

Quito, D.M., 30 de enero de 2025

## CASO 1387-17-EP

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

#### SENTENCIA 1387-17-EP/25

**Resumen:** La Corte Constitucional analiza la acción extraordinaria de protección propuesta en el marco de un proceso penal por delito de tránsito, donde se declaró a una entidad pública como responsable solidaria de la reparación económica. La Corte resuelve aceptar la acción por encontrar vulneración del derecho a la defensa en las garantías de que nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento y de recurrir el fallo o resolución del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Flavio Alfaro, contemplados en el artículo 76 numeral 7 literales a) y m) de la CRE.

#### 1 Antecedentes procesales

1. El 30 de marzo de 2017, dentro de la causa 13322-2015-00293<sup>1</sup> seguida contra Ángel Ramón Cabrera García, el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Flavio Alfaro (“**Unidad Judicial**”) declaró mediante sentencia la culpabilidad del procesado como autor del delito establecido en el artículo 377, inciso segundo numerales 2, 4, y 5 del Código Orgánico Integral Penal (“**COIP**”) por muerte culposo, imponiéndole la pena de tres años y seis meses de privación de libertad y la aplicación de una multa de diez salarios básicos unificados.<sup>2</sup>
2. El 31 de marzo de 2017, el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Flavio Alfaro (“**GADM Flavio Alfaro**”), en las personas de Ramón Eduardo Cedeño Mendoza y Alexi Pazmiño Castro, en sus calidades de alcalde y procurador síndico, respectivamente, interpusieron recurso de apelación en contra de la referida sentencia de 30 de marzo del año 2017.

<sup>1</sup> A través del parte policial que obra del proceso, de fecha 31 de diciembre de 2014, en la ciudad de Flavio Alfaro (provincia de Manabí) se verificó un accidente de tránsito en el cual se registró el fallecimiento de una menor de edad y cuatro heridos. El chofer que conducía el vehículo era empleado del GADM Flavio Alfaro y el automotor, propiedad de esta entidad estatal. La entidad fue notificada, por primera vez en todo el proceso, para comparecer a la audiencia de juicio.

<sup>2</sup> Adicionalmente, por concepto de reparación integral a las víctimas, se dispuso el pago de USD \$35,000.00 (treinta y cinco mil dólares de los Estados Unidos de América) y USD \$7,000.00 (siete mil dólares de los Estados Unidos de América), de los cuales se declaró solidariamente responsable al GADM Flavio Alfaro, al pertenecer el vehículo a la institución y al ser el procesado empleado de la misma. Se determinó la suspensión condicionada de la pena al procesado, disponiendo como una de las condiciones de aquella, la reparación de daños y perjuicios a las víctimas.

3. El 20 de abril de 2017, la Unidad Judicial “inadmite el recurso de apelación interpuesto por improcedente”.<sup>3</sup> El 21 de abril del mismo año, el GADM Flavio Alfaro interpuso recurso de hecho.
4. El 05 de mayo de 2017, la misma judicatura rechazó “por improcedente” el recurso de hecho.<sup>4</sup>
5. El 22 de mayo de 2017, la Unidad Judicial sentó razón de ejecutoría de la sentencia de 30 de marzo de 2017 y de los autos de 20 de abril y 05 de mayo de 2017.
6. El 23 de mayo de 2017, Ramón Eduardo Cedeño Mendoza y Alexi Pazmiño Castro, en sus calidades de alcalde y procurador síndico del GADM Flavio Alfaro (“**entidad accionante**”), respectivamente, presentaron acción extraordinaria de protección en contra del auto que inadmitió el recurso de hecho, emitido por la Unidad Judicial (“**decisión impugnada**”).
7. Mediante auto de fecha 21 de junio de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección propuesta. De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, le correspondió la sustanciación de la causa a la entonces jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote.
8. De conformidad con el resorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional, la sustanciación de la presente causa correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, quien, en atención al orden cronológico de despacho de causas, avocó conocimiento el 15 de noviembre de 2022 y solicitó que los jueces demandados

---

<sup>3</sup> La Unidad Judicial fundamentó su decisión en los siguientes términos: “[e]s preciso señalar que de la revisión del proceso se puede verificar que el GAD Municipal del [c]antón Flavio Alfaro, no es parte procesal tal como lo dispone el artículo 439 del Código Orgánico Integral Penal” y que “al no ser sujeto procesal y por cuanto solo es solidariamente responsable de los daños y perjuici[os], tendrá todo el derecho de hacer valer sus derechos por cuerda separada y ante autoridad competente en un proceso netamente civil”.

<sup>4</sup> La Unidad Judicial señaló, en lo principal: “En el presente caso, existe una legislación clara, expresa, y específica que contiene procedimientos y requisitos legales precisos que regulan los juicios penales y habiéndose enunciado las normas o principios jurídicos en que se funda este auto y explicado la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho conforme lo exige la norma constitucional inserta en el Art. 76 No. 7 literal l) de la Constitución de la República del Ecuador, sin entrar en más análisis y en aplicación al derecho a la Seguridad Jurídica consagrado en el Art. 82 de la Constitución (...) y desarrollado en el Art. 25 del Código Orgánico de la Función Judicial, que se fundamenta en el respeto a la Constitución, y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes, y de acuerdo a lo que dispone el artículo 661 inciso 1 del Código Orgánico Integral Penal, se inadmite el Recurso de hecho interpuesto por improcedente, en vista que no es sujeto procesal, por cuanto la entidad pública carece de legitimidad para interponerlo, dejando a salvo su derecho a lo que le correspondería por la responsabilidad solidaria y civil por cuerda separada”.

presenten un informe debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda. El referido informe fue presentado el 24 de noviembre de 2022.

9. El 28 de noviembre de 2022, la entidad accionante presentó una solicitud de desistimiento de la causa, frente a lo cual se convocó mediante autos<sup>5</sup> a la diligencia de reconocimiento de firma y rúbrica o, en su defecto, presente una copia certificada del reconocimiento de firma y rúbrica del escrito presentado, del que no tuvimos respuesta ni pronunciamiento. Posteriormente, esto es, el 23 de enero del 2025, la entidad accionante compareció al proceso indicando, en lo principal, que renuncian del desistimiento presentado por las autoridades municipales anteriores y requieren la continuación de la causa.

## **2 Competencia**

10. 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 CRE; y, 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

## **3 Alegaciones de las partes**

### **3.1 De la entidad accionante**

11. La entidad accionante manifiesta que le han sido vulnerados los derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en las garantías de motivación y recurrir los fallos; y, a la seguridad jurídica, contenidos en los artículos 75, 76 numeral 7 literales l) y m) y 82 de la CRE.
12. Considera que el auto impugnado “presenta una escueta motivación”, citando un extracto de éste y luego cita la normativa relacionada al recurso de hecho en la ley penal.
13. La entidad accionante cita el artículo 661 del COIP y manifiesta que, ante la interposición de un recurso de hecho, el juzgador debe remitirlo sin ningún trámite a una judicatura superior. Así, indica que el juez en conocimiento “NO DEBIÓ SUSTANCIAR EL RECURSO” y agrega que era su obligación “REMITIRLO AL SUPERIOR SIN TRAMITE PREVIO [sic]; para que la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, CONVOQUE AUDIENCIA y conozca

---

<sup>5</sup> Los autos fueron notificados el 24 de enero de 2023, 14 de marzo de 2023 y 21 de junio de 2023,

ÚNICAMENTE SOBRE LA PROCEDENCIA O NO DEL RECURSO”. (Mayúsculas propias del texto original).

14. Adicionalmente, señala que el fundamento para la presentación de la acción extraordinaria de protección radica en la afectación de su derecho a recurrir el fallo, toda vez que éste decidió sobre sus derechos al declararla responsable solidaria sin poder controvertir en absoluto dentro del proceso.
15. En cuanto a la presunta vulneración del derecho a la seguridad jurídica, la entidad accionante asegura que los criterios anteriormente relatados “crean un ambiente de incertidumbre o inseguridad jurídica”, y cita jurisprudencia emitida por esta Corte respecto del derecho alegado.

### **3.2 De la judicatura accionada**

16. En su informe de 24 de noviembre de 2022, el juez Byron Orejuela Giler señaló que:

ha actuado de acuerdo a las normas Constitucionales y legales de nuestra legislación ecuatoriana, ya que son actos netamente jurisdiccionales que se encuentra (sic) debidamente fundamentado y motivado tal como lo señala el artículo 76 numeral 7 literal 1 de la Constitución de la República del Ecuador, siendo esta una de las facultades estipuladas en los artículos 129 numerales 1, 2, y 11, y 130 numerales 1, 2, 4, y 15 del Código Orgánico de la Función Judicial.

17. A continuación, realizó un recuento de los antecedentes del caso y de varias normas jurídicas, para expresar que:

este juzgador deja sustentadas sus actuaciones en este proceso penal. Y mis actuaciones no se encuentran incursas en ninguna violación a los derechos constitucionales del Gad Municipal del Cantón Flavio Alfaro, más bien este juzgador ha observado el principio a la seguridad jurídica [...] y de acuerdo a lo que dispone el artículo 661 inciso 1 del Código Orgánico Integral Penal, se inadmite el Recurso de hecho interpuesto por improcedente, en vista que no es sujeto procesal, por cuanto la entidad pública carece de legitimidad para interponerlo.

## **4 Cuestión previa**

### **4.1. De la legitimación activa**

18. Previo a analizar las presuntas vulneraciones cabe, en primer lugar, hacer unas breves consideraciones sobre la legitimación activa de la presente acción extraordinaria de protección. Es necesario recordar que se encuentran legitimados para proponer una acción extraordinaria de protección cualquier persona o grupo de personas que hayan

sido parte de un proceso o bien hayan debido serlo.<sup>6</sup> Así, la jurisprudencia de esta Corte ha determinado que la legitimación para la acción extraordinaria de protección puede ser algo a ser examinado con más detalle en la fase de sustanciación.<sup>7</sup>

19. Esta Corte ha establecido que dicho examen realizado en calidad de salvedad en la fase de sustanciación, cuando no está claro si una persona debió haber sido parte de un proceso, es indispensable para no privar al accionante de la tutela judicial efectiva y evitar un gravamen a sus derechos fundamentales.<sup>8</sup>
20. Entre los supuestos en los que puede presentarse dicha salvedad, se incluyen aquellas circunstancias cuando el accionante refiere a una vulneración de sus derechos fundamentales al no habersele permitido ser parte del proceso de origen otorgando razones a favor de dicha afirmación; o, bien si la decisión tomada en el proceso de origen afectó un derecho del accionante a pesar de ser un tercero a la relación jurídico-procesal, ya que de lo contrario se consolidaría el estado de indefensión del accionante. Asimismo, esta Corte ha señalado que las entidades públicas pueden gozar de legitimación activa en las acciones extraordinarias de protección cuando invoquen derechos de contenido procesal o se trate de su actividad definitiva.<sup>9</sup>
21. De la lectura de la demanda, se observa que la entidad accionante refiere que las vulneraciones a sus derechos constitucionales se produjeron en el proceso penal de origen y se consolidaron con el auto emitido por la Unidad Judicial el 5 de mayo del año 2017, que negó el recurso de hecho interpuesto por dicha entidad, bajo el argumento de que no era parte procesal. No obstante, aduce que sus derechos se ven involucrados al haber sido declarada responsable solidaria de la reparación económica ordenada en dicho proceso penal, por ser la propietaria del vehículo con el que se perpetró el delito.
22. Considerando dichos antecedentes, este Organismo no encuentra objeción alguna que guarde relación con una eventual falta de legitimación activa de la entidad accionante toda vez que ha activado la presente garantía jurisdiccional alegando la calidad de responsable solidaria de la sentencia penal de origen y ha invocado principalmente derechos de contenido procesal,<sup>10</sup> tales como: el derecho a la defensa, la garantía a recurrir, la seguridad jurídica -aludiendo a la presunta inobservancia de normas de

---

<sup>6</sup> Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. - Art. 59. - Legitimación activa. - 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 por sí mismas o por medio de procurador judicial”.

<sup>7</sup> CCE, sentencia 838-16-EP/21, 09 de junio de 2021, párr. 23, 879-16-EPP/22, de 21 de diciembre de 2022, párr. 16.

<sup>8</sup> Párr. 20.5, *ibídem*.

<sup>9</sup> CCE, sentencia 838-12-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 24.

<sup>10</sup> *Ibid*.

contenido procesal- y tutela judicial efectiva, por lo que esta Corte continuará con el análisis del caso.

#### **4.2. Análisis de objeto**

23. La acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y al debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución.
24. Este Organismo, en su sentencia 1502-14-EP/19, ha determinado que estamos ante un auto definitivo si este:
  - (1) pone fin al proceso, o si no lo hace, excepcionalmente se lo tratará como tal y procederá la acción, si este (2) causa un gravamen irreparable. A su vez, un auto pone fin a un proceso siempre que se verifique uno de estos dos supuestos: o bien, (1.1) el auto resuelve sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, o bien, (1.2) el auto no resuelve sobre el fondo de las pretensiones, pero impide, tanto la continuación del juicio, como el inicio de uno nuevo ligado a tales pretensiones.
25. Adicionalmente, la jurisprudencia de este Organismo ha señalado expresamente que “un auto que causa gravamen irreparable es aquel que genera una vulneración de derechos constitucionales que no puede ser reparada a través de otro mecanismo procesal”.<sup>11</sup> De este modo, cabe que la Corte se cuestione, si dentro del proceso penal en el que habría ocurrido la presunta vulneración de derechos, la entidad accionante cuenta con mecanismos procesales para evitar la transgresión. A la luz de la demanda presentada, aquello que causaría la vulneración de derechos constituye la negativa —por dos ocasiones— de recurrir de una decisión que lo categorizó como responsable solidario y le impuso la obligación pecuniaria de participar en la reparación a la víctima.
26. En el caso concreto, la entidad accionante presentó la acción extraordinaria de protección en contra del auto de 5 de mayo de 2017, que inadmitió por improcedente su recurso de hecho bajo el argumento de que no fue parte procesal. Si bien dicho auto no puso fin al proceso penal (1) ni tampoco resolvió el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material (1.1), dado que el proceso penal se resolvió con la sentencia de 30 de marzo de 2017, detallada en párrafo 1 *supra*; no es menos cierto que dicho auto impidió la continuación del proceso penal (1.2), en la medida que la Unidad Judicial de Manabí con sede en el cantón Flavio Alfaro negó por improcedente el recurso de hecho, lo que impidió la remisión del proceso penal al órgano

<sup>11</sup> CCE, sentencia 154-12-EP/19, 20 de agosto de 2019, párr. 45.

jurisdiccional superior, que hubiese permitido recurrir, no del cometimiento del delito por parte de la persona procesada, sino exclusivamente de la calidad que se le otorgó al GADM Flavio Alfaro como responsable solidario.

27. Sin perjuicio de lo anterior, aun cuando pudiere alegarse que el auto impugnado era producto de recursos inoficiosos al no encontrarse prevista la posibilidad de interponer recursos por quien no es parte procesal,<sup>12</sup> esta Corte observa *prima facie* un posible gravamen irreparable en atención a la razón litigiosa<sup>13</sup> y sujeto a la relación jurídico procesal con el GADM Flavio Alfaro (2), en la medida en que no se observan otros mecanismos procesales por medio de los cuales la entidad accionante pudiere ejercer su defensa o impugnar la responsabilidad solidaria que le fue impuesta, ni su cuantificación; responsabilidad que no pudo verse recurrida a la luz de la primera negativa del recurso de apelación interpuesto y posteriormente, el recurso de hecho que también fue rechazado con el mismo fundamento por la Unidad Judicial. Por lo tanto, esta Corte continuará con el análisis del caso, considerando que en un proceso penal no solo se persigue la verificación de la existencia material de la infracción y de la responsabilidad individual de los procesados, sino también del establecimiento de reparaciones de las víctimas.<sup>14</sup>

## 5. Planteamiento de los problemas jurídicos

28. La entidad accionante ha alegado la vulneración de los derechos a la defensa en la garantía de motivación, a recurrir, a la seguridad jurídica -aludiendo a la presunta inobservancia de normas procesales- y a la tutela judicial efectiva.
29. Con relación a los cargos sintetizados en los párrafos 11 y 14 *supra*, este Organismo determina que no existe una argumentación mínimamente completa que permita formular un problema jurídico a resolver, relativos a una presunta vulneración a la garantía de motivación y a la seguridad jurídica, respectivamente. Esto, ya que si bien la entidad accionante menciona la tesis de que se ha vulnerado la referida garantía y el derecho en cuestión, no presenta una base fáctica concreta o una justificación jurídica de cómo por acción u omisión se habría violentado de forma directa e inmediata dichos derechos por parte de la autoridad jurisdiccional accionada.

---

<sup>12</sup> Conforme consta en los antecedentes procesales, se inadmitieron por improcedentes el recurso de apelación y el recurso de hecho propuesto por el GADM Flavio Alfaro, por no constar dentro de los sujetos establecidos en el art. 439 del Código Orgánico Integral Penal “Art. 439.- Sujetos procesales. - Son sujetos del proceso penal: 1. La persona procesada 2. La víctima 3. La Fiscalía 4. La Defensa”.

<sup>13</sup> A criterio de este Organismo, la razón litigiosa que vincula al GADM Flavio Alfaro, gira en torno exclusivamente a su calidad de responsable solidario, en el contexto de la reparación a la víctima del delito cometido por la persona procesada. Es exclusivamente sobre aquella relación jurídico-procesal que la Corte debe examinar si existe o no un gravamen irreparable.

<sup>14</sup> CCE, sentencia 857-16-EP/21, 21 de julio de 2021, párr. 38.

30. En lo atinente a las alegaciones y derechos sintetizados en los párrafos 12 y 13, se observa que la entidad accionante hace referencia a una presunta indefensión y vulneración del derecho a la defensa en la garantía de recurrir. Ello, aduciendo no haber podido defenderse en un proceso en el cual se ven involucrados sus derechos,<sup>15</sup> ya que la sentencia declaró la obligatoriedad del pago de los montos de USD \$35.000,00 y USD \$7.000,00 a manera de reparación integral en la calidad de obligados solidarios de la responsabilidad civil del delito, por lo cual se analizarán dichos cargos a la luz del derecho que más se ajusta a las alegaciones, concretamente, el derecho a la defensa.<sup>16</sup>
31. En consecuencia, se analizará el presente caso a través del siguiente problema jurídico:

**¿El juez de la Unidad Judicial vulneró el derecho a la defensa en la garantía de recurrir el fallo de la entidad accionante al rechazar los recursos interpuestos por improcedentes?**

#### **6. Resolución del problema jurídico**

**¿El juez de la Unidad Judicial vulneró el derecho a la defensa en la garantía de recurrir el fallo de la entidad accionante al rechazar los recursos interpuestos por improcedentes?**

32. El artículo 76 numeral 7 literal a) y m) de la CRE dispone:

Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento. (...) m) recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos (...).

33. En esa línea, la Corte Constitucional ha manifestado que:

[...] de manera general, podemos afirmar que se vulnera el derecho a la defensa de un sujeto procesal cuando existe indefensión; esto es, cuando se le impide comparecer al proceso o a una diligencia determinante del mismo, a efectos de justificar sus pretensiones; o, cuando pese a haber comparecido, no ha contado con el tiempo suficiente para preparar una defensa técnica adecuada; o igualmente cuando, en razón de un acto u omisión, el sujeto procesal, no ha podido hacer uso de los mecanismos de defensa que le

<sup>15</sup> Conforme consta en los antecedentes procesales, se le inadmitieron por improcedentes los recursos de apelación y de hecho, por no constar dentro de los sujetos establecidos en el artículo 439 del COIP.

<sup>16</sup> CCE, sentencia 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 134.

faculta la ley, en aras de justificar sus pretensiones, como por ejemplo, presentar pruebas, impugnar una resolución, etc. De modo que esta indefensión deviene en un proceso injusto y en una decisión con serio riesgo de ser parcializada y no corresponder con los derechos y principios constitucionales.<sup>17</sup>

34. Adicionalmente, de manera reiterada la Corte Constitucional ha señalado que el derecho a la defensa, en la garantía de recurrir no puede limitarse a la disponibilidad de un recurso en el ordenamiento jurídico, ni a la simple posibilidad formal de interponer un recurso;<sup>18</sup> *ergo* el razonamiento de esta Magistratura no puede radicar en la verificación formal de que la norma lo considere sujeto procesal o no; aquello implicaría el reconocimiento de la garantía de recurrir sí puede limitarse a la disponibilidad o no de un recurso y con ello la posible vulneración del derecho a la defensa.
35. En el caso concreto, la entidad accionante alega (i) una presunta indefensión en un proceso que afecta sus derechos –por habersele declarado responsable solidario de la reparación económica-; y, (ii) que no tuvo la posibilidad de impugnar, por no ostentar la calidad de sujeto procesal conforme el COIP en un proceso que afecta sus derechos.
36. De la revisión del expediente, se observa que la entidad accionante no fue notificada con la existencia del proceso penal pese a que era propietaria del vehículo con el que se perpetró el delito. Así, se observa que, habiendo discurrido varias etapas del proceso penal, el representante de la entidad accionante fue notificado en la persona de su alcalde por primera vez para comparecer como testigo en la audiencia de juzgamiento,<sup>19</sup> y para la posterior emisión de la sentencia correspondiente. De esta forma, se verifica que el GADM Flavio Alfaro no fue citado como parte del proceso originario, ni notificado como tercero.
37. Asimismo, la Corte advierte -de la revisión del expediente judicial- que antes de la emisión de la sentencia del caso, la entidad accionante no compareció al proceso ni a ninguna diligencia a fin de exponer sus pretensiones; así tampoco pudo presentar pruebas, ni impugnar las decisiones que pudieren afectar sus derechos al declararse responsable solidaria para el pago de la reparación económica por la ocurrencia del delito.

<sup>17</sup> CCE, sentencia 389-16-SEP-CC, 14 de diciembre de 2016, pág. 9.

<sup>18</sup> CCE, sentencia 1565-18-EP/23, 14 de junio de 2023, párr. 20.

<sup>19</sup> Se convocó por primera vez al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Flavio Alfaro a través de auto que convocaba a audiencia de juicio de fecha 13 de octubre de 2016, para rendir su testimonio el día 26 de octubre de 2016 a las 08h30, en audiencia de juicio, conforme obra del expediente de la causa.

38. Además, este Organismo denota que tanto la negativa del recurso de hecho (auto impugnado) como del recurso de apelación interpuesto por el GADM Flavio Alfaro, comparten una fundamentación jurídica similar; en la medida en que la misma judicatura consideró que el gobierno autónomo no contaba con legitimidad para su interposición, al no ser considerado parte procesal. De ahí que el análisis de la Corte no pueda atender únicamente lo relativo al recurso de hecho sin considerar las razones que, procesalmente dieron paso a su interposición, como lo es la negativa del recurso de apelación presentado.
39. Si bien el GADM Flavio Alfaro intentó recurrir el fallo, la Unidad Judicial negó sus recursos interpuestos alegando la existencia de la posibilidad de defenderse en la vía civil.<sup>20</sup> Incluso, no se consideró que, ante tal supuesto, la entidad accionante se vería igualmente impedida de defenderse o impugnar aquellos medios de prueba presentados en el proceso originario, en el cual se decidió inicialmente sobre la reparación económica y su calidad de responsable solidaria.
40. Pero además, la existencia de la vía civil, a criterio de esta Corte no puede considerarse como una razón suficiente para desconocer el derecho a recurrir de la entidad accionante; ello por cuanto el tratamiento por la vía civil, en ningún caso puede discutir la calidad de responsable solidario. Aquella calificación, en el caso *in examine*, es propia del proceso penal que determinó dicho estatus. Si este Organismo avalaría la conclusión de que la existencia de la vía civil es evidencia de que el accionante contaba con mecanismos adecuados para impugnar, implicaría el reconocimiento en sentido estricto de que a través de la vía civil se pueden cuestionar decisiones adoptadas en la vía penal. De lo dicho, se desprende que, para esta Corte, el texto constitucional indique en su artículo 76, numeral 7, literal m) que:

Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías: (...) 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: (...) m). Recurrir el fallo o resolución **en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos.**

41. Por otro lado, conviene precisar que la garantía de recurrir el fallo no es absoluta y su ejercicio se encuentra sujeto a la regulación prevista en la Constitución o la ley, “siempre que responda a la necesidad de garantizar los derechos constitucionales”.<sup>21</sup> Dada la posibilidad de configuración legislativa del derecho a recurrir, “existen

<sup>20</sup> El juez de la Unidad Judicial señaló, en auto de 20 de abril de 2017, lo siguiente: “... se inadmite el Recurso de apelación interpuesto por improcedente, por cuanto la entidad pública carece de legitimidad para interponerlo, dejando a salvo su derecho a lo que le correspondería por responsabilidad solidaria y civil por cuerda separada”.

<sup>21</sup> CCE, sentencia 1741-14-EP/20, 27 de mayo de 2020, párr. 36; y, sentencia 987-15-EP/20, 18 de noviembre de 2020, párr. 41, entre otras.

procesos en los cuales no es posible recurrir, sin que ello conlleve vulneración alguna a esta garantía del debido proceso”.<sup>22</sup> Sin perjuicio de ello, también es una realidad que esta Magistratura ha sido enfática en que “si bien la legislación procesal regula los recursos disponibles, dicha regulación no puede ser utilizada a efectos de producir una restricción u obstáculo irrazonable o injustificado para el ejercicio del derecho a recurrir [...]”.<sup>23</sup>

- 42.** Así las cosas, conviene también remarcar que la fundamentación de la Unidad Judicial para el rechazo de los recursos interpuestos por el GADM Flavio Alfaro, recayó en que la entidad accionante no era parte del proceso, particular que deviene de la literalidad de la norma procesal penal y, por lo tanto, no podía exigirse -en principio- a los juzgadores actuar de forma diferente. Ante este escenario, la Corte no cuestiona que la legislación vigente permite la declaratoria de la responsabilidad solidaria para los propietarios del vehículo en delitos de tránsito; por el contrario, lo que se examina en este problema jurídico es la forma en la que ello debía ocurrir. En concreto, el análisis versa respecto de si se debía contar con el propietario del vehículo en el proceso.
- 43.** En este sentido, la Corte ha señalado que vulneraciones al derecho de la defensa pueden configurarse aún cuando se precautela la observancia de la norma procesal, o reglas de trámite,<sup>24</sup> específicamente en supuestos en que las medidas recaen sobre el derecho a la propiedad de un tercero al proceso penal, en el siguiente sentido:

---

<sup>22</sup> CCE, sentencia 8-19-IN y acumulado/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 33.

<sup>23</sup> CCE, sentencia, 2289-23-EP/24, 25 de septiembre de 2024, párr. 28; sentencia 987-15-EP/20, 18 de noviembre de 2020, párr. 46 y 47.

<sup>24</sup> CCE, sentencia 546-12-EP/20, 08 de julio de 2020: “23.1. *El derecho al debido proceso es un principio constitucional que está rodeado de una serie de reglas constitucionales de garantía (art. 76 de la Constitución y sus numerales; por ejemplo, la garantía de no ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal; o la garantía de, en caso de conflicto entre dos leyes de la misma materia que contemplen sanciones diferentes para un mismo hecho, se aplique la menos rigurosa, aun cuando su promulgación sea posterior a la infracción.)* 23.2. *Si bien el derecho al debido proceso es el principio que fundamenta las mencionadas reglas de garantía, la suma de estas no agota el alcance de aquel derecho. Así, los casos de violación de las señaladas garantías no son los únicos supuestos de vulneración del derecho al debido proceso.* 23.3. *La legislación procesal está llamada a configurar el ejercicio del derecho al debido proceso y de sus garantías en el marco de los distintos tipos de procedimiento, a través de un conjunto de reglas de trámite.* 23.4. *No siempre la violación de estas reglas de trámite involucra la vulneración del principio al debido proceso. Es decir, no siempre aquellas violaciones legales tienen relevancia constitucional. Para que eso ocurra, es preciso que, en el caso concreto, además de haberse violado la ley procesal, se haya socavado el derecho al debido proceso en cuanto principio, es decir, el valor constitucional de que los intereses de una persona sean juzgados a través de un procedimiento que asegure, tanto como sea posible, un resultado conforme a Derecho. Lo que, de manera general, ocurre cuando se transgreden las reglas constitucionales de garantía antes aludidas.* 23.5. *Por otro lado, para que la vulneración del derecho al debido proceso se produzca no es condición necesaria que se haya violado una regla de trámite de rango legal, pues bien puede haber situaciones de vulneración atípicas”.*

a pesar de que no se verifica la existencia de una regla de trámite que exigiera notificar a los terceros propietarios de los bienes (..) para que comparezcan al proceso penal, la Corte verifica una vulneración atípica del derecho a la defensa como principio constitucional, esto es, una vulneración que ocurre a pesar de que no se constata la vulneración de una regla de trámite de rango legal.<sup>25</sup>

44. Conforme la jurisprudencia de este Organismo, si bien un proceso penal no tiene por objeto la determinación de derechos de una institución —en este caso el GADM Flavio Alfaro— sí busca **i)** verificar la existencia material de la infracción y de la responsabilidad individual de las personas procesadas; pero además **ii)** el establecimiento de reparaciones de las víctimas. Es precisamente respecto de este segundo aspecto del objeto de un procedimiento penal que la participación de la entidad accionante resulta relevante, y configura una relación jurídica-procesal particular de cara a la reparación.<sup>26</sup>
45. Por lo expuesto, esta Corte concluye que, si bien la autoridad jurisdiccional se remitió a la literalidad de la norma de procedimiento que no obligaba a citar a los responsables solidarios ni notificarlos; se tiene que tales omisiones y actuaciones impidieron a la entidad accionante defenderse en un proceso que afectaba sus derechos e intereses, pues en tal proceso penal se la declaró como responsable solidaria de la reparación económica por el cometimiento de un delito de tránsito, generando un estado de indefensión a dicha entidad y afectándosele, por tanto, de forma atípica el derecho a la defensa, como principio; a tal punto que ante la presentación de recursos de apelación y de hecho, la Unidad Judicial se limitó a rechazarlos por improcedentes, sin dilucidar que su decisión, materialmente, implicaba desconocer para el accionante la posibilidad de cuestionar la calificación de responsable solidario que había recibido.
46. Finalmente, esta Magistratura considera pertinente aclarar que, en función de la calidad de responsable solidario, el GADM Flavio Alfaro no constituye un sujeto procesal en términos del COIP, respecto de la relación jurídico-procesal que busca verificar la existencia material de la infracción y de la responsabilidad individual de las personas procesadas; de modo que respecto de dicha finalidad sin lugar a dudas carece de legitimidad procesal para recurrir de la sentencia condenatoria impuesta. No obstante, respecto de la relación jurídico-procesal destinada al establecimiento de reparaciones de las víctimas, por la propia decisión de la Unidad Judicial, los derechos del accionante se ven directamente afectados; de modo tal que sí goza de legitimidad procesal para recurrir de la decisión, exclusivamente respecto de su calidad de responsable solidario.

<sup>25</sup> CCE, sentencia 139-13-EP/22, 07 de septiembre de 2022, párr. 42.

<sup>26</sup> CCE, sentencia 857-16-EP/21, 21 de julio de 2021, párr. 38.

## **7. Reparación integral**

- 47.** Una vez declarada la vulneración del derecho fundamental a la defensa, corresponde a esta Corte determinar la forma de repararlo conforme al artículo 86.3 de la CRE y 18 de la LOGJCC. En este sentido, al haberse declarado responsable solidaria a la entidad accionante sin que tenga la oportunidad de comparecer al proceso penal de tránsito en el que se declaró tal responsabilidad, pese a que se la obliga al pago de una reparación económica solidariamente a las víctimas del delito, tal medida, aunada a la imposibilidad de recurrir y la inadmisión de su recurso de hecho, ocasionaron el estado de indefensión.
- 48.** En función de lo expuesto, corresponde dejar sin efecto los autos de 22 de abril de 2017 y 05 de mayo de 2017, ambos dictados por el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Flavio Alfaro, para lo cual se dispone el reenvío de la causa, con la finalidad de que se analice la procedencia del recurso interpuesto y permita al GAD del cantón Flavio Alfaro presentar sus argumentos de descargo.

## **8. Decisión**

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

- 1.** Aceptar la acción extraordinaria de protección 1387-17-EP.
- 2.** Declarar la vulneración del derecho al derecho a la defensa previsto en el artículo 76 numeral 7 literales a) y m) de la CRE.
- 3.** Disponer, como medidas de reparación integral:
  - a.** Dejar sin efecto los autos de 22 de abril de 2017 y 05 de mayo de 2017, ambos dictados por el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Flavio Alfaro.
  - b.** Disponer el reenvío del proceso para que, el juez de la Unidad Judicial Multicompetente del cantón Flavio Alfaro analice la procedencia del recurso interpuesto y permita al GAD del cantón Flavio Alfaro presentar sus argumentos de descargo respecto de la relación jurídico-procesal destinada al establecimiento de reparaciones de las víctimas, particularmente en lo que atañe a la responsabilidad civil solidaria declarada.

4. Notifíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con cinco votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo (voto concurrente), Carmen Corral Ponce, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín (voto concurrente); y, cuatro votos salvados de los jueces constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet y Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 30 de enero de 2025.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

## SENTENCIA 1387-17-EP/25

### VOTO CONCURRENTENTE

#### Jueza constitucional Daniela Salazar Marín

1. Con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**RSPCCC**”), al disentir del análisis realizado en la sentencia 1387-17-EP/25 (“**sentencia**”), formulo un voto concurrente.
2. De los recaudos procesales, se observa que en el caso de origen una persona fue condenada por el delito de muerte culposa por accidente de tránsito, tipificado en el artículo 377 inciso segundo numerales 2, 3 y 5 del COIP.<sup>1</sup> En la misma sentencia, la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Flavio Alfaro (“**Unidad Judicial**”) declaró responsable solidario al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Flavio Alfaro (“**GAD**”) porque el vehículo con el que se ocasionó el accidente era de su propiedad. El GAD habría sido notificado por primera vez en el proceso para comparecer a la audiencia de juicio.
3. El GAD apeló la sentencia, pero la Unidad Judicial inadmitió su recurso por considerar que, bajo lo establecido en el artículo 439 del Código Orgánico Integral Penal (“**COIP**”), no era parte procesal. Ante ello, el GAD interpuso recurso de hecho, el cual fue rechazado por la misma razón. Finalmente, el GAD presentó una acción extraordinaria de protección, en la que alegó principalmente que se ha vulnerado su derecho a recurrir y ha quedado en indefensión debido a que no se pudo defender en un proceso en el que se vieron involucrados sus derechos y tampoco pudo apelar una sentencia en la que se le dispuso pagar los montos de USD \$35.000,00 y USD \$7.000,00 como reparación integral tras ser declarado responsable solidario.
4. En atención de los hechos narrados, si bien coincido con que este caso evidencia un problema relacionado con el derecho a la defensa y varias de sus garantías, en especial

---

<sup>1</sup> COIP, artículo 377, inciso segundo, numerales 2, 3 y 5: “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:

(...) 2. Conocimiento de las malas condiciones mecánicas del vehículo.

3. Llantas lisas y desgastadas.

(...) 5. Inobservancia de leyes, reglamentos, regulaciones técnicas u órdenes legítimas de las autoridades o agentes de tránsito”.

la de recurrir el fallo, respecto de quienes son declarados responsables solidarios en el marco de un proceso penal, no me encuentro de acuerdo con el enfoque de la sentencia para concluir que la vulneración de este derecho se ha producido a causa de las conductas judiciales. Desde mi perspectiva, el problema de este caso surge de las propias normas del COIP, que las autoridades jurisdiccionales accionadas no podían inobservar.

5. Por una parte, el artículo 439 del COIP determina taxativamente que los sujetos del proceso penal son la persona procesada, la víctima, la fiscalía y la defensa. Por otra parte, el artículo 654 del mismo cuerpo normativo es claro al indicar que solamente “los sujetos procesales” pueden interponer recurso de apelación. De dicha lectura se desprende, sin ambigüedad alguna, que los responsables solidarios, al no ser considerados sujetos procesales, no pueden impugnar ninguna las decisiones señaladas en el artículo 653 del COIP, entre las que se encuentran las sentencias condenatorias.<sup>2</sup>
6. Incluso, aquello es reconocido en la sentencia, pues en el párrafo 42 se menciona que, al rechazar los recursos interpuestos por el GAD por no ser parte del proceso, los jueces actuaron de conformidad “con la literalidad de la norma procesal penal”, por lo que no se les podría exigir “actuar de forma diferente”. Sin embargo, en el párrafo 45 la sentencia concluye que la Unidad Judicial “se limitó a rechazar los recursos por improcedentes, sin dilucidar que su decisión, materialmente, implicaba desconocer para el [GAD] la posibilidad de cuestionar la calificación de responsable solidario que había recibido”. Mientras que, en el párrafo 46, se indica que, si bien los responsables solidarios no son sujetos procesales, “sí gozan de legitimidad procesal para recurrir la decisión, exclusivamente respecto de su calidad de responsable solidario”.
7. No puedo coincidir con este razonamiento de la sentencia. Si el legislador ha optado por excluir a los responsables solidarios del listado de sujetos procesales y solamente quienes ostentan tal calidad se encuentran legitimados para impugnar una decisión, no es posible sostener que los responsables solidarios, a pesar de no ser sujetos procesales, sí pueden recurrir una sentencia condenatoria. Al menos, no es posible hacerlo sin alterar el contenido de los artículos 439 y 654 del COIP.

---

<sup>2</sup> COIP, artículo 653: “Procederá el recurso de apelación en los siguientes casos:

1. De la resolución que declara la prescripción del ejercicio de la acción o la pena.
2. Del auto de nulidad.
3. Del auto de sobreseimiento, si existió acusación fiscal.
4. De las sentencias.
5. De la resolución que conceda o niegue la prisión preventiva siempre que esta decisión haya sido dictada en la formulación de cargos o durante la instrucción fiscal.
6. De la negativa de suspensión condicional de la pena”.

8. En este sentido, si bien el caso bajo análisis evidencia que existen obstáculos para que quienes son declarados responsables solidarios en un proceso penal puedan ejercer su derecho a la defensa, me parece también evidente que la raíz de este problema surge desde lo legislativo y no de lo jurisdiccional. Los juzgadores no pueden simplemente inobservar lo que establece la ley procesal penal. Por ello, en mi opinión, la afectación del derecho a la defensa del GAD en cuanto a la garantía de recurrir el fallo surge de las propias reglas de impugnación establecidas en el COIP.
9. Al evidenciar aquello y por tratarse de algo que bien se podría repetir en otros casos, considero que la Corte debió abrir un incidente de constitucionalidad que le permita a la Corte pronunciarse sobre cuál es la lectura compatible con la Constitución de estas normas en abstracto, tal como se hizo, por ejemplo, en el caso del doble conforme.<sup>3</sup> El artículo 75.4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) faculta a la Corte a promover los procesos de inconstitucionalidad abstracta, cuando con ocasión de un proceso constitucional, encuentre la incompatibilidad entre una disposición jurídica y las normas constitucionales. Para poder pronunciarse sobre la compatibilidad entre las normas del COIP y las de la Constitución, amparada en este artículo, la Corte pudo convocar a las partes procesales del caso, a la Asamblea Nacional, a la Presidencia de la República y a la Procuraduría General del Estado a una audiencia de control incidental de constitucionalidad. Luego de escuchar a las partes, así como a la Asamblea y la Presidencia como colegisladores, la Corte pudo pronunciarse sobre si estas normas son o no compatibles con el derecho a la defensa, y entonces sí declarar la vulneración de derechos por la aplicación de normas incompatibles con la Constitución. La apertura de un incidente de inconstitucionalidad le habría permitido a esta Magistratura llegar a la decisión que adopta esta sentencia, proteger los derechos del GAD y también de otras personas que sean declarados responsables solidarios en el marco de un proceso penal y que enfrenten los mismos obstáculos.
10. Si la Corte quería hacerse cargo del fondo del problema, habilitando los mecanismos de impugnación para quienes son declarados responsables solidarios, pudo haberlo hecho en uso de la facultad establecida en el artículo 75.4 de la LOGJCC. Lejos de hacer aquello, la sentencia, desde mi lectura, modifica implícitamente las normas del COIP tomando como base actuaciones judiciales que se realizaron en apego a la ley vigente.

---

<sup>3</sup> CCE, sentencia 1965-18-EP/21, 17 de noviembre de 2021.

11. En definitiva, considero que para llegar a la decisión a la que arriba la sentencia primero se tuvo que abrir un incidente de inconstitucionalidad y luego proceder a resolver el caso y declarar la vulneración. Por lo que, si bien comparto la decisión de permitir que en estos casos los responsables solidarios puedan impugnar las sentencias condenatorias en lo que respecta a su situación jurídica, me parece que la sentencia se saltó un paso previo indispensable para dilucidar cómo la raíz del problema proviene de la configuración normativa y no las actuaciones judiciales. De ahí el fundamento de mi voto concurrente.

Daniela Salazar Marín  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 1387-17-EP, fue presentado en Secretaría General el 04 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 16:14; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**SENTENCIA 1387-17-EP/25**

**VOTO CONCURRENTENTE**

**Jueza constitucional Karla Andrade Quevedo**

1. Sobre la base del artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, formulo el presente voto concurrente respecto de la sentencia 1387-17-EP/25 (“**sentencia de mayoría**”), por las razones que se sintetizan a continuación:
2. En este caso, la sentencia de mayoría declaró la vulneración del derecho a la defensa y de recurrir del GAD de Flavio Alfaro porque fue declarado solidariamente responsable por los daños civiles dentro del proceso penal número 13322-2015-00293 sin haber sido citado como parte del proceso ni notificado como tercero desde la fase de investigación previa. Aun cuando estoy de acuerdo con esta decisión, estimo que para llegar esa conclusión era necesario abordar dos temas importantes:
3. En primer lugar, estimo que el proyecto debió empezar por cuestionar si el accionante fue o debió ser parte o tercero dentro del proceso penal. Al respecto, de acuerdo con lo establecido en la sentencia, el GAD de Flavio Alfaro fue declarado solidariamente responsable bajo el artículo 377 del COIP, el cual establece que en caso de que el vehículo con el que se cometió la infracción *preste un servicio público de transporte*, “será solidariamente responsable de los daños civiles la operadora de transporte y la o el propietario del vehículo, sin perjuicio de las acciones administrativas que sean ejecutadas por parte del organismo de transporte competente, respecto de la operadora”. En este caso, el vehículo involucrado en el accidente no era un vehículo de transporte público; por tanto, estimo que dicha norma no era aplicable al caso concreto y cuando la sentencia de mayoría omite evaluar esta situación, permite una interpretación extensiva de dicha norma por parte de la Unidad Judicial y avala la calificación como parte procesal del GAD municipal.
4. En segundo lugar, estimo que la sentencia de mayoría asume que el GAD de Flavio Alfaro debió participar en el proceso penal y podía ser declarado responsable solidario; pero, ante tal determinación, omite hacerse cargo de la tensión existente entre el artículo 377 del COIP y el derecho constitucional a la defensa, dado que dicho artículo admite la posibilidad de que se declare solidariamente responsable por daños civiles a un tercero sin la necesidad de ser citado desde el inicio del proceso penal. Ante ello, estimo que la sentencia de mayoría, para poder llegar a la conclusión de que se vulneró el derecho a la defensa y a recurrir del accionante, debió cuestionarse

no sólo la actuación del juez sino la constitucionalidad misma del artículo aplicado para el efecto. De modo que la Corte debió realizar un incidente de constitucionalidad, de acuerdo con lo establecido en su jurisprudencia,<sup>1</sup> y , a partir de ello, determinar que la norma es contraria al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa, por impedir injustificadamente que quien puede ser declarado solidariamente responsable de los daños civiles pueda participar en el proceso penal para defenderse e incluso recurrir.

5. En consecuencia, aun cuando comparto que el GAD de Flavio Alfaro vio vulnerado el debido proceso en esta causa, considero que el análisis de la Corte debió necesariamente abarcar también los elementos antes analizados para poder llegar a la conclusión a la que arribó.

Karla Andrade Quevedo  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, en CCE, sentencia 1024-19-JP/21 y acumulado, 1 de septiembre de 2021, párr. 124, la Corte hizo un control incidental de constitucionalidad de una norma en el marco de lo que sería una acción de protección y específicamente señaló los requisitos que se deben observar para que proceda este control incidental, específicamente enfatizando en su excepcionalidad. Al respecto, sobre la procedencia del incidente de constitucionalidad, se deberán observar las siguientes reglas: “(1) El ejercicio de esta competencia será excepcional. La Corte analizará la constitucionalidad de una norma solo cuando la resolución del caso dependa necesariamente del análisis de constitucionalidad. (2) El proceso de inconstitucionalidad abstracta, en una acción o procedimiento constitucional distinto a la acción de inconstitucionalidad, se iniciará de oficio, como un incidente dentro de la acción. (3) La norma cuya constitucionalidad se sospecha debe tener relación directa con los hechos del caso. Si la norma acusada es necesaria para resolver el caso; su aplicación provoca la vulneración de derechos que están siendo conocidos por la Corte; la norma que ha sido aplicada en el caso es incompatible con la Constitución; o la norma podría provocar situaciones análogas en casos futuros, la Corte podrá analizar su constitucionalidad. (4) La Corte deberá escuchar a quienes tienen atribuciones constitucionales para emitir la norma acusada y a la entidad encargada de aplicar la norma. Para el efecto, deberá notificar con el inicio del incidente, solicitar informe y podrá convocar a audiencia pública, que podrá contar con la participación de terceros con interés, sin perjuicio de que se puedan presentar argumentos por escrito sobre la constitucionalidad de la norma. (5) La Corte observará, en lo que fuere aplicable para declarar la inconstitucionalidad, los principios y garantías de otros procedimientos de control constitucional iniciados a petición de parte”.

**Razón:** Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, anunciado en la sentencia de la causa 1387-17-EP, fue presentado en Secretaría General el 13 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 19:14; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**SENTENCIA 1387-17-EP/25**

**VOTO SALVADO**

**Juez constitucional Richard Ortiz Ortiz**

1. Respetuosamente me aparto de la sentencia de mayoría 1387-17-EP/25 por las consideraciones que se expresan a continuación:
2. La sentencia de mayoría consideró que el auto impugnado de 5 de mayo de 2017, que rechazó el recurso de hecho por improcedente, sí era objeto de una acción extraordinaria de protección al generar un gravamen irreparable. Según la mayoría, la decisión impugnada impidió que la entidad accionante ejerza su derecho a la defensa e impugne la responsabilidad solidaria determinada en la sentencia de 30 de marzo de 2017.
3. En el análisis de la mayoría, se declaró la vulneración del derecho a la defensa en las garantías de nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento (art. 76.7.a CRE) y a recurrir de la sentencia (art. 76.7.m CRE) de la entidad accionante. Lo anterior, por cuanto se consideró que: (i) si bien la Unidad Judicial observó la literalidad de la norma de procedimiento que no obliga a citar y notificar a los responsables solidarios, estas acciones y omisiones impidieron que la entidad accionante se defiendan dentro del proceso penal que afectaba “de forma atípica” el derecho a la defensa; (ii) a tal punto que, ante la presentación de los recursos de hecho y apelación la Unidad Judicial se limitó a rechazarlos por improcedentes, sin considerar que su decisión implicó desconocer la posibilidad de la entidad accionante de cuestionar la calidad de responsable solidario. Por lo que, determinaron la vulneración de los derechos de la entidad accionante.
4. Contrario a la sentencia de mayoría, estimo que el auto impugnado de 5 de mayo de 2017 no era objeto de acción extraordinaria de protección y, por ello, este Organismo debió aplicar la excepción a la regla de preclusión.
5. El artículo 94 de la Constitución y el artículo 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”) determinan que la acción extraordinaria de protección tiene por objeto tutelar el debido proceso y los derechos constitucionales que se hayan violado en sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia por acción u omisión de una autoridad judicial.

6. La Corte Constitucional, en la sentencia 154-12-EP/19,<sup>1</sup> determinó que no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito de un caso en la fase de sustanciación, cuando la decisión impugnada no es susceptible de ser tratada mediante esta garantía jurisdiccional.<sup>2</sup> En tal sentido, en el caso *in examine* correspondía verificar si el auto de 5 de mayo de 2017 era objeto de una acción extraordinaria de protección.
7. En este sentido, la Corte Constitucional ha manifestado que un auto es objeto de esta garantía si se cumplen los siguientes supuestos: (1) si pone fin al proceso, siempre que se verifique uno de estos dos casos: (1.1) o bien, el auto resuelve sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, (1.2) o bien, el auto no resuelve sobre el fondo de las pretensiones, pero impide, tanto la continuación del juicio, como el inicio de uno nuevo ligado a tales pretensiones. (2) Si el auto no pone fin al proceso, excepcionalmente se lo tratará como tal y procederá la acción, si este causa un gravamen irreparable.<sup>3</sup>
8. En el caso *in examine*, el auto de 5 de mayo de 2017 resolvió inadmitir el recurso de hecho presentado por la entidad accionante por improcedente al no haber sido interpuesto por un sujeto procesal, en virtud del artículo 439, 654 y 661 del COIP.<sup>4</sup> En cuanto al supuesto (1), se observa que el auto impugnado no puso fin al proceso, ya que era inoficioso e improcedente de conformidad con los artículos referidos. Así tampoco, esta decisión resolvió sobre el fondo de las pretensiones y, en consecuencia, no impidió la continuación del juicio, ya que el proceso concluyó con la sentencia de 30 de marzo de 2017 y la decisión impugnada se limitó a resolver un recurso improcedente.
9. Sobre el supuesto (2), se constata que la decisión impugnada tampoco generó un gravamen irreparable, puesto que resolvió un **recurso no previsto** en el ordenamiento jurídico por la calidad de quien lo interpuso. Esto, dado que (i) de acuerdo al ordenamiento jurídico, solo pueden interponer recursos en el marco del proceso penal los sujetos establecidos en el artículo 439 del COIP, en concordancia con los artículos 654 y 661 de la misma norma; y, (ii) el derecho a recurrir, al igual que todos los demás derechos constitucionales, no es de carácter absoluto, puesto que su ejercicio está sujeto a las limitaciones establecidas tanto en la Constitución y en la ley. De esta

---

<sup>1</sup> Este parámetro jurisprudencia fue establecido como excepción al principio de preclusión en aras de evitar la desnaturalización de la acción extraordinaria de protección.

<sup>2</sup> CCE, sentencia 154-12-EP/19 de 20 de agosto de 2019. “[...] si en la etapa de sustanciación el Pleno de la Corte identifica, de oficio, que el acto impugnado no sea una sentencia, un auto definitivo o una resolución con fuerza de sentencia [...], la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso.”

<sup>3</sup> CCE, sentencia 1502-14-EP/19, párr. 16.

<sup>4</sup> La Unidad Judicial razonó que se inadmite el recurso “por improcedente, en vista que no es sujeto procesal, por cuanto la entidad pública carece de legitimidad para interponerlo, dejando a salvo su derecho a lo que le correspondería por la responsabilidad solidaria y civil por cuerda separada”.

manera, una de las restricciones al derecho a recurrir viene dada por la naturaleza de los diferentes procesos y también por la naturaleza del medio de impugnación que se pretende realizar.<sup>5</sup> Asimismo, la entidad accionante tenía otros mecanismos procesales en relación a la responsabilidad solidaria que le fue impuesta, conforme así lo determinó la Unidad Judicial. Finalmente, el voto de mayoría no consideró que la responsabilidad solidaria de la entidad accionante era un efecto jurídico inmediato conforme lo dispone el artículo 377 inciso final del COIP.

10. Por todo lo expuesto, el auto de 5 de mayo de 2017 no era objeto de la acción extraordinaria de protección y el caso 1387-17-EP debió ser rechazado.

Richard Ortiz Ortiz  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal, que el voto salvado del juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en la sentencia de la causa 1387-17-EP, fue presentado en Secretaría General el 05 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 19:29; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

---

<sup>5</sup> CCE, sentencia 1774-11-EP/20, 15 de enero de 2020, párr. 47.

## SENTENCIA 1387-17-EP

### VOTO SALVADO

**Juez constitucional Joel Escudero Soliz**

#### 1. Antecedentes

1. En la sesión de Pleno de 30 de enero de 2024, la Corte aprobó con cinco votos a favor la sentencia correspondiente a la causa 1387-17-EP (“**sentencia de mayoría**”), en la cual se aceptó la acción extraordinaria de protección presentada por Ramón Eduardo Cedeño Mendoza y Alexi Pazmiño Castro en sus calidades de alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Flavio Alfaro (“**GADM de Flavio Alfaro**”) en contra del auto de 22 de mayo de 2017 emitido por la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Flavio Alfaro (“**Unidad Judicial**”) que rechazó el recurso de hecho interpuesto por el GADM de Flavio Alfaro por improcedente.
2. La sentencia de mayoría concluyó que la Unidad Judicial, al rechazar los recursos de apelación y de hecho por improcedentes,<sup>1</sup> vulneró el derecho a la defensa en las garantías de no ser privado de este derecho en ninguna etapa o grado del procedimiento y de recurrir (art. 76 literales a y b de la CRE) del GADM de Flavio Alfaro. En lo principal, el voto de mayoría consideró dichas vulneraciones ocurrieron porque:

(...) si bien la autoridad jurisdiccional se remitió a la literalidad de la norma de procedimiento que no obligaba a citar a los responsables solidarios ni notificarlos; se tiene que tales omisiones y actuaciones impidieron a la entidad accionante defenderse en un proceso que afectaba sus derechos e intereses, pues en tal proceso penal se la declaró como responsable solidaria de la reparación económica por el cometimiento de un delito de tránsito, generando un estado de indefensión a dicha entidad y afectándosele, por tanto, de forma atípica el derecho a la defensa, como principio; a tal punto que ante la presentación de recursos de apelación y de hecho, la Unidad Judicial se limitó a rechazarlos por improcedentes, sin dilucidar que su decisión, materialmente, implicaba

---

<sup>1</sup> CCE, sentencia 1387-17-EP/25, 30 de enero de 2025, párr. 38. El voto de mayoría decidió analizar el auto que rechazó el recurso de hecho (decisión impugnada en la demanda de acción extraordinaria de protección) y el auto que rechazó el recurso de apelación como consecuencia de los recursos interpuestos por el GADM de Flavio Alfaro, bajo el siguiente razonamiento: “Además, este Organismo denota que tanto la negativa del recurso de hecho ( auto impugnado) como del recurso de apelación interpuesto por el GADM Flavio Alfaro, comparten una fundamentación jurídica similar; en la medida en que la misma judicatura consideró que el gobierno autónomo no contaba con legitimidad para su interposición, al no ser considerado parte procesal. De ahí que el análisis de la Corte no pueda atender únicamente lo relativo al recurso de hecho sin considerar las razones que, procesalmente dieron paso a su interposición, como lo es la negativa del recurso de apelación presentado”.

desconocer para el accionante la posibilidad de cuestionar la calificación de responsable solidario que había recibido.<sup>2</sup>

3. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), respetuosamente disiento del razonamiento y de la decisión de mayoría y por las razones que expondré en este voto concluyo que no debió aceptarse la acción extraordinaria de protección.

## 2. Análisis

4. En este voto sostendré que el auto de 05 de mayo de 2017 (“**auto impugnado**”), emitido por la Unidad Judicial, que rechazó el recurso de hecho interpuesto por el GADM de Flavio fue inoficioso y, por tanto, no es objeto de una acción extraordinaria de protección. Por tanto, contrario a lo decidido por la sentencia de mayoría, la Corte debía rechazar el auto impugnado en aplicación de la excepción a la regla de precedente de la preclusión.<sup>3</sup>
5. De conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”) y 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), la acción extraordinaria de protección procederá únicamente “en contra de sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución”; asimismo, en contra de “resoluciones con fuerza de sentencia que se encuentren firmes o ejecutoriados”.
6. En esa línea, este Organismo mediante la sentencia 1502-14-EP/19 estableció un precedente jurisprudencial conceptualizando la forma para identificar cuando un auto es definitivo y cuando pone fin al proceso. La Corte determinó que: (1) Un auto pone fin al proceso, siempre que se verifiquen estos supuestos: (1.1.) el auto resuelve el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, o bien, (1.2) el auto no resuelve el fondo de las pretensiones, pero impide, tanto la continuación del juicio, como el inicio de uno nuevo ligado a tales pretensiones.<sup>4</sup> Asimismo, excepcionalmente se puede establecer la existencia de un gravamen irreparable (2), conforme a los presupuestos de la sentencia 154-12-EP/19.<sup>5</sup>

<sup>2</sup>CCE, sentencia 1387-17-EP/25, 30 de enero de 2025, párr. 45.

<sup>3</sup> CCE, sentencia 154-12-EP/19, 20 de agosto de 2019. En esta sentencia se determinó que, si en la etapa de sustanciación el Pleno de la Corte identifica, de oficio, que el acto impugnado no sea una sentencia, un auto definitivo o una resolución con fuerza de sentencia, la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso.

<sup>4</sup> CCE, sentencia 1502-14-EP/19, 07 de noviembre de 2019, párr. 16.

<sup>5</sup> CCE, sentencia 154-12-EP/19, 20 de agosto de 2019, párr. 45: “También podrían ser objeto de acción extraordinaria de protección, de manera excepcional y cuando la Corte Constitucional, de oficio, lo considere procedente, los autos que, sin cumplir con las características antes señaladas, causan un gravamen irreparable. Un auto que causa un gravamen irreparable es aquel que genera una vulneración de derechos constitucionales que no puede ser reparada a través de otro mecanismo procesal”.

7. Ahora bien, en el presente caso, el auto impugnado resolvió rechazar por improcedente el recurso de hecho interpuesto por el GADM de Flavio Alfaro, toda vez que dicha entidad “no es sujeto procesal” y por tanto “carece de legitimidad para interponerlo”. En ese sentido, se observa que no es un auto que ponga fin al proceso, ya que no resolvió por el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material y tampoco impidió la continuación del juicio (1), ya que éste concluyó con la sentencia de 30 de marzo de 2017.
8. En lo referente al presupuesto (2) es decir, el gravamen irreparable. Se verifica que, jurídicamente no es posible que el auto impugnado, que resolvió la improcedencia de un recurso por la capacidad procesal de quien activó el mismo, provoque dicho gravamen, esto último en virtud de las siguientes consideraciones: (i) El Código Orgánico Integral Penal (“COIP”) prevé la interposición de recursos únicamente a los sujetos procesales (art. 654 y 661 COIP).<sup>6</sup> A la luz de lo anterior, el artículo 439 del COIP determina que los sujetos del proceso penal son: la persona procesal, la víctima, la fiscalía y la defensa. (ii) Conforme lo ha señalado este Organismo, el derecho a recurrir no es absoluto, dado que su ejercicio está sujeto a las limitaciones previstas en la Constitución o la ley. Una de las restricciones a este derecho viene dada por la naturaleza de los diferentes procesos, como también por la propia naturaleza del medido de impugnación que se pretende ejercitar.<sup>7</sup> Por otra parte, el GADM de Flavio Alfaro, conforme lo señaló la Unidad Judicial, tenía otros mecanismos para cuestionar los montos como consecuencia de la responsabilidad solidaria.<sup>8</sup>
9. De otro lado, en el presente caso, se desprende que el recurso de hecho fue rechazado por improcedente en virtud de que quien lo activo (GADM de Flavio Alfaro) no tenía la calidad de sujeto procesal de conformidad con lo referido anteriormente. En consecuencia, ocasionó que el recurso adquiriera la naturaleza de *inoficioso*. A criterio de esta Corte, los autos que niegan recursos inoficiosos no se pronuncian sobre la materialidad de las pretensiones, sino que únicamente declaran la improcedencia de los mecanismos de impugnación no previstos en la legislación procesal para determinados actores. Y por lo mismo, aquello no puede generar un gravamen irreparable en este caso.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> COIP.- “Art. 654.- Trámite.- El recurso de apelación podrá interponerse por los **sujetos procesales** (...)” (énfasis añadido). “Artículo 661.- Procedencia y trámite.- El recurso de hecho se concederá cuando la o el juzgador o tribunal niegue los recursos oportunamente interpuestos y que se encuentren expresamente determinados en este Código, dentro los tres días posteriores a la notificación del auto que lo niegue de acuerdo con las siguientes reglas (...)”.

<sup>7</sup> CCE, sentencia 1878-18-EP/23, 08 de diciembre de 2022, párr. 21.

<sup>8</sup> La Unidad Judicial, en el auto impugnado, determinó que el GADM de Flavio Alfaro “no es sujeto procesal, por cuanto la entidad pública carece de legitimidad para interponerlo, dejando a salvo su derecho a lo que le correspondería por la responsabilidad solidaria y civil por cuerda separada (...)”.

<sup>9</sup> CCE, sentencia 1878-18-EP/23, 08 de diciembre de 2022, párr. 23.

10. Finalmente, la sentencia de mayoría tenía que considerar que la responsabilidad solidaria es una consecuencia jurídica del penúltimo inciso del artículo 377 del COIP. Por tanto, el actuar de la Unidad Judicial se enmarcó en de lo previsto por la normativa procesal penal. Sin dejar de desconocer los problemas de índole práctico que pudiere generar la aplicación de la norma en mención, considero que, dichos cuestionamientos normativos deben ser realizados por las acciones previstas para tal efecto.
  
11. En virtud de las consideraciones que anteceden, considero que el voto de mayoría debía, en aplicación de la excepción a la regla de la preclusión, rechazar la acción extraordinaria de protección presentada por Ramón Eduardo Cedeño Mendoza y Alexi Pazmiño Castro en sus calidades de alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Flavio Alfaro, en contra del auto emitido de 22 de mayo de 2017 emitido por la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Flavio Alfaro.

Jhoel Escudero Soliz  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal, que el voto salvado del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en la sentencia de la causa 1387-17-EP, fue presentado en Secretaría General el 11 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 11:17; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

## SENTENCIA 1387-17-EP/25

### VOTO SALVADO

**Juez constitucional Enrique Herrería Bonnet**

#### 1. Antecedente

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 30 de enero de 2025 aprobó la sentencia 1387-17-EP/25 (“**decisión de mayoría**”). La decisión de mayoría acepta la demanda propuesta por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Flavio Alfaro (“**GADM de Flavio Alfaro**”) en contra del auto emitido el 5 de mayo de 2017 por la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Flavio Alfaro.

#### 2. Consideración previa

2. La decisión de mayoría determina que el auto de 5 de mayo de 2017 constituye objeto de acción extraordinaria de protección en virtud de que:

La decisión impide la continuación del proceso en la medida que la Unidad Judicial de Manabí [...] negó improcedente el recurso de hecho, lo que impidió la remisión del proceso penal al órgano jurisdiccional superior, que hubiese permitido recurrir, no del cometimiento del delito por parte de la persona procesada, sin exclusivamente de la calidad que se le otorgó al GADM Flavio Alfaro como responsable solidario. [...] **Esta Corte no observa otros mecanismos procesales** por medio de los cuales la entidad accionante pudiere ejercer su defensa o impugnar la responsabilidad solidaria que le fue impuesta, ni su cuantificación; responsabilidad que no pudo verse recurrida a la luz de la primera negativa del recurso de apelación interpuesto y posteriormente, el recurso de hecho que también fue rechazado con el mismo fundamento de la Unidad Judicial. Por lo tanto, esta Corte continuará con el análisis (énfasis añadido).

3. A partir de la consideración esgrimida, la ponente formula un problema jurídico respecto de la violación del derecho a la defensa en la garantía de recurrir el fallo y concluye que:

Si bien la autoridad jurisdiccional se remitió a la literalidad de la norma de procedimiento que no obligaba a citar a los responsables solidarios ni notificarlos; se tiene que tales omisiones y actuaciones impidieron a la entidad accionante defenderse en un proceso que afectaba sus derechos e intereses, pues en tal proceso penal se la declaró como responsable solidaria de la reparación económica por el cometimiento de un delito de tránsito, generando un estado de indefensión a dicha entidad y afectándosele, por tanto, de forma atípica el derecho a la defensa, como principio; a tal punto que ante la presentación de recursos de apelación y de hecho, la Unidad Judicial se limitó a rechazarlos por improcedentes, sin dilucidar que su decisión, materialmente, implicaba desconocer para el accionante la posibilidad de cuestionar la calificación de responsable solidario que había recibido.

4. Si bien respeto los argumentos y la conclusión de la decisión de mayoría sobre la violación de derechos constitucionales, discrepo de la misma porque la decisión que se impugnó no constituye objeto de acción extraordinaria de protección por las siguientes consideraciones.

### 3. Análisis

5. En la sentencia 1878-18-EP/22 de mi ponencia determiné que, la decisión que rechazó el recurso de apelación por improcedente no constituye objeto de la garantía incoada por las siguientes consideraciones:

El auto de 7 de junio de 2018 resolvió inadmitir el recurso de apelación presentado por la compañía FOPECA por ser ‘indebidamente interpuesto’ al no ser sujeto procesal. En este sentido, se observa que no es un auto que ponga fin al proceso, ya que no resolvió sobre el fondo de las pretensiones y tampoco impidió la continuación del juicio (1) **ya que éste concluyó con la sentencia de 8 de marzo de 2018 [sentencia condenatoria]** (énfasis añadido).

En relación con el requisito (2) **respecto al gravamen irreparable, esta Corte considera que jurídicamente no es posible que el auto impugnado, el cual resolvió la improcedencia de un recurso por la capacidad procesal de quien activó el mismo, provoque dicho gravamen**, por las siguientes consideraciones: (i) de acuerdo al ordenamiento jurídico ecuatoriano podrán interponer recursos en el marco del proceso penal solamente los sujetos establecidos en el artículo 439 del COIP, (ii) el derecho a recurrir al igual que todos los demás derechos constitucionales, no tiene carácter absoluto, y su ejercicio se halla sujeto a limitaciones establecidas tanto en la CRE como en la ley. Una de las restricciones al derecho a recurrir viene dada por la naturaleza de los diferentes procesos y por la naturaleza del medio de impugnación que se pretende ejercitar [...] (énfasis añadido).

6. Ahora bien, la causa 1387-17-EP se originó por la declaratoria de responsabilidad solidaria del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Flavio Alfaro (“**GADM de Flavio Alfaro**”) por ser el propietario del vehículo que ocasionó el accidente de tránsito y que dejó como resultado el fallecimiento de una menor de edad y las lesiones de 4 personas. Como consecuencia de ello, el GADM de Flavio Alfaro interpuso recurso de apelación, el cual fue rechazado por improcedente por cuanto:

El [GADM de Flavio Alfaro, **no es parte procesal tal como lo dispone el artículo 439 del [COIP]** y que al no ser sujeto procesal y por cuanto solo es solidariamente responsable de los daños y perjuicios tendrá el derecho de hacer **valer sus derechos por cuerda separada y ante autoridad competente en un proceso netamente civil** (énfasis añadido).

7. Por último, el GADM de Flavio Alfaro interpuso recurso de hecho. En auto de 5 de mayo de 2017, la autoridad jurisdiccional resolvió rechazarlo por improcedente.

8. A la luz de los antecedentes referidos y con base en el párrafo 5 *supra*, verifico que la decisión impugnada no puso fin al proceso en razón de que este concluyó con la sentencia condenatoria. De igual forma y contrario al argumento que aplica la decisión de mayoría, tampoco genera un gravamen irreparable en los términos que este Organismo ha determinado.
9. La sentencia 154-12-EP/19 señala que un auto que causa un gravamen irreparable “es aquel que genera una vulneración de derechos constitucionales **que no puede ser reparada a través de otro mecanismo procesal**”. El artículo 1538 del Código Civil determina que:
- El deudor solidario que ha pagado la deuda, o la ha extinguido por alguno de los medios equivalentes al pago, queda subrogado en la acción del acreedor con todos sus privilegios y seguridades;** pero limitada, respecto de cada uno de los codeudores, a la parte o cuota que tenga este codeudor en la deuda (énfasis añadido).
10. En consecuencia, el daño que le pudo generar a la entidad accionante la declaración de responsabilidad solidaria por el eventual pago de la reparación económica a las víctimas del accidente de tránsito puede ser reclamado al obligado principal a través de una acción ordinaria en la vía civil de conformidad con la norma referida *ut supra*. Dicho esto, descarto la afirmación referente a que, la entidad accionante no cuenta con otro mecanismo procesal para ejercitar sus derechos y los eventuales daños y perjuicios ocasionados.
11. Finalmente, constato que, la decisión impugnada no podría afectar a la entidad accionante pues resuelve un recurso improcedente por cuanto la legislación aplicable no permitía su activación por no figurar como sujeto procesal en la causa penal. En este contexto, la Corte ha reiterado en múltiples ocasiones<sup>1</sup> que las decisiones que resuelven recursos inoficiosos como en este caso, no tienen la potencialidad de generar un gravamen irreparable.
12. Dicho esto, concluyo que la decisión impugnada no constituye objeto de acción extraordinaria de protección conforme los parámetros establecidos por esta Corte. En consecuencia, no procedía que la decisión de mayoría conozca los argumentos de la demanda y declare la violación de derechos constitucionales.

Enrique Herrería Bonnet  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

---

<sup>1</sup> CCE, auto de inadmisión 2715-22-EP, 20 de enero de 2023, párr. 13.

**Razón:** Siento por tal, que el voto salvado del juez constitucional Enrique Herrera Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 1387-17-EP, fue presentado en Secretaría General el 12 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 10:25 y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**SENTENCIA 1387-17-EP/25**

**VOTO SALVADO**

**Jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes**

1. Con fundamento en los artículos 92 y 93 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, respetuosamente presento mi voto salvado respecto de la decisión adoptada por mayoría en sentencia 1387-17-EP/25, aprobada en la sesión de Pleno de 30 de enero de 2025.
2. La sentencia de mayoría resolvió la acción extraordinaria de protección presentada por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Flavio Alfaro (“**entidad accionante**”) en contra del auto de 5 de mayo de 2017, dictado por la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Flavio Alfaro (“**Unidad Judicial**”). Esta decisión se dio en el marco de un proceso penal en el que la Unidad Judicial, mediante sentencia, declaró la culpabilidad del procesado como autor del delito de muerte culposa por accidente de tránsito<sup>1</sup> tipificado en el artículo 377, inciso segundo numerales 2, 4 y 7 del Código Orgánico Integral Penal.<sup>2</sup>
3. El auto de 5 de mayo de 2017, la Unidad Judicial consideró que, de acuerdo con la legislación procesal, la entidad accionante no es sujeto procesal, por lo que no puede interponer el recurso y, por tanto, declaró que el mismo es improcedente.
4. Después del análisis respectivo, la sentencia de mayoría aceptó la acción extraordinaria de protección al encontrar una vulneración a la defensa en las garantías previstas en el artículo 76 numeral 7 literales a) y m) de la Constitución.
5. En la decisión de mayoría, en primer lugar, se incluyó un análisis previo respecto a la legitimación activa y el objeto de la acción extraordinaria de protección. Sobre la legitimación activa, el voto de mayoría determinó que no se encuentra objeción alguna con una eventual falta de legitimación activa de la entidad accionante porque al activar la garantía alegó la calidad de responsable solidaria de la decisión de la Unidad Judicial e invocó la vulneración de derechos procesales.

---

<sup>1</sup> En el accidente de tránsito, chofer que manejaba el automotor era empleado del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Flavio Alfaro y el vehículo era propiedad de esta entidad estatal.

<sup>2</sup> En la sentencia del proceso de origen se le impuso una pena de tres años y seis meses de privación de libertad, así como, la aplicación de una multa de diez salarios básicos unificados. Como reparación integral a las víctimas, se ordenó el pago de una reparación económica, de la cual se declaró como responsable solidario al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Flavio Alfaro.

6. Respecto al objeto, la sentencia de mayoría estableció que el auto impugnado, que resolvió negar el recurso de hecho interpuesto por quien no fue parte procesal, es objeto de una acción extraordinaria de protección. Se llegó a esta determinación al considerar que el auto impugnado es definitivo porque impide la continuación del proceso penal “impidió la remisión del proceso penal al órgano jurisdiccional superior, que hubiese permitido recurrir [...] exclusivamente de la calidad que se le otorgó al GADM Flavio Alfaro como responsable solidario”. Asimismo, aun cuando se estableció que es un auto definitivo, el voto de mayoría, advirtió un posible gravamen irreparable al no evidenciar otro mecanismo procesal por el cual la entidad accionante pueda ejercer su defensa o impugnar la responsabilidad solidaria ni su cuantificación.
7. A partir de lo anterior, en segundo lugar, la sentencia de mayoría continuó con el análisis de las alegaciones de la demanda, analizó la actuación de la Unidad Judicial tanto frente al recurso de apelación como al recurso de hecho. Así, concluyó que existió una afectación atípica del derecho a la defensa de la entidad accionante porque la Unidad Judicial, al rechazar el recurso de apelación y ampliación por improcedente, no dilucidó si aquello implicaba desconocer la posibilidad del accionante de cuestionar la calificación de responsable solidario.
8. No estoy de acuerdo con la sentencia de mayoría por considerar que el auto impugnado dictado el 5 de mayo de 2017 no es objeto de la acción extraordinaria de protección. En consecuencia, a mi criterio, debía rechazar la acción por ser presentada en contra de una decisión no susceptible de ser impugnada a través de esta garantía. A continuación, expreso las razones de mi voto salvado.

#### **A. Análisis de objeto**

9. Los artículos 94 de la Constitución y 58 de la LOGJCC establecen que la acción extraordinaria de protección tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución.
10. En la sentencia 0037-16-SEP-CC emitida dentro del caso 977-14-EP, la Corte estableció la denominada regla de la preclusión, según la cual, si una demanda de acción extraordinaria de protección ha sido admitida por la Sala de Admisión, el Pleno de la Corte Constitucional debe dictar sentencia sin que pueda volver a analizar el cumplimiento de sus requisitos de admisibilidad.
11. Sin embargo, la Corte Constitucional, en la sentencia 154-12-EP/19, estableció una excepción a la regla referida en el párrafo anterior. Esta excepción permite que la Corte

pueda verificar, incluso al momento de resolución del caso, que las decisiones impugnadas sean objeto de la acción extraordinaria de protección.<sup>3</sup>

12. La Corte Constitucional, a través de su jurisprudencia, ha conceptualizado la forma para identificar un auto definitivo:

[S]i este (1) pone fin al proceso, o si no lo hace, excepcionalmente se lo tratará como tal y procederá la acción, si este (2) causa un gravamen irreparable. A su vez, un auto pone fin a un proceso siempre que se verifique uno de estos dos supuestos: o bien, (1.1) el auto resuelve sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, o bien, (1.2) el auto no resuelve sobre el fondo de las pretensiones, pero impide, tanto la continuación del juicio, como el inicio de uno nuevo ligado a tales pretensiones.<sup>4</sup>

13. En el presente caso, la acción extraordinaria de protección se presentó en contra del auto de 5 de mayo de 2017. Contrario a lo expuesto por el voto de mayoría, encuentro que el auto de 5 de mayo de 2017 (1) no puso fin al proceso. Esto por cuanto (1.1) no se pronunció sobre el fondo de las pretensiones con cosa juzgada material al limitarse a negar un recurso por improcedente. (1.2) Tampoco advierto que impidió la continuación del juicio, toda vez que este terminó con la sentencia de la Unidad Judicial que sí conoció el fondo del caso y declaró la culpabilidad del procesado.
14. Ahora bien, como indiqué anteriormente, un auto que no pone fin al proceso, de forma excepcional, se lo tomará como tal si causa un gravamen irreparable. En relación con este requisito, observo que el auto de 5 de mayo de 2017, al resolver un recurso por improcedente por la capacidad procesal de quien lo interpuso, no tiene la potencialidad de causar un gravamen irreparable.

### **B. Ausencia de un gravamen irreparable**

15. El derecho al debido proceso en la garantía de recurrir no tiene un carácter absoluto, por lo que su ejercicio se sujeta a los límites previstos en la Constitución y en la normativa legal. Este Organismo ha sostenido que estas limitaciones se dan por la naturaleza de los diferentes procesos y del mecanismo de impugnación del que se trate.<sup>5</sup> En este contexto, a la luz de nuestro ordenamiento jurídico, solo quienes son sujetos del proceso penal en virtud del artículo 439 del Código Orgánico Integral Penal<sup>6</sup> pueden interponer recursos.

<sup>3</sup> CCE, sentencia 154-12-EP/19, 20 de agosto de 2019, párr. 52.

<sup>4</sup> CCE, sentencia 154-12-EP/19, 20 de agosto de 2019, párr. 45; sentencia 1534-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 12; sentencia 151-17-EP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 25.

<sup>5</sup> CCE, sentencia 1774-11-EP/20, 15 de enero de 2020, párr. 47.

<sup>6</sup> Código Orgánico Integral Penal, artículo 439: “Son sujetos del proceso penal: 1. La persona procesada 2. La víctima 3. La Fiscalía 4. La Defensa”, sin prever más sujetos procesales”.

16. En esta causa, la entidad accionante fue calificada por la Unidad Judicial en su sentencia como responsable solidaria de la reparación económica a las víctimas. La entidad accionante interpuso un recurso de hecho frente a la negativa del recurso de apelación que también fue negado por improcedente. La negativa de los recursos se basó en que la entidad accionante no es sujeto procesal. Así, a juicio de la autoridad judicial, el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Flavio Alfaro no tenía la calidad de sujeto procesal conforme a la normativa penal, lo que ocasionó que el recurso sea inoficioso.
17. Esta Corte ha establecido que los autos que niegan recursos inoficiosos<sup>7</sup> se limitan a determinar la improcedencia de los mecanismos de impugnación no previstos en el ordenamiento jurídico. Y, por esta misma razón, estas decisiones no son susceptibles de generar un gravamen irreparable. Adicionalmente, cabe indicar que la misma Unidad Judicial estableció en el auto impugnado que se deja a salvo el derecho de la entidad accionante “que le correspondería por la responsabilidad solidaria y civil por cuerda separada”.
18. Por todo lo expuesto, en mi criterio, el auto de 5 de mayo de 2017 no es una decisión susceptible de ser impugnada mediante una acción extraordinaria de protección al no ser un auto definitivo. En consecuencia, discrepo con la sentencia de mayoría y considero que no precedía pronunciarse sobre los cargos de la demanda y correspondía rechazar la acción por improcedente.

Alejandra Cárdenas Reyes  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal, que el voto salvado de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en la sentencia de la causa 1387-17-EP, fue presentado en Secretaría General el 13 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 15:24; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

---

<sup>7</sup> CCE, sentencia 492-14-EP/20, 27 de febrero de 2020.