopec EP, ¿sabes cuánto reporta? 21 millones y medio de dólares.

Oswaldo Rosero no sé si tú lo ubicas a Oswaldo, que es de primera: ¿Quién lo recomienda a Estupiñán? Oswaldo Rosero. ¿Sabes en qué

56 “De la Retórica”. Platón, Obras completas, edición de Patricio de Azcárate, tomo 5, Madrid 1871. Pág. 164.

termina? Que Estupiñán lo bota a Oswaldo Rosero. Ya. Entonces lo estoy poniendo nuevamente como asesor. Porque en el momento que lo saca a Estupiñán que yo ya le dije que, en los próximos 15 días, voy a poner a un subrogante. Y Oswaldo Rosero va a quedar ahí solito y le va a decir que es lo que hay que hacer. Pero eventualmente no lo puedo poner ahí. Entonces necesito a alguien, pero para que haga las cosas bien hechas. Que haga los negocios”⁵⁷.

Sin embargo, en este audio **no interviene Danilo Carrera, ni tampoco se lo menciona**, como se afirma erróneamente en el párrafo 86.6 y 92.1 del dictamen al decidir sobre la mínima verosimilitud de la acusación. Este audio correspondería a Hernán Luque, conversando supuestamente con Rubén Cherres, conforme se escucha en el programa del medio digital denunciante, disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=3ZG3BWAyVqY> (Café La Posta: El choreo de Flopec). Incluso, el periodista indica que es Luque quien habla.

¿Cómo la Corte pasó por alto este hecho? Si hubiesen abierto el enlace del video, habrían apreciado que no interviene Danilo Carrera, sino la voz que se atribuye a Hernán Luque.

Esto es también corroborado en la investigación posterior de la Fiscalía: sobre Danilo Carrera indica que “*no se hace alusión a que ejerza alguna función o cargo del señor Danilo Carrera más que solo sería accionista del Banco de Guayaquil*”. Es más, en las versiones de Oswaldo Rosero y Danilo Carrera citadas en la petición de archivo, ambos indican no conocerse.

Entonces, la Corte yerra en los hechos al afirmar que “*supuestamente interviene comprometedoramente*”⁵⁸ Danilo Carrera, cuando el propio dictamen transcribe el audio evidenciado que no es él, y sin que respecto de este cargo puedan considerarse otros audios o pruebas, conforme ordena el mismo dictamen.

57 Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 1-23-DJ/23 de 29 de marzo de 2023, pág. 33, párr. 86.8

58 Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 1-23-DJ/23 de 29 de marzo de 2023, pág. 38, párr. 92.1

Hasta la fecha no se ha identificado un audio en el que intervenga Danilo Carrera cometiendo una ilegalidad, de hecho, en el único audio conocido que se le atribuye se limita a indicar que está en París y que allá son las dos de la mañana. Este audio está disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=2tqL4Chy5Lc>. Aquí, se entiende que Rubén Cherres se reunió con un señor de apellido Sevilla, en medio de lo cual llama a quien supuestamente sería Danilo Carrera, quien le contesta *“son las dos de la mañana aquí, compadre”* y no se vuelve a escuchar su voz.

En ausencia del audio en que supuestamente intervenía Carrera *“comprometedoramente”*, el silogismo del voto de mayoría de la Corte es incompleto y no se sostiene.

“La Corte basó su dictamen en un audio que no involucra a Danilo Carrera, cometiendo un error fáctico clave que desmonta toda la acusación”

Debía arribar a la misma conclusión que sobre los otros dos casos, pues i) en sus propias palabras, sin conexión alguna con el presidente, “*sería notoriamente gratuito imputarle un delito cometido por autoridades nombradas por él sin la mínima interrelación entre los hechos inferidos y los hechos conclusivos*”, derivados de hechos acusados a ministros o gerentes; ii) sería una “*inferencia fáctica notoriamente infundada*” atribuir conocimiento alguno al presidente sobre estos hechos; y, iii) más aún si corresponden a un contrato del gobierno pasado.

Tampoco parece lógico tomar como un antecedente relevante el examen de la Contraloría al contrato entre FLOPEC y Amazonas Tanker, sin verificar que dicho examen no recomendó la terminación del contrato, ni estableció responsabilidades penales de ningún tipo. El texto del documento de la Contraloría consta en el mismo expediente y no dispone en ningún momento una recomendación de terminación del contrato, sin embargo, la Corte afirma que sí lo hizo.

Bajo el estándar establecido por la Corte en este dictamen, esto constituiría un hecho *manifiestamente falso*, y, por tanto, conduciría lógicamente a la inadmisión del cargo.

El tipo penal de peculado requiere “*abusar*”, “*apropiarse*”, “*distracer*” o “*disponer*” fondos públicos. La acusación constitucional -a lo sumo- indica que el presidente habría conocido por medio de cartas y oficios ingresados por ventanilla de atención ciudadana acerca de presuntas irregularidades, que conforme con la normativa aplicable no pasan al despacho del presidente sino que se tramitan y reasignan en gestión documental y la ventanilla de atención ciudadana. Esto, ninguna manera configura el delito de peculado, conforme bien anota el juez Herrería en su voto salvado⁵⁹. Luego, la justicia determinaría que tampoco configura “delincuencia organizada” ni ningún otro ilícito.

Por todo esto, el dictamen de mayoría que cohonestó el boicot político al presidente Lasso es contradictorio consigo mismo. Si por una parte se indica que el presidente no puede responder por las

59 Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 1-23-DJ/23 de 29 de marzo de 2023, voto salvado del Juez Enrique Herrería, pág. 104, párr. 68.

designaciones de los directorios de las empresas públicas, y que no puede inferirse responsabilidad de éste por las acciones u omisiones de sus gerentes, no podía sostenerse lo contrario en esta última acusación. Si los primeros dos cargos se inadmitieron por ser incoherentes y mencionar hechos falsos, el tercer cargo también debía rechazarse por las mismas razones.

A continuación, veremos como estos yerros son observados en los votos salvados de las juezas Carmen Corral, Teresa Nuques y el juez Enrique Herrería.

Para la jueza Carmen Corral, el estándar exigible a la narrativa de acusación debió ser mayor. Critica el enfoque basado en categorías lingüísticas tomado por la mayoría⁶⁰, exigiendo un análisis más profundo respecto de la singularización y tipificación de las conductas que narra la acusación, que deberían establecer un nexo causal entre los hechos acusados y el primer mandatario. Parece razonable que un enjuiciamiento político al primer mandatario deba requerir hechos, y no solamente una narrativa lingüísticamente coherente. Un sofisma mínimamente bien redactado no puede bastar para enjuiciar políticamente a un presidente. El derecho a elegir y ser elegido es un derecho reconocido en la Convención Americana de DD.HH., y es parte esencial de este derecho el terminar su período regularmente.

La jueza Nuques, por su parte, se refiere a un estándar de suficiente adecuación motivacional específica entre los hechos y los casos de procedencia conforme el art. 129 constitucional⁶¹, que incluya la “*fundamentación normativa debe contener la enunciación y justificación suficiente de su aplicación a los hechos*”⁶².

A esto se suma el voto salvado del juez Herrería, que se fundamenta en las actas de la Asamblea Nacional Constituyente, concluyendo que el análisis de la Corte implica una “*segunda opinión*

60 Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 1-23-DJ/23 de 29 de marzo de 2023, voto salvado de la jueza Carmen Corral, pág. 65, párr. 87

61 Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 1-23-DJ/23 de 29 de marzo de 2023, voto salvado de la jueza Teresa Nuques, pág. 119, párr. 52

62 Ídem.

y no únicamente una revisión de requisitos formales”⁶³, haciendo énfasis en el carácter de control jurídico de este segundo filtro, recordando que incluso implicó alejarse de la tradición constitucional ecuatoriana que no había requerido nunca un dictamen de admisibilidad para la procedencia de los juicios políticos⁶⁴. Nos parece que este estándar sería más acorde con los criterios de la CIDH citados en la primera parte de este texto.

Para el juez Herrería, el examen requería una apreciación jurídica de si, *prima facie*, los hechos narrados concordaban con las acciones requeridas para conjugar los verbos rectores de los tipos penales⁶⁵. Por ejemplo, si el tipo penal requiere “*exigir*” u “*ordenar*” erogaciones económicas, debía existir algún mínimo nexo causal que implique que el presidente, directamente o por medio de terceros, “*exigió*” u “*ordenó*” semejante acción, cosa que no existe.

Además, respecto del tercer cargo que la mayoría admite, la jueza Corral discrepa “*principalmente porque en aplicación de la misma metodología empleada para analizar las dos acusaciones anteriores, este tercer cargo también, bajo ese criterio, incurre en incoherencia narrativa y falta de verosimilitud*”⁶⁶. Tal como hemos expuesto, si se aplicaba el mismo estándar rigurosamente al tercer cargo -aún con la laxitud que criticamos- éste también debía ser inadmitido.

Respecto de los dos primeros cargos, los tres votos salvados coinciden con el voto de mayoría en que no eran admisibles, aunque realizan un análisis más profundo sobre la existencia de nexo causal, adecuación típica y motivacional de los cargos que el voto de mayoría, conforme las críticas que hacen al estándar establecido por la mayoría.

63 Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 1-23-DJ/23 de 29 de marzo de 2023, voto salvado del Juez Enrique Herrería, pág. 86, párr. 15.

64 Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 1-23-DJ/23 de 29 de marzo de 2023, voto salvado del Juez Enrique Herrería, pág. 86, párr. 15.

65 Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 1-23-DJ/23 de 29 de marzo de 2023, voto salvado del Juez Enrique Herrería, pág. 100-101-103, párrs. 58, 63 y 66.

66 Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 1-23-DJ/23 de 29 de marzo de 2023, voto salvado de la jueza Carmen Corral, pág. 74, párr. 112.

Por ejemplo, respecto del primer cargo por concusión, para la jueza Corral *“los hechos relatados son generales, sin especificar cuáles serían los cargos por los que se habría solicitado erogaciones ni los supuestos beneficiarios. Es decir, se presentan difusos en cuanto a encajar en la tipicidad alegada. (...) Sin que determine el nexo causal con el Presidente de la República, en contra de quien no se especifica que haya incurrido en la conducta descrita en el artículo 281 del COIP”*⁶⁷. Es decir, para este voto salvado el estándar de análisis debía ser más estricto, y abordar la tipicidad conforme manda el art. 148 de la LOGJCC, pero concuerda en que los hechos no son veraces.

La jueza Nuques, por su parte, indica que el ejercicio de la atribución presidencial al determinar la conformación de los directorios de las empresas públicas y designar a su delegado *“se trata de una atribución presidencial prevista en el marco de la Constitución, en el contexto de la administración pública, y que, del ejercicio argumentativo de los solicitantes no se evidencian razones mínimamente suficientes que permitan establecer una relación entre el ejercicio de dicha atribución presidencial con la infracción singularizada”*⁶⁸, conclusión que reitera en el caso del segundo cargo⁶⁹.

Respecto de éste, sobre el que la referida jueza indica que *“la imputación específica se dirige en contra de exgerentes de Petroecuador, de otros servidores de esta empresa pública así como familiares de los mismos, quienes no fueron nombrados directamente por el presidente Guillermo Lasso Mendoza, y, si bien se menciona al subsecretario Jurídico de la Presidencia de la República, no se identifica su supuesta intervención en la acusación, de manera que no se determina el nexo causal con el presidente”*⁷⁰.

67 Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 1-23-DJ/23 de 29 de marzo de 2023, voto salvado de la jueza Carmen Corral, pág. 70, párr. 97

68 Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 1-23-DJ/23 de 29 de marzo de 2023, voto salvado de la jueza Teresa Nuques, pág. 134, párr. 121.

69 Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 1-23-DJ/23 de 29 de marzo de 2023, voto salvado de la jueza Teresa Nuques, pág. 128 al 132, párr. 128 y ss.

70 Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 1-23-DJ/23 de 29 de marzo de 2023, voto salvado de la jueza Carmen Corral, pág. 73, párr. 110

Sobre el tercer cargo, la jueza Nuques, además, aclara que la existencia de denuncias que habrían sido puestas en conocimiento del presidente sobre irregularidades en los contratos de transporte petrolero de FLOPEC y que éste no habría emitido acción alguna, no constituyen uno de los delitos previstos en el art. 129 de la Constitución 52. En esto, da la razón a la defensa del presidente que mencionó que la omisión de denuncia es un tipo penal autónomo y procedente solamente en supuestos específicamente previstos en el COIP.

La jueza Nuques también menciona que las acciones imputadas a Hernán Luque, Oswaldo Rosero y Ramón Panchi, sobre FLOPEC, *“se refieren a actuaciones concretas e individualizadas de una tercera persona diferente del pretendido enjuiciado, por lo que no se evidencia que haya una motivación mínimamente suficiente que vincule alguna actuación u omisión del pretendido enjuiciado con la infracción que se singulariza”*⁷¹.

En conclusión, los tres jueces que emitieron votos salvados concuerdan en que se requería un estándar de análisis más exigente que el establecido por la mayoría, más allá de la simple lógica de la narrativa y, que bajo estos estándares, esta tercera acusación contra el presidente de la República tampoco hubiese prosperado. También concuerdan en que los hechos narrados no son coherentes ni vinculan al presidente con un mínimo de claridad.

Podemos concluir que, sea que se acoja el criterio de nexo causal propuesto por Carmen Corral, el criterio de tipicidad expuesto por Enrique Herrería o el análisis motivacional propuesto por Teresa Nuques, este tercer cargo no habría soportado un análisis mínimamente más exigente que el estándar de *“no irrazonabilidad”* aprobado por la mayoría. No resulta lógico que el estándar para admitir un juicio político al presidente sea menos exigente que el estándar que se requiere para admitir a trámite una acción extraordinaria de protección o una demanda de inconstitucionalidad normativa.

Finalmente, conforme expone la jueza Corral, incluso bajo el estándar analítico aprobado por la mayoría, este tercer cargo debía

71 Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 1-23-DJ/23 de 29 de marzo de 2023, voto salvado de la jueza Teresa Nuques, pág. 138, párr. 139

ser inadmitido por incurrir en *“incoherencia narrativa y falta de verosimilitud”*⁷². Como quedó evidenciado posteriormente, la Corte no *“midió con la misma vara”* los tres cargos acusatorios, pues de hacerlo habría tenido que inadmitir todos ellos. La falsedad manifiesta de los hechos del tercer cargo se verifica en el propio expediente.

En adición al estándar establecido para el análisis de fondo o examen de contenido, preocupa el estándar aplicado a las violaciones al debido proceso o trámite propio evidenciadas en el tratamiento dado por el Consejo Administrativo de la Legislatura (CAL) a la petición de enjuiciamiento político.

El estándar del debido proceso que ha fijado la Corte es que la vulneración del proceso *“debe ser constitucionalmente relevante”*, es decir, debe afectar derechos de las partes, como el de la defensa.

La Corte ha señalado que dentro de un proceso de control político:

*“se requiere de garantías básicas, pertinentes y adecuadas de defensa que permitan la igualdad de armas y garanticen el desarrollo apropiado del procedimiento (...). No obstante, esto no significa automáticamente que todas las garantías previstas en el artículo 76 de la Constitución deban ser aplicables en la misma medida o asimilables directamente en un proceso de control político, pues por la naturaleza propia de estos no se puede manejar un estándar igual ni rígido al que se maneja en un proceso jurisdiccional”*⁷³.

La Corte en su totalidad coincide en el mal manejo procedimental dado por el CAL, llamando la atención por la falta de prolijidad e inconsistencias en sus actuaciones, lo cual se expresa en un *“exhorto”* al manejo prolijo en el voto de mayoría, y en un fuerte llamado de atención en los tres votos de minoría.

72 Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 1-23-DJ/23 de 29 de marzo de 2023, voto salvado de la jueza Carmen Corral, pág. 74, párr. 112.

73 Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 1-23-DJ/23 de 29 de marzo de 2023, pág. 14, párr. 48

Tanto el voto de mayoría como los tres votos salvados coinciden en que i) el CAL dio trámite a un “*alcance*” firmado por los cuatro proponentes en el que se modificaba la cita de los artículos que fundaban la acusación; ii) el CAL calificó inicialmente la solicitud, luego reconsideró la misma y envió a completarla requiriendo que esté “*debidamente fundamentada*”, sin embargo, difieren en la incidencia procesal y constitucional de estas actuaciones.

Para la mayoría, la cita errónea de artículos legales y constitucionales que fundamentaban la acusación pasa por un “*lapsus calami*” que no afectó el fondo del documento⁷⁴. Igualmente, considera que la compleción ordenada por el CAL, que fue utilizada para aclarar la cita de artículos del COIP que habían sido ya reformados, no podía ser interpretada como una corrección y, por ende, una extralimitación de funciones del CAL⁷⁵.

También, bajo el mismo criterio, consideran que no se afectó el principio de legitimación política una vez que el escrito de compleción no fue firmado por todos los asambleístas sino solamente por los cuatro proponentes, pues “*la similitud entre los textos es tal que no puede pensarse, razonablemente, que los asambleístas habrían dejado de apoyar la solicitud por lo añadido posteriormente*”⁷⁶.

No obstante, esto entra en contradicción con la caracterización que hace la misma mayoría respecto del enjuiciamiento político al presidente como un procedimiento agravado. Consideramos que esta naturaleza agravada y distinta del procedimiento aplicable a otras autoridades, claramente distinguidos en la LOFL y el propio dictamen, hace que estos vicios en la tramitación afecten el derecho a la observancia del trámite propio a cada procedimiento, previsto en el art. 76.3 de la Constitución. Más aún cuando en el trámite de

74 Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 1-23-DJ/23 de 29 de marzo de 2023, pág. 14, párr. 48

75 Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 1-23-DJ/23 de 29 de marzo de 2023, pág. 16, párr. 53

76 Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 1-23-DJ/23 de 29 de marzo de 2023, pág. 16, párr. 54

enjuiciamiento político a ministros se permiten “alcances” y en el trámite de enjuiciamiento político al presidente la ley no los prevé.

Esto, porque resulta discrecional y problemático que en un procedimiento agravado y de relevancia nacional, la Corte pueda determinar a su juicio y mera discrecionalidad cuales omisiones al debido proceso le parecen relevantes y cuales no.

Resulta curioso que en un juicio político a un primer mandatario, el error en los artículos invocados como fundamentos de derecho sea visto como un vicio menor por la mayoría de la Corte Constitucional, cuando en una demanda de divorcio o pensiones alimenticias sería suficiente para no calificar la demanda o enviarla a completar. Lo mismo puede decirse de la falta de firmas en el “alcance”. Una demanda ordinaria no se puede modificar con alcances, debe reformarse la demanda o retirarse y volverse a presentar, a riesgo de no ser calificada. Si esto aplica a un juicio de alimentos, ¿por qué no aplica en un juicio político al presidente? Es un absurdo.

“El tercer cargo contra Lasso carecía de nexo, tipicidad y verosimilitud, y aún así fue admitido por la Corte, ignorando vicios procesales que en otros casos serían inadmisibles”

La Corte Constitucional jamás se pronunció sobre una vulneración alegada reiteradamente en el escrito de defensa presentada por el presidente, respecto de que la vulneración y confusión de normas entre el procedimiento del enjuiciamiento político del presidente y otros tipos de enjuiciamiento político demostraban una falta de imparcialidad y, también, vulneraba el derecho a la defensa.

Esta confusión de procesos fue sistemática y se verificó al i) permitir que firmen asambleístas suplentes no principalizados; ii) al permitir que se presente un alcance no previsto en la ley; iii) al permitir que se presente un informe por la UTL aplicable a otro tipo de procedimientos; iv) permitir que se modifique la base jurídica de la acusación; v) que estas modificaciones no cuenten con las firmas mínimas requeridas para la acusación; iv) que la propia Asamblea indique que el acta de la sesión de calificación previa al “alcance” no existe.

La confusión de procesos vulnera el derecho a la defensa porque no se conocía y no se llegó a conocer durante el trámite del enjuiciamiento político las normas que se iban a aplicar. La Corte no anota este argumento que según su propio estándar sería relevante para inadmitir el proceso. Esto es sumamente grave porque omitió referirse sobre uno de los argumentos de defensa presentados por el presidente.

El juez Herrería anota con total claridad en su voto salvado que:

“A la Corte no le corresponde considerar subjetivamente si es que una omisión formal le parece relevante o no, o si es que la inobservancia de procedimientos afecta “el fondo” de determinada petición, pues aquello no es un análisis jurídico, sino uno de conveniencia sobre cuando merecen acatarse o no las reglas dispuestas en nuestro ordenamiento jurídico. Bajo esta lógica, en cualquier proceso de control constitucional, la Corte puede inobservar requisitos o procedimientos reglados solo porque, a través de sus inferencias, los vicios procedimentales no le parecen relevantes”⁷⁷.

77 Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 1-23-DJ/23 de 29 de marzo de 2023, voto salvado del Juez Enrique Herrería, pág. 93, párr. 37.

A efectos del caso concreto, el CAL no podía “ayudar” o “guiar” a los proponentes hacia la optimización motivacional de su acusación. Conforme afirma la jueza Nuques:

*“El CAL estaba proscrito de incluir sugerencias ni directivas para reformar la solicitud de enjuiciamiento político; ni de indicar los argumentos normativos o fácticos que de ser incluidos optimizarían la plausibilidad de la motivación de la solicitud, tampoco de examinar la verosimilitud, conducencia, pertinencia ni utilidad de los argumentos de la solicitud, ni valorar los niveles de penumbra lingüística (ambigüedad o vaguedad) o la validez y corrección de la motivación”*⁷⁸.

Al hacerlo, según Nuques, el CAL “incidió en la construcción de la teoría del caso que se le imputa al presidente de la República y no únicamente una orden de completitud formal, afectando el principio de imparcialidad”⁷⁹ y al hacerlo “violentó la regla de trámite que limita su ámbito de acción”⁸⁰. Esto evidencia, a su vez, que el CAL, entonces controlado por la mayoría opositora al presidente, no actuaba imparcialmente y se extralimitó para “ayudar” a los acusadores ante sus patentes errores.

Por estas razones, se puede afirmar que tanto el estándar metodológico y analítico aplicado al examen de contenido de la solicitud de enjuiciamiento político, como el estándar flexible y discrecional aplicado a las violaciones de procedimiento ocurridas en la tramitación de la solicitud por parte del CAL, resultan sumamente laxas y discrecionales, afectando los derechos del presidente de la República y, potencialmente, el principio de estabilidad democrática, tanto en esta como en futuras aplicaciones del mecanismo de juicio político previsto en el art. 129 de la Constitución.

78 Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 1-23-DJ/23 de 29 de marzo de 2023, voto salvado de la jueza Teresa Nuques, pág. 130, párr. 99

79 Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 1-23-DJ/23 de 29 de marzo de 2023, voto salvado de la jueza Teresa Nuques, pág. 131, párr. 106

80 Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 1-23-DJ/23 de 29 de marzo de 2023, voto salvado de la jueza Teresa Nuques, pág. 131, párr. 105

Se puede concluir que la Corte Constitucional no encontró elementos de mínima verosimilitud y lógica respecto de las acusaciones por concusión relativas a las presuntas actividades ilícitas de Hernán Luque y otros.

Se puede concluir que, si se hubiese aplicado el mismo estándar con coherencia respecto del tercer cargo por presunto peculado en FLOPEC o en caso de aplicarse estándares mínimamente más exigentes como los que plantearon los tres votos de minoría, este cargo tampoco debió haber sido admitido y el país se hubiese ahorrado un episodio de inestabilidad política sin precedentes.

Finalmente, el tercer cargo que sí fue admitido se basa sobre hechos falsos e inferencias ilógicas según el propio expediente de la Corte, porque el contrato con Amazonas Tanker es anterior al gobierno de Guillermo Lasso, porque el informe de Contraloría no recomienda la terminación de contrato de FLOPEC con Amazonas Tanker, al contrario, la renegociación de este trajo mejoras sustanciales en los estados de resultados de FLOPEC. Asimismo, la mención a una supuesta participación comprometedora de Danilo Carrera, cuñado del presidente, se basa en un audio que no corresponde a su voz.

Con esto dicho, queda para la elucubración histórica si la mayoría de la Corte obró discrecionalmente por cálculos políticos, por desapegos ideológicos o simplemente por pasar de sí el problema político hacia la Asamblea Nacional.

O quizás fue un acto de ingenuidad al esperar que la Asamblea Nacional respete los mínimos criterios de juridicidad durante un juicio político en el que la única verdad sería la de los votos, en la que incluso, las limitantes que el mismo dictamen le imponía a la Asamblea -como la utilización de audios excluidos expresamente- no iban a ser respetadas.

La realidad demostró al poco tiempo que los planes desestabilizadores también alcanzaban a la propia Corte, y que luego del presidente Lasso el objetivo político podían ser ellos mismos.

Por esto, al poco tiempo de decretada la *“muerte cruzada”*, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, de mayoría correísta públicamente admitida, inició procedimientos

endientes a destituir a la fiscal general del Estado y a la propia Corte Constitucional, cuestionando los procesos de su designación en origen. Aunque tal circunstancia era previsible, la diferencia en este caso fue que la Corte sí actuó para frenar el intento de atentado institucional y utilizó un procedimiento para destituir al presidente de dicho organismo antes de que consiga su objetivo.

La Corte Constitucional tuvo en sus manos frenar esta intencional golpista en su origen, si obrando conforme a derecho y con prudencia política e institucional, inadmitía todos los cargos de la falaz acusación contra el presidente Lasso, lo que, conforme hemos analizado, debió hacerlo según su propio análisis.

La prudencia institucional en este caso obligaba a una mayor deferencia y estrictez en el análisis de la acusación, considerando que abrir la puerta a la desinstitucionalización es un caudal cuyo cauce no se puede prever, y que en efecto atropella los derechos no solo del funcionario acusado sino de la voluntad democrática de quienes lo eligieron.

La gravedad del precedente sentado es inconmensurable. A futuro, bastaría una narrativa medianamente coherente sobre un presunto hecho de corrupción de cualquier ministro, subsecretario, gobernador, director de agencia o agente de tránsito para iniciar un proceso de destitución contra un primer mandatario, luego de lo cual, lo único que importará será la conformación de fuerzas políticas en el Parlamento.

Bajo la lógica de la irresponsable y falaz acusación al presidente Lasso, y bajo el estándar de “*no irrazonabilidad*” establecido por la mayoría de la Corte Constitucional, un presidente podría ser enjuiciado -*in extremis*- porque un agente de tránsito solicite una coima por una infracción vial. Las premisas no varían. Bastaría la redacción “*mínimamente verosímil*” de un buen sofista moderno.

Amplió el ejemplo, y llevando el caso al extremo para ilustrar: el presidente no designa directamente al director de la Comisión de Tránsito del Ecuador, como no designa al gerente de FLOPEC u otras empresas públicas, lo hace un directorio que preside el ministro del ramo, ministro que es designado por el presidente. En este directorio se encuentra también el director de la Agencia

Nacional de Tránsito o su delegado, también designado de una terna que propone el ministro.

Si un agente de tránsito comete el delito de solicitar una coima para no registrar una infracción, la lógica indica que no debe responder el director de la Comisión de Tránsito, sino el agente infractor. Sin embargo, bajo la lógica del juicio político al presidente Lasso, el director respondería si es que *“debió conocer”* o si se recibió en ventanilla una carta que indicaba sobre el hecho, aunque no la hubiesen pasado a su despacho. Y, nuevamente según la lógica de la acusación al presidente Lasso, éste debía responder dado que el designó al ministro, que a su vez intervino en la designación del director de la Comisión por medio de su directorio.

“Bajo el estándar de ‘no irrazonabilidad’, cualquier presidente podría ser destituido si un agente de tránsito pide una coima y alguien redacta bien la historia”

Con suficiente parafernalia política y cobertura de prensa, este análisis extremo superaría el estándar de “*no irrazonabilidad*” establecido por la Corte Constitucional en el caso del presidente Lasso, si la historia se cuenta de forma mínimamente coherente. Si aceptamos esta lógica sofista, **un buen tinterillo puede tumbar un gobierno.**

No importaría si el presidente no interviene en la designación del director de tránsito (como no intervino en la designación de los gerentes de FLOPEC), ni si el directorio en el que es parte el ministro del ramo no interviene en las contrataciones de los agentes (como no intervino el Directorio en el caso de los contratos de FLOPEC, de competencia de la gerencia), o si el agente en cuestión fue contratado en un gobierno pasado (como ocurrió con el contrato entre FLOPEC y Amazonas Tanker).

No importaría si el director de la Comisión de Tránsito inició un procedimiento administrativo o si él mismo denunció penalmente al agente de tránsito (como en efecto la gerencia de FLOPEC denunció las irregularidades de los contratos del gobierno anterior), o si el agente fue efectivamente separado ante la mínima duda sobre su comportamiento (como ocurrió con Hernán Luque).

Tampoco importaría si en la acusación constitucional los asambleístas se equivocan y en lugar de acusar al director de la Comisión de Tránsito del Ecuador acusan al director de la Agencia Nacional de Tránsito, podrán argumentar que se trató de un “*lapsus calami*” que no afecta el debido proceso con suficiente “*relevancia constitucional*”.

Con algo de creatividad sofista, pero más que nada con un bloque importante de asambleístas, cualquier presidente podría ser enjuiciado políticamente con un argumento tan pueril, pero no “*manifiestamente irrazonable*”.



Capítulo IV

Otros yerros curiosos: las falacias y vicios del informe “Gran Padrino” y la acusación constitucional en la Asamblea Nacional

4.1 EL INFORME GRAN PADRINO IMPLICÓ UNA VIOLACIÓN AL DEBIDO PROCESO, PREJUZGAMIENTO Y VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE INDEPENDENCIA Y JUZGADOR COMPETENTE E IMPARCIAL

Como toda narrativa falaz, la acusación constitucional en contra del presidente Lasso tuvo un recorrido previo que permitió instalar, en la opinión pública, la narrativa política conveniente a quienes la impulsaban. En este apartado nos referiremos a estos pasos previos: la Comisión Ad Hoc “Gran Padrino” y la tramitación ante el Consejo de Administración de la Legislatura (CAL).

Como anticipamos, antes de presentarse la solicitud de enjuiciamiento, la Asamblea Nacional creó una comisión especial, con el fin de eludir la Comisión de Fiscalización en la que la oposición no tenía mayoría, sometiendo al presidente Guillermo Lasso y a la democracia ecuatoriana, a un trámite no previsto en la Constitución y la ley, conformando una Comisión Ad Hoc en la que se prejuzgó al presidente, habiendo llegado primero a la conclusión -recomendar el enjuiciamiento político- para luego buscar adecuar las causales al mismo, violando el principio de independencia y juzgador imparcial. Veremos que esto evidencia la intención de boicot político sin importar la existencia o no de causales jurídicas.

Así, a través de la Resolución RL- 2021-2023-133, se creó una “Comisión Especializada Ocasional por la Verdad, Justicia y Lucha contra la Corrupción”, para analizar un presunto caso de corrupción

denominado “*Gran Padrino*”, con la finalidad de que “*realice el correspondiente proceso de fiscalización y control político*”. Sin embargo, de conformidad con el artículo 24 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa (LOFL), las comisiones ocasionales se crean solamente cuando los asambleístas “*motiven la necesidad y hagan explícitas las razones por las cuales el asunto no puede ser tratado en otra de las comisiones existentes*”.

En la Resolución RL- 2021-2023-133, no se encuentra ninguna razón que motive su creación y porqué ésta no podía tratarse en otras comisiones, particularmente por la Comisión de Fiscalización y Control Político (CFCP), que de conformidad con la LOFL, es competente -precisamente- para llevar adelante los procesos de control político. La única motivación para sustraer el proceso de su cauce natural fue que en la CFCP la oposición no contaba con una sólida mayoría: estaba entonces conformada por tres miembros de la bancada correísta Unión Nacional por la Esperanza, tres miembros de la bancada del Acuerdo Nacional (oficialismo), dos independientes y una asambleísta socialcristiana. Por cierto, el grupo opositor no controlaba a su presidente, el asambleísta Fernando Villavicencio, trágicamente asesinado meses después.

De conformidad con el artículo 21, numeral 15 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa (LOFL), la Comisión de Fiscalización y Control Político es la encargada de las “*solicitudes de enjuiciamiento político a las autoridades estatales*”, sin embargo, se sustrajo de la competencia de esta Comisión el caso relativo al presidente.

En cambio, la Comisión Ocasional Ad Hoc tuvo siete miembros que habían ya expresado previamente su voluntad de destituir al primer mandatario.

Así por ejemplo, la mayoría de ellos (cuatro de siete) votaron a favor de destituir al presidente Guillermo Lasso en junio de 2022; en esa oportunidad, utilizaron la figura de “*muerte cruzada*” desde el legislativo, prevista en el art. 130 constitucional, que no prosperó. En aquella ocasión, tanto la presidenta y vicepresidenta de esta Comisión Ad Hoc votaron a favor de la destitución del presidente.

Durante la tramitación del “*Informe Gran Padrino*”, los miembros de esta Comisión adelantaron ante la prensa, en reiteradas ocasiones, que su voluntad era la de enjuiciar políticamente al presidente Guillermo Lasso, indicando expresamente que “*poco importaba*” la causal constitucional que se llegare a emplear con tal de que Lasso “*se vaya*”.

Además, el vicio de competencia arranca desde la conformación misma de la Comisión Ad-Hoc.

En la página cinco del Informe, se observa que la Comisión fundamenta su competencia en el art. 77 de la LOFL, que forma parte de la Sección 2 “*Del Procedimiento Documental y Fiscalización a los Funcionarios Públicos Previstos en el artículo 131 de la Constitución de la República*”, olvidando que el art. 131 de la Constitución no incluye al presidente de la República como sujeto a juicio político por incumplimiento de funciones; el único artículo que se refiere al juicio político del presidente es el art. 129 de la Constitución.

El mismo art. 77 se refiere a que las comisiones pueden recomendar el trámite de juicio político “*si de la investigación se determina posible incumplimiento de funcionarios sujetos a juicio político*”.

La consecuencia jurídica de esto es naturalmente la absoluta invalidez e ineficacia, inclusive probatoria, del informe aprobado por esta Comisión Ad Hoc, que fue una suerte de tribunal especial constituido con el único fin de juzgar a Guillermo Lasso.

4.2 LA ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL FUE PLANTEADA ERRÓNEAMENTE CON BASE EN EL ART. 131 DE LA CONSTITUCIÓN, QUE NO SE REFIERE AL JUICIO POLÍTICO AL PRESIDENTE

Otro aspecto aparentemente formal, pero sustancial, es que, al tiempo de presentarse la solicitud de enjuiciamiento político contra el presidente de la República, se lee en la primera página lo siguiente:

*“Rebeca Viviana Veloz Ramírez, Pedro Aníbal Zapata Rumipamba, Mireya Katherine Pazmiño Arregui, Rodrigo Olmedo Fajardo Campoverde, en nuestra calidad de assembleístas de la República del Ecuador, y **en ejercicio de nuestra facultad establecida en el artículo 131 de la Constitución de la República del Ecuador y artículos 78 y siguientes de la Ley Orgánica de la Función Legislativa**, toda vez que el señor Guillermo Alberto Santiago Lasso Mendoza, Presidente Constitucional de la República del Ecuador, ha incurrido en la causal de juicio político prevista en el artículo 129 numeral 2 de la Constitución, solicitamos se proceda a su enjuiciamiento político (...)”.*

Saltará a la vista del lector que el fundamento jurídico -la facultad que cita la petición- no es la del art. 129 de la Constitución, sino la del art. 131 de la misma.

El art. 131 de la Constitución dice:

*Art. 131.- La Asamblea Nacional podrá proceder al enjuiciamiento político, a solicitud de al menos una cuarta parte de sus miembros y por incumplimiento de las funciones que les asignan la Constitución y la ley, **de las ministras o ministros de Estado, o de la máxima autoridad de la Procuraduría General del Estado, Contraloría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública General, Superintendencias, y de los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral, Consejo de la Judicatura y Consejo de***

Participación Ciudadana y Control Social, y de las demás autoridades que la Constitución determine, durante el ejercicio de su cargo y hasta un año después de terminado.

Para proceder a su censura y destitución se requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional, con excepción de las ministras o ministros de Estado y los miembros de la Función Electoral y del Consejo de la Judicatura, en cuyo caso se requerirá las dos terceras partes.

La censura producirá la inmediata destitución de la autoridad. Si de los motivos de la censura se derivan indicios de responsabilidad penal, se dispondrá que el asunto pase a conocimiento de la autoridad competente.”

“**La acusación constitucional contra el presidente Lasso partió con un error jurídico de base: se fundamentó en el artículo 131, aplicable a ministros, y no en el artículo 129, que regula el juicio político al presidente”**

Como se puede apreciar, este artículo se refiere al enjuiciamiento político de todas las autoridades menos del presidente y vicepresidente de la República, que está regulado en el art. 129 de la Constitución.

Por si esto fuese poco, la Ley Orgánica de la Función Legislativa regula por separado estos dos supuestos, por un lado, el supuesto del art. 131 de la Constitución (toda autoridad salvo presidente y vicepresidente) se encuentra regulado en la Sección 3, del Capítulo VIII “*De la Fiscalización*” denominada “*Del enjuiciamiento político de los y las funcionarios públicos*” y abarca del art. 78 al art. 85 de la LOFL, mientras que el supuesto del art. 129 (aplicable a presidente y vicepresidente) se regula en la Sección 4 del mismo capítulo, que se titula “*Del enjuiciamiento político de la presidenta o presidente y de la vicepresidenta o vicepresidente de la República*”, y abarca desde el art. 86 al art. 95 de la LOFL.

Es decir, la petición de juicio político equivocó totalmente, tanto en lo constitucional como en lo legal, la base legal de la facultad invocada para iniciar dicho trámite, razón por la cual, el mismo no podía ser siquiera calificado.

Tan grave es este yerro que, al advertirse su existencia por parte de diversos académicos, el mismo día 16 de marzo de 2023, a las 23h27, cuatro asambleístas proponentes presentaron un “*alcance*” mediante oficio No. AN-VRRV-2023-0013-EX, diciendo:

“En la foja 1 del Oficio No. AN-VRRV-2023-0012-EX-O” que contiene la solicitud de juicio político presentada en contra del Presidente de la República, Guillermo Lasso Mendoza, y que fue entregada por la ventanilla de la Unidad de Gestión Documental con el número de trámite 434263, por un lapsus calami citamos el artículo 131 de la Constitución de la República, cuando lo correcto era citar el artículo 129 de la Carta Fundamental, así como se citó el artículo 78 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, cuando lo preciso era citar el artículo 86 de la Ley ibidem, por lo que nos permitimos presentar el correspondiente alcance al mencionado documento a fin de corregir lo indicado.

Dicho pedido lo fundamentamos en el artículo 80 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, en concordancia con la sentencia de la Corte Constitucional en el Caso No. 0038-09-EP para lo cual adjunto al presente nos permitimos remitir la primera foja de la acusación constitucional debidamente corregida”.

A confesión de parte, relevo de prueba.

Los propios ponentes reconocieron que se equivocaron de fundamentación constitucional y legal, pretendiendo corregirlo con un “alcance”, firmado solamente por ellos, y ya no por los otros 54 asambleístas que firmaron la petición original.

Sin embargo, persisten en el yerro cuando para fundamentar este “alcance” lo hacen citando el art. 80 de la LOFL, que se refiere nuevamente al trámite de los juicios políticos para autoridades que no sean el presidente o vicepresidente de la República. Los proponentes se volvieron a equivocar de artículo.

Este artículo 80 se encuentra dentro de la ya citada Sección 3 del Capítulo VIII “De la Fiscalización” denominada “Del Enjuiciamiento político de los y las funcionarios públicos” que abarca del art. 78 al art. 85 de la LOFL. En cambio, la Sección 4 relativa al enjuiciamiento político del presidente no prevé la posibilidad de presentar “alcances”.

Por tanto, este alcance tampoco debía tramitarse y, al hacerlo, se violó el debido proceso, como bien anotarían posteriormente los votos salvados de los jueces constitucionales Herrería, Corral y Nuques que se opusieron a la admisión del pedido de enjuiciamiento político.

4.3 LA ACLARACIÓN DEL FUNDAMENTO LEGAL DE LA ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL FUE ILÍCITA, FUERA DE PROCEDIMIENTO Y NO CONTÓ CON LAS FIRMAS DE RESPALDO QUE ORDENA LA CONSTITUCIÓN

Además de esta argumentación aparentemente formalista, el accidentado trámite inicial de la petición debió tener una consecuencia nefasta para su procedibilidad constitucional, pues el alcance no contó con las firmas de respaldo de al menos un tercio de los asambleístas, sino solamente fue firmado por los cuatro ponentes.

Esto no es menor, pues el *“lapsus calami”* citado implicó modificar la base constitucional y legal de la petición, sin que pueda indicarse que se trata de un cambio menor. Se trata de cambiar toda la base jurídica del caso e incluso su procedimiento.

Por esto, implicó una modificación de fondo a la acusación que debía contar con el respaldo del número de asambleístas que requiere la Constitución.

No se puede simplemente asumir que los asambleístas que firmaron la petición con una base jurídica determinada estaban de acuerdo con cambiarla mediante un oficio de alcance, debían expresar su voluntad plasmando su firma. Lamentablemente, el voto de mayoría de la Corte Constitucional consideró que esto no habría alterado la voluntad de los firmantes.

Al no contar con estas firmas de respaldo, la petición no podía ser calificada por el Consejo Administrativo de la Legislatura, como bien afirmaron luego los votos salvados en la Corte Constitucional.

Ahora, respecto del art. 80 que cita el oficio de *“alcance”*, éste se refiere al procedimiento de enjuiciamiento político de otras autoridades, en el que no existe requisito de dictamen previo de la Corte Constitucional.

Este artículo dice:

“Art. 80.- Trámite.- La Presidenta o el Presidente de la Asamblea Nacional, en un plazo máximo de cinco días, pondrá en conocimiento del Consejo de Administración Legislativa la solicitud de enjuiciamiento político. En el caso de presentarse varias solicitudes ingresadas simultáneamente, este plazo podrá extenderse a un máximo de diez días.

Una vez conocida la solicitud, el Consejo de Administración Legislativa requerirá un informe técnico-jurídico no vinculante de cumplimiento de requisitos a la Unidad de Técnica Legislativa, la misma que remitirá dicho informe en el plazo máximo tres días.

*El Consejo de Administración Legislativa, en un plazo máximo de diez días, desde la fecha de conocimiento de la solicitud de enjuiciamiento político, verificará el cumplimiento de los requisitos y dará inicio al trámite. **Dentro de este plazo, los solicitantes podrán presentar un alcance a la solicitud, de considerarlo pertinente. (...).**”*

Como se puede ver, este procedimiento de “alcance” ocurre en los casos de juicios políticos contra otras autoridades, luego de que la petición ha sido calificada por el Consejo Administrativo de la Legislatura (CAL), y antes de su envío a la Comisión de Fiscalización y Control Político.

Evidentemente, esto no es aplicable al caso del juicio político contra un presidente, reglado en otra sección de la LOFL, en el que además se requiere de dictamen previo de la Corte Constitucional, antes de que el CAL pueda remitir el expediente a la Comisión de Fiscalización y Control Político para su tramitación conforme el art. 88 de la LOFL.

A diferencia del juicio político contra otras autoridades, en el caso de las solicitudes de enjuiciamiento político contra el presidente, la LOFL no prevé la posibilidad de realizar “alcances” o modificaciones a la acusación una vez presentada. El legislador hizo claramente la distinción entre los dos procedimientos de juicio político, estableciendo requisitos más rígidos para el caso del primer mandatario, justamente por sus implicaciones para la estabilidad democrática.

Por estas razones, la solicitud presentada por los cuatro asambleístas ponentes debía ser rechazada por el CAL, por fundarse en una base jurídica equivocada, pero aún si se admitió a trámite en virtud del oficio de “alcance”, debía ser inadmitida por no contar con el número de firmas de respaldo suficientes en dicho alcance. Y, aún si fuese admitido con esos dos vicios, debió inadmitirse el alcance por basarse en el artículo 80 que se refiere a otro tipo de procedimiento.

Tanto es así, que en el procedimiento de sustanciación ante la Corte Constitucional, la jueza Teresa Nuques requirió, el 25 de marzo de 2023, a la Asamblea Nacional, la totalidad del expediente tramitado por el CAL, y en particular “la resolución de 20 de marzo de 2023” donde se había aprobado el juicio político, previo a estos alcances y correcciones. La respuesta de la Asamblea Nacional es sorprendente: mediante Certificado Nro. AN-SG-2023-0034 indica que tal resolución “no existe”.

En ese certificado, se indica que el 20 de marzo de 2023, en sesión CAL 018-2023, se aprobó la “Resolución CAL-2021-2023-897 en relación con la solicitud de juicio político en contra del señor Guillermo Alberto Santiago Lasso Mendoza Presidente Constitucional del Ecuador”. Se indica que la misma fue objeto de una moción de reconsideración el 21 de marzo de 2023 y que en tal virtud se aprobó un “nuevo proyecto de resolución CAL-2021-2023-897”. Sin embargo, a renglón seguido se dice:

“Por tanto, en virtud de la aplicación del artículo 145 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, referente a la reconsideración y según los registros y documentos a cargo de esta Secretaría General, no se desprende de los mismos, texto formalmente suscrito que corresponda a lo que el Auto denomina “la resolución de 20 de marzo de 2023”, constando únicamente, como resultado directo de los hechos relatados, el texto suscrito de la Resolución CAL-2021-2023-897 de 21 de marzo de 2023”.

Es decir, la resolución que originalmente aprobó la petición de juicio político -previa a la corrección o alcance tras los escandalosos yerros advertidos- no existe en el expediente. ¿Cómo se sostendría lógicamente que existía un mero error formal o *lapsus calami* entre la petición inicial y la petición enmendada, si la Asamblea Nacional certificó que la resolución original no existía?

En el seno de la Asamblea Nacional, donde mandan los votos más que la ley, era de esperarse que tal corrección jurídica sea ignorada, sin embargo, lo sorprendente fue que la mayoría de la Corte la avalara en su dictamen como si se tratase de un simple error formal.

“La acusación contra el presidente Lasso fue corregida fuera de procedimiento, sin firmas suficientes y sobre una resolución que, oficialmente, no existe”

4.4 LOS MINISTROS O DELEGADOS SON POLÍTICAMENTE RESPONSABLES DE SUS ACTOS, SIN QUE ESTO SE EXTIENDA AL PRESIDENTE

Entrando ya a las conclusiones que sustentarían el “*Informe Gran Padrino*” y la acusación constitucional debemos establecer, en primer lugar, que ambos parten de una premisa errada: asumir que el presidente responde políticamente por todas las acciones u omisiones de sus ministros y delegados. Esto es equivocado y expresamente contrario al texto constitucional, así, el art. 151 de la Constitución indica claramente:

*“Art. 151.- Las ministras y los ministros de Estado serán de libre nombramiento y remoción por la Presidenta o Presidente de la República, y lo representarán en los asuntos propios del ministerio a su cargo. **Serán responsables política, civil y penalmente por los actos y contratos que realicen en el ejercicio de sus funciones, con independencia de la responsabilidad civil subsidiaria del Estado**”.*

Esto deja en claro que la responsabilidad política de los ministros es personal, sin extenderse al primer mandatario de forma automática. De lo contrario y considerando que la Constitución debe interpretarse en forma integral, no sería necesaria la regulación ni tramitación de juicios políticos a los ministros de Estado, pues toda responsabilidad por acción u omisión de cualquier cartera de Estado recaería en la única persona del primer mandatario. Esta interpretación sería absurda y, por tanto, debe ser descartada.

Una interpretación contraria haría responsable políticamente al presidente hasta por la omisión de sancionar por parte de un agente de tránsito o la conducta impropia de un funcionario en una ventanilla, tornando en ingobernable cualquier sistema democrático. Como dice el mismo dictamen de la Corte: “*Si esto sucediera, la figura del juicio político al presidente cabría en tantos supuestos que*

erosionaría cualquier posibilidad de gobernabilidad del Estado. Sería, claramente, una arbitrariedad y un abuso de la Asamblea Nacional”⁸¹.

En adición a ello, el alcance de la responsabilidad en el caso de actuación por delegación se encuentra claramente establecido en el Código Orgánico Administrativo, que es claro respecto de las responsabilidades del delegado versus su delegante, que dice que *“la responsabilidad por las decisiones adoptadas por el delegado o el delegante, según corresponda”*.

A su vez, el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE) reitera este precepto diciendo:

*“Art. 59.- Resoluciones por delegación.- Cuando las resoluciones administrativas se adopten por delegación, se hará constar expresamente dicha circunstancia y se considerarán dictados por la autoridad delegante, **siendo la responsabilidad del delegado que actúa.**”*

Este marco normativo debía impedir la procedencia de cualquier alegación de responsabilidad por acción u omisión por parte del presidente de la República, pues las acciones u omisiones dolosas de un ministro o delegado -como vendría a ser Luque en el caso de EMCO- son de su exclusiva responsabilidad, sin que ésta pueda alcanzar al primer mandatario, ni pueda aplicarse la omisión impropia conforme prevé el Código Orgánico Integral Penal (COIP), la cual aplica para un grupo determinado de delitos entre los que no constan los que fundaron la acusación, ni forma parte de aquellos que pueden dar pie a un enjuiciamiento político. Lamentablemente, la juridicidad fue ignorada.

81 Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 1-23-DJ/23 de 29 de marzo de 2023, pág. 24, párr. 83.4

4.5 EL ROL DE EMCO: NO LO DETERMINÓ EL PRESIDENTE LASSO, SINO LA LEY DE EMPRESAS PÚBLICAS REFORMADA POR UNA ADMINISTRACIÓN ANTERIOR

Una segunda premisa errada de la que parte el *“Informe Gran Padrino”* y la acusación constitucional es indicar que el presidente de la República *“transgredió el principio de reserva de ley, la Ley Orgánica de Empresas Públicas, mediante decreto ejecutivo Nro. 163 en lo relacionado a la conformación de los directorios de las EP, lo que demuestra una aberrante violación a la Constitución, pues asumió una competencia que es exclusiva de la Asamblea Nacional; hecho agravante por sus posteriores actuaciones dolosas”*.

El informe, así como la acusación constitucional posterior, afirmaron que mediante Decreto Ejecutivo Nro. 163, el presidente Lasso dispuso que todos los directorios de las empresas públicas los dirija EMCO, indicando que antes de esto, quien presidía dichos directorios, era el ministro del ramo correspondiente a cada empresa.

La acusación plantea, incluso, que este decreto habría implicado una reforma de facto de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, arrogándose funciones legislativas.

Con este argumento, la premisa básica del informe para intentar construir un argumento de responsabilidad política del presidente sobre las acciones de Hernán Luque es esa: Lasso concentró el poder en EMCO.

Sin embargo, esta premisa es manifiestamente falsa y omite intencionalmente que existe una norma superior -que el presidente tiene obligación de cumplir en virtud del art. 147, numeral 1, de la Constitución- que ordena que la presidencia del directorio de las empresas públicas corresponda al presidente del directorio de EMCO.

Esta norma se encuentra en el art. 7 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, agregado por la *“Ley Reformatoria a las leyes que rigen el sector público”* propuesta y promulgada por el expresidente Rafael Correa, conforme el Registro Oficial 1008, del 19 de mayo de 2017, que dice:

“Capítulo II. Reforma a la Ley Orgánica de Empresas Públicas.

Art. 14. - Sustitúyase la letra a) del artículo 7 por la siguiente:

“a) Para el caso de empresas creadas por la Función Ejecutiva:

- 1 **La o el Presidente del directorio de la empresa coordinadora de empresas públicas, o su delegada o delegado permanente, quien lo presidirá;***
- 2. La o el titular del Ministerio del ramo correspondiente, o su delegada o delegado permanente; y,*
- 3. Una o un delegado de la Presidenta o Presidente de la República*

El Decreto Nro. 163 del presidente Lasso se limita a reiterar esta norma legal, diciendo:

“Artículo 1. - Disponer que los directorios de las empresas públicas creadas por la Función Ejecutiva estarán integrados de la siguiente manera:

- 1 **La o el Presidente del directorio de la empresa coordinadora de empresas públicas, o su delegada o delegado permanente, quien lo presidirá;***
- 2. La o el titular del Ministerio del ramo correspondiente, o su delegada o delegado permanente; y,*
- 3. Una o un delegado de la Presidenta o Presidente de la República.*

(...)”.

Como puede apreciarse, el texto del Decreto en cuestión es idéntico al que consta en la Ley.

Ahora bien, es cierto que el art. 8 de la LOEP, de 2009, determinaba que la presidencia de los directorios corresponda a los ministros del ramo, norma que no sufrió reforma, sin embargo, ante la existencia de contradicción entre el artículo 7 de la LOEP, reformado en 2017, y el artículo 8 de la misma promulgado en 2009, prevalece la ley posterior. Además, la citada *“Ley Reformativa a las leyes*

que rigen el sector público” incluyó una disposición derogatoria única que derogó expresamente toda norma que se contradiga a ella.

Cabe indicar que dicha reforma al art. 7 fue incorporada en el informe para segundo debate del mentado proyecto de “*Ley Orgánica Reformatoria a las Leyes que rigen el Sector Público*”, con el voto favorable de los asambleístas Anny Marllely Vásquez Arteaga, Mary Verduga Cedeño, Betty Carrillo, Nidia Mejía, José Eduardo Torres y Alex Guamán, integrantes de la Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social, en sesión del 19 de abril de 2017, y aprobado en segundo debate por el Pleno en sesión Nro. 446, del 4 de mayo de 2017, sin que en ese entonces se haya vetado parcial o totalmente por parte del presidente de aquella época.

Tan es así, que cuando entró en vigor esta reforma, la presidencia de los directorios de las empresas públicas de la Función Ejecutiva la ejerció el presidente de EMCO bajo el mandato del expresidente Lenin Moreno, conforme los decretos ejecutivos 62, con el que designa a Eduardo Mangas Mairena como su delegado, y 243, con el que designa a Andrés Mideros Mora. Esto cambia recién en el Decreto Ejecutivo 462, del 1 de agosto de 2018, del expresidente Moreno, en el que considera que puede modificar su integración amparándose en el art. 45 del Código Orgánico Administrativo que le faculta al presidente a modificar las entidades de la administración pública central en cuanto su adscripción o dependencia.

Conforme la motivación del referido Decreto 462, el presidente Moreno consideró que podía alterar la conformación de los directorios de EMCO en virtud del artículo 45, numeral 4, del Código Orgánico Administrativo, indicando:

“Que las Empresas Públicas de la Función Ejecutiva son entidades del sector público cuyos órganos de dirección estén integrados por delegados o representantes de organismos, autoridades, funcionarios o servidores de entidades que integran la administración pública central, por lo tanto, conforme el número 4 del artículo 45 del Código Orgánico Administrativo, forman parte de la Administración

Pública Central, y por consiguiente, el Presidente de la República las puede crear, reformar o suprimir, cualquiera sea su origen, mediante decreto ejecutivo”.

Sin embargo, mal podría una norma general -el art. 45 del COA- servir para que mediante un decreto ejecutivo se desatienda una norma especial, específica, clara y con rango de ley orgánica que establece la integración de estos directorios de forma expresa, como es el caso del art. 7 de la LOEP.

Tal interpretación no es plausible, pues implicaría que cualquiera que sea el contenido de una norma de rango legal respecto de la organización de las empresas públicas, el Ejecutivo podría desatenderlas y establecer lo contrario en aplicación del art. 45, numeral 4, del COA. Dicho artículo no faculta al Ejecutivo a reformar leyes, sino ejercer su potestad constitucional de organización de la administración pública previstas en el art. 147, numerales 3, 5 y 7 de la Constitución. Tan es así, que en el proceso de demanda de inconstitucionalidad del citado art. 45 del COA, tramitado ante la Corte Constitucional (Caso 29-21-IN), tanto la Asamblea Nacional como la Presidencia de la República, al contestar dicha acción de inconstitucionalidad, argumentaron que el art. 45 del COA no faculta al Ejecutivo a reformar leyes, sino ejercer su potestad constitucional de organización de la administración pública previstas en el art. 147, numerales 3, 5 y 7 de la Constitución.

Por esto, podemos concluir que, existiendo una norma expresa que indica la conformación de los directorios de las empresas públicas (art. 7 LOEP), siendo norma especial, superior y posterior, correspondía al presidente de la República cumplirla y hacerla cumplir (art. 147, numeral 1, constitucional), lo cual hizo mediante Decreto Ejecutivo Nro. 163, más aún, si existía una disposición derogatoria de la norma anterior.

Esto es sumamente importante a efectos de la responsabilidad del primer mandatario y del alcance de sus deberes objetivos.

El presidente de la República no puede ser considerado política ni legalmente responsable de ningún hecho que se derive del cumplimiento de una norma legal, pues nadie puede ser

obligado a actuar en contra de la ley (art. 66, numeral 29 constitucional). Tan es así que, posteriormente, la administración del presidente Daniel Noboa debió promover la reforma del art. 7 de la LOEP, previo a modificar la conformación de los directorios de las empresas públicas y redefinir el rol de EMCO EP, hasta su liquidación posterior.

El presidente de la República tiene la obligación jurídica de cumplir y hacer cumplir la ley conforme el artículo 147 numeral, 1 de la Constitución, entre ellas, el art. 7 de la LOEP que ordena que los directorios de las empresas públicas los presida el presidente del Directorio de EMCO.

Establecer lo contrario -o fundarse en ello para establecer una responsabilidad política o jurídica- implicaría haber esperado del presidente una conducta expresamente antijurídica: desatender el art. 7 de la LOEP.

“El presidente Lasso no concentró el poder en EMCO: simplemente cumplió una ley reformada por otro gobierno que le obligaba a hacerlo”

Además, la responsabilidad del presidente sobre los actos de Luque no puede establecerse, ni siquiera a modo de sospecha, cuando es la ley la que obliga y determina el rol de EMCO, mas no la voluntad del presidente.

En otras palabras, no puede establecerse que exista una conducta del presidente (según el informe “*concentrar el poder en EMCO*”) como indispensable y necesaria para que una acción u omisión ilícita del expresidente de EMCO haya ocurrido, si es que esta supuesta conducta se encuentra establecida anteriormente en la Ley.

Aceptar lo contrario implicaría que todos los asambleístas que en su momento aprobaron la reforma al art. 7 de la LOEP, serían responsables por las acciones u omisiones de Luque y cualquier otro presidente del directorio de EMCO que venga en un futuro.

Por suerte, el absurdo no es fuente de derecho, aunque sí lo sea en el caso de decisiones políticas.

La Corte Nacional fue concluyente al respecto diciendo:

*“se puede colegir que **las actuaciones del señor Guillermo Lasso estaban amparadas en el marco de sus funciones como Presidente de la República, según lo establecido en el artículo 147 de la Constitución, numerales 5 y 9, que le faculta a dirigir la Administración Pública y expedir los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control; nombrar y remover a las ministras y ministros de Estado y a las demás servidoras y servidores públicos**”.*

4.6 EL ROL E INTEGRACIÓN DEL DIRECTORIO DE EMCO, CONFUNDIDO EN EL INFORME “GRAN PADRINO” Y EN LA ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL, PERO ACLARADO POR LA FISCALÍA

Resultaría inoficioso negar lo escandaloso de las conversaciones atribuidas a Hernán Luque reveladas a través de los audios filtrados por los medios digitales. Los procesos penales deberán determinar si en efecto estas grabaciones corresponden a Hernán Luque y si son jurídicamente admisibles como una prueba válida, a efectos de establecer responsabilidades. No obstante, en el caso de FLOPEC, Hernán Luque también ha sido absuelto.

Sin embargo, ningún gobierno está exento a que un funcionario o delegado traicione su confianza. Como se explicó en párrafos anteriores, es por esta razón que la Constitución establece que las responsabilidades de los ministros, secretarios y demás funcionarios de nivel jerárquico superior son personales (art. 151).

Pero más allá de esto, tanto el “*Informe Gran Padrino*” como la posterior acusación constitucional confunden deliberadamente el rol del directorio de EMCO con el de los directorios de cada una de las empresas públicas y el rol de sus respectivos gerentes.

Vale aclarar que el rol del directorio de EMCO no es de administración y gestión, conforme lo determinado en su acto de creación, en el último inciso del art. 8 de la LOEP.

En el caso de EMCO, este acto de creación fue el Decreto 842, del 11 de diciembre de 2015, en la administración de Rafael Correa, con algunas reformas dadas por el mismo mandatario, posteriormente modificado por el Decreto 1051, del 14 de mayo de 2020, en la administración de Lenin Moreno, nunca modificado por el presidente Lasso.

EMCO, conforme sus estatutos y su acto de creación, viene a ser una especie de “*holding*” estatal que consolida información y resultados de las distintas empresas públicas, permitiendo un doble

control, a la vez que se encarga de impulsar los procesos de liquidación de las empresas públicas en proceso de cierre.

Así, cada empresa pública tiene un gerente y un directorio, EMCO tiene su propio directorio y gerente. EMCO participa de los directorios de cada una de ellas, que en su mayoría tienen tres miembros: un ministro o su delegado, un delegado del ente de Planificación (Planifica, antes Senplades) y el presidente de EMCO o su delegado. Además, existen algunas empresas -generalmente las ligadas al área de defensa- que tienen dos miembros adicionales conforme las normas que las crearon.

Los directorios no intervienen en los procesos de contratación pública ni suscriben contratos, como se indica erróneamente en el *Informe Gran Padrino* y en la acusación constitucional. Esto corresponde a los gerentes de cada una de las empresas. Tampoco interviene en ello el directorio de EMCO, salvo casos puntuales en los que se superen ciertos montos denominados “ordenadores de gasto”.

El directorio de cada empresa interviene en la aprobación de la planificación anual y de los informes trimestrales de resultados, que a su vez consolida la gerencia de EMCO. Tan es así, que EMCO prácticamente no ejecuta presupuesto de compras, sin llegar siquiera a los umbrales que ameriten contar con un auditor interno permanente conforme las reglas que regulan la gestión de la Contraloría General del Estado.

Si el directorio de cada empresa pública no interviene en el día a día de la contratación, menos aún lo hace el directorio de EMCO que, como indicamos, se encuentra un escalón más arriba en esta suerte de “holding” estatal. Donde sí interviene EMCO es en el proceso de cierre, escisión, fusión o liquidación de las empresas públicas (cosa que da sentido a que la presidencia no la ejerza un ministro que, por ejemplo, debe firmar como contraparte las escrituras asumiendo los bienes de una empresa pública liquidada, liquidación que a su vez aprueba el directorio de EMCO conforme el art. 9, numerales 10 y 12 de la LOEP).

Por esto, es errado manifestar que EMCO “maneja” o “ejecuta” los gastos y contrataciones de todas las empresas públicas.

Al contrario, su existencia -se extinguió posteriormente, tras reformarse la ley en el siguiente gobierno- buscaba ser un consolidador de información y un supervisor transversal en los asuntos que por su importancia y monto superen los ordenadores de gasto autorizados para cada empresa pública, además de un gestor de tramitología burocrática, especialmente, en el caso de las liquidaciones de empresas. Los propios audios que sugieren que los votos de los ministros y el secretario de planificación impedían cualquier acto impropio, indicarían que no era del todo una mala idea.

Sobre esto vale explicar que el día a día de las empresas públicas varía según el giro del negocio de cada una de ellas, por lo que existen empresas en las que el gerente general puede aprobar contratos con montos elevados, mientras otras en las que requiere el conocimiento de su directorio.

Pero incluso en el supuesto de que se requiera dicho conocimiento, es el directorio de cada empresa el que interviene, mas no el directorio de EMCO.

Donde sí interviene EMCO es en la gestión tramitológica, especialmente, en el caso de las empresas en liquidación. Recordemos por ejemplo que a raíz de la pandemia de covid-19, el expresidente Moreno dispuso la liquidación de varias empresas públicas⁸², sin embargo, éstas no concluyeron, debiendo prorrogarse su plazo en varias ocasiones⁸³.

EMCO debe llevar las actas, realizar convocatorias y ejecutar los procedimientos de liquidación que incluyen la transferencia de activos y pasivos a los ministerios u otras entidades que supervivan a las empresas liquidadas, cosa que no concluía cuando los ministerios presidían los directorios, quizás, debido a que el asignar la

82 Decreto Ejecutivo 1045 de 09 de mayo de 2020 y Decretos Ejecutivos 1055, 1056, 1057, 1058, 1059, 1060, 1061, 1062 de 19 de mayo de 2020 que disponen la liquidación de ENFARMA, FABREC, Cementera del Ecuador, Centros de Entrenamiento de Alto Rendimiento, Correos del Ecuador, Ferrocarriles del Ecuador, Ecuador Estratégico, Medios Públicos EP, UNA EP, entre otras empresas.

83 Decreto Ejecutivo 1281 de 25 de marzo de 2021 y Decreto Ejecutivo 108 de 13 de julio de 2021.

presidencia de los directorios a los ministros creaba una situación jurídica compleja en la que los ministros presidían el directorio de las empresas públicas que eran su contraparte en los procedimientos de liquidación, dado que según el art. 9, numerales 10 y 12 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, corresponde al directorio aprobar las enajenaciones de bienes de éstas, así como los procesos de fusión, escisión o liquidación. ¿Debía un ministro autorizar la cesión de los bienes de una empresa pública en liquidación a favor del propio ministerio que dirige?

Ahora, abordemos la conformación del directorio de EMCO, con lo que queda aún más claro el error conceptual y jurídico del *“Informe Gran Padrino”* y de la acusación constitucional. Ambos pretendieron insinuar que la conformación del directorio de EMCO es de naturaleza política y, por medio de ello, sustentar una responsabilidad del presidente Lasso, pues quienes conforman el directorio de EMCO son el secretario general de la Administración Pública y el secretario nacional de Planificación.

Sin embargo, esta conformación la estableció el Decreto 1051, del 14 de mayo de 2020, suscrito por Lenín Moreno y, como se dijo, sus responsabilidades son personales conforme el art. 151 de la Constitución. Este decreto nunca fue modificado en la administración del presidente Guillermo Lasso.

Como se explicó, los directorios de cada empresa pública estaban entonces conformados por el ministro del ramo, un delegado del ente nacional de Planificación, y el presidente de EMCO o su delegado. Esto estuvo establecido en el art. 7 de la LOEP ya citado.

Evidentemente, si la conformación del directorio está reglada por una ley, no se trata de una conformación meramente discrecional del presidente, por ende, su conformación no es política sino legal.

Mal podría decirse que el presidente es políticamente responsable por haber nombrado a un ministro, que a su vez forma parte de un directorio de una empresa pública por mandato legal, que a su vez nombra un gerente que es quien administra la empresa. Las responsabilidades de los ministros son personales por mandato constitucional y la conformación del directorio

está reglada en una ley orgánica, no depende de la mera discrecionalidad del Ejecutivo.

También enfrentamos una realidad pragmática: si un presidente del directorio de EMCO quisiese abusar de su condición para influir en un contrato de una determinada empresa pública, en primer lugar, debe pasar por la gerencia, que a su vez debe contar con los informes jurídicos y técnicos de las áreas pertinentes dentro de esa empresa. Luego, asumiendo que supere los ordenadores de gasto, debe pasar a conocimiento del directorio de esa empresa, en el que el supuesto pillo se encuentra en minoría frente al ministro y el delegado de Planificación, sin contar con las eventuales impugnaciones que correspondan ante el ente rector de la contratación pública, en el que el directorio -ni de la empresa ni de EMCO- no tiene injerencia.

En todo este supuesto, no participa el directorio de EMCO, que intervendrá solamente en forma posterior cuando se conozcan los informes trimestrales de resultados provisionales de cada empresa pública.

Menos aún interviene el presidente de la República.

Por todo esto, el *“Informe Gran Padrino”* y la acusación constitucional se basan en una serie de inferencias poco razonables, estiradas y sin un mínimo de verosimilitud fáctica, que se estrellan contra la realidad de las normas jurídicas.

Como se expuso con anterioridad, la Corte Constitucional acogió esta tesis al rechazar las dos acusaciones de concusión relacionadas con Hernán Luque, aunque lamentablemente admitió la más inverosímil de las acusaciones -la de FLOPEC- llevando, injustamente, a juicio político al presidente.

Así, el rol de EMCO fue intencionalmente confundido por los acusadores del presidente Lasso, lo cual felizmente ha sido bien entendido por la Fiscalía en su petición de archivo, donde dice:

Con respecto al señor Guillermo Lasso Mendosa al ser el presidente de la República tenía todas las facultades, para poder emitir decretos ejecutivos, y poner como funcionario de alto mando a su personal de confianza; estos está facultado en el Art. 147 de la Constitución de la

*República, por el cual le atribuye al señor Hernán Luque Lecaro en calidad de Presidente del Directorio de EMCO EP, las facultades en virtud de su cargo (...) De lo que se puede colegir, **que el señor ex presidente de la República Guillermo Lasso, desconocía sobre el manejo de las empresas públicas mencionadas**, ya que le doto a su funcionario de confianza funciones y atribuciones conforme a los decretos ejecutivos mencionados por la denunciante. De la misma forma, el señor Hernán Luque Lecaro, conforme a los decretos 107 y 163 realizaba las gestiones en las empresas públicas llevadas a su cargo entre las cuales consta la empresa FLOPEC de la misma forma.*

(...)

Así mismo, con respecto a que el señor Hernán Luque Lecaro, dispuso, la designación del Ingeniero Oswaldo Ramón Rosero Quirós, Oscar Panchi Zambrano, investigados en el presente caso, como asesores Especializados para la Empresa EP FLOPEC EP, lo habría realizado tal designación, conforme ha manifestado la denunciante, de conformidad a lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 28 y 15 del Reglamento de Funcionamiento del Directorio de la Empresa Publica Flota Petrolera Ecuatoriana, EP FLOPEC EP.

Queda claro entonces que, en sede de Fiscalía, se entendió claramente que el presidente hizo uso de sus atribuciones constitucionales al designar funcionarios, y que la mera designación no implica responsabilidad sobre los actos de éstos, como sostuvo la defensa de Guillermo Lasso desde el primer momento.

La decisión de archivo de la Corte Nacional es aún más clara al decir:

*“(...) del examen realizado al expediente fiscal, **todas y cada una de las actuaciones** de Guillermo Lasso Mendoza, Hernán Modesto Luque Lecaro, Oswaldo Ramón Rosero Quirós, Cristian Omar Panchi Zambrano e Iván Fernando Correa Calderón, **estarían dentro del marco de las funciones y atribuciones que la Constitución y que las leyes les facultan**; y, en consecuencia **no se advierten elementos de convicción que puedan establecer cómo es la forma en la que, por el desempeño de dichas funciones, se***

apropien, distraigan, dispongan u obtengan un beneficio a favor propio o de terceros, o que se genere un detrimento al Estado”.

Insisto: para los enemigos políticos del presidente Lasso, la urgencia de cesar su mandato era tal que no importaba la existencia o no de una causal constitucional para iniciar su enjuiciamiento. Como lo indicaron públicamente, la causal les era irrelevante, había que buscarla y si no existía, fabricarla.

Primero, intentaron una acusación por “*traición a la patria por omisión*”, que no llegó al texto final, no solamente por ser falsa, sino porque en ningún caso podía conducir al enjuiciamiento del presidente. El sofisma fue expuesto por la opinión pública y fue descartado. No existe traición a la patria sin conflicto armado declarado.

Luego, esbozaron una acusación por supuesto tráfico de influencias por parte de Luque o Cherres, pero éstos tampoco son delitos susceptibles de enjuiciamiento político.

También, intentaron una acusación por “*omisión de denuncia*”, que abandonaron, pues es un delito autónomo que no corresponde a los delitos por los que procede el enjuiciamiento político previstos taxativamente en el art. 129 constitucional.

Finalmente, se plantearon las tres acusaciones analizadas en este texto, todas ellas falaces y contradictorias. Lamentablemente, la Corte dio paso a una de ellas.

Todo esto evidencia que detrás del “*Informe Gran Padrino*” y la posterior petición de enjuiciamiento político se escondía una intencionalidad política de poner fin a toda costa al gobierno del presidente Lasso, sin importar lo jurídico. Los mismos que antes intentaron la destitución por muerte cruzada desde la Asamblea Nacional, cuatro procedimientos de revocatoria de mandato ante la justicia electoral e incluso la toma del poder en las calles, en junio de 2022, persistieron en su intención de boicot político.

Los opositores políticos y otros intereses económicos afectados por las acciones del gobierno buscaron cualquier causal, sin importar si existía o no, sin importar si era jurídica o no, para poner fin al gobierno que les resultaba incómodo.

Esta búsqueda de causales a toda costa pone en evidencia que el presidente Lasso no enfrentaba un procedimiento de enjuiciamiento en el que la verdad o los hechos fueran relevantes y discutibles bajo un mínimo de independencia, sus opositores políticos ya habían tomado una decisión, habían llegado a una conclusión y buscaban las premisas para justificarla.

Tal como advirtieron los criterios de la CIDH, citados al inicio, se trató de un velado intento de desestabilización de la democracia, arropado en un barniz de enjuiciamiento político.

El presidente Lasso se enfrentaba a un partido en el que el ganador ya estaba definido, en el que el árbitro no era imparcial y solamente procuraban las excusas para expulsarlo de la cancha. Y si las excusas para la expulsión no se daban, estaban dispuestos a inventarlas.

El obstáculo institucional que debía impedir este injusto partido era el dictamen previo de la Corte Constitucional, pero no fue así.

“El rol de EMCO fue malinterpretado a propósito: ni gestionaba contratos ni respondía al presidente, pero sirvió como excusa para justificar un juicio político fabricado”

4.7 FLOPEC: A JUICIO POR UN CONTRATO DEL GOBIERNO ANTERIOR

Finalmente, uno de los aspectos más absurdos del caso seguido contra el presidente Lasso es que se le enjuició políticamente por un contrato suscrito en el año 2018. Pero en nuestro país, como decía el Dr. Carlos Julio Arosemena “*si te dicen que hay un burro volando, asómate a la ventana*”.

De todas las causales invocadas en el “*Informe Gran Padrino*” y posteriormente en la acusación constitucional presentada, la única que llegó a sobrepasar el filtro de la Corte Constitucional fue la relativa a la suscripción del contrato de fletamento de hidrocarburos entre FLOPEC EP y el pool Amazonas Tanker.

Los acusadores indicaban que este contrato era perjudicial para los intereses del Estado y que por ende habría ocurrido un caso de peculado, sin embargo, no repararon en que dicho contrato data de diciembre de 2018. Tampoco reparó en ello el dictamen de mayoría de la Corte Constitucional.

FLOPEC EP es la naviera del Estado que se beneficia de una ley conocida como “*Ley de reserva de carga*”, que obliga a tratar con FLOPEC EP para el transporte marítimo del crudo ecuatoriano. Como FLOPEC EP no siempre cuenta con suficientes buques para ello, la normativa le faculta a asignar buques mediante alianzas comerciales con terceros, denominadas “*pools*” y renta buques de terceros para mantener su “*cuota*” de participación (número de buques que aporta a un *pool*). Esto, a su vez permite, mejorar la rentabilidad de FLOPEC EP, disminuyendo el tiempo en que los buques operan vacíos (por ejemplo, en las rutas de retorno desde un destino). Como bien explicó el exministro de energía, Juan Carlos Bermeo, ante la Fiscalía, estos pools operan como una cooperativa de taxis marinos, en los que las navieras (como FLOPEC) aportan un determinado número de buques, de modo que se asignen las “*carreras*” entre ellos, aprovechando así al barco más cercano y disponible, de forma que realice sus viajes de ida y de regreso con carga, en lugar de retornar vacío.

Uno de estos “*pools*” fue el formado con Amazonas Tanker, que nace a raíz de un contrato de buques bajo modalidad *time charter* entre FLOPEC y Dragun USA LLP, el 7 de diciembre de 2018, principalmente para el traslado del crudo ecuatoriano adquirido por empresas asiáticas como Petrochina y Unipeç.

Posteriormente, el día 1 de marzo de 2020, se suscribe una adenda a este contrato, cambiando la modalidad asociativa para la creación de un “*pool*” que se denominó Amazonas Tanker Pool:

EP FLOPEC & DRAGUN AGREEMENT
DATED 10 MARCH 2020
ADDENDUM NUMBER THREE

Referring to the Agreement dated **DECEMBER 7th, 2018** between **EP FLOPEC** being Owners (hereinafter called “Owner”) and **DRAGUN USA LLP** (hereinafter called “Charterer”)

IT IS HEREBY MUTUALLY UNDERSTOOD AND AGREED BETWEEN OWNERS AND CHARTERERS THAT:

GOING FORWARD, THE “STRUCTURE” SHALL BE CALLED “AMAZONAS TANKER POOL”.

1) VESSEL shall be amended to:

MT ZARUMA O/O
MT ALYARMOUK O/O
MT PICHINCHA O/O
AT LEAST FOUR VESSELS

En esta adenda, FLOPEC se comprometió a aportar dos buques “*Aframax*” y, posteriormente, otros adicionales debido al crecimiento de la demanda. Además, incluyó: i) un plazo inicial obligatorio de dos años de participación; ii) una cláusula de renovación automática; y, iii) la sujeción a las leyes de Nueva York para la solución de controversias.

La conveniencia o no de esta modalidad es debatible, sin embargo, lo que no es debatible es que ni en 2018 ni en 2020 Guillermo Lasso era presidente de la República.

Sobre este contrato, la Contraloría General del Estado inició un examen especial, el 12 de abril de 2021⁸⁴, ampliándolo el 25 de mayo de 2021. Este examen es sobre el período comprendido entre el 1 de enero de 2020 y el 31 de diciembre de 2020. Es decir, el período examinado corresponde al gobierno de Lenin Moreno, no de Guillermo Lasso.

La Contraloría hizo un ejercicio comparativo respecto a qué hubiera ocurrido si en lugar de optar por participar en el pool FLOPEC EP hubiese utilizado sus propios buques, concluyendo que hubiese existido una diferencia de 6.1 millones de dólares. Esto, a raíz de que FLOPEC EP contrató cinco buques Aframax por períodos de entre uno y tres años para cumplir las condiciones del pool, con tarifas fijas que no consideraron los cambios que podían ocurrir en el mercado.

A partir de ello, la entonces gerente de FLOPEC, Pilar Ferri, presentó una denuncia en la Fiscalía tramitada con número de indagación previa 170101821093049, el 20 de septiembre de 2020, en contra del exgerente Jaime Condo, quien suscribió el contrato relativo a Amazonas Tanker Pool.

En el expediente fiscal se conoció que fue el Directorio de FLOPEC, durante la administración del presidente Lasso, quien requirió a la Gerencia impulsar esta denuncia. En la versión del exministro de Transporte y Obra Pública, Marcelo Cabrera, ratificada por la versión del exministro de Energía, Juan Carlos Bermeo, se conoció que desde la primera sesión de directorio en septiembre de 2021 se le requirió a Ferri informar sobre el seguimiento del informe de Contraloría de 2020, llevando a que Ferri interponga la mentada denuncia, que sigue en investigación contra el gerente de la empresa, Jaime Condo Blacio, del gobierno anterior.

Posteriormente, el 1 de febrero de 2022, el entonces gerente de FLOPEC EP, Valm. Johnny Estupiñán, habría intentado terminar unilateralmente de forma anticipada el contrato. Sin embargo, el propio Estupiñán se retractó de dicha intención tres días después,

84 <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=67441&tipo=inf>

el 4 de febrero de 2022 considerando que la terminación unilateral hubiese acarreado una penalidad importante y un litigio arbitral en Nueva York, conforme la adenda suscrita en 2020 por el exgerente Jaime Condoy. Por esto, en lugar de terminar el contrato, propone a Amazonas Tanker renegociarlo a fin de adecuarse a las recomendaciones de la Contraloría. Sobre este riesgo, Estupiñán reportó al ministro de Energía que consideraba una opción menos riesgosa esperar al vencimiento del contrato.

En efecto, la cláusula 8 de la adenda suscrita, en 2020, indica que las partes podrán retirarse del pool antes de que termine el período de dos años obligatorio, pero con una notificación a la contraparte con al menos seis meses de antelación.

Si la intención de terminar el contrato era del 1 de febrero de 2022 y el plazo obligatorio de dos años terminaba en diciembre de 2022, parecería razonable esperar a su terminación, por expiración del plazo, en lugar de declarar la terminación anticipada con seis meses de antelación, generando un contingente de indemnización por incumplimiento:

7.1 This Addendum shall be effective from and after the Effective Date.

8. Termination

8.1 Except as otherwise restricted by Pool Company or Pool Manager (but in any event notwithstanding the terms of any PPA), each Participant agrees to maintain a minimum of 5 Vessels in the Pool for the Initial Period. Thereafter, this Addendum (and the foregoing minimum Vessel commitment) shall continue on an Evergreen basis. Any Party may terminate its participation in the Pool during the Evergreen period by providing six months notice prior to the last day of the two-year Evergreen period that the Parties are then within. Following that, the Participants may withdraw their Vessels per their individual PPAs.

En la investigación de fiscalía aparecieron nuevos hechos que abonan a esta tesis, así por ejemplo, se conoció que el 15 de marzo de 2021 FLOPEC EP recibió un análisis independiente del Dr. Roberto Barriga y el Estudio Jurídico Freehil Hogan & Mahar de New York que informaba que “*no existiría justificación legal, en base a la ley y jurisdicción aplicable al acuerdo, para terminarlo o invalidarlo*”, por lo que se había desistido de la intención de terminar unilateralmente el Contrato de Amazonas Tanker.

Asimismo, se conoció que el Contrato establecía un periodo inicial de dos años, a partir de diciembre 1 del 2020, dentro de lo cual no podía ser terminado unilateralmente, -es decir, hasta la fecha diciembre del 2022, y que el derecho a la terminación unilateral con un preaviso de seis meses podía recién ejercerse a partir de esa fecha por cualquiera de las partes.

También se conoció que el Valm. Estupiñán, remitió al Ministro de Energía un plan de renegociación del contrato en fecha 7 de marzo de 2022, incluyendo un análisis de riesgo de posibles litigios internacionales.

“El juicio político a Lasso se basó en un contrato firmado en 2018, durante otro gobierno, por otro funcionario, y sobre el cual su administración promovió una denuncia”

Esto aclara que la decisión de retractarse en la terminación por parte de Estupiñán obedecía a razones contractuales y no a supuestas presiones o venganzas de Luque.

Pero más allá de esto, es indiscutible que este contrato ni su adenda fueron suscritos en el gobierno de Guillermo Lasso, sino en el gobierno de Lenin Moreno. ¿Cómo podría haber peculado de parte del presidente Lasso en un contrato que no firmó? ¿Si se hubiese dado por terminado unilateralmente el contrato generando un arbitraje internacional, el juicio político hubiese sido planteado por dicha terminación?

Vale aclarar que los proponentes del juicio político insistieron en que, en julio de 2022, se había firmado un nuevo contrato, sin embargo, en el propio expediente de la Corte Constitucional consta el oficio EPFLOPEC-GGR-227-2023, del 21 de abril de 2023, que anexa el memorando Nro. GCO-098-2023⁸⁵ de la misma fecha, que indica que durante el gobierno de Guillermo Lasso no se firmó ningún nuevo contrato.

El dictamen de mayoría de la Corte Constitucional aborda escuetamente este asunto, diciendo:

91. Específicamente, sobre la coherencia narrativa, si bien de la propia solicitud se observa que el objeto del examen especial de Contraloría mencionado en el párrafo 86.3 supra es anterior a la posesión del referido presidente, lo que mostraría un absurdo en la red de inferencia de la solicitud, la Corte constata del relato efectuado en la solicitud, que la misma no acusa por hechos anteriores a dicha posesión, sino que el dato del examen especial es usado para inferir que el contrato de transporte petrolero entre AMAZONAS TANKER POOL COMPANY y FLOPEC era perjudicial para el patrimonio de esta empresa pública (...)

85 Oficio citado en el Informe de la Comisión de Fiscalización sobre el Juicio Político a Guillermo Lasso Mendoza.

Se infiere entonces que la mayoría de la Corte Constitucional sí reparó en que el examen especial de contraloría era anterior al mandato de Guillermo Lasso y que esto mostraría *“un absurdo en la red de inferencia de la solicitud”*, sin embargo, realizan un salto lógico y de razonamiento circular para dar viabilidad a la acusación afirmando que *“no acusa por hechos anteriores a dicha posesión, sino que el dato del examen especial es usado para inferir que el contrato de transporte petrolero entre AMAZONAS TANKER POOL COMPANY y FLOPEC era perjudicial para el patrimonio de esta empresa pública”*.

Afirmo que esto es un salto lógico y una aplicación de razonamiento circular porque la acusación es por el presunto delito de peculado, el cual requiere ser funcionario público o beneficiarse del accionar de un funcionario público. Como bien concluyó la Corte Nacional posteriormente, esta acusación es imposible si Lasso no era funcionario público cuando se firmó este contrato. Esto deja a la acusación como un cargo de peculado por omisión -no haber terminado un contrato supuestamente perjudicial- cosa que no está tipificada en la ley penal ecuatoriana.

Digo que existe un salto lógico porque el razonamiento de la mayoría de la Corte Constitucional afirma que el informe de Contraloría de 2020 es usado para inferir que el contrato de Amazonas Tanker era perjudicial para el Estado, pero de esto no se infiere ni deduce lógicamente ninguna relación con el presidente Lasso, quien no era funcionario al tiempo de celebrarse aquel contrato. La decisión de mayoría dice que este contrato sería perjudicial, pero “salta” de allí a relacionarlo con el presidente Lasso. Si la mayoría de la Corte hubiese aplicado su propio estándar como en los otros dos casos, habría desechado la acusación por incoherencia lógica: la conclusión no se sigue de las premisas previas.

Si se acepta que el hecho *“Informe de Contraloría de 2020”* permite inferir la premisa *“el contrato de Amazonas Tanker es perjudicial”*, la conclusión lógica es que *“debe responder quien lo firmó”*. De ninguna manera se infiere lógicamente que *“debe responder quien no lo terminó”*, menos aún, si la acusación es por peculado. Si la acusación es por peculado, el silogismo se estrella contra el requerimiento

del tipo penal que manda que el “*sujeto activo*” del peculado sea funcionario o proveedor del Estado. Si Lasso no lo era cuando se suscribió el contrato, no cabía acusación por peculado.

Digo también que el razonamiento de la mayoría de la Corte en este punto lleva a un razonamiento circular y por ende ilógico. Nuevamente, si se acepta que el hecho “*Informe de Contraloría de 2020*” permite inferir la premisa “*el contrato de Amazonas Tanker es perjudicial*”, la conclusión lógica es que “*debe responder quien lo firmó*”. Pero si se acepta el salto lógico de inferir que “*debe responder quien no lo terminó*”, y se toma en cuenta los costos e indemnizaciones que acarrea dicha terminación -que se expusieron arriba-, nos encontraríamos en un escenario en el que “*quien lo terminó*” también sería responsable por los perjuicios generados por tales costes e indemnizaciones. Esto llevaría a una conclusión circular: sería responsable el que firmó el contrato, pero también el que lo termine. Ilógico.

Más ilógico aún si la acusación no contiene elemento alguno que permita determinar que el contrato en cuestión era efectivamente perjudicial para el Estado. ¿Cómo podía haber perjuicio si FLOPEC reportaba sus mejores años en cuanto a ingresos y utilidades? La Corte afirma categóricamente al respecto:

“(...) no se demuestra cómo, o de qué forma, esta terminación unilateral podría generar algún tipo de beneficio económico para sí o para un tercero, o detrimento en contra del Estado, relacionado con la denuncia inicial...”

Finalmente, cabe anotar que en la decisión judicial fue desvirtuada también la argumentación de la denunciante respecto de que supuestamente el exsecretario Anticorrupción, Luis Verdesoto, habría informado al presidente sobre irregularidades en FLOPEC EP, pues en las versiones de Hernán Luque y Joaquín Ponce, quien fue posteriormente presidente del Directorio de EMCO EP, se confirmó que Verdesoto no había examinado documentación concreta sobre FLOPEC EP, y que su informe se trataba de un análisis teórico de riesgos -lo que se confirma al leer el supuesto informe filtrado a la prensa en su momento-. Verdesoto no acudió a rendir versión en la Fiscalía.

En resumen, el presidente Lasso fue enjuiciado políticamente por un contrato del gobierno pasado. Lo acusaron de haberlo renovado, lo cual es falso. Afirmaron que la Contraloría había dispuesto terminarlo, lo cual también es falso. Afirmaron que había intervenido “*comprometedoramente*” su cuñado en un audio, pero la grabación era de otra persona. Parafraseando el dictamen de la Corte, todo esto era “*manifestamente falso*” de la revisión del propio expediente y sin necesidad de entrar a ningún análisis probatorio ni de culpabilidad, no obstante, la mayoría de la Corte no reparó en ello.

“A Lasso lo acusaron por un contrato que no firmó, no renovó, y cuya terminación habría sido aún más costosa; un juicio político basado en premisas falsas y razonamientos circulares”

Capítulo V

Luego del dictamen: el informe de la Comisión de Fiscalización que recomendaba no enjuiciar al presidente Lasso

Luego de que la mayoría de la Corte Constitucional diera luz verde a que continúe el trámite de enjuiciamiento político contra el presidente Lasso, el proceso pasó a sustanciarse en la Comisión de Fiscalización de la Asamblea Nacional, presidida entonces por Fernando Villavicencio, quien meses después fue asesinado cuando corría por la presidencia de la República.

Las accidentadas sesiones permitieron a la defensa del presidente Lasso -patrocinada por el jurista Édgar Neira Orellana- exponer las falencias de la acusación y las falacias en las que se asentaba.

Ante la Comisión se presentaron ministros, exministros, funcionarios y exfuncionarios, incluido el autor de este texto, sin que lograran probar alguna responsabilidad política -menos aún de otra índole- sobre el supuesto peculado por omisión que tan ligeramente admitió la mayoría de la Corte en contra del presidente Lasso.

Al finalizar el trámite en la Comisión, debían aprobar o improbar el informe para conocimiento del pleno que por ley corresponde elaborar a los asesores de la Comisión.

Ningún informe fue aprobado dentro del plazo legal pertinente. En estricto sentido jurídico, sin informe no habría acusación, por lo que, el trámite debía concluir allí. Sin embargo, el procedimiento continuó remitiendo el expediente íntegro al pleno de la Asamblea Nacional.

Como expondremos a continuación, el informe preparado por la Comisión concluyó que ninguno de los hechos que se imputaron, injustamente, al presidente Lasso fueron probados, él no cometió peculado y, por ende, recomendaba que no sea enjuiciado políticamente.

Contrastando las pruebas actuadas con las alegaciones, una por una, el informe demostró que durante la administración de Guillermo Lasso no se suscribió ningún contrato entre FLOPEC y Amazonas Tanker Pool, ello ocurrió en el gobierno de Lenín Moreno; que la Contraloría jamás recomendó su terminación; que no existía un audio en el que interviniera “*comprometedoramente*” el cuñado del presidente; y, que el presidente no conoció acerca de las comunicaciones ingresadas por ventanilla de atención ciudadana respecto de dicho contrato. Por ende, concluyó el informe, la acusación de peculado no tuvo ningún sustento y no cabía el enjuiciamiento político al primer mandatario.

El informe que no logró aprobar la Comisión es un extenso documento, rico en análisis que hace referencia a todas las pruebas de cargo y de descargo presentadas a la luz del dictamen favorable de la Corte y siguiendo su misma metodología analítica.

Este documento -que pasó prácticamente desapercibido por la opinión pública- concluye lo siguiente:

1. *Flopec EP celebró contratos con Dragun USA LLP y entre ellos su pool titular de las operaciones Amazonas Tanker Pool en fechas 07 de diciembre de 2018 y el 10 de marzo de 2020, se suscribió la adenda Nro. 3, esto es, **durante un periodo presidencial distinto al del presidente Guillermo Alberto Santiago Lasso Mendoza.***
2. *Se comprobó que **ningún contrato fue suscrito en julio de 2022 entre Flopec EP y Amazonas Tanker Pool**, conforme se alegó la acusación (Hecho Nro. 7), lo cual se confirma con los testimonios de Christian Panchi y Oswaldo Rosero, exgerentes de Flopec EP, quienes manifestaron que terminación unilateral del referido contrato podría haber derivado en indemnizaciones y penalidades para Flopec EP, habiéndose comprobado además que el referido contrato está sujeto a jurisdicción arbitral internacional. Lo que hubiese significado una pérdida cercana los ochenta y cinco millones de dólares.*

3. El “Informe sobre los procedimientos de contratación y pagos de contratos times charter y respecto de la liquidación del Andes Tanker y la creación Amazonas Tanker pool 012-2021”, notificado el 05 de noviembre de 2021 a Flopec EP **no recomendó la terminación del referido contrato entre Flopec EP y Amazonas Tanker Pool**; pero sí estableció 13 recomendaciones de otra índole, mismas que fueron cumplidas por los exgerentes Christian Panchi y Oswaldo Rosero.
4. El “Informe sobre los procedimientos de contratación y pagos de contratos times Charter y respecto de la liquidación del Andes Tanker y la creación Amazonas Tanker pool 012-2021” fue notificada el 5 de noviembre de 2021 a Flopec EP, no estableció indicios de responsabilidad penal, únicamente responsabilidades civiles culposas y administrativas a otros funcionarios, concretamente al exgerente de Flopec EP Señor Jaime del Jesús Condoy Blacio, correspondientes al ejercicio 2020.
5. **No se comprobó que el Ing. Johnny Estupiñán habría sido removido de su cargo como gerente de Flopec EP por haber pretendido terminar el contrato con Amazonas Tanker pool** (Hecho 4,5 y 6). En primer lugar, tal como se desprenden de las Resoluciones No. DIREC-FLOPEC-004-2022 y DIREC-FLOPEC-017-2022 del Directorio, el gerente en mención, fue removido por incumplimiento de deberes administrativos; en segundo lugar porque la intención de dar por terminado el contrato ha sido desvirtuada a razón de que el Ing. Estupiñán, dejó sin efecto y revocó mediante correo electrónico de fecha 04 de febrero de 2022 la notificación de terminación que habría enviado el 01 de febrero de 2022 y finalmente, por las razones expuestas en el testimonio del entonces ministro de Energía y Minas Ing. Juan Carlos Bermeo, quién mencionó que las razones fueron por el desenvolvimiento de sus competencias como Gerente.
6. El documento titulado “Primer Informe sobre Presuntas Irregularidades Denunciadas” suscrito por Luis Verdesoto, Exsecretario de Política Pública Anticorrupción **no establece hechos ni**

responsabilidades relativos a Flopec EP, sino hipótesis generales para efectos de investigación, tal como lo argumentó en su comparecencia de martes 18 de abril del 2023. Además reconoció expresamente no haber revisado, ni analizado el contrato entre Flopec EP y Amazonas Tanker Pool, ni otros contratos de dicha empresa pública; así como manifestó su confianza plena en la integridad moral del Presidente.

7. **No se comprobó que el Señor Presidente Guillermo Alberto Santiago Lasso Mendoza hubiere conocido del contrato de Flopec con Amazonas Tanker Pool**, pues ni el Informe elaborado por la Contraloría General del Estado, ni las cartas de Johnny Estupiñán fueron notificadas ni recibidas por él respectivamente. Al respecto, tanto Carlos Riofrío, Contralor General del Estado, así como Manuel Mesías, Jefe de Unidad de Auditoría, confirmaron que el Informe de Contraloría Nro. 012-2021 nunca fue notificado al Presidente de la República. Respecto de las cartas del Vicealmirante Estupiñán, se comprobó que estas comunicaciones se sujetan a las normas del Acuerdo No. SGPR-2020-141 de 23 de noviembre de 2020, publicado en Registro Oficial No. 342-II-S de 2 de diciembre de 2020 que reformó el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Presidencia de la República, por lo que fueron tramitadas por la Dirección de Atención Ciudadana de la Presidencia de la República y reasignadas por medio del sistema QUIPUX al Viceministerio de Hidrocarburos, Gerencia y Presidencia de Flopec EP para su atención, sin que el Presidente Lasso las hubiere recibido directamente.

En tal sentido, **no se puede establecer responsabilidad política por peculado** (art.129.2 de Constitución de República del Ecuador), sobre supuesto perjuicios al estado y que hayan beneficiado a terceros, como responsable político el señor Presidente Constitucional de la República Guillermo Alberto Santiago Lasso Mendoza, en lo concerniente a la presunta inobservancia de las recomendaciones emitidas por la Contraloría General del Estado mediante examen especial Nro.DNA8-TVIPT-0012-021, en la continuación de las relaciones comerciales entre Flopec y Amazonas

*Tanker Pool en el periodo presidencial del señor Lasso, concluyendo según el análisis descrito 10.1.7 que **no existió celebración de nuevos contratos** en las fechas indicadas en la solicitud de juicio político, entre las mencionadas partes y que **las utilidades netas de la empresa pública se han visto incrementadas en el periodo de gobierno del Presidente acusado**, dado que lo mencionado en parte es consecuencia del cumplimiento de la recomendaciones de Contraloría General del Estado.*

Por tanto no se puede hablar que la solicitud de juicio político en lo que respecta a las acusaciones admitidas por la Corte Constitucional en su dictamen Nro. 1-23-DJ/23 tengan como lo admite “coherencia narrativa” descrita en el numeral 91 por no existir la suscripción de un nuevo contrato y en conclusión tampoco contendría la solicitud de juicio político lo que establece el numeral 92 de del mencionado dictamen ya que describe este hecho por hacer referencia a la suscripción de un nuevo contrato y el presunto incumplimiento en el tiempo de las recomendaciones de Contraloría General de Estado en la relación comercial entre Flopec y Amazon Tanker Pool como: “mínimamente verosímil la red de inferencias fácticas. En lo que respecta, específicamente, a la verosimilitud mínima de la participación del presidente de la República en los hechos acusados (...)” en tal sentido se ven desvirtuados estos hechos y sus relacionados por las pruebas actuadas y recabadas en el proceso de solicitud de juicio político descritas en este informe, que concluye de manera motivada que los hechos mencionados no demuestran veracidad alguna.

8. *Si bien el Presidente de la República no tiene atribución para decidir sobre contratos que suscriben empresas públicas que son autónomas y cuya administración corresponde a su Gerente General y directorio conforme lo establecido en los arts. 6, 10 y 15 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, y que la suscripción o terminación de contratos es responsabilidad de su gerencia conforme el art. 11.3 y 11.4 de la misma ley, en concordancia con el art. 8 del Decreto Ejecutivo 822 expedido por el expresidente Rafael Correa Delgado, en la etapa probatoria **se comprobó***

que el Presidente de la República comunicó en fecha 21 de marzo de 22 a la Fiscal General del Estado acerca de posibles irregularidades en los procesos de contratación de transporte de Petróleo y adjuntó cuatro carpetas de documentos. Asimismo, se comprobó que los hechos referidos en el Informe de Examen Especial “Informe sobre los procedimientos de contratación y pagos de contratos times Charter y respecto de la liquidación del Andes Tanker y la creación Amazonas Tanker pool 012-2021” fueron denunciados en fecha 20 de septiembre de 2021 por Pilar Ferri, Exgerenta de Flopec, por instrucción de su directorio conforme consta en el Acta de Sesión de 03 de agosto de 2021. De igual manera, a raíz de dicho informe Flopec EP aplicó las recomendaciones de Contraloría y obtuvo un incremento sustancial en sus utilidades. Por tanto, no puede establecerse que el Presidente de la República y su Administración omitieron realizar acciones al respecto.

9. **No se ha establecido una mínima verosimilitud de los hechos objeto de la acusación admitida a trámite** por la Corte Constitucional, ni una relación de causalidad entre los hechos alegados y el funcionario acusado, no se ha logrado establecer mediante los elementos de prueba actuados en la etapa pertinente que el Señor Presidente Guillermo Alberto Santiago Mendoza haya intervenido, en ninguna calidad, en hechos que se adecúen al tipo penal previsto en el art. 278 del Código Orgánico Integral Penal.
10. Sobre la base del dictamen de la Corte Constitucional Nro. 1-23-DJ/23 y sus numerales 89, 90, 91, 92 y 93 relacionados con todos los hechos relativos al examen especial de Contraloría General del Estado, conforme al análisis realizado dentro del presente informe; en lo principal al hecho base 7 y hecho base conclusivo 2 que suponen la celebración de un nuevo contrato entre Flopec EP y Amazonas Tanker Pool, no se ha podido comprobar la existencia de una nueva celebración que ignore las observaciones y recomendaciones establecidas en el examen especial de Contraloría General del Estado, no se ha podido comprobar la veracidad de los hechos descritos por los solicitantes.

11. En consecuencia, **no se comprueba la responsabilidad política del señor Guillermo Alberto Santiago Lasso Mendoza**, respecto de la imputación del presunto delito de peculado, en lo relativo a la celebración de contratos de transporte petrolero entre la empresa pública Flopec EP y Amazonas Tanker Pool, por no haberse comprobado que el Presidente Lasso se haya beneficiado o que haya beneficiado a terceros abusando de recursos públicos, aclarando que esta identificación técnica en el presente informe, únicamente es referida a la responsabilidad política tal como lo determina el artículo 129.2 de la CRE.

“El juicio político contra Lasso se basó en hechos falsos: no firmó contratos, no ignoró recomendaciones, no recibió notificaciones y las pruebas desmontaron toda imputación”

Por su claridad, estas conclusiones no requieren un comentario adicional. En consecuencia, la recomendación del informe fue:

1. ***No recomendar el enjuiciamiento político del Presidente Constitucional del Ecuador, en cumplimiento de funciones establecidas en el artículo 129 Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con los artículos 86 a 95 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.***

Como veremos más adelante, estas son conclusiones similares a las que llegó posteriormente la Fiscalía. Nunca hubo delito, ni verosimilitud mínima, por lo que el país pudo haberse ahorrado este nefasto capítulo de su historia.

Ahora bien, es importante comentar acerca del análisis que llevó a estas conclusiones. Se desarrolló sobre la base de la teoría de la argumentación jurídica, toma cada uno de los denominados “*Hechos Base*” y “*Hechos Inferidos*” tratados en el dictamen de la Corte, los contrasta con la prueba de cargo y de descargo actuada ante la Comisión y establece como conclusión si los mismos fueron probados.

Respecto del Hecho Base 1, esto es, que el Valm. Estupiñán habría remitido un oficio a la presidenta de la Comisión de Régimen Económico de la Asamblea Nacional, con copia al presidente de la República, el contralor, el procurador, la fiscal general y el director de EMCO EP respecto del contrato con Amazonas Tanker, el informe de la Comisión lo contrasta con la prueba de descargo.

Sobre esto, indicó que al ser un oficio ingresado por ventanilla de atención ciudadana, no llega a conocimiento del presidente la República de conformidad con el Acuerdo No. SGPR-2020-141, emitido por la Secretaría General de la Administración Pública⁸⁶, suscrito por el entonces secretario Nicolás Issa Wagner, de 23 de noviembre de 2020. Según el Acuerdo, estas comunicaciones son

86 Disponible en https://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/2020/12/a3_acuerdo_pr_sgpr_2020_141.pdf

remitidas a la Dirección de Atención Ciudadana para remisión a la entidad competente. En virtud de ello, concluye que no se ha probado que el presidente conoció de las comunicaciones del Valm. Estupiñán. La Fiscalía llegó a la misma conclusión posteriormente.

En cuanto al Hecho Base 2, relativo a que el Valm. Estupiñán habría sido removido de su cargo *“por intentar terminar de forma unilateral un contrato de transporte petrolero con la compañía Amazonas Tanker Pool”*, el Informe contrasta con las actas de Directorio de FLOPEC EP, en particular, el acta de fecha 9 de marzo de 2022, donde consta la remoción de Johnny Estupiñán como gerente general de FLOPEC, por incumplimiento de las resoluciones del Directorio, la no presentación de informes y estados de resultados, y por no presentarse a rendir cuentas ante el Directorio en la sesión del 2 de febrero de 2022, corroborado, además, por el testimonio del entonces ministro de Energía y Minas, Juan Carlos Bermeo. Por tanto, concluye que no se ha probado que la separación de Estupiñán se debió al supuesto intento de terminar el referido contrato. A mayor abundamiento, el informe cita que el propio Estupiñán revocó tal decisión enviando un correo electrónico a Ty Shimada de Amazonas Tanker, ya citado en este documento. Nuevamente, la justicia llegó a la misma conclusión casi dos años después.

En el Hecho Base 3, relativo al informe de examen especial de la Contraloría General del Estado, se indica que su existencia no es controvertida y que de su propia lectura se comprueba que corresponde al período presidencial anterior. Por esto, el informe concluye que del Hecho Base 3 no se pueden establecer responsabilidades de ningún tipo sobre el presidente Lasso. La Fiscalía arribó a la misma conclusión.

El Hecho Base 4 se refiere a una acción de protección que planteó el Valm. Estupiñán para exigir su reintegración al cargo de gerente de FLOPEC EP, y aunque la medida fue concedida, el informe explica que no guarda relación con la acusación de peculado.

A continuación, acerca del Hecho Base 5, sobre una entrevista del Valm. Estupiñán en el medio digital La Posta, en la que informa sobre una llamada telefónica que recibió de Hernán Luque, advirtiéndole que consideraba la terminación unilateral de este contrato como *“una puñalada por la espalda”*, el Informe se remite a su

análisis respecto de que la desvinculación de Estupiñán se debió a otras razones, tanto, que el mismo Estupiñán se retractó de su intento de terminación del contrato por el riesgo litigioso que ello acarrearía para el país. Asimismo, agrega que el intento de terminación del contrato no contó con el informe necesario de la Procuraduría General del Estado, dado que Johnny Estupiñán nunca lo solicitó, así lo corroboraron los testimonios del exprocurador Íñigo Salvador y del actual procurador, Juan Carlos Larrea.

**“Ni contratos nuevos,
ni beneficios indebidos,
ni participación directa:
las pruebas desarmaron
punto por punto las
acusaciones contra Lasso,
que debieron haber sido
archivadas desde
el inicio”**

A renglón seguido, acerca del Hecho Base 6, relativo a la designación posterior de Oswaldo Rosero como asesor del directorio de FLOPEC EP, se indica en el informe que tal designación se realizó conforme la normativa aplicable. Se trata de una de las facultades del Directorio de FLOPEC EP conforme al Decreto Ejecutivo 822, del 17 de noviembre de 2015, y al art. 15 del Estatuto de FLOPEC EP. La justicia corroboró esta conclusión posteriormente al disponer el archivo de la investigación penal.

A continuación, respecto del Hecho Base 7, que indica que en julio de 2022 FLOPEC EP habría firmado un nuevo contrato con Amazonas Tanker Pool, el Informe concluye que esto es falso, de acuerdo con el oficio EP FLOPEC-GGR-227-2023, del 13 de abril de 2023. Este documento público afirma que no se suscribió ningún contrato nuevo con Amazonas Tanker Pool luego del suscrito el 1 de diciembre de 2020. Y añade que, conforme al Oficio GPL-JGE-4-2023 del 7 de marzo de 2023, respecto al seguimiento de recomendaciones hechas por la Contraloría General del Estado en el ya mencionado examen especial a FLOPEC EP, todas se cumplieron a cabalidad, lo cual se refleja en la mejora de sus indicadores económicos.

Sobre el Hecho Base 8, relativo a un audio en el que supuestamente conversan Hernán Luque con Danilo Carrera -cuyo texto se citó en páginas anteriores- el informe advierte que el medio digital no compareció ante la Comisión para ratificarlo y que *“de la reproducción del audio realizada por la parte acusadora y conforme las expresiones vertidas en el mismo, se observa que en esta conversación no intervendría el señor Danilo Carrera Drouet, cuñado del Presidente de la República, sino el señor Hernán Luque Lecaro”*, por lo tanto, concluye que este es un hecho no probado. Al respecto, la Fiscalía tampoco encontró audios “comprometedores” atribuibles al Econ. Carrera, por lo que también lo absolvió en el caso FLOPEC.

Pasando al Hecho Base 9, referente al *“Primer Informe sobre presuntas irregularidades denunciadas”*, publicado por el exsecretario de la política pública anticorrupción del Ejecutivo, Luis Verdesoto, el documento de la Comisión establece que el testimonio de Verdesoto dejó por sentado *“expresamente que el mismo fue solicitado por el Presidente de la República, que este documento no trae ninguna mención ni*

referencia a los contratos time charter que suscribe Flopec ni en particular al contrato con Amazonas Tanker Pool, ratificando que no revisó el mismo, y que las conclusiones a las que arribó se refieren a hipótesis estructurales de corrupción que se arrastran desde administraciones pasadas. Expresamente indicó que advirtió al tiempo de su renuncia que el contenido de su informe podía ser tergiversado con fines políticos desestabilizadores. Refirió también que conforme sus funciones elaboraron matrices para la prevención de hechos de corrupción, pero que ninguna de ellas refirió a hechos concretos de corrupción en la actual administración de Flopec. Asimismo, el Doctor Verdesoto indicó que «sí confío en la integridad moral del presidente Guillermo Lasso, solo de él, en nadie más», reiterando que «no tengo problema en ratificar la integridad moral del Presidente». Por esto, concluyó que en el referido informe de Verdesoto, en efecto existe “y refiere a hipótesis estructurales sobre diseño institucional que pueden derivar en espacios para la corrupción, pero que el mismo no establece ningún hecho concreto atribuible a la actual administración de Flopec ni del Presidente de la República”. La Fiscalía llegó a la misma conclusión, con base en las versiones de Joaquín Ponce y Hernán Luque, que corroboraron que Luis Verdesoto nunca revisó información específica de EMCO ni el contrato de Amazonas Tanker Pool.

A continuación, el informe de la Comisión analiza los hechos inferidos a partir de los hechos base, concluyendo que de acuerdo con las pruebas actuadas, no se justifican las acusaciones. Con dispensas por la extensa cita, el texto dice lo siguiente:

“Respecto del Hecho Inferido 1, conforme la prueba actuada, los hechos 1, 2, 3 y 8 que fundamentarían el Hecho Inferido 1 no sustentan dicha inferencia.

Los hechos HB1 (que el Presidente conocía sobre los oficios del Ing. Estupiñán), HB2 (que el Ing. Estupiñán habría sido removido de la Gerencia General de Flopec por intentar terminar el Contrato con Amazonas Tanker Pool) y HB8 (que en un audio comprometedor intervendría el cuñado del Presidente) no han sido probados; mientras que el Hecho 3 referente a que el Ing. Estupiñán presentó y ganó una acción de protección para reintegrarse al cargo no tiene relación con

la actividad de la Función Ejecutiva sino corresponde a una decisión jurisdiccional no relacionada con la acusación de peculado.

Por tanto, la cadena lógica que sustentaba el Hecho Inferido 1 (HI 1) no se ha probado, por lo que la inferencia (HI1) no se sigue de las premisas (HB1, HB2, HB3 y HB8), convirtiéndose en un non sequitur.

Tampoco se ha presentado prueba sobre la existencia de perjuicios para el Estado derivados del Contrato entre Flopec y Amazonas Tanker dentro de la administración del Presidente Lasso, pues conforme el testimonio del Contralor General del Estado este periodo no ha sido objeto de examen.

(...)

Respecto del Hecho Inferido 2, de los hechos base 4 y 5, relativo a que “el presidente Lasso Mendoza sabía que el gerente general de Flopec fue removido de su cargo y que esta remoción fue debido a que dicho funcionario intentó culminar unilateralmente el contrato de transporte petrolero celebrado entre el Estado ecuatoriano y Amazonas Tanker Pool Company LLC. A pesar de ello, el presidente Lasso Mendoza no ejecutó acción alguna para investigar o remediar esta situación”, la cadena lógica respecto a esta inferencia tampoco se ha sostenido con la prueba actuada.

Conforme la prueba actuada se ha concluido que el hecho base 4 relativo a que el Ing. Johnny Estupiñán presentó una acción de protección para reintegrarse a la Gerencia General de Flopec, el mismo no ha sido controvertido, correspondiendo a una decisión jurisdiccional mas no relativa a la Función Ejecutiva, y, respecto del Hecho Base 5, relativo a las declaraciones del Ing. Johnny Estupiñán en el medio digital La Posta referente a que fue separado de la Gerencia General de Flopec por terminar el contrato con Amazonas Tanker Pool, según llamada con Hernán Luque, se concluyó que se ha corroborado que el Ing. Estupiñán pretendía la terminación unilateral del contrato y lo evidencia al dejar sin efecto la misma, la cual revocó mediante correo electrónico de 04 de febrero de 2022, tampoco se ha podido evidenciar que el mismo haya tenido una conversación al respecto con Hernán Luque Lecaro.

Por tanto, no se puede inferir que el Presidente Lasso sabía que el gerente general de Flopec fue removido de su cargo y que esta remoción fue debido a que dicho funcionario intentó culminar unilateralmente el contrato de transporte petrolero celebrado entre el Estado ecuatoriano y Amazonas Tanker Pool Company LLC.

Tampoco se ha actuado prueba que permita concluir que, a pesar de ello, el presidente Guillermo Lasso Mendoza no ejecutó acción alguna para investigar o remediar esta situación, ni esta inferencia se sigue lógicamente de los hechos base 4 y 5.

“El informe de Verdesoto no imputó hechos concretos ni vinculó a Lasso; las inferencias sobre su conocimiento o inacción carecen de base probatoria, convirtiendo la acusación en una cadena de suposiciones sin sustento”

Al contrario, se ha presentado y actuado prueba que desvirtúa esta inferencia, particularmente, la comunicación enviada por el Presidente Guillermo Lasso a la Fiscal General del Estado con fecha 21 de marzo de 2022 que puso en su conocimiento “posibles irregularidades graves en múltiples contratos relativos a la compra y venta de petróleo, su transporte e intermediación, así como su vinculación con contratos de financiamiento, suscritos en administraciones pasadas”, adjuntando documentación de respaldo, y la denuncia presentada por la representante legal judicial y extra judicial de Flopec, Pilar Ferri, en fecha 20 de septiembre de 2021 confirmada mediante Memorando Nro. Oficio No. FGE-UNIDOT-2023-003059-O por la Fiscalía General del Estado, relativo al Contrato con Amazonas Tanker conforme el Examen Especial llevado a cabo por la Contraloría General del Estado. Por tanto, tampoco se ha probado ni puede inferirse que “el presidente Lasso Mendoza no ejecutó acción alguna para investigar o remediar esta situación”.

Por tanto, la cadena lógica que sustentaba el Hecho Inferido 2 (HI 2) no se ha podido probar; al contrario, se ha probado que el Presidente Lasso y la Gerencia General de Flopec -única competente para denunciar judicialmente a nombre de dicha empresa- efectuaron denuncias oportunamente respecto a las irregularidades identificadas respecto de la administración anterior. Al haberse refutado el hecho base 5 (HB5), la inferencia del Hecho Inferido 2 (HI2) resulta falsa.

(...)

Respecto del Hecho Inferido 3 (HI3), inferido de los Hechos base 6 y 7, relativo a que “Hernán Luque Lecaro obligó a que Flopec contrate a Oswaldo Ramón Rosero y Óscar Panchi Zambrano como asesores especializados. La orden persiguió distraer fondos públicos. La conexión entre el presidente Lasso Mendoza, Hernán Luque Lecaro y Flopec distrajo fondos públicos en beneficio de terceros”, conforme la prueba actuada en la etapa pertinente se ha concluido que respecto del Hecho Base 6 (HB6) la designación de los señores Oswaldo Rosero y Óscar Panchi como asesores especializados del Directorio de EP Flopec efectivamente se realizó, sin embargo fue efectuada de conformidad

con las disposiciones normativas aplicables del Decreto 822 expedido por el expresidente Rafael Correa en 2015 y el art. 15 del Reglamento de Funcionamiento de Flopec, y, respecto del Hecho Base 7 (HB7), consistente en la supuesta firma de un nuevo contrato entre Flopec y Amazonas Tanker Pool en el mes de junio de 2022, este último no fue probado, al contrario, se ha corroborado que en dicho mes y durante la administración del Presidente Lasso no se ha firmado ningún contrato entre EP Flopec y Amazonas Tanker Pool en el mes de julio de 2022, por lo que este hecho es falso.

Por lo tanto, la inferencia que fundaría el Hecho Inferido 3 (HI3) no se sostiene, siendo el un hecho (HB6) correspondiente a una designación lícita de parte del Directorio de Flopec EP, en el que no interviene el Presidente, y el otro Hecho Base 7 (HB7) un hecho manifiestamente falso, por no haberse suscrito ningún contrato en la fecha indicada por la acusación.

Respecto de la alegación contenida en el Hecho Inferido 3 (HI3) sobre que “esta estructura no puede ser entendida sino con la existencia de un expreso conocimiento e involucramiento del presidente de la República pues, el mandatario hizo caso omiso de las denuncias y advertencias de este peculado, precisamente, por ser parte de este. No existen razones que de la experiencia nos demuestren que un funcionario público en conocimiento pleno de un ilícito no adopte medida alguna a evitarlo, sino es pues, porque es parte activa del mismo”, esta afirmación no se sigue de sus premisas ni de los hechos base que sustentarían la misma.

Se ha comprobado que tanto el Presidente como la exgerente general de Flopec, Pilar Ferri, pusieron en conocimiento de la Fiscalía las presuntas irregularidades cometidas en administraciones pasadas, asimismo, no se ha actuado prueba alguna que determine la existencia de un perjuicio al erario público en Flopec durante este periodo presidencial.

Finalmente, se considera también que la administración de las Empresas Públicas es independiente y autónoma de la Presidencia de la República, sin que las mismas formen parte del Presupuesto General del Estado por mandato del art. 315 de la Constitución.

Por tanto, se concluye que esta inferencia (HI3) tampoco ha sido sustentada durante la tramitación del presente juicio político.

(...)

Respecto del Hecho Inferido 4 (HI4) relativo a que “A partir del hecho 9 antes indicado, los solicitantes habrían inferido que el presidente fue advertido por el secretario de Política Pública Anticorrupción, Luis Verdesoto, que existiría un riesgo de distracción de fondos públicos precisamente en la actividad de transporte de crudo. Tal distracción no puede sino beneficiar a terceros en perjuicio del erario público”, conforme la prueba actuada y en particular conforme el testimonio del Dr. Luis Verdesoto, se estableció que el documento denominado “Primer Informe sobre presuntas irregularidades denunciadas”, suscrito por él, efectivamente existe, sin embargo refiere a hipótesis estructurales genéricas sobre diseño institucional que pueden derivar en espacios para la corrupción, pero que el mismo documento no establece ningún hecho concreto atribuible a la actual administración de Flopec ni del Presidente de la República, asimismo que el Dr. Verdesoto no revisó ni conoció sobre el Contrato entre Flopec y Amazonas Tanker Pool, y que el Dr. Verdesoto ratificó su confianza en la integridad moral del Presidente Guillermo Lasso.

Por tanto, la inferencia realizada en el Hecho Inferido 4, enteramente dependiente del Informe del Dr. Verdesoto, ha sido desvirtuada por su propio testimonio.”

Lógicamente, si los hechos base no fueron probados, los hechos que se inferían de ellos tampoco podían serlo. Y sin hechos probados, no cabe conclusión acusatoria.

Una vez analizados los hechos base y los hechos inferidos, el análisis del Informe continúa con los hechos conclusivos.

Respecto del Hecho Conclusivo 1, relativo a que supuestamente “los hechos antes expuestos se adecúan a la infracción de peculado y por las siguientes razones: Sujeto: El presidente de la República a través de Hernán Luque Lecaro. Acción/intención: Distraer dineros públicos en favor de la compañía Amazonas Tanker Pool. Conexión: Actuó en ejercicio

de sus funciones de presidente de la República quien conoció y consintió la celebración de contratos de transporte petrolero en perjuicio de fondos públicos en una de las empresas públicas pertenecientes a EMCO EP entidad a la que el mandatario le dio amplias facultades” el informe indica que “la conformación de los directorios de las Empresas Públicas, está determinada expresamente en el artículo 7 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, introducido en reforma publicada el 19 de mayo de 2017, misma que dispone que los directorios de las empresas públicas sean presididos por el Presidente del Directorio de la Empresa Coordinadora de Empresas Públicas EMCO EP. El art. 8 de la LOEP, que establecía que dicha presidencia corresponda al ministro del ramo fue derogado por la disposición única prevista en la misma Ley reformativa (...) Por tanto, es claro que el Presidente Lasso no le otorgó amplias facultades al Presidente de EMCO, sino que la misma Ley lo hace de manera tácita”.

A continuación, además indica que “Tampoco se ha comprobado que el Presidente “(...) conoció y consintió la celebración de contratos de transporte petrolero en perjuicio de fondos públicos en una de las empresas públicas pertenecientes a EMCO EP (...)”, por cuanto se ha establecido que durante el presente periodo presidencial y en particular en el mes de julio de 2022, no se ha celebrado ningún contrato entre Flopec EP y Amazonas Tanker Pool (Hecho Base 7)”.

Acerca del Hecho Conclusivo 2, relativo a que “el presidente de la República y Hernán Luque Lecaro definieron la continuación de los contratos de transporte de petróleo en favor de terceros, conscientes de que los mismos representaban una pérdida para el Estado. Dicha actuación se evidencia por a) la continuación y nueva celebración de estos contratos a pesar de tener un informe de Contraloría en contra de estos y, b) de la remoción del gerente general de Flopec EP cuando el mismo intentó finalizar unilateralmente el contrato con [sic] compañía Amazonas Tanker Pool, quien además advirtió al presidente de la República de estos hechos y este no hizo nada”, el informe indica que “No se ha logrado comprobar la firma de ningún tipo de contrato entre EP Flopec y Amazonas Tanker Pool durante la administración actual. Además, se ha podido evidenciar que el Informe de Examen Especial elaborado por la Contraloría General del Estado corresponde al periodo del 01 de enero 2020 al 31 de diciembre de 2020, esto es, en la administración

del expresidente Lenin Moreno Garcés; y que la remoción del Ing. Johnny Estupiñán del cargo de Gerente General de Flopec se basó en razones distintas a las alegadas por la acusación. Adicionalmente se ha probado que tanto el Presidente como la ex Gerente General de Flopec, Pilar Ferri, pusieron en conocimiento de la Fiscalía General del Estado las presuntas irregularidades cometidas en administraciones pasadas y observadas por la Contraloría”.

En cuanto al Hecho Conclusivo 3 (HC 3), que expone: “De esta forma, se evidencia el desvío o distracción de los fondos que generaban anualmente estos “pools» de empresas con los que Flopec EP tenía relación contractual en el transporte de crudo. Según se desprende de la transcripción del audio expuesto a la luz pública por el medio de comunicación La Posta, para hacer posible este presunto ilícito, la pieza clave era el señor Oswaldo Rosero y, tal como se describió en líneas anteriores, fue designado por: Hernán Luque Lecaro (Delegado del Presidente a EMCO EP); Juan Carlos Bermeo (Ministro puesto por Guillermo Lasso) e Iván Correa Calderón (Secretario de la Administración del Presidente de la República), todos dispuestos por el presidente Lasso”. El informe no aprobado en la Comisión dice: “En este hecho a parte solicitante no presentó prueba alguna respecto del desvío o distracción de fondos que generaban anualmente estos pools, al contrario, la defensa del Presidente actuó prueba relativa al incremento de ingresos y mejora de la situación financiera de EP Flopec a raíz de la implementación de cambios tarifarios y recomendaciones hechas por el Informe de Examen Especial de Contraloría sobre el ejercicio fiscal 2020 (...) Además, conforme se indicó al analizar el HB8, ni el señor Boscán Pico, ni el señor Luque Lecaro comparecieron a rendir testimonio, sin que se haya verificado participación del Ec. Carrera Drouet en el audio reproducido en esta Comisión. Tampoco se ha aportado otra prueba que establezca un nexo causal entre el señor Oswaldo Rosero y algún acto ilícito por medio del cual se haya operado un perjuicio relacionado con éste (...) Finalmente, se ha corroborado que el Presidente Constitucional de la República, objeto de este juicio no ha modificado la conformación del directorio de EMCO, y que la responsabilidad sobre contratos es exclusiva del Gerente General y no de los miembros del Directorio, conforme la normativa vigente”.

Respecto del Hecho Conclusivo 4 (HC4) que refiere a que: *“Según el ex gerente general de EP Petroecuador EP, Amazonas Tanker es un pool empresarial, cuyo objeto social es la realización de procesos de intermediación de buques para que aquellos navíos que transportan petróleo de Ecuador a terceros países, para que estos no retornen vacíos, evitando de este modo, perdidas para Flopec EP. El problema surge cuando existen cuestionamientos al cumplimiento del contrato de Amazonas Tanker por cuanto, el exgerente manifiesta que en Flopec EP observó que los buques regresaban sin cargas, vacíos y eso generó pérdidas para la empresa pública. Según declaraciones de Estupiñán, a medios de comunicación en marzo de 2022, Amazonas Tanker, reportó ganancias de 28 millones de dólares por la intermediación de buques; mientras que, si la negociación directa se la hubiera realizado por Flopec EP, esas ganancias serían de más de 30 millones de dólares”, el informe de la Comisión reitera que el Valm. Estupiñán no asistió a la misma y añade que “la responsabilidad sobre contratos es exclusiva del Gerente General de acuerdo a lo establecido en el Decreto Ejecutivo Nro. 822 de 17 de noviembre de 2015, suscrito por el entonces Presidente de la República Rafael Correa Delgado. De igual forma, los informes financieros y de resultados requeridos a EP Flopec no evidencian una pérdida en dicha empresa, durante la presente administración, sino al contrario, un incremento sustancial en sus utilidades”.*

“No se probó ningún hecho concluyente contra el presidente Lasso; la acusación carecía de sustento probatorio”

Finalmente, respecto del Hecho Conclusivo 5 (HC5) que dice: “(...) 5. Hecho conclusivo 5 (HC5). “En este contexto, se evidencia la estructura que propició la corrupción en Flopec EP la cual responde a la designación de los funcionarios que la conforman realizada por presidente de la República, Guillermo Lasso, por las siguientes razones: 1. Todos los miembros del directorio de Flopec EP fueron designados directamente por el presidente de la República; 2. Todos los miembros del directorio de Flopec EP forman parte y son convocados a las reuniones de gabinete ampliado, por ende, las decisiones de los miembros del directorio, en las empresas públicas, se discuten en estos espacios; 3. Los operadores externos de la trama de Flopec EP son Danilo Carrera Drouet (cuñado de Guillermo Lasso) y Rubén Cherres (socio de Danilo Carrera), con la particularidad de que este último, en algunas ocasiones, fungió de funcionario de la Presidencia de la República; 4. Hernán Luque Lecaro nombró al señor Oswaldo Rosero como asesor del directorio de Flopec EP y posteriormente como Gerente de la EP; 5. La razón por la que el señor Oswaldo Rosero estuviera en la gerencia de Flopec EP, a decir del señor Hernán Luque Lecaro, es incidir en los beneficios que obtiene la empresa pública por el contrato de transportación de petróleo en sus buques, lo que configura el presunto delito de peculado, puesto que «faltar a la fidelidad que todo servidor público tiene para con los buques que están a su cargo y responsabilidad; y, 6. A efecto de ilustrar los asertos esgrimidos es necesario obedecer conducentemente al elemento objetivo del tipo penal, es así que, los verbos rectores determinan de manera autónoma la adecuación de conducta, como acertadamente se puede llegar a verificar con la propuesta fáctica que tanto ha sido señalada en la presente solicitud: un funcionario público (el presidente de la República) en ejercicio de su cargo distrae fondos públicos en favor de terceros”, el informe de la Comisión indica que éste unifica la red de inferencias presentada en los hechos base, hechos inferidos y hechos conclusivos, indicando que “sin embargo, las premisas indicadas en el mismo no se han sostenido con la prueba actuada en la etapa pertinente”, para lo que presenta la siguiente tabla analítica:

Afirmación HC5

1. Todos los miembros del directorio de Flopec EP fueron designados directamente por el presidente de la República.

2. Todos los miembros del directorio de Flopec EP forman parte y son convocados a las reuniones de gabinete ampliado, por ende, las decisiones de los miembros del directorio, en las empresas públicas, se discuten en estos espacios.

3. Los operadores externos de la trama de Flopec EP son Danilo Carrera Drouet (cuñado de Guillermo Lasso) y Rubén Cherres (socio de Danilo Carrera), con la particularidad de que éste último, en algunas ocasiones, fungió de funcionario de la Presidencia de la República.

4. Hernán Luque Lecaro nombró al señor Oswaldo Rosero como asesor del directorio de Flopec EP y posteriormente como Gerente de la EP.

5. La razón por la que el señor Oswaldo Rosero estuviera en la gerencia de Flopec EP, a decir del señor Hernán Luque Lecaro, es incidir en los beneficios que obtiene la empresa pública por el contrato de transportación de petróleo en sus buques, lo que configura el presunto delito de peculado, puesto que “faltar a la fidelidad que todo servidor público tiene para con los buques que están a su cargo y responsabilidad.

6. A efecto de ilustrar los asertos esgrimidos es necesario obedecer conducentemente al elemento objetivo del tipo penal, es así que, los verbos rectores determinan de manera autónoma la adecuación de conducta, como acertadamente se puede llegar a verificar con la propuesta fáctica que tanto ha sido señalada en la presente solicitud: un funcionario público (el presidente de la República) en ejercicio de su cargo distrae fondos públicos en favor de terceros.

Análisis pruebas actuadas

El Presidente de la República Guillermo Lasso no modificó los integrantes del directorio de Flopec. La conformación del directorio está establecida en el art. 7 de la LOEP, desde la reforma de mayo de 2017.

El art. 7 de la LOEP determina que el Directorio está conformado por: 1. El presidente de EMCO; 2. El ministro del ramo; y, 3. El delegado del presidente de la República. Los testimonios de Iván Correa, Fabián Pozo, Juan Carlos Bermeo, y otros exfuncionarios que comparecieron en esta Comisión, corroboran que no se discutió en Gabinete los asuntos relativos a los contratos entre EP Flopec y Amazonas Tanker Pool.

No se presentó prueba relativa a audios que vinculen directamente a Danilo Carrera, ni se comprobó que las voces de este audio sean atribuidas a esta persona (HB8). Tampoco se presentó ninguna prueba de que el señor Rubén Chérrer haya fungido como funcionario público de la Presidencia de la República.

Es preciso aclarar que el nombrar asesores especializados es facultad del Directorio, no del presidente de EMCO. Asimismo, la designación de Gerentes es facultad del Directorio; tampoco se ha presentado evidencia sobre un posible acto ilícito relacionado a Oswaldo Rosero.

El informe de Examen Especial de Contraloría corresponde al período comprendido entre el 01 de enero 2020 al 31 de diciembre 2020. Tampoco se ha presentado prueba sobre valor o cuantificación de perjuicio, ni se ha indicado como se habrían beneficiado económicamente de este contrato.

No se ha presentado prueba alguna que involucre al Presidente de la República con la suscripción del contrato y sus respectivas adendas en 2018 y 2020, entre EP Flopec y Amazonas Tanker Pool. Además se ha demostrado que el Presidente no conoció las comunicaciones del Ing. Estupiñán, y que tampoco recomendó terminar el contrato por el riesgo que supuestamente representaba.

En virtud de este extenso análisis, el informe de la entonces Comisión de Fiscalización de la Asamblea Nacional ***“concluye que todos los hechos conclusivos que se plantearon en la acusación no han podido ser probados o han sido refutados por la prueba actuada oportunamente”***.

Hasta aquí, el análisis de los hechos no hace sino ratificar lo expuesto a lo largo de este texto: los hechos imputados en la acusación constitucional a Guillermo Lasso fueron manifiestamente falsos, falsedad que se aprecia en el propio expediente.

En un escenario de juridicidad, no podría haber prosperado una acusación de peculado respecto de un contrato firmado en una administración anterior, ni podía inferirse que el presidente *“debió saber”* por haberse ingresado en ventanilla de atención ciudadana un oficio que no llegó a su despacho.

Quedó probado que jamás el presidente Lasso modificó la conformación de los directorios de las empresas públicas ni de EMCO y, además, tampoco podía ser responsabilizado por las acciones u omisiones de cada funcionario o miembro del gabinete. Quedó también en evidencia que es una sinrazón lógica acusar a un presidente por un contrato firmado por otro gobierno.

Pero el informe de la Comisión abunda también en los aspectos jurídicos del tema. Respecto a la configuración del tipo penal de peculado, dice:

“En ese sentido, debe analizarse si el verbo rector, la conducta con la que se lesiona el bien jurídico, se cumple o no; en este caso, la conducta típica sanciona a quienes abusen, se apropien, distraigan o dispongan arbitrariamente de fondos públicos, y debiendo además existir un beneficio propio o de terceros.

Al tratarse de un delito contra la administración pública, el peculado únicamente puede cometerse bajo la modalidad dolosa, esto es con el conocimiento y voluntad de que se está abusando de recursos públicos en beneficio propio o de terceras personas, sin que sea admisible la comisión por omisión de denuncia, según el art. 28 del COIP.

Ahora bien, el análisis respecto de la adecuación o no de conductas a esta norma penal debe partir única y exclusivamente de los hechos probados durante el juicio político, a fin de identificar si existen o no elementos de prueba que permitan establecer una responsabilidad política por participar en dichas conductas.

En el presente caso, los hechos base, hechos inferidos y hechos conclusivos de la acusación no han podido ser probados, por lo que no se requiere analizar la existencia o no de otros elementos si la conducta no ha podido ser comprobada mediante la prueba debidamente actuada en la etapa pertinente.

Ningún funcionario público puede ser responsabilizado por hechos que ocurrieron antes de que este ingrese al servicio público, tal es el caso del Presidente Guillermo Lasso respecto del Contrato entre Flopec EP y Amazonas Tanker Pool suscrito en 2018 y 2020, respecto de las responsabilidades civiles establecidas por la Contraloría General del Estado sobre este contrato relativas al periodo enero 2020- diciembre 2020. Pero además, existe norma expresa que limita la responsabilidad sobre contratos exclusivamente al Gerente de la Empresa participante, contenida en Decreto 822 del año 2015.

Asimismo, se ha probado que tanto el Presidente Lasso como la exgerente general de Flopec EP, Pilar Ferri, pusieron en conocimiento de la Fiscalía General del Estado las irregularidades detectadas en administraciones pasadas y, particularmente aquellas relacionadas con el referido Informe de Examen Especial de la Contraloría General del Estado.

Sin que se haya establecido ni cuantificado perjuicio alguno para la empresa Flopec EP durante este periodo presidencial y relacionada con los hechos narrados en la acusación, no existen elementos para establecer responsabilidad política alguna por el presunto delito de peculado.”

Por todo lo dicho, si el proceso de juicio político al presidente Lasso hubiese tenido un mínimo de juridicidad, si se hubiesen valorado las pruebas presentadas y la calidad de las acusaciones,

el resultado no podía ser otro que el que propuso este informe: no recomendar el enjuiciamiento político. El presidente Lasso jamás cometió peculado alguno.

Lamentablemente, en los juicios políticos parecen no importar las razones jurídicas ni las pruebas, sino únicamente los votos. Por ello, este informe no fue aprobado -en realidad ninguno lo fue- y el proceso continuó hasta el pleno del legislativo, sin informe acusatorio del cual defenderse.

Sin embargo, es necesario rescatar para la historia que ninguno de los hechos que se imputaron injustamente al presidente Lasso pudieron ser probados. Aunque el boicot político haya presentado una acusación sofista, y haya sido cohonestada por un estándar de “verosimilitud mínima” narrativa por parte de la mayoría de la Corte Constitucional, el propio expediente demuestra su falsedad.



Capítulo VI

Tres años después: la Corte Nacional archiva el caso Flopec y ratifica la inocencia de Guillermo Lasso y otros

En el marco del juicio político se iniciaron algunos procesos de investigación penal ante la Fiscalía General del Estado, entre ellos, el caso FLOPEC. La Fiscalía investigó diligentemente durante tres años estas acusaciones y llegó finalmente a la conclusión evidente: todo era falso.

En el camino, las vidas de una decena de personas se vieron afectadas por el sometimiento a una investigación que podía amenazar su libertad, además de afrontar los costos que implica una defensa penal y el escarnio público de una opinión pública que primero condena y después analiza.

Pero el tiempo pone las cosas en su lugar. Las mentiras de los sofistas del golpismo no resistían un mínimo análisis y así lo determinó la justicia el 16 de mayo de 2025, cuando la Corte Nacional de Justicia resolvió archivar el caso FLOPEC, tras tres años y 18 días de investigación por parte de la Fiscalía General del Estado.

La Corte fue tajante en concluir que **todas y cada una** de las acciones de Guillermo Lasso Mendoza, Iván Fernando Correa Calderón, Oswaldo Ramón Rosero Quirós, Cristian Omar Panchi Zambrano y Hernán Modesto Luque Lecaro, , estuvieron dentro del marco de las funciones y atribuciones que la Constitución y que las leyes les facultan.

Fue concluyente al afirmar que *“no se advierten elementos de convicción que puedan establecer cómo es la forma en la que, por el desempeño de dichas funciones, se apropien, distraigan, dispongan u obtengan un beneficio a favor propio o de terceros, o que se genere un detrimento al Estado”*.

Ratificó que la emisión de los decretos ejecutivos 107 y 163 por parte del presidente Lasso fueron acordes a sus atribuciones constitucionales. También ratificó que las comunicaciones del Valm. Estupiñán jamás llegaron a manos del primer mandatario, y que las designaciones de los gerentes de FLOPEC por parte de EMCO fueron acordes a la Ley y los reglamentos que rigen las empresas públicas.

También ratificó que el examen de la Contraloría tantas veces aludido correspondió al período presidencial anterior, sin que respecto del contrato con Amazonas Tanker se haya emitido un informe con indicios de responsabilidad penal.

Concluyó tajantemente que ***“NO consta ningún tipo de documento, conversación, acuerdos o alianzas entre las personas denunciadas; tanto es así, que de los elementos de convicción no se especifica que personas serían las encargadas de liderar la supuesta organización delictiva, o quienes participaron en la misma en diferentes grados, como colaboradores o facilitadores”*** y que en consecuencia ***“no existe manera alguna que la conducta acusada constituya el delito imputado”***.

Mas claro imposible. Guillermo Lasso Mendoza nunca cometió delito alguno. Pero un análisis ligero y errado de la mayoría de jueces de la Corte Constitucional avaló una mentira, un sofisma, por el que mandatario sacrificó su período de gobierno para sostener la democracia.

En el siguiente cuadro comparamos las afirmaciones de la acusación versus la realidad analizada en este texto, y en el subsiguiente las afirmaciones del dictamen de la Corte Constitucional:

Mentiras y verdades – juicio político a Guillermo Lasso relacionado con FLOPEC

Acusación	Realidad
El presidente Lasso concentró poderes en EMCO mediante decreto Nro. 163, definiendo la presidencia de las empresas públicas.	El art. 7 de la LOEP, introducido mediante Ley Reformatoria el 19 de mayo de 2017, disponía que el directorio de las EP sea presidido por el presidente de EMCO.
El presidente Lasso cambió la conformación del directorio de EMCO	El presidente Lasso nunca modificó la conformación del directorio de EMCO. La conformación de este directorio está establecida en Decreto 1051 de 14 de mayo de 2020. Los decretos 62 y 243 de Lenín Moreno observaron este artículo, el Decreto 462 del mismo no lo observó.
Hernán Luque gerenciaba las empresas públicas.	La Presidencia de EMCO es distinta de la Gerencia, y esta es distinta de los directorios de cada empresa pública, según los Arts. 6, 10 y 15 de la LOEP. El presidente tiene obligación de nombrar un delegado al Directorio, pero no nombra al gerente (Art. 8 LOEP) Las empresas públicas son independientes del presidente, incluso del Presupuesto General del Estado.
El informe de Luis Verdesoto establece una estructura de corrupción en las empresas públicas.	El informe de Verdesoto plantea hipótesis teóricas, posibles en cualquier entidad pública o privada de cualquier país. No establece un hecho concreto ni una estructura en particular. Verdesoto no revisó documentación específica de FLOPEC.

Acusación	Realidad
La Contraloría recomendó terminar el contrato de Amazonas Tanker.	La Contraloría no recomendó terminar el contrato ni estableció responsabilidad penal alguna sobre el gobierno de Lasso, en un examen sobre un contrato suscrito en el gobierno anterior. Hizo recomendaciones de control de ingresos que fueron acatadas por el gobierno de Lasso.
La Contraloría estableció un perjuicio de 6 millones de dólares en FLOPEC imputable a este gobierno	La Contraloría estableció una responsabilidad civil sobre el año 2020, en el gobierno anterior, sobre el exgerente Jaime Condoy.
FLOPEC firmó un nuevo contrato con Amazonas Tanker, en julio de 2022	FLOPEC no firmó ningún contrato nuevo con Amazonas Tanker en julio de 2022.
El exgerente Estupiñán fue separado por intentar terminar el contrato de Amazonas Tanker.	Estupiñán fue separado por no presentar informes económicos al directorio. Estupiñán se retractó de la terminación por no haber contado con autorización de la Procuraduría, pues el contrato prevé arbitraje internacional.
El exgerente Estupiñán advirtió al presidente Lasso, pero no recibió respuesta	La carta de Estupiñán fue atendida y reasignada al ministro y al administrador de FLOPEC, sin haber llegado, jamás, a manos del presidente Lasso.
El presidente Lasso no denunció ni hizo nada respecto de FLOPEC	FLOPEC denunció en la Fiscalía los perjuicios generados en el gobierno de Moreno (20-sep-21). FLOPEC renegó con Amazonas Tanker, aplicó las recomendaciones de la Contraloría y obtuvo utilidades récord.

A continuación compararemos los textos de la decisión de la mayoría de la Corte Constitucional que permitió el juicio político al presidente Lasso versus la decisión de la Corte Nacional de Justicia que archivó la acusación de peculado y delincuencia organizada derivada de dicho juicio:

Lo que sostuvo la mayoría de la Corte Constitucional

90. De conformidad con el último cargo de los solicitantes, se desprende que la acusación se centra en que el presidente habría participado en una presunta distracción de fondos públicos en la ejecución de contratos celebrados por FLOPEC para el transporte de crudo. Esta actuación se habría producido a través de terceros quienes incidían en la contratación entre FLOPEC y Amazonas Tanker Pool, y donde incluso habría una posible vinculación de Danilo Carrera Drouet, cuñado del presidente de la República. Por lo que, esta Corte observa, prima facie, que el cargo tiene coherencia narrativa, pues no se aprecia que contenga alguna contradicción o absurdo, lo que no implica un juicio sobre la probabilidad de verdad de los hechos basado en una valoración probatoria.

Los hechos constatados por la Fiscalía General y la Corte Nacional

(...), del examen realizado al expediente fiscal, **todas y cada una de las actuaciones** de Guillermo Lasso Mendoza, Hernán Modesto Luque Lecaro, Oswaldo Ramón Rosero Quirós, Cristian Omar Panchi Zambrano e Iván Fernando Correa Calderón, **estarían dentro del marco de las funciones y atribuciones que la Constitución y que las leyes les facultan; y, en consecuencia no se advierten elementos de convicción** que puedan establecer cómo es la forma en la que, por el desempeño de dichas funciones, se apropien, distraigan, dispongan u obtengan un beneficio a favor propio o de terceros, o que se genere un detrimento al Estado.

Vemos que las dos altas cortes llegaron a conclusiones distintas. La Corte Nacional consideró -concordando con la Fiscalía General del Estado- que todas las actuaciones del presidente Lasso y otros estuvieron dentro del marco de la constitución y la ley.

La supuesta coherencia narrativa -un estándar meramente retórico- apreciada por la mayoría de la Corte Constitucional no se verificó en la realidad pues Lasso actuó en el marco de sus atribuciones, sin que exista ningún elemento de convicción que indique la existencia de perjuicio alguno al Estado, y menos aún, que el Presidente haya participado o conocido de ello.

“No puede imputarse peculado a un presidente por un contrato ajeno a su mandato, sin perjuicio probado ni obligación legal de terminarlo”

Lo que sostuvo la mayoría de la Corte Constitucional

91. Específicamente, sobre la coherencia narrativa, si bien de la propia solicitud se observa que el objeto del examen especial de Contraloría mencionado en el párrafo 86.3 supra es anterior a la posesión del referido presidente, lo que mostraría un absurdo en la red de inferencia de la solicitud, la Corte constata del relato efectuado en la solicitud, que la misma no acusa por hechos anteriores a dicha posesión, sino que el dato del examen especial es usado para inferir que el contrato de transporte petrolero entre AMAZONAS TANKER POOL COMPANY y FLOPEC era perjudicial para el patrimonio de esta empresa pública (...)

Los hechos constatados por la Fiscalía General y la Corte Nacional

“(...) este informe de examen especial hace alusión a los periodos comprendidos entre el 1 de enero de 2020 y el 31 de diciembre de 2020; periodos en los cuales las personas actualmente investigadas no formarían parte, ni estarían relacionadas con funciones propias del estado y del sector público, por lo que no se configura un beneficio propio o para terceros”

“(...) no se demuestra cómo, o de qué forma, esta terminación unilateral podría generar algún tipo de beneficio económico para sí o para un tercero, o detrimento en contra del Estado, relacionado con la denuncia inicial; así como de la información solicitada por segunda ocasión a la Contraloría General del Estado, en la que manifiesta a fjs. 2478 y 2479 del expediente fiscal: “Además, se indica que dicho examen especial NO FUE NOTIFICADO al Presidente de la República Guillermo Lasso Mendoza (...)”. Con respecto al literal b), en lo relacionado al contrato de la referencia, una vez que se ha efectuado la revisión en el sistema de Juicios Institucional, a la fecha, NO se registra que el Ente Técnico de Control haya emitido Informe con Indicios de Responsabilidad Penal”.

Como se analizó en los textos anteriores, no podía haber acusación por peculado si el hecho que supuestamente causa un perjuicio al Estado ocurre antes de que el presidente Lasso fuera funcionario público. Además, se comprobó que el examen de Contraloría era anterior a su período de gobierno, por lo cual, no le fue notificado, y tampoco existió elemento alguno que permitiera inferir que existía un perjuicio al Estado.

Sin embargo, llama la atención que la mayoría de seis jueces la Corte Constitucional sí conoció que el contrato y el examen de Contraloría correspondían a un período pasado, e incluso anotan que esto podía *“mostrar un absurdo en la red de inferencias”*, pero optó por indicar que *“el dato del examen especial es usado para inferir”* que el contrato -del gobierno pasado- es perjudicial para el Estado.

Este argumento tendría sentido si existiese el delito de “peculado por omisión” como una causal de juicio político, lo que implicaría una obligación de dar por terminado el contrato. Sin embargo, ni el examen de Contraloría sostuvo tal conclusión, ni existe en la legislación ecuatoriana el delito de “peculado por omisión”.

Por esto, es relevante que la Corte Nacional afirme que ***“no se demuestra cómo, o de qué forma, esta terminación unilateral podría generar algún tipo de beneficio económico para sí o para un tercero, o detrimento en contra del Estado”***. Es decir, una acusación lógica -aún bajo el estándar retórico de mínima verosimilitud- debía indicar cómo se causaba un perjuicio al Estado o de qué forma se generaba un beneficio ilícito para alguien, que además debía ser un sujeto calificado: el presidente de la República.

Si la petición de juicio político no explicó estos *“cómo”*, era imposible indicar un *“quién”* se habría beneficiado de algo, ni tampoco un *“de qué”* se habría beneficiado o *“en qué”* se había perjudicado al Estado, lo cual claramente descalificaba la petición de enjuiciamiento por ilógica.

La contradicción era manifiestamente evidente y mostraba un absurdo en el silogismo de la petición: el sujeto (presidente) no podía ser responsable de un supuesto perjuicio (que no se indica, pero se asume que se refiere al contrato) si no lo suscribió, ni existía una obligación jurídica de terminarlo (el informe de Contraloría no ordena aquello).

La mayoría de la Corte Constitucional -al parecer- completó el silogismo con su propio criterio (inferir que el contrato era perjudicial) para circunvalar el evidente absurdo de la petición.

Lo que sostuvo la mayoría de la Corte Constitucional

Pero, además, en dicho examen especial se habrían evidenciado pérdidas respecto de los ingresos que FLOPEC habría percibido por concepto del alquiler de buques y ese informe habría sido puesto en conocimiento del presidente Lasso Mendoza, quien lo habría ignorado. Tan es así que, a pesar del examen especial, el presidente Lasso Mendoza habría conocido y consentido en que sigan ejecutándose y celebrándose tales contratos perjudiciales para el Estado. El examen especial, en la acusación, debe entenderse como un antecedente relevante respecto del nuevo contrato firmado entre el Estado y Amazonas Tanker Pool, así como para contextualizar la inferencia de que este nuevo contrato se firmó pese a que el presidente de la República habría tenido conocimiento del informe referido.

Los hechos constatados por la Fiscalía General y la Corte Nacional

“(…) se puede colegir que las actuaciones del señor Guillermo Lasso ***estaban amparadas en el marco de sus funciones como Presidente de la República***, según lo establecido en el artículo 147 de la Constitución, numerales 5 y 9, que le faculta a dirigir la Administración Pública y expedir los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control; nombrar y remover a las ministras y ministros de Estado y a las demás servidoras y servidores públicos.

“En cuanto a la designación de Oswaldo Ramón Rosero Quirós, Cristian Omar Panchi Zambrano, esta habría sido efectuada por el señor Hernán Luque Lecaro de conformidad con el Reglamento de Funcionamiento del Directorio de la Empresa Pública FLOPEC EP, artículos 15 y 28 numeral 4. En este sentido, queda sobreentendido que Guillermo Lasso Mendoza, al delegar y dotar de funciones y atribuciones a funcionarios de su confianza, no tenía conocimiento de todas las actuaciones de los funcionarios a cargo de entidades públicas; de la misma forma, el señor Hernán Luque Lecaro, conforme los Decretos Ejecutivos 107 y 163 realizaba las gestiones en las empresas públicas llevadas a su cargo, entre las que consta la empresa pública FLOPEC EP”

En este punto, vemos que la mayoría de la Corte Constitucional consideró que la existencia de un examen especial pasado mostraba lo perjudicial del contrato de fletamento petrolero, y que el presidente Lasso *“habría conocido y consentido que se sigan ejecutando y celebrándose tales contratos”* y que *“este nuevo contrato se firmó pese a que el Presidente de la República habría tenido conocimiento del informe referido”*.

No obstante, como se ha expuesto largamente, ni este examen ordena terminar dicho Contrato, ni en la administración de Guillermo Lasso se firmó un nuevo contrato, lo cual fue certificado por la propia FLOPEC.

La Corte Nacional ratifica que el presidente no debe responder por todas y cada una de las actuaciones de sus delegados, ministros o subordinados, cuyas designaciones realiza conforme a sus atribuciones constitucionales y legales. Asimismo, se ratifica que las gerencias de cada empresa pública son distintas de la presidencia del directorio de EMCO, y sus designaciones se efectuaron conforme los reglamentos aplicables.

“La Corte Nacional desmontó la acusación: no hubo pruebas de acuerdos, ni de que Lasso conociera los supuestos perjuicios”

Lo que sostuvo la mayoría de la Corte Constitucional

92. También luce, en general, mínimamente verosímil la red de inferencias fácticas. En lo que respecta, específicamente, a la verosimilitud mínima de la participación del presidente de la República en los hechos acusados, a diferencia de lo que ocurre con el anterior cargo analizado, en este no se encuentran hechos manifiestamente falsos o imposibles, ni notoriamente infundados que conviertan a la acusación en arbitraria o irrazonable. Esto se aprecia, sobre todo, por los siguientes elementos contenidos en la solicitud:

A. En el audio difundido por LA POSTA relativo a este cargo, a diferencia de los audios correspondientes a los cargos anteriores, supuestamente interviene comprometedoramente Danilo Carrera, cuñado del presidente de la República.

b. La inferencia de que el presidente Lasso Mendoza fue informado de los supuestos actos delictivos se basa en varias fuentes: (i) los audios difundidos por medios digitales; (ii) el oficio de Johnny Estupiñán, exgerente de FLOPEC de 23 de febrero de 2022 dirigido a la asambleísta Mireya Pazmiño con copia al presidente; y, (iii) la carta de la misma persona de 22 de marzo de 2022 en la que, además de describir el supuesto peculado, solicitó al presidente de la República una cita, pedido que no fue atendido

Los hechos constatados por la Fiscalía General y la Corte Nacional

[Los] oficios que se remitieron cuando Johnny Estupiñán Echeverría ya no formaba parte de la empresa FLOPEC EP; y que de la revisión del expediente fiscal, consta que no habrían llegado a manos del señor Guillermo Lasso en calidad de Presidente de la República.”

En cuanto a los audios que habrían sido difundidos por el medio digital “LA POSTA” en relación a Rubén Chérreres y Danilo Carrera Drouet, de los recaudos procesales se puede constatar que dichas personas no ostentaban el cargo de funcionarios públicos o que actuaran en virtud de una potestad estatal; además de que lo relacionado con el video y audios difundidos por “LA POSTA” ya estarían siendo investigados en otra fiscalía.

(...) de la revisión de los elementos de convicción, NO consta ningún tipo de documento, conversación, acuerdos o alianzas entre las personas denunciadas; tanto es así, que de los elementos de convicción no se especifica que personas serían las encargadas de liderar la supuesta organización delictiva, o quienes participaron en la misma en diferentes grados, como colaboradores o facilitadores”

En este punto, la mayoría de la Corte Constitucional infirió que el presidente conocía sobre los supuestos perjuicios por medio de la prensa y de los oficios que le habría dirigido el Valm. Estupiñán.

Sin embargo, la decisión de la Corte Nacional ratifica que los oficios de Estupiñán no llegaron nunca a sus manos.

Además, afirma que no existe ningún tipo de elemento, sea documento, conversación o similar que permita afirmar que existieron acuerdos o alianzas entre los denunciados, menos aún, que hayan formado parte de una estructura delictiva.

Esta conclusión destruye toda la teoría del caso. La justicia determinó que no hubo ningún tipo de acuerdo ni conversación o documento que comprobara la existencia de una organización tendiente a influir o decidir sobre contratos o designaciones. Asimismo, desvirtuó que existiera prueba alguna de acuerdos, conversaciones o similares que permitieran inferir la existencia de una red u organización delincuencia.

Lo que sostuvo la mayoría de la Corte Constitucional

Esta Corte encuentra que los proponentes, al singularizar la infracción por la cual acusan al presidente de la República, establecen que “el Presidente de la República y Hernán Luque Lecaro definieron la continuación de los contratos de transporte de petróleo en favor de terceros, conscientes de que los mismos representaban una pérdida para el Estado”⁵⁵. Aquello habría sido producto de una estructura que “propició la corrupción en FLOPEC EP, la cual responde a la designación de los funcionarios que la conforman realizada por Presidente de la República, Guillermo Lasso”⁵⁶. Por lo que afirman que “se evidencia el desvío o distracción de los fondos que generaban anualmente estos “pools” de empresas con los que FLOPEC EP tenía relación contractual en el transporte de crudo [donde] la pieza clave era el señor Oswaldo Rosero [que] fue designado por: Hernán Luque Lecaro [...], Juan Carlos Bermeo (Ministro puesto por Guillermo Lasso) e Iván Correa Calderón (Secretario de la Administración del Presidente de la República), todos dispuestos por el presidente Guillermo Lasso

Los hechos constatados por la Fiscalía General y la Corte Nacional

(...) de la revisión de los elementos de convicción, NO consta ningún tipo de documento, conversación, acuerdos o alianzas entre las personas denunciadas; tanto es así, que de los elementos de convicción no se especifica que personas serían las encargadas de liderar la supuesta organización delictiva, o quienes participaron en la misma en diferentes grados, como colaboradores o facilitadores”

“(...) no se demuestra cómo, o de qué forma, esta terminación unilateral podría generar algún tipo de beneficio económico para sí o para un tercero, o detrimento en contra del Estado, relacionado con la denuncia inicial...”

La Corte Nacional desvirtúa, una vez más, la premisa utilizada por la Corte Constitucional, que permitió una acusación bajo la tesis que existía una *“estructura que propició la corrupción”*. Confirmó que no hubo ninguna estructura, ni tampoco un perjuicio económico al Estado.

Lo que sostuvo la mayoría de la Corte Constitucional	Los hechos constatados por la Fiscalía General y la Corte Nacional
La Corte constata que la referida conclusión fáctica guarda conexión con los elementos típicos del delito de peculado, según la descripción contenida en el artículo 278 del COIP, sin que esto implique un pronunciamiento sobre la materialidad o responsabilidad del cometimiento del delito por parte del presidente de la República.	“En consecuencia, no existe manera alguna que la conducta acusada constituya el delito imputado”.

“La conclusión de la Corte Nacional no puede ser más tajante: *“No existe manera alguna”* de que la conducta acusada constituya los delitos injustamente imputados”

Capítulo VII

Reflexiones finales: la necesidad de prudencia constitucional para evitar la discrecionalidad de la política

Como indicamos en la introducción, uno de los asuntos más complejos en el diseño institucional constitucional es alcanzar el equilibrio entre las funciones e instituciones para que éstas se contrapesen mutuamente, de forma que ninguna de ellas tenga primacía absoluta.

La búsqueda de este equilibrio puede remontarse en la historia hasta la antigua democracia griega, aunque su formulación moderna corresponda al siglo XVIII con Montesquieu, quien alababa la separación de poderes del esquema constitucional británico recogido y desarrollado posteriormente por los fundadores de los Estados Unidos.

Tanto Montesquieu como Madison y Hamilton partieron en sus reflexiones de una visión realista de la naturaleza humana y la naturaleza del poder, por lo que el mismo debía mirarse siempre con recelo, por la humana tendencia al abuso derivada de la acumulación de poder sin contrapeso. Finalmente, las autoridades de toda naturaleza siguen siendo humanas, sin que un nombramiento público o la elección popular otorguen por sí mismos sabiduría divina o maldad demoníaca, sino únicamente una mayor posibilidad de acción humana.

La fórmula del equilibrio no se ha encontrado y posiblemente no se encuentre jamás, pero sin lugar a duda la democracia liberal moderna ofrece mecanismos que se le aproximan, por medio de la asignación de contrapesos que impiden la consolidación del poder unívoco.

Nuestra Constitución tiene una partida de nacimiento presidencialista. Existen desbalances hoy evidentes, especialmente, en los procedimientos de selección de autoridades de control

cuando -quizá derivados de los procesos de transición constitucional- el Ejecutivo mantenía el control en la designación del Consejo de Participación Ciudadana y/o en los procedimientos de nominación de autoridades a elegirse por parte de ese Consejo. Así, quien controlaba los procesos de selección controlaba a su vez a la autoridad de control designada, y con ello controlaba al funcionariado de las demás funciones del Estado, naturalmente, temeroso de superintendencias y contralores.

En estos diecisiete años de la Constitución de Montecristi hemos visto la desviación del populismo legislativo, tendiente a menoscabar las libertades y derechos del ciudadano. Esta variante del autoritarismo tampoco es nueva en la historia, y ponerle freno fue en parte la razón del nacimiento del constitucionalismo moderno.

También hemos sido testigos de decisiones judiciales -especialmente en claros abusos de garantías jurisdiccionales- tendientes a socavar procesos de otras funciones, por ejemplo, ordenando modificar sentencias, suspender concursos o incluso adjudicar licitaciones.

La justicia constitucional es la respuesta moderna para frenar estos abusos del poder, sea legislativo, ejecutivo o judicial, como un guardián capaz de anular leyes, reglamentos o sentencias.

Sin embargo, el rol de la justicia constitucional como hacedor de políticas públicas y árbitro de la política parece ser un desarrollo posterior, que a nuestro criterio amenaza con traer a los altos tribunales desde su atalaya de independencia hacia las disputas de la política.

Si el último e incontestable poder para modificar o dictar políticas públicas o arbitrar en conflictos políticos se resuelve en las altas cortes, los actores políticos tenderán a politizarlas y a pugnar por controlarlas, lo cual terminaría destruyendo su independencia y con ella todo resquicio de constitucionalidad. Por esto, mantener a las cortes constitucionales fuera de la disputa de la política es una necesidad institucional, y esto requiere a su vez criticar y (auto) limitar su poder.

El caso aquí relatado, sin pretender en ser un *paper* académico, realiza un análisis crítico de una de las decisiones más importantes de la Corte, para motivar una reflexión profunda sobre su rol institucional y la necesidad de encauzar lo que creemos ha sido un desborde de su poder.

Reiteramos que se trata de una crítica objetiva a una decisión específica, de la que derivamos una reflexión general sobre los roles institucionales que el diseño de la Constitución de Montecristi le asigna, y que se expanden gracias a las herramientas interpretativas propias del neoconstitucionalismo, pero que consideramos permiten invadir aspectos legislativos, políticos y de política pública más allá de aquello por lo que el constitucionalismo moderno abogó y que sobrepasa el análisis jurídico para entrar en campos que corresponden a un análisis de conveniencia.

Somos conscientes de la necesidad de la interdisciplinariedad del derecho, y de que existen diversas corrientes que abogan por un rol activista o transformador desde el derecho constitucional, sin embargo, exponemos también nuestras críticas y reservas al respecto. No creemos que el análisis constitucional deba reemplazar al análisis de políticas públicas o presupuestarias por razones tan prácticas como la disponibilidad de la información y el conocimiento específico. Tampoco creemos que el análisis constitucional deba reemplazar el debate político o legislativo en asuntos de complejidad social, al menos no siempre. Tampoco creemos que los tribunales constitucionales deban volverse tribunales ideológicos o políticos, ni que deban sus decisiones contemplar análisis de la conflictividad política o social.

Sin duda, esto implica alejarse de la tendencia de muchos constitucionalistas que actualmente abogan por la constitucionalización de todos los aspectos jurídicos, y podrá acarrear la muletilla de “*paleopositivismo*” jurídico u originalismo constitucional. Nada más alejado de la realidad. Simplemente, desde un análisis objetivo y pragmático, consideramos que preservar la institucionalidad de la más alta justicia constitucional requiere mantenerla lejos de las garras de la política y de la natural tendencia humana a la concentración del poder. A nivel internacional, es amplia la doctrina que aboga por la limitación de ciertas corrientes del neoconstitucionalismo, que escudados en la teoría de un supremo “juez Hércules”, perfecto conocedor del bien y del mal, reemplazan a “Hércules” con su propia discrecionalidad.

Parte de este ejercicio es realizar críticas frontales a los errores jurídicos cometidos en decisiones especialmente trascendentes, como es el caso del dictamen que dio paso contra el enjuiciamiento político del presidente Guillermo Lasso, donde hubo errores de hecho y fallas en el análisis que son insostenibles argumentativamente.

Toda esta reflexión debe ser tomada como un paso para iniciar la reconsideración del esquema constitucional diseñado en 2008, cuya inspiración quizá no fue la de limitar el poder político en general, sino la de potenciar un proyecto político específico.

La objeción democrática sobre la legitimidad del control constitucional no es nueva, y se ha centrado históricamente en el rol de las cortes como legislador negativo, es decir, la posibilidad de que la justicia anule o declare inconstitucionales las decisiones del poder ejecutivo o legislativo.

Tanto en la tradición anglosajona como en el derecho continental europeo, el rol de legislador negativo mediante el control abstracto de constitucionalidad de las normas tiene un extenso raigambre y ha sido objeto de gran debate. En el derecho anglosajón, por un lado, entendido como un judicialismo estrictamente limitado a vigilar el respeto a las reglas básicas de la organización política, mientras que en el derecho europeo ha reconocido un rol político determinante de los textos constitucionales dado que las constituciones escritas contienen un importante contenido normativo. En ambos casos, el rol de legislador negativo parte del reconocimiento de los textos constitucionales como norma directamente vinculante, al menos, a raíz del precedente *Marbury vs. Madison*, de 1803.

El control constitucional nace entonces como un contrapeso al poder de los gobiernos, como un limitante al poder político impuesto por el poder constituyente, y es característica principal del Estado Constitucional. Sin embargo, el rol del legislador negativo se ve ampliado cuando las constituciones más modernas incluyen catálogos de derechos cada vez más amplios, y además, incorporan en sí mismas un amplio detalle sobre la organización institucional, a la vez que se reconocen a los principios constitucionales como normas o mandatos de optimización.

Este entendimiento del constitucionalismo como un limitante del poder político, para pasar del “*gobierno de los hombres*” al “*gobierno de las leyes*”, es el corazón mismo del Estado Constitucional.

Como indica Bayón:

“el constitucionalismo en su sentido más genérico ha sido siempre, por encima de cualquier otra cosa, el ideal normativo de limitar el poder político”, y se expresa, según García de Enterría, en que las normas “sólo serán válidas si no contradicen, no ya sólo el sistema formal de producción de las mismas que la Constitución establece, sino, y sobre todo, el cuadro de valores y de limitaciones del poder que en la Constitución se expresa”⁸⁷.

Este rol de limitante del poder se materializa en los mecanismos de control constitucional, se expresa mediante las nuevas formas de interpretación de las cada vez más densas normas constitucionales, y se concreta en los precedentes jurisdiccionales que se convierten en vinculantes.

El control constitucional es entonces la consecuencia del constitucionalismo como limitante del poder político. Es el mecanismo por el que se hace efectivo dicho límite y, según algunos, es incluso un limitante para la democracia, a fin de que las mayorías no atropellen a las minorías.

La objeción de legitimidad democrática arranca desde este punto: si el control constitucional cuida que las normas, leyes y decretos, por ejemplo, para que guarden armonía con la constitución, ¿cómo y quién ejerce ese control? ¿Quién controla al guardián de la constitución?

Sobre esto vale distinguir el control abstracto del control concreto de constitucionalidad, y las ocasiones en las que procedimentalmente estos mecanismos se entrelazan. El control abstracto es la materialización del legislador negativo en sí mismo, pues impide que una norma inconstitucional entre en vigor o la expulsa del

87 Bayón, 2010, pág. 287.

orden jurídico si efectivamente lo hizo, sin partir de un caso concreto y con efectos generales.

El control concreto, en cambio, ocurre cuando en un caso particular se objeta una norma por inconstitucional, buscando inaplicarla al caso específico.

Estos mecanismos de control pueden ser concentrados, difusos o mixtos según los distintos ordenamientos jurídicos. Concentrados cuando un único tribunal constitucional especializado tiene la facultad para declarar la inconstitucionalidad de una norma, difusos si todos o buena parte de los jueces pueden hacerlo o mixtos si estas facultades se encuentran distribuidas, es decir, existen algunos mecanismos en los que el control es concentrado y otros en los que es difuso. En el caso ecuatoriano, el control abstracto de constitucionalidad es primordialmente concentrado⁸⁸: solo la Corte Constitucional puede ejercerlo, aunque existen mecanismos procedimentales que permiten “escalar” los conflictos hasta la máxima corte, con mayor o menor creatividad.

Con esto expuesto, la objeción de legitimidad democrática consiste a breves rasgos en el poder que las altas cortes constitucionales tienen para anular decisiones tomadas por el legislativo y/o el ejecutivo, que gozan de legitimidad democrática al haber sido electos en las urnas, mientras los jueces no lo son. En esencia, conforme indica Carrió:

“Cómo es posible que una ley sancionada tras amplio debate por los representantes del pueblo democráticamente elegidos quede sometida o supeditada, en cuanto a su validez constitucional, al criterio de los integrantes de un grupo aislado, no elegidos por procedimientos suficientemente democráticos, no controlados en su actuación por los representantes del pueblo, y en la práctica institucional efectiva, no responsables ante ellos”⁸⁹.

88 Corte Constitucional, Sentencia N° 077-12-SEP-CC, 2012

89 Carrió, Genaro. Una defensa condicionada del judicial review. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991

En la doctrina se distingue entonces a quienes defienden el rol de la democracia representativa versus quienes sostienen que la constitución debe limitar la agenda política, reduciendo la discrecionalidad parlamentaria.

Los defensores de la legitimidad democrática del control constitucional han sostenido que lo único que hacen las cortes es defender la voluntad del pueblo representada en la constitución, sin embargo, las constituciones no representan -en todo tiempo- la cambiante voluntad popular y, más que nada, las normas constitucionales incluyen en su mayoría normas abstractas cuya interpretación jurídica y moral es controvertida.

También se ha sostenido que el carácter atemporal de las constituciones no debe limitar las discusiones que actualmente se tengan sobre problemas que posiblemente no existían cuando las constituciones se formularon.

Este problema recrudece cuando las constituciones se vuelven extensas y programáticas, y en lugar de expresar un marco general sobre el que la democracia se desenvuelve buscan imponer un modelo social particular. Quizá esta es la razón por la que el Ecuador ha tenido constantes cambios de norma constitucional, pues cuando éstas incluyen un programa político concreto se vuelven obsoletas conforme la población se aleja del mismo o busca otros.

La objeción de legitimidad democrática es entonces un debate inconcluso. Es cierto que en un Estado Constitucional el rol de legislador negativo se vuelve un coto de defensa del ciudadano frente al poder político y sus abusos, particularmente, cuando se producen escenarios de concentración de poder, en las que un mismo proyecto político logra captar el ejecutivo, legislativo e incluso los organismos de control. Se vuelve indispensable entonces la existencia de un contrapoder constitucional que limite -expulsando del orden jurídico- los abusos normativos del poder político.

Sin embargo, la cuestión se vuelve más compleja cuando se trata de asuntos moralmente controvertidos, políticamente controvertidos o presupuestariamente controvertidos.

Temas que merecen y generan un amplio debate democrático y legislativo como, por ejemplo, el aborto, el matrimonio de

personas del mismo sexo, los derechos de consulta previa de los pueblos originarios, la explotación o no de recursos minerales, la extradición de delincuentes miembros de organizaciones delictivas transnacionales, entre otras, pueden ser determinantes al tiempo de que el ciudadano opte por una u otra candidatura u organización política y, generalmente, conllevan un debate moral que subyace a la discusión jurídica, que resulta en la decisión democrática del ciudadano de favorecer a uno u otro proyecto político.

Asimismo, decisiones de amplio impacto presupuestario como los incrementos salariales, la limitación de posibilidades de explotación de recursos minerales o hidrocarburíferos, la adhesión o no a determinado mecanismo de integración comercial, entre otras, son también decisiones que corresponden tanto al ámbito político como al de la administración pública e influyen en la capacidad que tiene el Estado para satisfacer las necesidades más básicas de la población, pues un Estado sin recursos no puede garantizar derechos.

En ambos casos, la constitución y la ley prevén mecanismos democráticos de deliberación, con un complejo y en ocasiones hasta discutible procedimiento de formación de las leyes en las que intervienen tanto el legislativo como el ejecutivo, como representantes de la voluntad popular. Estos complejos y extensos mecanismos de debate deben ser respetados, guste o no su resultado.

Es por esta razón que en este texto hacemos un llamado a la prudencia y autocontención del activismo judicial.

Decisiones democráticas en este tipo de asuntos de amplia complejidad o de impacto democrático no deben ser reemplazadas por el criterio de los jueces, aun cuando siempre exista un mecanismo interpretativo jurídico para favorecer una u otra tesis. Parafraseando a García Amado, la inclinación ideológica no debe disfrazarse de iusnaturalismo moderno.

De lo contrario, el mecanismo de formación de las normas carece de sentido y eficacia. Si varios años de debate legislativo pueden ser reemplazados por el criterio interpretativo de una mayoría de jueces, prácticamente resulta más eficiente ahorrarse el tiempo y

recursos del debate, a riesgo de que la democracia quede reemplazada por el criterio de los jueces, lo que derivará naturalmente en que la pugna política por el control del legislativo migre a la pugna por el control de las cortes.

Cosa similar ocurre con los asuntos de amplio impacto presupuestario -recordando que la sostenibilidad fiscal es también un mandato constitucional- en los que la Constitución asigna responsabilidad absoluta al Ejecutivo como rector de la administración pública.

Por esto, el rol de legislador negativo -o positivo, más aún- de las cortes debe ser ejercido con extremo cuidado y con cierta deferencia a la información y discrecionalidad de las decisiones democráticas de los poderes ejecutivo y legislativo, para que el límite del poder político no se transforme en el ejercicio de un nuevo poder político no sujeto a contrapesos democráticos.

El rol de la justicia constitucional como legislador negativo, guardián de la constitución, no debe transmutar en un nuevo poder político de los jueces, porque si eso pasa, la pugna por el poder migrará de los espacios democráticos hacia la pugna por el control de las cortes, trastocando la mínima garantía de independencia que es su razón de ser.

Esto es aún más imperioso si se considera el rol ya no de legislador negativo sino aquellas circunstancias en las que mediante mecanismos interpretativos varios, la Corte puede decir que un texto constitucional dice una cosa, a pesar de que los demás entiendan otra o interpretar de forma vinculante un texto cuando el mismo es claro y no requiere interpretación.

Es correcto que la justicia constitucional actúe como tribunal de cierre si se limita a su rol de contrapeso y tutela de los derechos, pero si la justicia constitucional se convierte en hacedor de políticas públicas, debería estar sujeta a algún tipo de contrapeso democrático, que en este texto reconocemos no atrevernos a esbozar.

Actualmente, los jueces constitucionales no son sujeto de juicio político, ni de procesamiento penal, además, las circunstancias de recusación en casos en los que han expresado sus criterios son limitadas y poco eficaces, habiendo sido rechazadas en prácticamente todos los casos en los que se han planteado.

Con esto no queremos decir que deban serlo, lo que llevaría a su politización, que es justo lo que se busca evitar. De momento, no podemos sino hacer un llamado a la prudencia y autocontención jurisdiccional.

Pero si la justicia constitucional se entrega al activismo judicial, pasaremos de un legítimo control abstracto del legislador negativo a un gobierno de los jueces, capaces de disponer políticas públicas sin control democrático ni judicial, comprometiendo recursos estatales que no existen e imponiendo decisiones democráticamente no aceptadas por la sociedad. O, como en el caso analizado, que un planteamiento falso, pero aparentemente bien narrado lleve a una crisis política sin precedentes.

Si la justicia constitucional se ejerce como instrumento político, además, la política comprenderá que el verdadero poder se encuentra en ellas, y pugnará por someterlas.

Como afirma García de Enterría:

*¿Es, por tanto, el Tribunal [constitucional], una verdadera jurisdicción, o es más bien un órgano político, que decide políticamente bajo capa de sentencias?*⁹⁰.

La respuesta a esta pregunta definirá la legitimidad o no de las decisiones de los jueces, y constituirá la línea de frontera que mantenga a las cortes fuera de la pugna por el control político o las haga sucumbir nuevamente ante ella.

90 García de Enterría, 2006, La posición jurídica del tribunal constitucional en el sistema español: posibilidades y perspectivas. pág. 168.

“Si el control constitucional se transforma en activismo judicial, la democracia representativa pierde su sentido, y las cortes pasan de ser contrapeso a escenario central de la disputa política”

Bi
bli
o
gra
fía

1. Albán Gómez, Ernesto. Un tema crítico: relaciones entre Ejecutivo y Congreso. Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador, Fundación Konrad Adenauer Stiftung, 1997.
2. Carrió, Genaro. Una defensa condicionada del judicial review. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991.
3. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Solicitud de Opinión Consultiva relativa a las implicaciones de las garantías del debido proceso y del principio de legalidad en el contexto de juicios políticos contra presidentes/as democrática y constitucionalmente electos. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/sitios/observaciones/sor_comi/0_cidh.pdf
4. Corte IDH. Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71.
5. Corte IDH. Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71.
6. Corte IDH. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No.
7. Corte IDH. Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y Otros) vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C No. 268.
8. CIDH, Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas, OEA/ser.L/V/II.Doc.44, 5 de diciembre de 2013.
9. CIDH, Informe No.43/15, Caso 12.632. Fondo (Publicación). Adriana Beatriz Gallo, Ana María Careaga y Silvia Maluf de Christin, Argentina, 28 de julio de 2015.

10. CIDH, Informe No. 72/17, Caso 13.019. Fondo. Eduardo Rico. Argentina. 5 de julio de 2017.
11. Corte IDH. Caso De la Cruz Flores vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de noviembre de 2004. Serie C No. 115.
12. Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 001-17-DDJ-CC de 21 de diciembre de 2017.
13. Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 1-23-DJ/23 de 29 de marzo de 2023.
14. Corte Constitucional, Sentencia N° 077-12-SEP-CC, 2012.
15. El Universo, “COVID-19: otras 31.452 personas habrían fallecido en Ecuador en el 2021, según últimas cifras del Ministerio de Salud Pública”, 2023.
16. Fedro. Platón, Obras completas, edición de Patricio de Azcárate, tomo 2, Madrid 1871.
17. García de Enterría, La posición jurídica del tribunal constitucional en el sistema español: posibilidades y perspectivas, 2006.
18. James Madison, The Federalist Papers, 1788
19. Sánchez Praga, José. La pugna de poderes. Análisis crítico del sistema político ecuatoriano. Abya Yala, 1998.
20. Salgado Pesántez, Hernán. Teoría y Práctica del Control Político. En “Temas de Derecho Constitucional”. Academia Ecuatoriana de Derecho Constitucional. Ediciones Legales, Quito. 2003.



