

Quito, D.M., 15 de agosto de 2025

**CASO 1375-21-EP**

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

**SENTENCIA 1375-21-EP/25**

**Resumen:** La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de 22 de octubre de 2020 emitida por la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y la Familia – 2, Carcelén Industrial, Complejo Judicial “Casa de Justicia” del cantón Quito, provincia de Pichincha. La Corte Constitucional declara la vulneración del derecho a la defensa (art. 76.7 CRE) del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, puesto que la sentencia impugnada determinó una medida de reparación –obligación– en su contra sin ser una parte procesal, sin poder comparecer a la audiencia pública de acción de protección y sin tener la oportunidad de contradecir los reproches por los que se le impuso dicha medida, dejándole en estado de indefensión.

**1. Antecedentes procesales**

1. El 26 de febrero de 2020, Ana Soledad Luna Vidal (“**actora**”) presentó una acción de protección con medidas cautelares en contra de Carmen Piedad Lozano Pazmiño y Darwin Vinicio Proaño Lozano (“**demandados**”).<sup>1</sup>
2. El 4 de marzo de 2020, la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y la Familia – 2, Carcelén Industrial, Complejo Judicial “Casa de Justicia” del cantón Quito, provincia de Pichincha (“**Unidad Judicial**”) suspendió la audiencia pública de acción de protección y dispuso oficiar a la “Administración Zonal Valle de los Chillos del Municipio de Quito” para que remita cierta información.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Proceso 17572-2020-00122. En su demanda arguyó que junto con sus padres adultos mayores y hermana viven en su casa ubicada en la parroquia Alangasí, cantón Quito, hace más de 39 años, cuyo terreno tenía una extensión total de 1056 m<sup>2</sup>. Indicó que dicho inmueble fue fraccionado en dos lotes y que el Municipio de Quito aprobó el levantamiento planimétrico y topográfico de la propiedad, por lo que se estableció los cortes de vía, el cuadro de áreas y el pasaje OE13 como de uso público. Posteriormente, señaló que sus padres vendieron el lote de terreno signado con el número 2 y que la accesibilidad a su vivienda es únicamente por dicho pasaje. En tal sentido, mencionó que los demandados particulares, el 17 de febrero de 2020, iniciaron la construcción de columnas de hormigón y estructura metálica para la instalación de una puerta que impida el acceso a dicho pasaje, puesto que alegan que es de su propiedad. Por tal motivo, alegó la vulneración de derechos constitucionales a una vida digna, a la propiedad, a la libertad de tránsito y a la integridad personal de sus padres. El 28 de febrero de 2020, la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y la Familia – 2 sobre las medidas cautelares señaló que de considerarlo necesario se pronunciará en el día de la audiencia de esta garantía.

<sup>2</sup> La Unidad Judicial solicitó que se remita: “El plano de fraccionamiento aprobado por el Municipio de Quito del lote de terreno de propiedad de los señores Edgar Vinicio Luna Campaña y María Trinidad Vidal Alcívar, así como

3. El 6 de octubre de 2020, Darío Muñoz Muñoz, en calidad de Administrador Zonal del Valle de Los Chillos encargado, remitió la información solicitada.<sup>3</sup>
4. El 22 de octubre de 2020, la Unidad Judicial negó la acción de protección; sin embargo, ordenó que el GAD del DMQ en el plazo de cuatro meses incluya en el orden del día del Concejo Metropolitano, el debate para “el trazado vial y declaratoria de utilidad pública [...] del callejón denominado ‘PASAJE OE13’” y emita la resolución para finiquitar el trámite de la declaratoria de utilidad pública, según corresponda.<sup>4</sup> El 29 de octubre de 2020, la Unidad Judicial mediante oficios 00304-2020-UVCMF2-PR y 00305-2020-UVCMF2-PR puso en conocimiento al Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito la sentencia emitida.<sup>5</sup>
5. El 30 de noviembre de 2020, Teo Balarezo Cueva, Subprocurador del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito (“**entidad accionante**” o “**DMQ**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 22 de octubre de 2020 (“**sentencia impugnada**”).

---

la Ordenanza Metropolitana donde conste el denominado pasaje OE13. 2.- Remita el plano vial y o replanteo vial del sector El Tingo, parroquia Alangasí, Cantón Quito, de la Provincia de Pichincha, Barrio La Paz, Pasaje OE13, y certifique si el denominado pasaje OE13, es público o es privado. 3.- Remita a este despacho el permiso municipal de trabajos varios o permiso para construir una puerta al ingreso del pasaje OE13”.

<sup>3</sup> A fojas 51 al 67 del expediente procesal de primera instancia. En lo principal, la Administración Zonal informó que revisado “el archivo de la Dirección de Gestión del Territorio, no se encontró el expediente correspondiente al informe [...] ni el plano del fraccionamiento aprobado”. Asimismo, indicó que mediante Memorando GADDMQ-AZVCH-DJ-2020-128-M, de 13 de julio de 2020, la Dirección de Asesoría Jurídica mencionó que “no tiene los documentos en que sustentar si este callejón es público o no, considerando que no existe ninguna resolución de aprobación del trazado vial por parte del Concejo Metropolitano de Quito, como tampoco la declaratoria de utilidad pública del mismo”. Finalmente, respecto del permiso municipal de trabajos varios refirió que “en el sistema SLUM, a través del cual se emiten las Licencias Metropolitanas Urbanísticas de Edificación, no existe ningún registro de emisión de licencia de trabajos varios”.

<sup>4</sup> La Unidad Judicial razonó que la actora pretendió que se declare la propiedad del pasaje referido o se convalide una aprobación de servidumbre de paso y uso público, por lo que negó la acción al ser improcedente. No obstante, la Unidad Judicial en la parte resolutoria de la sentencia dispuso que: “[...] al haberse determinado que el Municipio del DMQ, [...] ha omitido [...] solucionar un trámite de exclusivas responsabilidades del GAD, [...] como es el trazado vial, la declaratoria de utilidad pública del pasaje en litigio, si así fuere, custodiar la documentación requerida [...], lo cual no se ha realizado hasta la presente fecha, exhorto al señor Alcalde [...], que en la plazo de cuatro (4) meses, bajo prevenciones legales por incumplimiento de sentencia constitucional, procedan a considerar e incluir en el orden del día del Consejo [sic] Metropolitano, el debate para el trazado vial y declaratoria de utilidad pública del sector El Tingo, del callejón denominado “PASAJE OE13”, parroquia Alangasí, cantón Quito, provincia Pichincha, Barrio La Paz, [...], es decir, que procedan a emitir la resolución para finiquitar el trámite para de [sic] declaratoria de utilidad pública o negar el mismo; [...]”.

<sup>5</sup> Mediante dichos oficios se notificó la sentencia al alcalde y procurador síndico del GAD del Distrito Metropolitano de Quito. A fojas 121 y 122 del expediente procesal de primera instancia.

6. El 10 de junio de 2021, el ex juez constitucional Hernán Salgado Pesantes solicitó a la entidad accionante que complete su demanda.<sup>6</sup>
7. El 17 de junio de 2021, la entidad accionante ingresó el escrito de compleción de su demanda.
8. El 29 de junio de 2021, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección<sup>7</sup> y solicitó a la Unidad Judicial que presente su informe de descargo.
9. El 17 de febrero de 2022, se realizó el resorteo de la causa. La sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 17 de enero de 2025, y solicitó nuevamente un informe de descargo a la Unidad Judicial. La Unidad Judicial no remitió su informe de descargo.<sup>8</sup>

## **2. Competencia**

10. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección, de conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”) y 191, número 2 letra d, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

## **3. Argumentos de los sujetos procesales**

### **3.1. Argumentos de la entidad accionante**

11. La entidad accionante alega que la sentencia impugnada vulneró sus derechos constitucionales a la defensa en las garantías a no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento (art. 76.7.a CRE), a contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de la defensa (art. 76.7.b CRE), a ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones (art. 76.7.c CRE), a presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida (art. 76.7.h CRE), a la motivación (art. 76.7.i CRE), y a la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE). Para sustentar sus pretensiones en contra de la Unidad Judicial, la entidad accionante formula los siguientes cargos:

---

<sup>6</sup> En específico solicitó que identifique “la calidad en la que comparece y si fue parte del proceso de origen o a su vez, si debió serlo”.

<sup>7</sup> La Sala de Admisión de la Corte Constitucional estuvo integrada por la ex jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, la ex jueza constitucional Carmen Corral Ponce y el ex juez constitucional Hernán Salgado Pesantes.

<sup>8</sup> El 14 de febrero de 2025, la Procuraduría General del Estado señaló casillero y correo para futuras notificaciones.

- 11.1.** Sobre el derecho a la **defensa** en las garantías a no ser privado del derecho a la defensa, contar con el tiempo y con los medios adecuados, ser escuchado en el momento oportuno y a presentar de forma verbal o escrita las razones (art. 76.7.a, b, c y h CRE), la entidad accionante menciona que se le “impuso [...] la adopción de una medida resarcitoria, sin que, (i) [...] haya tenido la oportunidad de defenderse y (ii) se haya establecido la vulneración de un derecho [...] por parte de la Municipalidad”. Es decir, indica que la Unidad Judicial le impuso una medida de reparación –obligación– sin que de forma previa tenga “(i) la oportunidad de defenderse, (ii) el tiempo y el conocimiento del cargo que se le imputa, (iii) la oportunidad de ser escuchada dentro del proceso y previo a la emisión de la [s]entencia y, (iv) la posibilidad de presentar sus argumentos y pruebas y contradecir los ajenos”.<sup>9</sup> En tal sentido, arguye que este hecho configura la vulneración flagrante de las garantías establecidas en el artículo 76 número 7 letras a, b, c y h.<sup>10</sup>
- 11.2.** En cuanto al derecho a la **tutela judicial efectiva** (art. 75 CRE), la entidad accionante refiere que este derecho “veda la posibilidad de que las personas queden en indefensión”.<sup>11</sup> Así, menciona que al haberse anulado de forma ilegítima e inconstitucional las garantías del derecho a la defensa, se vulneró “a la vez el derecho a la tutela judicial efectiva”.<sup>12</sup>
- 11.3.** Respecto al derecho al debido proceso en la **garantía de la motivación** (art. 76.7.1 CRE), la entidad accionante señala que la sentencia impugnada no cumple con los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad. Así, refiere que la sentencia impugnada:
- 11.3.1.** No es razonable, ya que le impuso un gravamen sin que “haya contado con la oportunidad de defenderse, argumentar y contradecir, por no ser parte procesal”.<sup>13</sup> Menciona que no existe fundamento legal o constitucional que sostenga la imposición de dicho gravamen.
- 11.3.2.** No existe coherencia entre las premisas de la resolución y las conclusiones jurídicas, puesto que, (i) no fue “parte procesal por lo que no [pudo] defenderse”, (ii) solo cuando “se declara la violación de un derecho constitucional es posible disponer medidas de reparación”, (iii) “la sentencia

<sup>9</sup> A foja 124 y vuelta del expediente procesal, demanda de acción extraordinaria de protección.

<sup>10</sup> A foja 125 del expediente procesal, demanda de acción extraordinaria de protección.

<sup>11</sup> A foja 124 y vuelta del expediente procesal, demanda de acción extraordinaria de protección.

<sup>12</sup> A foja 125 del expediente procesal, demanda de acción extraordinaria de protección.

<sup>13</sup> A foja 125 y vuelta del expediente procesal, demanda de acción extraordinaria de protección.

al tener efecto *inter partes* no puede alcanzar a terceros”; y, (iv) se “condenó a un tercero ajeno al proceso, con fundamento en disposiciones legales que buscan garantizar la optimización de los principios constitucionales [...] y la motivación [...]”.<sup>14</sup>

**11.3.3.** La sentencia impugnada es confusa y contradictoria, porque se “exhortó” a implementar una medida de reparación y se advirtió que por el incumplimiento se adoptará los medios coercitivos determinados en la ley.<sup>15</sup>

**12.** Finalmente, la entidad accionante solicita que se acepte la demanda y se declare la vulneración de derechos. En consecuencia, exige como medida de reparación que se disponga la “nulidad de la sentencia” respecto a la medida impuesta en su contra y llamar la atención a la jueza de la Unidad Judicial.<sup>16</sup>

#### **4. Cuestión previa**

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

**13.** La legitimación activa de quien propone una acción extraordinaria de protección constituye un presupuesto fundamental a fin de que este Organismo pueda conocer las alegaciones vertidas en la demanda. En tal sentido, esta Magistratura ha determinado que “la legitimación en la causa, como regla general, es una condición necesaria para emitir una sentencia que se pronuncie sobre el fondo de las pretensiones”.<sup>17</sup>

**14.** El artículo 59 de la LOGJCC establece que la acción extraordinaria “puede ser interpuesta por cualquier persona o grupo de personas que han o hayan debido ser parte de un proceso por sí mismas o por medio de un procurador judicial”.<sup>18</sup> Al respecto, esta Corte debe dilucidar las dudas sobre la legitimación activa cuando:

(i) por un lado, los argumentos del accionante se refieren a que sus derechos fueron vulnerados porque no se le permitió ser parte del proceso de origen, ya que, de lo contrario, se impediría que sus alegaciones sobre la vulneración de sus derechos fundamentales originada en el juicio previo puedan ser conocidas por la Corte. [...]; (ii) por otro lado, si es que alguna decisión adoptada en el proceso de origen afectó un derecho del accionante a pesar de que era ajeno a la

<sup>14</sup> A foja 126 del expediente constitucional, demanda de acción extraordinaria de protección.

<sup>15</sup> A foja 126 del expediente constitucional, demanda de acción extraordinaria de protección.

<sup>16</sup> La entidad accionante en el escrito de compleción a su demanda señaló que “al ser condenado en sentencia sin ser parte procesal, ni haber sido notificado dentro del proceso, ha sido objeto de una violación de derechos”. De tal manera, mencionó que tiene la calidad de legitimado activo en concordancia al artículo 59 de la LOGJCC.

<sup>17</sup> CCE, sentencias 3146-22-EP/25, 30 de enero de 2025, párr. 24 y 838-16-EP/21, 9 de junio de 2021, párr. 20.

<sup>18</sup> LOGJCC, artículo 59.- Legitimación activa.

relación jurídico-procesal, dicho accionante está legitimado para presentar una acción extraordinaria de protección ya que, de lo contrario, se consolidaría un estado de indefensión.<sup>19</sup>

15. Asimismo, esta Magistratura ha determinado que las entidades públicas pueden gozar de legitimación activa en las acciones extraordinarias de protección cuando se invoquen derechos de contenido procesal o se trate de su actividad definitiva. De lo expuesto, le corresponde a este Organismo analizar si la entidad accionante se encuentra legitimada para presentar esta acción. Para tal efecto, se verificará, por un lado: **(i)** si sus argumentos se refieren a que sus derechos fundamentales fueron vulnerados porque no se le permitió ser parte del proceso de origen; y, por otro lado **(ii)** si alguna decisión adoptada en el proceso de origen pudo generar una afectación de uno de sus derechos, a pesar de que era ajena a la relación jurídico-procesal.
16. Respecto a **(i)**, la entidad accionante (DMQ) alega que la Unidad Judicial le habría vulnerado sus derechos constitucionales por no haberle citado y notificado dentro del proceso, no se habría podido defender y se le habría impuesto una obligación sin ser parte procesal. Al respecto, se verifica el cumplimiento del elemento **(i)**, puesto que los cargos de la entidad accionante se centran en la vulneración de sus derechos constitucionales por la falta de comparecencia en la causa de origen.
17. En cuanto a **(ii)**, se verifica que el proceso de origen versa sobre una acción de protección con medida cautelar presentada por Ana Soledad Luna Vidal en contra de Carmen Piedad Lozano Pazmiño y Darwin Proaño Lozano. La entidad accionante alega que la sentencia dictada por la Unidad Judicial genera efectos directos a sus derechos, por cuanto se le dispuso cumplir una medida de reparación sin ser parte procesal y sin que se haya determinado la vulneración de derechos por su parte. De tal manera, se observa que se cumple con el elemento **(ii)**.
18. Por lo expuesto, se verifica *prima facie* que la sentencia impugnada pudo generar una afectación en el ejercicio de los derechos de contenido procesal de la entidad accionante. Por tal motivo, se considera que cuenta con la legitimación activa para presentar esta acción extraordinaria de protección y corresponde analizar el fondo.

#### **4.2. Agotamiento de recursos**

19. El artículo 94 de la Constitución prevé que la acción extraordinaria de protección “procederá cuando se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia

---

<sup>19</sup> CCE, sentencia 2964-17-EP/23, 11 de enero de 2023, párr. 37.

de la persona titular del derecho constitucional vulnerado”. En tal sentido, uno de los requisitos constitucionales de esta acción es el agotamiento de los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal respectivo.

20. Ahora bien, dentro del proceso de origen cabía presentar el recurso de apelación, sin embargo, la entidad accionante alega que no fue parte del proceso de la acción de protección. De allí que, este Organismo considera que la falta de interposición de dicho recurso no se debe a la negligencia de la entidad accionante, pues no tenía legitimación para interponerlo conforme al artículo 24 de la LOGJCC. Por lo que, no es posible exigir a la entidad accionante el agotamiento de dicho recurso.<sup>20</sup> En consecuencia, esta Corte procederá a realizar el análisis de los cargos planteados en la demanda.

### 5. Planteamiento de los problemas jurídicos

21. Esta Corte ha establecido que los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que se dirigen contra el acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.<sup>21</sup> Además, la Corte ha señalado que un argumento mínimamente completo, al menos, debe reunir tres elementos: tesis, base fáctica y justificación jurídica.<sup>22</sup>
22. De la revisión de los cargos contenidos en los párrafos 11.1, 11.3.1, 11.3.2 y 11.3.3 *supra*, este Organismo observa que, fundamentalmente, la entidad accionante arguye una presunta vulneración del **derecho a la defensa** (art. 76.7 CRE) y al debido proceso en la **garantía de la motivación** (art. 76.7.1 CRE). Los argumentos medulares residen en que la Unidad Judicial, a pesar de haber negado la acción de protección, le habría impuesto una medida de reparación –obligación– sin ser parte procesal y sin que de forma previa tenga la oportunidad de defenderse, conocer el cargo que se le imputa, ser escuchada, presentar los argumentos y contradecir las pruebas dentro del proceso. De lo expuesto, este Organismo verifica que los cargos se centran en una presunta afectación al derecho a la defensa (art. 76.7 CRE) al no ser parte procesal y no tener la oportunidad de comparecer al proceso. Por lo que, esta Corte considera adecuado, para evitar una reiteración argumentativa, tratar estos cargos a través del derecho a la defensa. En consecuencia, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿La Unidad Judicial vulneró el derecho a la defensa (art. 76.7 CRE) de la entidad**

<sup>20</sup> En similar sentido, la Corte analizó en la sentencia 2648-18-EP/23, 19 de julio de 2023, párr. 14.

<sup>21</sup> CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

<sup>22</sup> CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18. La Corte estableció que: la tesis es la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró; la base fáctica es el señalamiento de la acción u omisión de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración; y, la justificación jurídica es una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata.

**accionante por supuestamente imponerle una medida de reparación –obligación– pese a que no habría sido parte procesal en la acción de protección?**

23. Sobre el cargo contenido en el párrafo 11.2 *supra*, esta Corte verifica que la entidad accionante alega una presunta vulneración del derecho a la **tutela judicial efectiva** (art. 75 CRE), porque considera que la Unidad Judicial al anularle de forma ilegítima e inconstitucional las garantías del derecho a la defensa, conllevó a que se afectó la tutela judicial efectiva. De lo expuesto, se observa que el cargo también se circunscribe a la consecuencia de la presunta vulneración del derecho a la defensa; por lo que, para evitar una argumentación reiterativa, esta Magistratura considera suficiente atender el problema jurídico planteado en el párrafo 22 *supra*.

## 6. Resolución del problema jurídico

**6.1. ¿La Unidad Judicial vulneró el derecho a la defensa (art. 76.7 CRE) de la entidad accionante por supuestamente imponerle una medida de reparación –obligación– pese a que no habría sido parte procesal en la acción de protección?**

24. El artículo 76 de la Constitución establece el derecho al debido proceso. En este mismo artículo, en el número 7, se incluye como una de sus garantías el derecho a la defensa que, a su vez, tiene una serie de garantías adicionales. Esto se debe a que el derecho al debido proceso tiene una estrecha relación con el derecho a la defensa, ya que de este derecho depende en última instancia el respeto del debido proceso.<sup>23</sup>
25. La Constitución en su artículo 76 número 7 literales a, b, c y h establece que el derecho a la defensa incluirá las siguientes garantías: “[n]adie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento”; se debe “[c]ontar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa”; a [s]er escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones”; y, de “[p]resentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra”. Por lo que, se vulneraría el derecho a la defensa cuando se infrinjan algunas de las garantías referidas previamente (art. 76.7. a, b, c y h).
26. No obstante de aquello, en razón de que el derecho a la defensa también es un principio constitucional, podría ser vulnerado incluso sin que se transgreda en particular alguna de sus

<sup>23</sup> CCE, sentencia 652-20-EP/24, 28 de noviembre de 2024, párr. 28.

reglas constitucionales de garantía.<sup>24</sup> Estas reglas no son taxativas, toda vez que es posible que una persona se encuentre en un estado de indefensión sin que necesariamente se haya vulnerado alguna de ellas en particular.<sup>25</sup>

27. La Corte Constitucional ha determinado que tampoco es imprescindible que se vulnere una regla legal de trámite para que exista una vulneración del derecho constitucional a la defensa, toda vez que pueden existir casos atípicos de indefensión.<sup>26</sup> En resumen, este Organismo ha señalado que este derecho comporta también un principio transversal del debido proceso, y que es perfectamente posible que su vulneración no tenga como origen la transgresión de alguna de las garantías del artículo 76 número 7 de la Constitución, ni tampoco la infracción de alguna ley procesal.<sup>27</sup>
28. Ahora bien, en el caso *in examine*, el problema jurídico a resolver guarda relación con una posible vulneración del derecho a la defensa (art. 76.7 CRE). La entidad accionante alega que la Unidad Judicial, a pesar de haber negado la acción de protección, le impuso una medida de reparación –obligación– sin haber sido parte procesal, sin tener la oportunidad de defenderse de los cargos por los que se le imputaron, sin ser escuchada, y sin poder presentar los argumentos y contradecir las pruebas dentro del proceso de acción de protección. Al respecto, esta Corte analizará si efectivamente la Unidad Judicial le generó un estado de indefensión a la entidad accionante. Para ello, esta Corte identificará: **(i)** qué es lo que la Unidad Judicial le reprochó a la entidad accionante para imponerle una medida de reparación que implica una obligación, y **(ii)** si la entidad accionante tuvo la oportunidad de defenderse de aquello, caso contrario, se vulneraría su derecho a la defensa.
29. Respecto a **(i)**, en el considerando séptimo –análisis jurídico– de la sentencia impugnada, la Corte verifica que la Unidad Judicial consideró la documentación solicitada a la entidad accionante mediante oficio de 00094-2020-UVCMF2-GT de 04 de marzo de 2020.<sup>28</sup> Posteriormente, la Unidad Judicial determinó que no existe la vulneración de derechos por los demandados (Carmen Piedad Lozano Pazmiño y Darwin Vinicio Proaño Lozano), porque “la construcción fue suspendida” y “el pasaje está abierto”. Además, mencionó que

<sup>24</sup> CCE, sentencias 1568-13-EP/20, 06 de febrero de 2020, párrs. 17.1 y 17.2; y, 652-20-EP/24, 28 de noviembre de 2024, párr. 30.

<sup>25</sup> CCE, sentencias 1568-13-EP/20, 06 de febrero de 2020, párrs. 17.1 y 17.2 y 652-20-EP/24, 28 de noviembre de 2024, párr. 30.

<sup>26</sup> *Ibid*, párr. 17.5.

<sup>27</sup> CCE, sentencia 652-20-EP/24, 28 de noviembre de 2024, párr. 33.

<sup>28</sup> La información solicitada por la Unidad Judicial consistió en que la entidad accionante “certifique sobre el Pasaje Oe13, [...] la documentación del trazado o replanteo vial del sector, [...] el fraccionamiento de los predios y [...] si el callejón, denominado Pasaje Oe13, es público o privado”. Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y la Familia – 2, Carcelén Industrial, Complejo Judicial “Casa de Justicia” del cantón Quito, provincia de Pichincha, sentencia 22 de octubre de 2020, foja 116 y vuelta. La entidad accionante señaló que no tienen los documentos para sustentar lo requerido por la autoridad judicial.

la pretensión versó en que se “declare la propiedad del callejón o pasaje”, lo cual es improcedente mediante la garantía de acción de protección. Por lo dicho, negó la acción de protección.

30. A pesar de haber negado la acción de protección, la Unidad Judicial señaló que le llama la atención “la omisión de respuesta oportuna” por la entidad accionante, por “retardar la entrega de la documentación” y por responder que “NO TIENEN INFORMACIÓN”.<sup>29</sup> Asimismo, consideró que el Municipio del DMQ “ha omitido por largo tiempo el solucionar un trámite de exclusivas responsabilidades del GAD, al cual están facultados por el COOTAD, como es el trazado vial, la declaratoria de utilidad pública del pasaje en litigio”. Bajo estas consideraciones, la Unidad Judicial procedió a establecer una medida de reparación –obligación– contra la entidad accionante. La medida de reparación ordenada señaló lo siguiente:

[...] exhorto al señor Alcalde Metropolitano, Dr. Jorge Yunda Machado, como titular del Concejo Metropolitano así como al Dr. Dunker Morales, en su calidad de Procurador Síndico del GAD del DMQ, que en la plazo de cuatro (4) meses, **bajo prevenciones legales por incumplimiento** de sentencia constitucional, procedan a considerar e incluir en el orden del día del Consejo [sic] Metropolitano, el debate para el trazado vial y declaratoria de utilidad pública del sector El Tingo, del callejón denominado “PASAJE OE13”, parroquia Alangasí, cantón Quito, provincia Pichincha, Barrio La Paz, en el caso de así corresponder las atribuciones municipales, es decir, que procedan a **emitir la resolución** para finiquitar el trámite para de declaratoria de utilidad pública o negar el mismo; [...] [énfasis añadido].

31. Con base en lo expuesto, tanto por no entregar la información como por retrasar la resolución de la declaratoria de utilidad pública, la Unidad Judicial obligó al DMQ que en el plazo de cuatro meses proceda a incluir en el orden del día del Concejo Metropolitano el debate para el trazado vial y declaratoria de utilidad pública. Así como, emitir la resolución para terminar con el trámite de la declaratoria de utilidad pública o negarle según corresponda. En consecuencia, la Unidad Judicial estableció una obligación al DMQ bajo prevenciones legales, por lo que este Organismo verifica el supuesto (i) referido en el párrafo 28 *supra*.
32. Sobre (ii), esta Magistratura observa que la acción de protección fue presentada por Ana Soledad Luna Vidal en contra de Carmen Piedad Lozano y Darwin Proaño Lozano. En su demanda, alegó la presunta vulneración de sus derechos por la construcción de una puerta de acceso al “pasaje público” por los demandados, el cual impedía el acceso a su propiedad. Explicó que, el pasaje OE13 era público conforme consta en las escrituras públicas y por

---

<sup>29</sup> Dicha información fue remitida por Dario Muñoz Muñoz, en calidad de Administrador Zonal Valle de los Chillos (E). Esta administración es una entidad desconcentrada que forma parte del GAD del DMQ. Por tal motivo, la presente acción extraordinaria de protección fue presentada por el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito.

más de 39 años han utilizado para acceder a su propiedad. Por tal motivo, la pretensión de la actora consistió en la suspensión definitiva de la construcción de dicha puerta con el fin de proteger sus derechos y el de sus padres. Conforme se puede verificar, los cargos de la demanda de acción de protección se encontraban únicamente dirigidos contra los demandados.<sup>30</sup>

33. Además, la Corte constata que ni los argumentos ni las pretensiones de la demanda de acción de protección se dirigen implícitamente contra la entidad accionante. Pese a aquello, la Unidad Judicial para “mejor resolver” solicitó únicamente a la entidad accionante que remita información respecto a: (i) el plano de fraccionamiento aprobado por el Municipio, la Ordenanza Metropolitana en el que conste el pasaje OE13; (ii) el plano vial del sector y se certifique si dicho pasaje es público o privado; y, (iii) el permiso municipal para la construcción de la puerta de ingreso a dicho pasaje.
34. De allí que, se verifica que la Unidad Judicial no catalogó o calificó al DMQ como parte demandada ni como tercero con interés, de conformidad con el artículo 12 de la LOGJCC. Incluso, la Unidad Judicial no le convocó a la reinstalación de la audiencia pública efectuada el 16 de octubre de 2020, a fin de que pueda refutar algún argumento en su contra, contradecir las pruebas y fundamentar la documentación remitida el 6 de octubre de 2020 (párr. 3 *supra*). Por lo expuesto, para esta Corte es notorio que la entidad accionante no fue parte procesal, no pudo defenderse de las razones por las que la Unidad Judicial se fundamentó para imponerle una obligación que debe ser cumplida bajo prevenciones legales, y tampoco pudo impugnarla, en caso de que lo hubiere considerado oportuno.
35. De tal manera, el DMQ al no haber sido parte procesal ni haber ejercido su derecho a la defensa, la Unidad Judicial estaba impedida de hacerle algún reproche y establecerle obligaciones dirigidas a incluir en el orden del día del Concejo Metropolitano la resolución de asuntos de su competencia. De hecho, se verifica que el DMQ no fue notificado con la sentencia impugnada, por lo que no tuvo la oportunidad para impugnar dicho reproche y obligación. Al contrario, la autoridad judicial a fin de garantizar el cumplimiento de la

---

<sup>30</sup> De la revisión de la sentencia impugnada, consta que la abogada de la accionante señaló que la acción de protección fue presentada en contra los demandados por la construcción de la puerta de acceso. Así, de forma expresa arguyó que “hemos decidido presentar esta acción porque tenemos una propiedad cerca de 40 años, está propiedad ha tenido un callejón de uso público, [...] y obviamente eso ha significado que mi frente de ingreso a la vivienda sea a través del pasaje empedrado, que consten [sic] en las escrituras en varias ocasiones por trámites diversos como son, el medidor del agua, de luz, hemos visto como referencia que el pasaje es público y así consta en mi escritura, [...], hace unas dos semanas los señores [demandados] que son mis vecinos han decidido iniciar la construcción de una puerta que si se llegará a construir, esta puerta significaría que nosotros tendríamos que volar para ingresar a nuestra casa [...] y [...] han hecho referencia que solo de ellos es el pasaje que no podemos usar el pasaje que hemos usado por más de 40 años, [...]. Con los accionados somos vecinos aproximadamente unos 20 años, [...] ellos empezaron la construcción de estos dos postes, [...] y [...] cuando le preguntamos a don Darwin comentó que la propiedad era privada y que ellos iban a cerrar, esa es la razón que nos dieron”.

medida ordenada en la sentencia, le puso en conocimiento mediante oficio 00304-2020-UVCMF2-PR de 29 de octubre de 2020 (párr. 4 *supra*).

36. En consecuencia, se determina que la entidad accionante no tuvo la oportunidad de comparecer al proceso y defenderse del reproche de la Unidad Judicial que le atribuyó para imponerle una obligación mediante una medida de reparación. Por lo que, se verifica el supuesto (ii) referido en el párrafo 28 *supra*.
37. Por todo lo expuesto, esta Corte determina que se configuró la vulneración atípica del derecho a la defensa (art. 76.7 CRE) como principio constitucional.<sup>31</sup>

### **7. Reparación integral**

38. De conformidad con el artículo 18 de la LOGJCC, al haberse declarado la vulneración de derechos, debe ordenarse la reparación integral del daño causado. La Corte Constitucional ha determinado que la reparación integral es un derecho constitucional y un principio que complementa y perfecciona el ejercicio de los derechos y requiere, siempre que sea posible, el restablecimiento a la situación anterior a la vulneración de derechos.<sup>32</sup>
39. En esta ocasión, esta Corte estima que correspondería dejar sin efecto la sentencia emitida el 22 de octubre de 2020 por la Unidad Judicial y disponer el reenvió para que un nuevo juez de la Unidad Judicial emita una nueva sentencia. Sin embargo, esta Magistratura considera que disponer el reenvió no surtiría un efecto útil, puesto que la entidad accionante no fue parte procesal dentro de la acción de protección. En consecuencia, este Organismo considera oportuno dejar sin efecto únicamente la obligación que se impuso bajo prevenciones de incumplimiento al Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito.

### **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 **1375-21-EP**.

<sup>31</sup> En similar sentido, la CCE concluyó en la sentencia 652-20-EP/24, 28 de noviembre de 2024, párr. 46.

<sup>32</sup> CCE, sentencia 1290-18-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 147; sentencia 410-22-EP/23, 01 de febrero de 2023, párr. 37 y sentencia 180-22-EP/24, 18 de abril de 2024, párr. 81.

2. **Declarar** la vulneración del derecho a la defensa del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito por la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y la Familia – 2, Carcelén Industrial, Complejo Judicial “Casa de Justicia” del cantón Quito, provincia de Pichincha mediante la sentencia de 22 de octubre de 2020.
3. **Dejar sin efecto** la sentencia emitida el 22 de octubre de 2020 por la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y la Familia – 2, Carcelén Industrial, Complejo Judicial “Casa de Justicia” del cantón Quito, únicamente en lo atinente a la obligación que se impuso bajo prevenciones de incumplimiento al Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito.
4. Notifíquese y cúmplase.

Jhoel Escudero Soliz  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de viernes 15 de agosto de 2025.- Lo certifico.

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