

Quito, D.M. 21 de julio de 2021

CASO No. 857-16-EP

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

SENTENCIA

Tema: En la presente acción extraordinaria de protección, la Corte rechaza la demanda presentada por la Procuraduría General del Estado, por falta de legitimación activa en el presente caso.

I. Antecedentes Procesales

1. En el procedimiento abreviado seguido contra el señor Héctor Bolívar Jiménez Mora; el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Balzar de Guayas, el 4 de mayo de 2015, declaró culpable y responsable en el grado de autor directo a Héctor Bolívar Jiménez Mora, por el delito tipificado y reprimido en el artículo 377¹ inciso segundo, numerales 1, 2 y 3 con la agravante del artículo 374², numeral 4 del Código Integral Penal, en adelante COIP, en concordancia con el artículo 42³ numeral 1 literal a); imponiéndole la pena privativa de la libertad de 3 años; y de conformidad a lo determinado en el artículo 70⁴, numeral 7 del mismo cuerpo normativo, la multa de doce salarios básicos unificados. También se lo condenó al pago de la reparación integral de las víctimas como indemnización, acorde a las normas de los artículos 77 y 628 del COIP. Además, resolvió que “*por la responsabilidad solidaria de los daños civiles*

¹ **COIP Art. 377.- Muerte culposa.-** La persona que ocasione un accidente de tránsito del que resulte la muerte de una o más personas por infringir un deber objetivo de cuidado, será sancionada con pena privativa de libertad de uno a tres años, suspensión de la licencia de conducir por seis meses una vez cumplida la pena privativa de libertad. Serán sancionados de tres a cinco años, cuando el resultado dañoso es producto de acciones innecesarias, peligrosas e ilegítimas, tales como:

1. Exceso de velocidad.

2. Conocimiento de las malas condiciones mecánicas del vehículo.

3. Llantas lisas y desgastadas...

² **Art. 374.- Agravantes en infracciones de tránsito.-** Para la imposición de la pena, en las infracciones de tránsito, se considerarán las siguientes circunstancias:

(...) 4. La persona que ocasione un accidente de tránsito con un vehículo sustraído, será sancionada con el máximo de las penas previstas para la infracción cometida, aumentadas en la mitad, sin perjuicio de la acción penal a que haya lugar por la sustracción del automotor.

³ **Art. 42.- Autores.-** Responderán como autoras las personas que incurran en alguna de las siguientes modalidades:

1. Autoría directa:

a) Quienes cometan la infracción de una manera directa e inmediata.

⁴ **Art. 70.- Aplicación de multas.-** En las infracciones previstas en este Código se aplicará además la pena de multa conforme con las siguientes disposiciones: (...) 7. En las infracciones sancionadas con pena privativa de libertad de tres a cinco años se aplicará la multa de diez a doce salarios básicos unificados del trabajador en general.

en calidad de propietario del vehículo tipo ambulancia (...) de pertenencia del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Palestina, (...) conducida por el ciudadano sentenciado HÉCTOR BOLÍVAR JIMÉNEZ MORA, las partes pueden ejercer el derecho que les corresponde legalmente...”

2. El señor Héctor Bolívar Jiménez Mora solicitó aclaración y ampliación.
3. Con escritos de 23 de abril de 2015 y 5 de mayo de 2015, el GAD Municipal de Palestina insistió en la devolución de la ambulancia de propiedad de la entidad Municipal⁵.
4. El 11 de mayo de 2015, el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Balzar del Guayas dispuso que de conformidad con el artículo 282 del Código de Procedimiento Civil se escuche a los sujetos procesales con las peticiones de aclaración y ampliación solicitadas. Respecto de lo solicitado por el representante del GAD Municipal de Palestina, de conformidad con el artículo 467 del Código Orgánico Integral Penal, dispuso entregar el vehículo (ambulancia) por haber justificado ser el legítimo propietario de dicho automotor, luego del informe técnico pericial correspondiente.
5. El 25 de mayo de 2015 la misma judicatura negó el pedido de aclaración y ampliación solicitada por el señor Héctor Bolívar Jiménez Mora. El sentenciado interpuso recurso de apelación.
6. El 7 de septiembre de 2015, la Sala Especializada Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas resolvió aceptar parcialmente el recurso de apelación interpuesto, reformar la sentencia subida en grado y en su lugar declarar a Héctor Bolívar Jiménez Mora, en calidad de autor del delito tipificado en el artículo 377 inciso 2 del COIP y le impuso la pena de un año de privación de libertad. En lo demás se confirmó la sentencia de primera instancia.
7. El 17 de septiembre de 2015 la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas devolvió el proceso al juez de instancia, por encontrarse ejecutoriada la sentencia.
8. El 30 de marzo de 2016, el abogado Francisco Falquez Cobo, en calidad del director regional 1 de la Procuraduría General del Estado, planteó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada por la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.
9. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional el 16 de noviembre de 2016, dispuso que el legitimado activo complete y aclare su demanda conforme lo dispuesto en el artículo 61 numerales 2 y 3 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. También dispuso que el accionante indique en qué momento tuvo

⁵ El GAD Municipal de Palestina no comparece como parte procesal ni fue notificado, únicamente comparece para solicitar la devolución de la ambulancia.

conocimiento de la decisión judicial impugnada, esto, debido a que el artículo 62 numeral 6 de la misma ley establece el término en el que debe presentarse la acción extraordinaria de protección. La entidad accionante dio cumplimiento a lo dispuesto, dentro del término señalado.

10. Mediante auto de 17 de enero de 2017 la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección propuesta.

11. De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional el 31 de enero de 2017, correspondió el conocimiento de la causa a la Dra. Pamela Martínez Loayza; no se verifica del proceso ninguna actuación en la sustanciación de la causa, por parte de la entonces jueza constitucional.

12. El 5 de febrero de 2019, se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional, los actuales jueces constitucionales, conforme a lo establecido en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República.

13. De conformidad con el resorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, quien avocó conocimiento el 10 de diciembre de 2020 y solicitó que los jueces demandados presenten un informe debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda. Hasta la presente fecha no se ha dado cumplimiento con lo dispuesto por la jueza ponente.

II. Competencia

14. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 y 437 de la Constitución; 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “LOGJCC”).

III. Alegaciones de las partes

A. De la entidad accionante

15. La Procuraduría General del Estado señala que comparece conforme a lo establecido en los artículos 3, 5 y 7 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, a nombre y representación del Estado ecuatoriano, y que debió haber sido parte del proceso judicial penal referido, al amparo de la ley señalada.

16. Indica que la decisión judicial que impugna es la sentencia dictada por la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas que dictó la sentencia definitiva aceptando parcialmente el recurso de apelación propuesto en contra de la sentencia emitida el 4 de mayo de 2015, sin que haya sido modificada la parte correspondiente a la responsabilidad solidaria del GAD Municipal de Palestina.

17. La entidad accionante manifiesta que el Estado ecuatoriano nunca fue notificado con las sentencias adoptadas en este proceso penal que condena por “responsabilidad solidaria por daños civiles” al Municipio de Palestina. Por esta razón, al no haber sido notificada la Procuraduría, la falta de interposición de recursos no le es atribuible.

18. Considera la Procuraduría que con la falta de notificación se vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva, por cuanto este derecho está vinculado al ejercicio del derecho a la defensa en todas las etapas del proceso en que se decida sobre los derechos de alguien. A criterio de la entidad accionante, el haber establecido una responsabilidad solidaria del GAD Municipal de Palestina sin que haya citado legalmente al Procurador General del Estado comporta una infracción al acceso a la justicia. Al establecerse una responsabilidad solidaria sin haberse contado con el destinatario de tal responsabilidad restringe en forma grave el derecho fundamental al acceso a la tutela judicial efectiva, dejando al Estado en indefensión, lo cual no solo compromete los derechos constitucionales, sino los derechos recogidos en convenciones internacionales, como son la Declaración Universal de los Derechos Humanos, Convención Americana sobre Derechos Humanos, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

19. Adicionalmente, señala que se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la defensa, por cuanto en este caso se ha resuelto sobre la responsabilidad solidaria sin que se haya notificado al representante judicial del Estado, por lo que tal conclusión no puede resultar más que violatoria del debido proceso y en particular del derecho a la defensa.

20. En igual sentido, indica que la motivación de los actos es una garantía procesal básica que consiste no solo en la enunciación de las normas jurídicas en las que se basa la actuación del poder público, sino también y sobre todo en la demostración de que estas resultan pertinentes de aplicar en el caso concreto. El cumplimiento de esta exigencia condiciona proporcionalmente la posibilidad del ejercicio del derecho de defensa y su cumplimiento. Añade, que la decisión en que se establece la responsabilidad solidaria del GAD Municipal de Palestina no se encuentra motivada, por lo que la misma atenta contra el deber de motivar contemplado en la Constitución.

21. Concluye indicando que la Procuraduría General del Estado no ha sido considerada dentro del proceso, por lo que no ha podido alegar vulneración de derechos en ningún momento. Solicita que como medida reparatoria se deje sin efecto la responsabilidad solidaria de los daños civiles del Gobierno de Palestina en calidad de propietario del vehículo, al no haberse establecido tal responsabilidad en acatamiento del debido proceso.

B. Jueces accionados

22. Pese a haber sido notificados con el auto del 10 de diciembre de 2020, por el cual se solicitaba la se remita el informe de descargo correspondiente, este no ha sido presentado hasta la presente fecha ni por parte de la Unidad Judicial Multicompetente

con sede en el cantón Balzar de Guayas ni por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.

IV. Análisis del caso

23. La Procuraduría General del Estado señala como vulnerados los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la defensa y la tutela judicial efectiva, por la falta de citación en un proceso penal en el que se decidió disponer por responsabilidad solidaria de un bien (ambulancia) de propiedad de una institución del Estado, como es el GAD de Palestina, sin contar con el Procurador General del Estado. Adicionalmente, señala que se vulnera el debido proceso, en la garantía de la motivación, y cuestiona la responsabilidad solidaria del GAD del cantón Palestina en el proceso penal.

24. De la revisión de la demanda y de los documentos que obran del proceso se advierte que la entidad accionante no ha demostrado el cumplimiento de los supuestos establecidos en el artículo 60 de la LOGJCC, esto es, que fue parte del proceso de origen o que debió serlo. Por lo tanto, corresponde a esta Corte pronunciarse respecto de si la entidad accionante se encontraba legitimada para plantear la presente acción extraordinaria de protección.

25. La jurisprudencia reciente de la Corte Constitucional en el caso N°. 838-16-EP/21 ha señalado que la *legitimación activa en la causa* (que se distingue de la *legitimación en el proceso*, es decir, de la legitimación de personería) es una condición necesaria para la admisibilidad de una demanda de acción extraordinaria de protección. El artículo 59 de la LOGJCC dispone: “La acción extraordinaria de protección puede ser interpuesta por cualquier persona o grupo de personas que **han o hayan debido ser parte en un proceso**” [énfasis añadido...].

26. Señala la Corte que, si no es claro que el accionante debió ser parte del proceso de origen, la dilucidación de la legitimación en la causa debe realizarse en la fase de sustanciación. **Pero, de verificarse la falta de legitimación en la causa, lo que corresponde es que la Corte, de oficio, no continúe con el análisis del fondo de la causa y rechace la acción.** (énfasis añadido). Al respecto se señala que el referido rechazo no lesiona el principio de seguridad jurídica: esta no entra en juego cuando hay carencia de legitimación activa en la causa porque, cuando el accionante no fue parte del proceso de origen y es claro que tampoco debió serlo, es imposible que las decisiones judiciales dictadas en aquel proceso hayan vulnerado los derechos de quien demanda la acción extraordinaria de protección⁶.

27. En el presente caso, la entidad accionante sostiene que se le ha impedido ejercer el derecho a la defensa por cuanto la Procuraduría General del Estado no ha sido citada en este caso, ni notificada con ninguna actuación procesal, en el que se ha resuelto sobre la responsabilidad solidaria del GAD del cantón Palestina, donde se involucran intereses

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 838-16-EP, párrafos 23 y 24.

del Estado. Por lo que, es importante verificar si la entidad accionante fue o debió ser parte del proceso objeto de análisis.

28. De la revisión integral del expediente objeto de estudio, conforme se desprende de las razones de notificación de las sentencias, se observa que ni la sentencia de primera instancia de fecha 4 de mayo de 2015 dictada por la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Balzar de Guayas, (fojas 468-470); ni la sentencia dictada por la Sala Especializada Penal de la Corte Provincial del Guayas dictada el 7 de septiembre de 2015, (fojas 16-19) han sido notificadas a la Procuraduría General del Estado, ni esta compareció en ninguna parte del proceso.

29. En la sentencia de primera instancia⁷ el juez señala, entre otras cosas, que el vehículo tipo ambulancia que causó el accidente, que iba conducido por el sentenciado, es de propiedad del GAD Municipal de Palestina, por lo que este bien se encuentra involucrado en la responsabilidad solidaria por daños civiles.

30. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados gozan de autonomía política, administrativa y financiera. El Código Orgánico de Organización Territorial (COOTAD) establece en su artículo 60⁸ que el alcalde o alcaldesa ejercen la representación legal del gobierno autónomo descentralizado municipal, juntamente con el procurador síndico. Estas instituciones cuentan con personería jurídica, por lo que de conformidad con el artículo 7⁹ de la Ley de la Procuraduría General del Estado estas

⁷ **ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y DE LAS LEYES DE LA REPÚBLICA**, declaro **CULPABLE** y por ende **RESPONSABLE** en el grado de **AUTOR DIRECTO** a **HECTOR BOLIVAR JIMENEZ MORA**, (...) del delito tipificado y sancionado en el Art. 377, inciso 2º., numerales 1; 2 y 3, con la agravante del Art. 374, numeral 4) del Código Orgánico Integral Penal en calidad de **AUTOR** del delito antes mencionado, en concordancia con el Art. 42, Numeral 1, literal a) *Ibidem*, imponiéndole por la aceptación del procedimiento abreviado y lo solicitado por la fiscalía, la pena privativa de libertad de 3 años (...). De conformidad a lo determinado en el Art. 70, Numeral 7 del Código Orgánico Integral Penal, se impone también la multa de doce Salarios Básicos Unificados del trabajador en General.- (...). Así también, se lo condena al pago de la reparación integral de las víctimas como indemnización, acorde a las normas de los Artículos 77 y 628 del Código Orgánico Integral Penal, (...)- **Por la responsabilidad solidaria de los daños civiles en calidad de propietaria del vehículo tipo ambulancia con el motor de características D4BHB039270 y chasis No. KMYWA37HACU379815, de pertenencia del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Palestina, representada por el señor Ing. Agro. LUIS AUGUSTO PALMA LPPEZ, (sic) conducida por el ciudadano sentenciado HECTOR BOLIVAR JIMENEZ MORA, las partes pueden ejercer el derecho que les corresponde legalmente...** (Énfasis fuera de texto)

⁸ **Art. 60.- Atribuciones del alcalde o alcaldesa.-** Le corresponde al alcalde o alcaldesa:

a) Ejercer la representación legal del gobierno autónomo descentralizado municipal; y la representación judicial conjuntamente con el procurador síndico...

⁹ **Art. 7.- De la representación de las instituciones del Estado.-** Las entidades y organismos del sector público e instituciones autónomas del Estado, con personería jurídica, comparecerán por intermedio de sus representantes legales o procuradores judiciales.

El patrocinio de las entidades con personería jurídica y entidades autónomas de conformidad con la ley o los estatutos respectivos, incumbe a sus representantes legales, síndicos, directores o asesores jurídicos o procuradores judiciales, quienes serán civil, administrativa y penalmente responsables del cumplimiento de esta obligación, en las acciones u omisiones en las que incurrieren en el ejercicio de su función, sin perjuicio de las atribuciones y deberes del Procurador.

comparecerán a los procesos judiciales por intermedio de sus representantes legales síndicos, directores, asesores jurídicos, o procuradores judiciales.

31. A diferencia de las entidades estatales que no tienen personería jurídica y por consiguiente necesitan que la Procuraduría General del Estado ejerza su defensa, los Gobiernos Autónomos Descentralizados, tienen la capacidad legal para defenderse directamente a través sus representantes (alcalde, procurador síndico) o procuración judicial. Por lo expuesto, el Gobierno Autónomo Descentralizado de Palestina posee personería jurídica, es decir, tiene la capacidad de comparecer a juicio y ejercer de forma directa su defensa legal.

32. La Corte Constitucional ha señalado en su jurisprudencia que la Ley de la Procuraduría General del Estado diferencia entre las funciones que cumple dicha institución respecto de las entidades que tengan personería jurídica, de las que ejerce en relación a aquellas que carecen de esta. Así, cuando se trata de las primeras, la función de la PGE es "*[s]upervisar los juicios que involucren a las entidades del sector público que tengan personería jurídica [...] sin perjuicio de promoverlos o de intervenir como parte en ellos*". Mientras que cuando se trata de procesos que involucran entidades que carezcan de personería jurídica, la función de la PGE radica en "representar" a estas.¹⁰

33. Por lo expuesto, está claro que cuando los procesos involucran a gobiernos autónomos descentralizados como el de Palestina, que tiene personería jurídica, no existe la obligación de citar a la Procuraduría General del Estado para que ejerzan la defensa de los GAD ya que ello es responsabilidad de los representantes legales de este último.

34. De la revisión integral del expediente, en el presente caso, la Corte Constitucional verifica que el GAD de Palestina, no ha sido notificado con las sentencias de primera y segunda instancia dictadas en el proceso penal objeto de estudio; sin embargo se advierte su intervención con el objetivo de recuperar el vehículo-ambulancia que se encontraba retenido, luego del accidente de tránsito, así, se observa con escritos de 24 de marzo de 2015, 23 de abril de 2015 (fojas 464) y de 5 de mayo de 2015 (fojas 472). Es importante señalar que estas actuaciones fueron previas a la sentencia de primera instancia.

35. Ante estos requerimientos, se verifica (fojas 477) que el juez del cantón Balzar, con providencia de 11 de mayo de 2015, dispuso la devolución del vehículo-ambulancia al GAD del cantón Palestina al comprobarse que es el legítimo propietario de dicho automotor. A fojas 479 se observa el "Acta de entrega de vehículo" de 14 de mayo de 2015, en la que consta que se hace la entrega del automotor al alcalde del GAD del cantón Palestina, por ser el legítimo propietario.

36. Si bien se observa que, recién con fecha 21 de enero de 2016 el juez de primera instancia dispuso que se notifique con las sentencias de primera (4 de mayo de 2015) y

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1159-12-EP/19, párr. 35

segunda instancia (7 de septiembre de 2015), al GAD del cantón Palestina; se verifica que la entidad municipal sí tenía conocimiento de la existencia del proceso penal. Es decir, sí tuvo la posibilidad de comparecer al proceso penal y era la institución que estaba llamada a presentar las acciones y peticiones legales que consideraba necesarias, entre ellas, la acción extraordinaria de protección con el fin de reclamar una posible falta de notificación y otras vulneraciones.

37. Por lo expuesto, conforme se dejó sentado en los párrafos que anteceden, al ser el GAD cantonal del cantón Palestina una entidad con personería jurídica, tenía la capacidad de comparecer en el presente caso y ejercer directamente su defensa. De hecho, como se evidencia de los párrafos inmediatos anteriores, éste presentó las peticiones relativas a la ambulancia y estas fueron atendidas.

38. Además, al tratarse de un proceso penal este no tiene por objeto la determinación de derechos de una institución; sino la verificación de la existencia material de la infracción y de la responsabilidad individual de las personas procesadas, así como el establecimiento de reparaciones de las víctimas. De conformidad con lo establecido en el artículo 439 del Código Integral Penal, los sujetos del proceso penal son i) la persona procesada; ii) la víctima; iii) la Fiscalía y iv) la defensa.

39. En el presente caso se constata que el proceso penal en el que se declaró autor del delito de accidente de tránsito con muerte al señor Héctor Bolívar Jiménez Mora, fue condenado a una pena privativa de libertad y reparación integral a las víctimas y responsabilidad solidaria al GAD de Palestina. Por tanto, no se observa que los juzgadores en este caso hayan incumplido con su obligación de verificar la necesidad de citar a la Procuraduría General del Estado.

40. Por lo expuesto, si bien la Procuraduría General del Estado indicó que representa intereses del Estado, no es posible afirmar que debía ser parte del proceso penal de origen; y que de hecho, tampoco el GAD cantonal de Palestina requería ser representado por esta.

41. En virtud de los argumentos expuestos es claro que la entidad accionante no fue parte del proceso de origen y tampoco debía serlo, y que en sujeción a la sentencia No. 838-16-EP/21, esta Corte está impedida de realizar un pronunciamiento de fondo del presente caso, razón por la que considera se debe rechazar la acción extraordinaria de protección planteada.

V. Decisión

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

- i) Rechazar la acción extraordinaria de protección signada con el **N.º 857-16-EP**, por falta de legitimación en la causa de la Procuraduría General del Estado.

ii) Notificar esta decisión y archivar la causa.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce; en sesión ordinaria de miércoles 21 de julio de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL