

Quito, D.M., 21 de diciembre de 2021

**CASO No. 515-20-JP**

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

**SENTENCIA**

**Revisión de garantías (JP)**

**El derecho a la vivienda adecuada y digna en el contexto de desastres naturales**

**Tema:** La Corte Constitucional analiza el caso de una acción de protección formulada como consecuencia del terremoto ocurrido el 16 de abril de 2016 en contra del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda por la vulneración del derecho a la vivienda digna y adecuada. El proyecto desarrolla la relación directa entre terremotos, grupos de atención prioritaria y derecho a la vivienda adecuada y digna. La Corte recuerda que la administración pública debe cumplir, con especial énfasis para situaciones *post* desastres naturales, los principios constitucionales de eficacia, eficiencia y calidad. Finalmente, se declara la acción de protección a favor de aquellos accionantes que no pudieron completar su registro en el sistema informático desarrollado por dicha entidad (SIIDUVII), así como de aquellos que contando en dicho sistema con un registro validado, no han accedido a ningún beneficio habitacional.

**I. Trámite ante la Corte Constitucional**

1. El 20 de febrero del 2020, mediante oficio No. 0083-2020-UJCSM, la jueza (E) de la Unidad Judicial Civil del cantón Sucre (Bahía de Caráquez), provincia de Manabí, Diana Cristina Bernal Alvarado, remitió a la Corte Constitucional la **sentencia de acción de protección** dictada dentro de la causa No. 13336-2019-00259, conforme a lo previsto en el artículo 86 (5) de la Constitución.
2. El 07 de agosto de 2020, la Sala de Selección, conformada por las juezas constitucionales Teresa Nuques Martínez, Karla Andrade Quevedo y el juez constitucional Ramiro Ávila Santamaría, en virtud del sorteo realizado el 09 de junio de 2020 por el Pleno de la Corte Constitucional, avocó conocimiento de la causa No. **515-20-JP** y resolvió, mediante auto, su **selección** para el desarrollo de jurisprudencia vinculante<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> En dicha decisión, la Sala señaló que el objeto de dicho caso es grave "... en tanto tiene relación con derechos de niños, niñas y adolescentes, personas adultas mayores o que tienen alguna discapacidad, quienes forman parte de grupos de atención prioritaria de acuerdo con el artículo 35 de la Constitución

3. De conformidad con el sorteo realizado en sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional el 09 de septiembre de 2020, correspondió la preparación del proyecto de sentencia de revisión al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez. La Secretaría General de la Corte Constitucional remitió la causa No. **515-20-JP** al despacho constitucional. El referido juez constitucional avocó conocimiento de la misma el 16 de marzo del 2021.
4. A través de la referida providencia, el juez sustanciador convocó a una **audiencia pública** a realizarse el **jueves 01 de abril del 2021**, a las **09h30**. La referida diligencia se llevó a cabo en el día y hora señalados, contando con la presencia de los abogados Rubén Darío Pavón Pérez y Sergio Luis Gutiérrez Gorozabel, servidores y delegados de la Delegación Provincial de Manabí de la Defensoría del Pueblo, como **legitimados activos** y representantes de las personas afectadas en la acción de protección de origen, esto es la señora Rosa Aidé Bailón Lucas y otros. También comparecieron como personas afectadas Ana Rosario Panchana, Víctor Olmedo Morales Benavides e Ismenia Alejandra Espinoza Zambrano. Como **entidad legitimada pasiva**, compareció el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, representado por las abogadas Jhanelorie Salomé Vásquez Alarcón y Valeria Cristina Villamarín Ramírez<sup>2</sup>.
5. Comparecieron además los jueces que dictaron la sentencia de segunda instancia en la causa seleccionada, Franklin Roldán Pinargote, Gina Mora Dávalos y María Paola Miranda Durán, integrantes de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Manabí. Así también compareció la Procuraduría General del Estado a través de la abogada Zynthia Zambrano Pico. Finalmente, como **amicus curiae** comparecieron el ingeniero Daniel Arteaga Galarza, representante del Colectivo Ecuador con Gestión de Riesgos y el abogado Hugo Washington Cahueñas Muñoz, profesor del Colegio de Jurisprudencia de la Universidad San Francisco de Quito.
6. El 31 de agosto del 2021, la Sala de Revisión conformada por los jueces constitucionales Agustín Grijalva Jiménez y la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, aprobó el proyecto de sentencia de revisión presentado por el juez ponente. El

---

*de la República. Adicionalmente, este mismo artículo señala que las personas víctimas de desastres naturales o antropogénicos tienen derecho a la misma atención prioritaria, tal como sucede en la presente causa al tratarse de víctimas del terremoto ocurrido el 16 de abril del 2016". Además, en los párrafos 10 y 11 del auto referido, la Sala señaló: "10.- El caso 515-20-JP presenta novedad ya que la Corte Constitucional podría pronunciarse sobre las obligaciones estatales relacionadas con los derechos de las personas que han sido víctimas de desastres naturales, sobre lo cual no existe un precedente jurisprudencial. 11.- Esto a su vez tiene relación con la relevancia o trascendencia nacional del asunto, pues el terremoto fue un evento natural que impactó negativamente el goce de derechos de un importante número de personas, por lo que la selección del caso permitiría a la Corte Constitucional fijar los parámetros para la actuación estatal y su política pública relacionada con las obligaciones del derecho a la vivienda adecuada, hábitat seguro y otros derechos conexos".*

<sup>2</sup> El registro de la audiencia telemática realizada el día 01 de abril del 2021 puede ser ubicado en el enlace: <https://www.youtube.com/watch?v=JxbFtmoHmr4>.

juez constitucional Enrique Herrería Bonnet votó en contra de la ponencia. Por lo tanto, se remitió el proyecto de sentencia de revisión al Pleno del Organismo.

## II. Competencia

7. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 436 (6) de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 2 (3) y 25 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), el Pleno de la Corte Constitucional es competente para expedir sentencias que constituyen jurisprudencia vinculante, con efectos generales, en todos los procesos constitucionales que llegan a su conocimiento a través del proceso de selección.

## III. Hechos del caso

### 3.1 El terremoto del 16 de abril del 2016<sup>3</sup> y la gestión del Comité Comunitario “Con Esperanzas COCOECASU”, del cantón Sucre, provincia de Manabí.

---

<sup>3</sup> El terremoto de Manabí fue uno de los desastres naturales más graves que ha tenido Ecuador en las últimas décadas. Muchas personas murieron y otras sufrieron pérdidas humanas y materiales. Hay muchas personas, fuera de los accionantes en esta causa de revisión, quienes compartieron sus vivencias de aquel día. La Corte Constitucional ha visto necesario no dejar pasar la posibilidad de dar voz a algunas de estas personas, cuyas vivencias son de libre acceso público a través de internet. Aquí se transcriben varios testimonios: **(1) a) señora Gina Briones de Díaz:** “Comenzó el movimiento pensando que era un solamente un movimiento leve, pero justo en ese lugar donde llaman la zona cero, fue terrible, yo lo comparo como cuando uno mete algo a la licuadora y comienza todo, no nos dio tiempo a movernos porque a mi esposo le faltaba un miembro, su piernita”; **b) señor Freddy Loor:** “Se vino el edificio abajo totalmente en segundos, eso no hubo tiempo ni para nosotros salir, nada, lo que hicimos fue en ese momento recibir lo que venía desde arriba. (...). Yo permanecí aproximadamente 45 horas dentro de ese bunker de concreto, en esos tiempos pues yo, tuve que beber de mi propia orina porque igual estaba deshidratándome demasiado, hacía mucho calor, había demasiado humo de escombros”; **c) señor Pablo Córdova:** “Y sentí como era un juego mecánico, algo, me levantaba del piso, en un momento determinado pues yo perdí el conocimiento nunca me desprendí de donde estaba, pero perdí el conocimiento, parece que la losa de encima me rozó”; **d) señor Norma Martínez:** “Eso seguía temblando y temblando pero yo gritaba durísimo y yo decía, señor, señor calma tu furia, yo pedía perdón por todo; **e) señor Katty Rezabala Suárez:** “Comenzaron los gritos, los llantos, el desespero, que por favor ayudarán, que los sacáramos, incluso decían entre todos que alzáramos la loza pero era imposible eso, era demasiado peso”. **f) señor Máximo Hidalgo:** “Se arrodilló ante mí y me dice, papá, se cayó nuestro hotel, nos quedamos en la calle”. **g) señor Mariano Zambrano, prefecto de Manabí en 2016:** “Nos quedamos sin luz, nos quedamos sin servicio telefónico, entonces la primera hora fue muy, pero muy tensa, hasta que bueno empezamos a conocer lo sucedido, empezar a ir a ver qué podíamos hacer y empezamos las coordinaciones con todas las autoridades a todo nivel. (...) Lo más triste fue ver una ciudad caída, edificios en el suelo pero mucho más dolor causó saber que había que habían muchísimos muertos y que había mucha gente con vida adentro de estos edificios y que nosotros teníamos que luchar por sacarlos”; **h) señor Gonzalo Cedeño:** “Económicamente quedé devastado, pero eso se recupera, las vidas humanas no se van a volver a recuperar. Es muy complicado pero a la vez hay que encerrarse en el trabajo, meterle duro para olvidarse un poco”. Obtenidos desde el enlace: [https://www.youtube.com/watch?v=Fhp74Vp\\_Mdk](https://www.youtube.com/watch?v=Fhp74Vp_Mdk). **(2) Testimonio del señor Jaime Macías:** “Tan duro para mí, sacarle a mi mamá debajo de los escombros, con los huesos, los pies quebrados, sus manos; quedaron nueve atrapados en mi casa, a mi mami la saqué en número ocho, que no quería morirse, mijo, ayúdeme”. Enlace disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=PsiJWF8IFWQ>

8. Es de conocimiento público que el 16 de abril del 2016 se produjo un terremoto de magnitud 7.8 en la escala de Richter que afectó al territorio nacional, principalmente a las provincias de Esmeraldas y Manabí.
9. Como consecuencia de este desastre natural y sus posteriores réplicas, varias viviendas de personas de escasos recursos y grupos vulnerables de las provincias indicadas se vieron afectadas con graves daños, en algunos casos, daños irreparables<sup>4</sup>.
10. Sobre dicho desastre natural y teniendo como referencia otros terremotos ocurridos en el mundo en los últimos años<sup>5</sup>, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) ha sabido señalar:

El evento sísmico ocurrido el 16 de abril de 2016 en el Ecuador obligó a la población mayormente afectada a alejarse de sus viviendas no solo por su destrucción sino por los graves daños en sus estructuras, que inviabilizaban su permanencia en ellas. Así, un alto número de hogares decidió no acudir a los albergues o refugios, que si bien es cierto disponían de los recursos necesarios para asistir ante la emergencia a la población, no representaban la mejor opción de protección y convivencia de los hogares, prefiriendo solicitar asilo en las viviendas de familiares o amigos la mayoría de ellas ubicadas en la misma ciudad o provincia de residencia de tal forma que podrían aún estar próximos a sus fuentes de trabajo o lugares de estudio. En otros casos, las viviendas a pesar de los daños ocasionados por el terremoto o sus réplicas aún podían ser completa o parcialmente habitadas permaneciendo los hogares en ellas, aunque evidentemente en muchos casos la vulnerabilidad de sus estructuras y lo visible de los daños daban cuenta de la necesidad de arreglos o adecuaciones necesarias para una óptima habitabilidad.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> De acuerdo al Instituto de Estadísticas y Censos (“INEC”), las afectaciones principales del terremoto del 16 de abril del 2016 pueden ser resumidas de la siguiente forma: **a) En población** (corte a 31 de mayo de 2016): 663 fallecidos, 4.859 heridos y otras afectaciones, 12 desaparecidos y 80.000 desplazados; **b) En vivienda y edificios públicos** (Corte a 26 de mayo de 2016): 13.962 afectaciones en la zona urbana y 15.710 en zona rural; **c) En servicios** (Corte a 18 de mayo de 2016): 875 escuelas afectadas, 120.000 niños con limitación de acceso educativo, 51 establecimientos de salud afectados, 593.000 personas con limitación de acceso a salud; y, **d) Infraestructura** (corte a 31 de mayo de 2016): daños en 83 km. de vías, daños en puerto y en aeropuerto. Véase “Reconstruyendo las cifras luego del sismo - Memorias”, Instituto de Estadísticas y Censos - INEC, Quito, 2017, p. 201.

<sup>5</sup> El terremoto de 7.0 en la escala de Richter que sufrió Haití el 12 de enero del 2010, afectó a 3.5 millones de personas, provocó la destrucción total de 105.000 viviendas y provocó daños severos en 188.383. En el caso de Lorca (Murcia, España), el 11 de mayo del 2011, se produjeron dos terremotos seguidos de magnitud 4.5 y 5.1 en la escala de Richter y según los datos del ayuntamiento de Lorca, más de 3000 personas perdieron su vivienda, 1.164 viviendas fueron demolidas y hubo más de 7.500 desplazados. Véase Pablo Bris Merino, Félix Bedito Muñoz de Cuerva y Muriel Saint-Supéry Ceano - Vives, *Planificación de la vivienda de emergencia en desastres naturales. Terremotos de Haití y España*, Revista INVI 31 (87): 115-141, agosto de 2016.

<sup>6</sup> Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, *Reconstruyendo las cifras luego del sismo - Memorias*, Quito, 2017, p. 66. Recuperado de: <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Bibliotecas/Libros/Memorias%2013%20abr%202017.pdf>

11. Así también, a partir de estudios realizados por Elizabeth Bravo, investigadora de la Universidad Politécnica Salesiana de Quito, se señaló que:

... aunque un desastre como el terremoto del 16 de abril afectó a todos quienes estuvieron en su zona de influencia, la respuesta frente a los mismos, fueron distintas en los diferentes segmentos de la sociedad, de acuerdo al grado de vulnerabilidad de cada uno, como suele ocurrir en estos casos Manabí es una provincia de grandes desigualdades. Coexisten los grandes empresarios atuneros, con un 76% de la población con necesidades básicas insatisfechas. Hay muchas poblaciones que aún antes del terremoto no tenían acceso al agua potable, y que para proveerse del líquido vital tenían que comprar de tanqueros. A raíz del terremoto, unas 70 mil personas se quedaron sin hogar (El País, 16 de mayo, 2016), y analizar el destino de ellas permite hacer una tipificación de la vulnerabilidad frente al desastre.<sup>7</sup>

12. Por su parte, la Agencia de la ONU para los refugiados, ACNUR, señaló que: “De acuerdo a datos oficiales de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, 80.000 personas fueron desplazadas debido a la pérdida o daño de sus casas y alrededor de 350.000 personas quedaron en necesidad de ayuda humanitaria”.<sup>8</sup>

13. En abril del 2017, el Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos (“INEC”), elaboró el documento denominado: “Estimando costos de un desastre - El costo en el sector productivo del terremoto de abril de 2016: una aproximación metodológica”. En este documento se indicó:

El terremoto fue muy destructivo, principalmente en ciudades manabitas como Portoviejo, Manta, Chone, Montecristi, Bahía de Caráquez, Rocafuerte, Calceta, Puerto López, Pedernales y Jaramijó. En Manta, por ejemplo, se registró el colapso de varias edificaciones, entre ellas la torre de control del Aeropuerto. En Portoviejo se registró el colapso de al menos 684 edificaciones. Pedernales, quizás la población más afectada, fue destruida en un 70% u 80%, según estimaciones reportadas en la prensa. Según los reportes oficiales, se registró un total de 663 fallecidos a causa del terremoto. Adicionalmente, según reportes de organismos como la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), existieron 80.000 desplazados, de los cuales el 37% se resguardó en refugios y albergues, el 19% en casas de acogida, y el 44% restante recurrió a la migración y otra modalidad. El mismo informe, con fuente del Ministerio de Vivienda, destaca la afectación de 35.264 viviendas<sup>9</sup>.

14. Luego del desastre, específicamente en el cantón Sucre, provincia de Manabí, se conformó un comité comunitario de sociedad civil denominado “**Con Esperanzas - COCOECASU**”. El objetivo de este comité era representar a personas damnificadas

<sup>7</sup> Elizabeth Bravo, *El sismo del 16 de abril en Manabí visto desde la ecología política del desastre*, Universidad Politécnica Salesiana. Universitas - Revista de Ciencias Sociales y Humanas, Quito, 2017, DOI: <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.17163/uni.n26.2017.10> . Fecha de la consulta: 30 de noviembre del 2021.

<sup>8</sup> Véase <https://www.acnur.org/terremoto-en-ecuador-un-ano-despues/>. Fecha de la consulta: 29 de noviembre del 2021.

<sup>9</sup> Véase el enlace respectivo en la página web: [https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Bibliotecas/Libros/Estimando\\_Costos.pdf](https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Bibliotecas/Libros/Estimando_Costos.pdf) . Fecha de la consulta: 30 de noviembre del 2021.

en sus viviendas de dicho cantón para interponer buenos oficios ante el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) y, con ello, que la población damnificada pueda acceder, según la evaluación de cada caso, a los beneficios habitacionales ofrecidos por dicha Cartera de Estado. Más adelante se indicará en qué consistían dichos beneficios habitacionales.

15. En el año 2017, dicho comité presentó ante la Coordinación Zonal No. 4 de la Defensoría del Pueblo de Manabí, una primera comunicación alertando sobre falencias e incumplimientos en casos específicos de damnificados del cantón.<sup>10</sup> Una segunda comunicación fue presentada el 16 de octubre del 2017<sup>11</sup>.
16. El **18 de octubre de 2017**, la Defensoría del Pueblo respondió a dichas comunicaciones señalando: “... conforme lo acordado en reunión mantenida con ustedes se ha procedido a remitir al MIDUVI los 9 casos que constaban en contestación formal emitida por dicha Cartera de Estado”.
17. El **20 de noviembre de 2017**, los representantes del comité presentaron sendas comunicaciones a la Defensoría del Pueblo y a la Subsecretaría de Vivienda del MIDUVI en los siguientes términos:

**[A la Defensoría del Pueblo]:**

*Por medio del presente y en mérito a lo solicitado, solicitamos a usted interponga sus buenos oficios para que las autoridades competentes como Arq. Ignacio Mendoza, Gerente del BDG, ingeniero Marcos Paredes, Director Técnico de las oficinas del MIDUVI, ingeniero Axel Yepes, Subsecretario de Vivienda, bajo su coordinación a más tardar en el transcurso de esta semana se realice una reunión con la finalidad de hacerles conocer las falencias de información que nos está remitiendo [el] MIDUVI de los incentivos de vivienda. Nuestro comité se creó con el objetivo de trabajar por los grupos de atención prioritaria del cantón Sucre, tal es así que en los actuales momentos estamos realizando un trabajo cantonal para exigirle al MIDUVI que cumpla*

---

<sup>10</sup> En dicho oficio señalaron: “*Quienes conformamos el Comité Comunitario “Con Esperanza” del cantón Sucre, nos dirigimos a su autoridad con la finalidad que se atienda la preocupación que tenemos en [la] actualidad, sobre las falencias e incumplimiento que existe actualmente en los casos específicos referente en la construcción y reconstrucción de viviendas de muchos beneficiarios en diferentes sectores de nuestro cantón, quienes a pesar de haber sido beneficiados con el bono de vivienda y constar en el sistema SIIDUVI como bono validado. No obstante, aún no se les ha cumplido con sus aspiraciones de acceder a sus viviendas, ya sea en terreno propio o urbanizado por el Estado (...)*”

<sup>11</sup> En la segunda comunicación se indicó: “*Como es de su conocimiento, el hecho suscitado el 16 de abril del 2016, causó daños de toda índole en nuestra provincia. Las viviendas de muchas familias fueron destruidas; si bien es cierto, el Estado tomó acciones para atender estas emergencias, pero lamentablemente la entidad rectora de la adjudicación de las casas MIDUVI, no realizó una verdadera planificación; se le entregó viviendas a personas que en realidad no la merecían de manera urgente; a otras familias les hicieron derribar sus casas con la primera de que inmediatamente les iban a levantar una nueva, promesa que no han cumplido en muchos casos; en la actualidad hay muchas familias en el sector rural y urbano viviendo al aire libre, esperando ser atendidas por las autoridades responsables de dotarles o repararles sus casas. Lo más preocupante de estas familias es la etapa invernal que ya se aproxima y quienes más sufren en estas épocas son los niños, niñas, adultos mayores y personas con discapacidad*”.

*entregándoles las viviendas a aquellas personas que fueron favorecidas con el bono de vivienda.*

**[A la Subsecretaría de Vivienda]:**

*Hemos realizado gestiones ante el MIDUVI con asistencia de la Defensoría del Pueblo de la Coordinación General zonal 4, hasta la actualidad hemos enviado oficios al Director Provincial del MIDUVI, ingeniero Marcos Paredes y al ingeniero Héctor Burbano Vera (especialista), para que se nos proporcione información real sobre la problemática que están atravesando muchas familias en situación de vulnerabilidad en el cantón Sucre a pesar de que ya tienen un bono de vivienda aprobada no han sido atendida (sic). Nos preocupa que sigan entregando viviendas a personas sin que se les haga un verdadero estudio socioeconómico que certifique realmente la persona favorecida no tenga vivienda que pertenezcan a los grupos de atención prioritaria (sic).*

18. El **15 de diciembre de 2017**, mediante oficio No. DPE-CGDZ4-2017-0795-O, la Defensoría del Pueblo envió un nuevo listado al MIDUVI en el siguiente sentido: “... me permito remitir información para el cruce de datos correspondientes, a fin de que se pondere y se estudie sus casos para que sean considerados los incentivos de vivienda”. Se adjuntan 175 nombres de personas.
19. El **21 de diciembre del 2017**, el MIDUVI remitió a la Defensoría del Pueblo el memorando No. MIDUVI-GOTM-2017-7601-M mediante el cual remitió un listado de 288 personas que cuentan con incentivo de vivienda validado. Entre los incentivos constantes en dicho listado se encuentran “Reparación de vivienda” y “Reconstrucción de Vivienda nueva en terreno propio”. Se aclara que dichos incentivos dependen de la disponibilidad presupuestaria.
20. En respuesta, el **26 de diciembre del 2017**, el MIDUVI señaló mediante oficio No. MIDUVI-GOTM-2017-7663-M: “... las personas que no tienen un incentivo validado dentro de la base de los 45.455 incentivos a ser atendidos por el terremoto del 16 de abril del 2016, se les recomienda que aplique[n] a las distintas modalidades de Bono que ofrece este Ministerio o a las diferentes alternativas que brinda el Gobierno Nacional”.
21. El cruce de oficios y comunicaciones continuó durante el año 2018. Tal es así que el **15 de enero del 2018**, mediante oficio No. DPE-CGDZ4-2018-0067-O, la Defensoría del Pueblo se dirigió una vez más al MIDUVI, esta vez indicando que se hicieron más visitas a zonas rurales del cantón Sucre, específicamente a la parroquia rural de Charapotó y que: “... existen muchas familias que en el terremoto del 16 A perdieron sus viviendas, muchas de ellas en extrema pobreza y que en cuyo núcleo familiar habitan personas que merecen atención especial por pertenecer a los grupos de atención prioritaria”. En tal virtud, se remitió nuevamente un listado de personas de especial atención “...a fin de que se sirva verificar y considerar en su planificación la construcción o remodelación de la vivienda, la mayoría de ellos ha pasado por el proceso de inspección y un 70% de las personas del listado se

*encuentran con orden de demolición (sello rojo), lo que significa que consta en la base de datos para beneficiarse de vivienda”. Se adjuntó un listado de 81 personas.*

22. El **29 de enero de 2018**, el MIDUVI señala que se respondió a dicho requerimiento el 23 de enero en los siguientes términos: *“... me permito indicar que las personas que cuentan con el incentivo validado se está a la espera de contar con la asignación de los recursos para la ejecución de los mismos (...). Por lo expuesto, en los casos que no cuentan con el incentivo validado dentro de la base de 45.455 incentivos a ser atendidos por el terremoto de abril del 2016, tendrán que aplicar a las modalidades de Bono que ofrece este ministerio o los programas de vivienda que oferta el Gobierno Nacional”. También se señaló “Cabe reiterar la disposición por parte de esta Cartera de Estado, a brindar con calidad y calidez la información adicional de ser el caso, pudieron los ciudadanos acercarse a las oficinas ubicadas en el Centro de Atención Ciudadana en Portoviejo, calle Los Nardos y Av. 15 de abril, junto al ECU 911 teléfono 022983600 ext. 6622 o 6615”.*
23. El **24 de febrero de 2018**, mediante oficio No. DPE-CGDZ4-2018-0252-O, la Defensoría del Pueblo se dirige nuevamente al MIDUVI, señalando: *“Por medio de la presente y en mérito de la solicitud formulada mediante Oficio 062-CCOECES, de fecha 20 de febrero del 2018, y de acuerdo a compromisos adquiridos por parte del Comité Comunitario con Esperanza COCOECASU del cantón Sucre en reunión efectuada el día miércoles 14 de febrero de 2018, me permito remitir documentación en la que consta un listado de 80 familias, que luego del análisis respectivo, siguen en condiciones de alta vulnerabilidad, así como también dan a conocer un listado de 70 beneficiarios que a su criterio no se encuentran en dicha situación de vulnerabilidad”.*
24. El **09 de julio del 2018**, mediante oficio No. DPE-CGDZ4-2018-0648-O, la Defensoría del Pueblo se dirige al MIDUVI indicando: *“Considerando el diálogo mantenido con su autoridad el día 09 de julio del 2018, cumplimos con remitir en formato excel una matriz con tres listados de personas quienes manifiestan que sus viviendas resultaron afectadas por el terremoto del 16A. Le solicitamos que nos informe si las personas constantes en tales listas constan como registradas para acceder a algún bono de recuperación habitacional; si sus viviendas fueron censadas post-terremoto, debiendo indicar el resultado de tal censo - semaforización; y, si tales personas han sido censadas últimamente en razón del barrido que se encuentra realizado por el MIDUVI para determinar la existencia de casos que no hayan sido atendidos oportunamente”.*
25. La respuesta se efectuó el **20 de julio del 2018** mediante oficio No. MIDUVID-CZ-M-2018-0119-O y memorando No. MIDUVI-OTPSM-2018-2714-M. Se adjunta un listado, esta vez, de 298 personas. En cuanto a semaforización constan: 111 personas en semaforización roja, 35 personas en semaforización amarilla y 143 personas que no constan. En cuanto a si tienen incentivo validado, se indica: 277 personas no tienen incentivo validado, mientras que las restantes constan con datos como: *“Reconstrucción en terreno propio”, “consta con acta recepción de incentivo de*

*reconstrucción en terreno propio”, “Consta con acta recepción de incentivo de construcción de vivienda en terrenos ubicados por el Estado”, “Reparación de vivienda recuperable”. Constan dos celdas en blanco.*

26. El **16 de agosto del 2018**, mediante oficio No. DPE-CGDZ4-2018-0760-O, la Defensoría del Pueblo se dirigió al MIDUVI señalando: “... *esta Coordinación ha propiciado la realización de varias reuniones con su autoridad a efectos de atender los requerimientos de los miembros del Comité Comunitario Con Esperanzas - COCOECASU del cantón Sucre, quienes han denunciado que algunos incentivos de recuperación habitacional para personas cuyas viviendas fueron afectadas por el terremoto y posteriores réplicas, no han sido ejecutados; de igual manera, que a algunas personas cuyas viviendas se encuentran en la misma situación, oportunamente no fueron inspeccionadas o no se les otorgó el incentivo respectivo, cuyo listado ya ha sido puesto en su conocimiento. Con tal antecedente, al amparo del Art. 21 de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, le solicitamos que nos remita los listados a nivel de la provincia de Manabí, por cantones, de los incentivos de recuperación habitacional pendientes de ejecución, debiendo indicar la fecha máxima para la ejecución de los mismos*”.
27. De manera conjunta, la Defensoría del Pueblo, junto a representantes del Comité COCOECASU y la Secretaría Técnica para la Reconstrucción<sup>12</sup>, efectuaron visitas interinstitucionales en varias zonas del cantón Sucre los días 11, 18, 25 y 26 de septiembre, 16 y 17 de octubre, 5 y 6 de diciembre del 2018, cuyas fotografías de constancia e individualización de viviendas afectadas constan en el expediente de primera instancia.

#### ***Inicio de Trámite del Expediente defensorial***

28. El **27 de mayo del 2019**, la coordinadora general defensorial zonal 4 de la Defensoría del Pueblo dio inicio a un **expediente defensorial**. En éste se ordenó que se ponga en conocimiento del MIDUVI los resultados de las visitas efectuadas indicadas *ut supra*. Así mismo, requirió al MIDUVI que informe cuál será el proceder de dicha Cartera de Estado “... *en garantía del derecho a la vivienda de las personas detalladas en la presente providencia y cuyos casos se remiten en el CD anexo, considerándose que frente a los mismos debería aplicarse la normativa vigente a la fecha de la realización de las inspecciones. (...)*”.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Mediante decreto ejecutivo No. 1004 (Registro Oficial Suplemento 760 de 23 de mayo de 2016), fue creado el Comité de Reconstrucción y Reactivación Productiva y del Empleo en las zonas afectadas por el terremoto, el cual, según el artículo 1 de este decreto, tenía como finalidad “*ejecutar la construcción y reconstrucción de infraestructura necesaria para mitigar los efectos del terremoto del 16 de abril de 2016; y, de implementar planes, programas, acciones y políticas públicas para la reactivación, producción y de empleo en las zonas afectadas por el referido evento natural.*” A la par de este comité, con el mismo decreto, también fue creada la Secretaría Técnica como entidad adscrita a la Vicepresidencia “*para la coordinación y seguimiento de los ejes de acción*” del comité. Este comité fue reorganizado mediante Decreto Ejecutivo No. 1042 de 08 de mayo de 2020.

<sup>13</sup> Adicionalmente se ordenó: “*(...) d. Nos informe cuántos incentivos de recuperación habitacional por tema terremoto (sic) estarían pendientes de ejecución en el cantón Sucre, provincia de Manabí. 3.- De*

29. En respuesta a dicho requerimiento, con fecha **04 de junio de 2019**, el MIDUVI remitió un cuadro detallado en el cual indicaba sobre la semaforización realizada en el cantón Sucre de los ciudadanos descritos (divididos en 3 grupos), así como su estado dentro del sistema SIIDUVI, si cuenta o no con incentivo de recuperación validado. En cambio, respondió sobre por qué a pesar de tal semaforización no fueron considerados para otorgarles un incentivo de recuperación habitacional, señalando: “... *la semaforización realizada no indicaba finalmente el tipo de incentivo de recuperación habitacional a recibir una persona por la afectación a su vivienda, ya que lo que se determinaba con la colocación del sticker (verde, amarillo y rojo) era las condiciones de habitabilidad de la misma, de establecer si era o no posible su ocupación. Por lo tanto, para las personas que no han podido ser atendidas a través de un incentivo de recuperación habitacional, ya sea que cuenten con un incentivo de recuperación habitacional validado o no, deberían aplicar a una (sic) de los segmentos de vivienda que ofrece este Ministerio a través del programa “CASA PARA TODOS” de acuerdo a la normativa establecida en los Acuerdos Ministeriales 002-2018-05-16 y 029-18”.*
30. Finalmente, el **06 de agosto del 2019**, Marilyn Isabel Veintimilla Chávez, secretaria técnica del Comité de Reconstrucción y Reactivación Productiva, presentó ante la Defensoría del Pueblo los informes de visitas realizadas por los técnicos de dicha entidad. El informe referido<sup>14</sup> indica que dentro del cantón Sucre se visitaron los sectores Bebedero, Cañitas, Charapotó, El Pueblito, La Inmaculada, Km 8 y Km. 16, San Antonio, San Isidro, Santa Marianita, Fanca 2, Pedro Fermín Cevallos, Divino Niño y Fanca 3. El informe contiene conclusiones<sup>15</sup> y recomendaciones<sup>16</sup>.

---

*conformidad con los artículos 30, 31, 32 y 33 de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, se solicita al Representante Legal de la Secretaría Técnica para la Reconstrucción, que dentro del plazo de ocho días, nos remita en un CD, los resultados de las inspecciones realizadas junto a esta Defensoría del Pueblo en el cantón Sucre, provincia de Manabí, los días 11, 12, 18, 19, 25 y 26 de septiembre, 16 y 17 de octubre y 5 y 6 de diciembre del 2018. (...).”*

<sup>14</sup> Informe obra de fs. 137 en adelante del cuaderno de primera instancia.

<sup>15</sup> Las **conclusiones** del informe son las siguientes: “**1.** En el recorrido realizado se logró evidenciar y constatar 67 núcleos familiares que viven en malas condiciones, afectadas por el terremoto del 16, entre casos que son de extrema pobreza y sus viviendas presentan vetustez. **2.** Por lo cual a través de las instituciones competentes se debe realizar un levantamiento para reconocer qué tipo de incentivos o ayuda necesita la persona afectada que aún se encuentran sin recibir atención en ningún plan habitacional. **3.** El MIDUVI conjuntamente con los gestores sociales, se verifique (sic) la información in situ para constatar y confirmar la necesidad de las personas que acceden a los diferentes tipos de incentivos que da dicha institución y de esta manera llegue la ayuda a las personas que verdaderamente lo ameritan. **4.** En el sector Km. 8 y Km. 16 de la Vía Bahía de Caráquez – Tosagua, se identificaron 10 viviendas del MIDUVI terminadas al 100%, las cuales están abandonadas”.

<sup>16</sup> Las **recomendaciones** del informe fueron las siguientes: “**1.** Es necesario que se considere tomar en cuenta en el Plan “Casa para todos” u otra modalidad que se ajuste a las necesidades de manera urgente en la recuperación de su vivienda y de esta manera, garantizar una mejor calidad de vida. **2.** El MIDUVI conjuntamente con los gestores sociales, se verifique (sic) la información in situ para constatar y confirmar la necesidad de las personas de una vivienda nueva de esta manera garantizar una mejor calidad de vida. **3.** Atender en el marco legal y factible dentro del programa de recuperación habitacional que lleva adelante el MIDUVI en conjunto con el “Plan Casa para todos” que ejecuta la Secretaría Técnica del Plan Toda una Vida, conforme al punto 7.5 del artículo 7 “Proceso de selección de beneficiarios/as de vivienda con subsidio total del Estado” del acuerdo ministerial No. 029-18- de

***Inicio de la causa judicial (acción de protección No. 13336-2019-00259)***

- 31.** La Defensoría del Pueblo presentó el 15 de octubre del 2019 una **acción de protección** en contra el MIDUVI, en la persona de su entonces ministro y coordinadora zonal. Se solicitó contar con la Procuraduría General del Estado y la Secretaría Técnica para la Reconstrucción.
- 32.** En esta demanda, comparecieron como damnificadas las siguientes personas: **Rosa Aidé Bailón Lucas**, cédula 1304293317 y otros<sup>17</sup>.

---

*fecha 28 de noviembre de 2018, suscrito por el Ministro de Desarrollo Urbano y Vivienda donde establece lo siguiente: “7.5.- Excepción de la verificación de registro social: Las personas que sean registradas por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda – MIDUVI como beneficiarios para la reconstrucción de viviendas irrecuperables, reparaciones de viviendas recuperables, reasentamientos por situaciones de riesgos, emergencia, desastres naturales y /o casos fortuitos, personas con discapacidad grave y muy grave; adultos mayores con movilidad reducida, situación discapacitante y/o vulnerabilidad; y casos especiales que no posean vivienda propia (héroes y heroínas, deportistas destacados y otros; previa solicitud e informe o declaratoria de la institución pública competente), NO requerirán verificación del Registro Social; y, los criterios de priorización podrán aplicarse o no, según lo considere el MIDUVI. Para estos casos de excepción, se requerirá un informe justificativo, por parte de la Oficina Técnica del MIDUVI”.*

<sup>17</sup> **Jacinto Primitivo Ortiz Ortiz**, cédula 1309476628, **Yahaira Zulianita Marcillo Cedeño**, cédula 1310621709, **Perfecta Teresa Anchundia Ávila**, cédula 1310196876, **Rosaura Margarita Alarcón Cedeño**, cédula 1304788233, **Alci Ido Ganchozo García**, cédula 1309240420, **Piedad del Monserrate Napa Leones**, cédula 1305565580, **Carmen Andrea Intriago Mala**, cédula 1312627571, **Auxiliadora Maribel Talledo Mejía**, cédula 1309634077, **Rafael Boanerge Zambrano Cevallos**, cédula 1303743452, **Ingrid Janina Mero Vega**, cédula 1312795808, **José Daniel Aveiga Ganchozo**, cédula 1300278825, **Bolívar Ernesto Zambrano López**, cédula 1307499333, **Rosa Teresa Caballero Ganchozo**, cédula 1306644566, **Galdys Ceneida Mera Caballero**, cédula 1308473865, **María Eulalia Castro Olmedo**, cédula 1303122897, **Aura Yenelda Gilces Pita**, cédula 1306484443, **Rosa Alicia Gilces**, cédula 1304801275, **Rosario Eneleita Gilces Valencia**, cédula 1302548662, **Máximo Dolores Olmedo Conforme**, cédula 1307911642, **Walter Wilfrido Salazar Mero**, cédula 1306585082, **Janeth Alexandra Valencia Zambrano**, cédula 1308962487, **José Alberto Demera Ávila**, cédula 1300541800, **Ronal Jeferson Lucas Pinto**, cédula 1308022779, **Mercedes Holanda Pinto Gilces**, cédula 1300836465, **Alfonso Estanistao Lucas Demera**, cédula 1301757736, **Carmen Mariuxi Mero Pinto**, cédula 1311011769, **María Petronilla Centeno Falcones**, cédula 1311853731, **José Santiago Vega Demera**, cédula 1302540982, **José Ramón Sánchez Santos**, cédula 1303742855, **Pablo Diomedes Mendoza Garcés**, cédula 0903280675, **María Trinidad Conforme Espinoza**, cédula 1303787277, **Tiofilio Dionicio Delgado Reyes**, cédula 1305248914, **Fabián Antonio Conforme Salazar**, cédula 1312657495, **Ismenia Alejandra Espinoza Zambrano**, cédula 1313583849, **María Geoconda Rosales Paz**, cédula 1311620940, **María Amparo Zambrano Espinoza**, cédula 1313183848, **José Ernesto Cedeño Delgado**, cédula 1301481758, **Gertrudys Conforme Barreto**, cédula 0910364173, **Gonzalo Braudilio Cedeño Vera**, cédula 1301025324, **Manuel Segundino Conforme Barreto**, cédula 1303288169, **Wilfrido Giler López**, cédula 1301409163, **Arlene Bella Mero Olmedo**, cédula 1301677462, **Andrea Zenaida Olmedo Figueroa**, cédula 1312210295, **Oneida Paola Ramírez Ardila**, cédula 1312137050, **Orlando Ángel Salazar Mero**, cédula 1305972570, **Carlos Panta Quijije**, cédula 1302068083, **Jorge Rigoberto García Cedeño**, cédula 1309777934, **Baudilio Orlando Zambrano Romero**, cédula 1300791652, **Didia Mireya Centeno Zambrano**, cédula 1307246056, **Edwin Mauricio Barcia Moreira**, cédula 1309037636, **Gabriel Alfonso Valencia Muñoz**, cédula 1304937368, **Gloria del Carmen Ostaiza García**, cédula 1304103490, **Ketty Jessenia Luque Farías**, cédula 1310749146, **Robinson Kleber Chicomin Valencia**, cédula 1312655598, **Juana Auxiliadora Zambrano Demera**, cédula 1302124035, **Marivel Tulmira Luque Farías**, cédula 1309149977, **María Eugenia Barcia Moreira**, cédula 1309037537, **Ana Rosario Panchana**, cédula 1303927980, **Rosa Agapita Reyna**

33. Finalmente, como pretensión de la acción de protección, la Defensoría del Pueblo solicitó que se declare la vulneración de los derechos constitucionales a un hábitat seguro y saludable y a una vivienda digna y adecuada, así como la reparación integral de los mismos. Que respecto de los ciudadanos **Pedro José Zambrano y ss.**<sup>18</sup>, esto es, *“quienes constan en el SIIDUVI con un incentivo de vivienda validado, que de manera inmediata el MIDUVI proceda a la construcción o reparación de sus viviendas, debiendo su autoridad fijar el plazo máximo para la ejecución de tales obras”*; mientras que a **Rosa Aidé Bailón y demás personas:** *“quienes no cuentan con un incentivo de vivienda asignado o validado, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda proceda a concederles un bono para la construcción o reparación de sus viviendas, debiendo su autoridad fijar el plazo máximo para la ejecución de tales obras”*. De igual manera, solicitaron capacitación en derechos humanos a los funcionarios del MIDUVI y que se extiendan disculpas públicas.

---

Bermúdez, cédula 1305765495, Willinton Orlando Zambrano Palacios, cédula 1308947512, Mariana Del Jesús Zambrano López, cédula 1307892743, Adalberto Dionicio Marcillo Basurto, cédula 1303968976, Angélica María Barreto Espinosa, cédula 1307519205, Miguel Ángel Chica Medranda, cédula 1310219611, Adriana de los Ángeles Valencia Medranda, cédula 1305389791, Abilio Marcelino Zambrano Anchundia, cédula 1306484617, Blanca Navidad Obando Aveiga, cédula 1307746485, María Narcisca del Jesús Álava Zambrano, cédula 0906630876, Teresa Margarita Gracia Cagua, cédula 1306676444, María de los Ángeles Gonzales Parrales, cédula 1308377108, Betsy Del Carmen Macías Párraga, cédula 1310082837, Carmen Patricia Barre Loor, cédula 0926761412, Fanny Mercedes Andrade, cédula 1306576222, María Auxiliadora Mitte Valencia, cédula 1309804480, Bella Espléndida Velásquez Alcívar, cédula 1304607367, José Luis Conforme Cusme, cédula 1302146939, José Eduardo Talledo Demera, cédula 1300435730, Ernesto Arquímedes Gilces Demera, cédula 1304794322, Juana Gricelda Morales Demera, cédula 1309989679, Víctor Olmedo Morales Benavides, cédula 1303985087, Teresa María Ortiz Mera, cédula 1308088051, María Cristina Intriago Chávez, cédula 1301853782, Teodolo Julio Acosta Vite, cédula 1301797062, Manuela Edith Sandoval, cédula 1305093666, Carmen Mercedes García Farías, cédula 1303247678, María Verónica Andrade Mero, cédula 1314584416, Carlos Enrique Chávez Centeno, 1312565151, Alfonso Virgilio Conforme Cusme, cédula 1304664608, Vicente Antonio Conforme Cusme, cédula 1303698607, José Wilmer Conforme Espinoza, cédula 1312035437, Aracely Guadalupe Conforme Mero, cédula 1312290941, Alejandra Yadira Conforme Ramírez, cédula 1312914755, Ángel Antonio Ramírez Conforme, cédula 1315850816, Rosa Margarita Zambrano Conforme, cédula 1304677048, Pablo Alerce Zambrano Domínguez, cédula 1308157849, Pedro José Zambrano, cédula 1300893508, Luis Humberto Pazmiño Cedeño, cédula 1300495221, Francisco Coello Navarrete, cédula 0949158645, Ritita Elena Montes Pazmiño, cédula 1300568175, José Florencio Mera Zambrano, cédula 1304825639, Landy Irene Loor Cedeño, cédula 1308902046, Verónica Katerine Manzaba López, cédula 1311442592, Olga Agapita Caicedo Veliz, cédula 1308027893, Rosa Alba Delgado Domínguez, cédula 1308439551, Manuel Antonio Meneses Pinto, cédula 1307496867, Alex Cristian Mero Marcillo, cédula 1308619400, María Daniela Rodríguez Pazmiño, cédula 1311955635, Cristóbal Colón Moreira Delgado, cédula 1308007606, Carlos Antonio Panta Vite, cédula 1310772961, Martha María Lavayen Jama, cédula 1305212233, Rosa Elena Rosado Intriago, cédula 1307441756, Roberto Carlos García Tigre, cédula 1312163593, Juan Vicente Aveiga Mero, cédula 1312081571, Rosario de Jesús Basurto Conforme, cédula 1303472987, Ana Monserrate Reina Macay, cédula 1310155716, César Plácido Conforme Macías, cédula 1300836333, Baudilio Antimodoro Demera Párraga, cédula 1302792146, Flora Francisca Moreira Valderramo, cédula 1304606427, Rosa María Cobeña Párraga, cédula 1308465002, Maritza Alexandra Espinoza Quijije, cédula 0920766458 y Wilfrido Lupercio Espinoza, cédula 1301685853.

<sup>18</sup> “ss.” equivale a “siguientes”.

34. La audiencia de primera instancia se llevó a cabo los días **24 y 30 (reinstalación)** de octubre del 2019.
35. Al finalizar la audiencia del día 24 de octubre del 2019, el juez de primer nivel, para mejor resolver, ordenó al MIDUVI mediante oficio No. 450-2019-UJCSM que remita a su despacho la siguiente información: *“(..): 1) **Certifique cuál era el procedimiento a seguir a fin de que las personas que resultaron afectadas en su vivienda por causa del desastre natural (terremoto) suscitado el día 16 de abril del 2016 en el país, puedan obtener los beneficios que fueron otorgados por dicha institución (...).***<sup>19</sup>
36. El 30 de octubre del 2019 se reinstaló la audiencia y el juez **aceptó parcialmente la acción de protección** únicamente a favor de algunos de los accionantes, esto es, de aquellos quienes según el MIDUVI, habían cumplido los requisitos previstos en los acuerdos ministeriales. En cuanto al resto de accionantes, el juez decidió rechazar la acción respecto de aquellos.
37. Por tanto, la sentencia se redujo a escrito con fecha 31 de octubre del 2019. En ella se dispuso al MIDUVI que proceda a la gestión y obtención de fondos y/o recursos únicamente para: **(1) Juan Vicente Aveiga Mero, (2) Rosa Alba Delgado Domínguez, (3) Baudilio Antimidoro Demera Párraga, (4) Maritza Alexandra Espinoza Quijije,**

---

<sup>19</sup> La respuesta ofrecida por el MIDUVI a este requerimiento se realizó el 28 de octubre del 2019 en los siguientes términos: **(i) Sobre el procedimiento a seguir a fin de que las personas que resultaron afectadas en su vivienda por causa del desastre natural (terremoto), suscitado el día 16 de abril del 2019 en el país, para que puedan obtener los beneficios otorgados por dicha institución, respondió** que mediante los acuerdos ministeriales **022-16** y **016-17** se dio a conocer el “Reglamento para la Recuperación Habitacional de los damnificados del terremoto del 16 de abril del 2016”. A continuación informó sobre los procedimientos que cada uno de estos acuerdos ministeriales 022-16 y 016-17 establecieron para las personas que fueron afectadas en su vivienda por causa del terremoto; **(ii) Sobre la certificación de si las señoras y señores Rosa Aidé Bailón Lucas, cédula de ciudadanía No. 1304293317 y otras 121 personas, realizaron el requerimiento respectivo a fin de obtener el incentivo de vivienda o las distintas modalidades que por el terremoto ocurrido el 16 de abril del 2016, ofreció el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, con fundamentos en los acuerdos No. 016 y 022 u otros, respondió** que después de revisar el sistema documental Quipux, se evidenció únicamente dos registros de los trámites ingresados en la oficina técnica. Estos registros corresponden a Cristóbal Colón Moreira Delgado y Ana Monserrate Reyna Macay; **(iii) Sobre indicar quiénes son y qué tipo de beneficios tienen cada una de las personas que constan en el libelo inicial de la demanda que fueron beneficiarias de los incentivos y/o modalidades de bonos concedidos por el terremoto del 16 de abril del 2016, respondió** adjuntando una tabla con los nombres de las 122 personas y en ciertas celdas (no en todas) constan la determinación de verificación de: **i) Siiduvi Bono válido; y ii) Siiduvi tipo incentivo.** En estas columnas se observan textos tales como: “En verificación”, “validado”, “reparación en terreno propio” y “reparación de vivienda recuperable”. Existen 84 celdas en blanco, es decir, de este grupo de 122 ciudadanos, 84 ciudadanos no constan en ninguna de las opciones detalladas. Sin embargo, en otro cuadro constan 19 nombres de dichos 122 en donde se señala que éstos entregaron documentación para postular al programa “Casa para todos” y se describe el estado actual de la postulación; **(iv) Sobre certificar si el ministerio de desarrollo urbano y vivienda, a través de los técnicos, elaboraron fichas de evaluaciones de los dueños de las viviendas de las personas señaladas en la demanda, respondió** con una matriz en la cual constan los nombres de las 122 personas. Además, esta matriz describe los nombres de los técnicos que hicieron la calificación de la semaforización, así como el color asignado y la fecha de la inspección en el año 2016. En ciertos nombres, existe información en blanco.

- (5) Roberto Carlos García Tigre, (6) Manuel Antonio Meneses Pinto, (7) Flora Francisca Moreira Valderramo, (8) Luis Humberto Pazmiño Cedeño, (9) Rosa Elena Rosado Intreago y (10) Ana Monserrate Reyna, reconstrucción en terreno hasta USD \$ 10.000,00. En cambio, a (11) Pedro José Zambrano, (12) Rosario de Jesús Basurto Conforme y (13) Wilfrido Espinoza. Respecto de aquellos, se ordenó al MIDUVI que proceda a la reparación de vivienda recuperable hasta por el monto de USD \$ 4.000,00. Adicionalmente se dispuso la realización de un acto simbólico de disculpas públicas en la plaza principal del cantón Sucre. Se ordenó también que el personal del MIDUVI reciba capacitación en derechos humanos con énfasis en garantía a grupos de atención prioritaria. También que se haga conocer el contenido de dicha sentencia a la Contraloría General del Estado para que se proceda con la repetición que corresponde al Estado.
38. En función de los recursos de apelación planteados por la Defensoría del Pueblo y el MIDUVI, la causa fue remitida a la Corte Provincial de Justicia de Manabí.
39. El 04 de diciembre del 2019, la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Manabí rechazó ambos recursos de apelación y confirmó integralmente la sentencia de primer nivel.
40. Ahora bien, como quedó indicado en el acápite I de esta sentencia, la Corte Constitucional seleccionó el caso No. **515-20-JP** para el desarrollo de jurisprudencia vinculante, concretamente respecto de las obligaciones estatales relacionadas con los derechos de las personas que han sido víctimas de desastres naturales. Así también, porque el terremoto fue un evento natural que impactó negativamente el goce del derecho a la vivienda de un importante número de personas, entre ellos los accionantes en la acción de protección No. **13336-2019-00259**.
41. De allí que en el análisis constitucional que se efectuará a continuación se determinará de la siguiente manera: (i) Los desastres naturales y los damnificados como grupos de atención prioritaria; (ii) El derecho constitucional a la vivienda adecuada y digna; y, (iii) Acciones gubernamentales adoptadas por el Estado: instrumentos jurídicos expedidos luego del terremoto de Manabí vinculados al derecho a la vivienda de personas damnificadas por el desastre; (iv) Revisión del caso.

#### IV. Análisis Constitucional

##### 4.1 Los desastres naturales y los damnificados como grupos de atención prioritaria

42. El artículo 35 de la Constitución de la República, reconoce a las personas que han sido víctimas de desastres naturales, como **personas y grupos de atención prioritaria**. La norma señala: *“Las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta*

*complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. La misma atención prioritaria recibirán las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos. El Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad”.*

43. Así también, la Carta Fundamental establece en su artículo 389, la obligación constitucional del Estado de proteger a las personas, las colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural. Esta obligación se cumple mediante la prevención ante el riesgo, la mitigación de desastres, la recuperación y mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales, con el objetivo de minimizar la condición de vulnerabilidad. Fenómenos tales como terremotos, erupciones volcánicas, maremotos, derrumbes, socavones o cualquier desastre de tal naturaleza, tienen en común la potencialidad de provocar daños que, directa o indirectamente, afectan proyectos de vida de las personas o los grupos poblacionales, especialmente de quienes cuentan con una vivienda y/o residen en lugares de mayor exposición a aquellos.
44. Según la Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, “... los desastres causados por los peligros naturales -tales como terremotos, inundaciones, deslizamientos, sequías, incendios forestales, ciclones tropicales y las oleadas de tormentas que éstos provocan; tsunamis y erupciones volcánicas- han causado una gran cantidad de pérdidas, tanto en términos de vidas humanas como en la destrucción de la infraestructura económica y social, sin mencionar su impacto negativo en los ecosistemas frágiles existentes”.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Marco de Acción para la aplicación de la Estrategia Internacional de la Reducción de Desastres (EIRD), *Organización de Naciones Unidas e International Strategy for Disaster Reduction*, 2001. Documento disponible en el enlace digital: <https://eird.org/esp/acerca-eird/marco-accion-esp.htm>. Adicionalmente el documento añade: “En efecto, en el período comprendido entre 1960 y el 2000, se presenció un incremento significativo en la ocurrencia, severidad e intensidad de los desastres, especialmente durante la década de los 90. Esta tendencia representa una importante amenaza al desarrollo sostenible; por lo tanto, la comunidad internacional debe hacerle frente con un sentido de urgencia. Mientras los peligros naturales continúan produciéndose, las acciones humanas pueden incrementar o reducir la vulnerabilidad de las sociedades ante estos riesgos y los desastres tecnológicos y ambientales, centrándose en los factores socioeconómicos que determinan tal vulnerabilidad. Por ejemplo, el crecimiento de la población y los cambios en los patrones demográficos y económicos (que han conducido a una urbanización descontrolada), juntamente con la pobreza generalizada, han forzado a grandes grupos de población a vivir en áreas propensas al desastre y en albergues poco óptimos, de esta manera se incrementa la vulnerabilidad. Por otro lado, existe un amplio campo de acción para reducir el riesgo mediante la aplicación de esfuerzos de prevención y mitigación, basados, por ejemplo, en la tecnología moderna empleada para pronosticar el tiempo -en términos de desarrollo de sistemas de alerta temprana y de la puesta en práctica de mejores planes de utilización territorial en los asentamientos y las prácticas de construcción,- siempre y cuando las sociedades se aseguren de que la aplicación de estas prácticas sea consistente con las necesidades del desarrollo sostenible”.

45. Los efectos negativos de los desastres de origen natural o antrópico a los que hace referencia el artículo 389 de la Constitución, se relacionan directa e indirectamente<sup>21</sup> con potenciales vulneraciones a derechos constitucionales de personas y grupos que, entre ellos el derecho a la vivienda adecuada y digna que, como resultado de aquellos, se ven afectados. Además del desastre en sí mismo, sucede que la falta de presencia del Estado o su actuación en forma inadecuada en las situaciones *post* desastre, agrava la situación. Como lo expresó el *amicus curiae* en esta causa de revisión, Daniel Arteaga Galarza por el colectivo Ecuador con Gestión de Riesgos:

El Ecuador es un país multiamenaza, no solo por la gran variedad de ellas en todo el territorio nacional o por su potencial ocurrencia simultánea, sino además por la sinergia que existe entre sí, o por los efectos sistémicos que se producen cuando se expresan como eventos dañinos. Una estimación realizada por el Colectivo indica que, el acumulado de las pérdidas y daños de seis grandes desastres desde El Niño de 1982 - 83 hasta el primer trimestre de la pandemia por COVID-19, traído a valor presente, sobrepasa los 136 mil millones de dólares, que dobla el monto de la deuda pública nacional y supera el valor del PIB del año 2020. Este acumulado no incluye las pérdidas asociadas a los incendios forestales ni a los efectos de las emergencias medianas y pequeñas del día a día en nuestras poblaciones y territorios. De promedio, cada 18 meses el Ecuador tiene la preocupación de atender los efectos de un desastre provincial, regional o nacional.

46. Precisamente el artículo 375, numeral 3, de la Carta Fundamental, señala: “*Art. 375.- El Estado, en todos sus niveles de gobierno, garantizará el derecho al hábitat y a la vivienda digna, para lo cual: (...) Elaborará, implementará y evaluará políticas, planes y programas de hábitat y de acceso universal a la vivienda, a partir de los principios de universalidad, equidad e interculturalidad, con enfoque en la gestión de riesgos (énfasis fuera del texto original)*”.
47. La falta de previsión en la gestión del riesgo desde el Estado<sup>22</sup> deriva en que frente a desastres como los arriba indicados, las personas y los grupos deban afrontar tragedias económicas y patrimoniales, sociales, psicológicas<sup>23</sup>, entre otras. Por ello,

<sup>21</sup> Los efectos de un fenómeno natural pueden ser agrupados en tres categorías: “i) los daños **directos**, que son aquellos que afectan los acervos de capital y en general el patrimonio de las personas, empresas o instituciones; ii) los daños **indirectos**, que son resultado de la disminución de los ingresos de los hogares, empresas o instituciones, y de la caída en el nivel de producción de bienes y servicios, por encadenamiento de efectos. Se incluyen también los mayores gastos ocasionados por el desastre y que tienen por objeto proveer en forma provisoria los servicios a la población hasta que se restituya la capacidad operativa original de los acervos destruidos; iii) los efectos secundarios miden el impacto del desastre sobre los grandes agregados macroeconómicos, como la inflación, el crecimiento económico, desequilibrios en la balanza de pagos, incremento del gasto público, disminución de las reservas internacionales, agravamiento de las desigualdades del ingreso en las familias, o el aislamiento de determinadas regiones agrícolas, entre otros”. En Daniel Bitrán Bitrán, *Impacto Económico de los Desastres Naturales en la infraestructura de Salud - rentabilidad de las medidas de mitigación*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1995, p. 4.

<sup>22</sup> De acuerdo al artículo 261 de la Constitución de la República, el Estado Central tiene competencias exclusivas sobre: “(...) 8. El manejo de desastres naturales”.

<sup>23</sup> “Después de un terremoto, hasta 63% de las personas reporta desesperanza, disminución de la motivación, menor competitividad, pérdida del apetito o de peso, fatiga, síntomas de depresión,

la situación *post* desastre resulta más compleja, costosa y desafiante para las víctimas directas e indirectas.

48. En el caso concreto de los terremotos, la relación de aquellos con el derecho a la vivienda, es de especial atención. Frente a un desastre natural de este tipo, dependiendo su magnitud, el número de réplicas y la intensidad de las mismas, la afectación al elemento de habitabilidad de viviendas puede derivar en daños graves o muy graves. Los terremotos, por su naturaleza, son desastres naturales que tienen efectos en territorios extensos (cantones, provincias o inclusive pudiere afectar a todo el territorio nacional). Aquello, como es lógico, depende de donde se ubique el epicentro. Los terremotos afectan directamente al elemento de habitabilidad de las viviendas en cuanto debilitan los cimientos o simplemente destruyen su estructura física. Esto depende, como es lógico, de factores tales como los materiales con los cuales fueron construidas dichas viviendas y si dentro de las técnicas de construcción se preveían técnicas de amortiguamiento o refuerzo para reducir los daños estructurales en dichos desastres.
49. Frente a ello, las personas, sus familias y en general, los grupos poblacionales, luego de un evento de tal naturaleza, pueden quedar expuestos a diversas amenazas **externas** (factores climáticos o vectores de enfermedad), e **internas**, concretamente a los daños estructurales previamente referidos. Puede llegar a ser tan incierta la situación de habitabilidad de las viviendas, que las mismas pueden colapsar días después del desastre o volverse definitivamente inhabitables hacia el futuro. Esto constituye un riesgo para la vida, integridad física y la seguridad de sus ocupantes.
50. Como lo explicó la Relatora Especial sobre vivienda adecuada en el año 2010, Raquel Rolnik, en el 16º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General de las Naciones Unidas:

Los pobres son a menudo quienes más tienen que perder en contextos de desastre porque suelen asentarse en tierras frágiles y expuestas, altamente vulnerables a los efectos de los desastres. Cuando se produce un desastre, sus vulnerabilidades ya existentes se ven agravadas, y las mujeres, los niños y los grupos marginados se llevan

---

*desinterés y pérdida de placer. Además, un evento de este tipo se asocia con el incremento de los trastornos psiquiátricos; los más característicos son el trastorno por estrés postraumático (TEPT) y el trastorno depresivo. También se han reportado altas frecuencias de otros trastornos de ansiedad (pánico, ansiedad generalizada, agorafobia) y consumo excesivo de alcohol y drogas. Esto puede ser explicado tanto por el impacto inmediato del desastre, que puede ser atemorizante y poner en peligro la vida, como por las consecuencias negativas derivadas del mismo, incluida la muerte de familiares o amigos, la pérdida de empleo o de vivienda, lo cual contribuye a una sensación importante de vulnerabilidad. El trastorno de pánico se caracteriza por ataques de miedo intensos que surgen de forma repentina y una inquietud persistente por la posibilidad de sufrir nuevos ataques, la preocupación por las implicaciones de éstos y otras alteraciones significativas en el comportamiento".* En Elizabeth Palomares Castillo y Patricia Edith Campos Coy, *Impacto de los terremotos en la Salud Mental*, Universidad Nacional Autónoma de México, Biblat, Revista Ciencia, volumen 69, 2018, p. 50. Obtenido desde el enlace digital: <https://biblat.unam.mx/es/revista/ciencia-academia-mexicana-de-ciencias/articulo/impacto-de-los-terremotos-en-la-salud-mental>.

la peor parte del impacto. Tras el desastre, los pobres se encuentran a menudo con que se les deniega oficialmente el regreso a sus hogares aduciendo que ello sería peligroso o no se puede permitir, puesto que de todas maneras no tienen ninguna prueba oficial que acredite su derecho a vivir ahí. Ello puede tener dramáticas consecuencias en los medios de subsistencia de personas, familias y comunidades enteras.<sup>24</sup>

51. Frente a los desastres naturales, el Estado, por regla general, tiene **dos obligaciones concretas: prevenir<sup>25</sup> (políticas públicas de prevención de desastres naturales o políticas pre-desastre); y mitigar, recuperar y mejorar**, en lo técnica y presupuestariamente factible, las condiciones de aquellas personas y grupos que han sido víctimas de estos eventos<sup>26</sup> (*políticas públicas de mitigación y recuperación por desastres naturales o políticas pos-desastre*).
52. Las consecuencias de los terremotos no pueden ser consideradas simplemente como la pérdida patrimonial de viviendas y bienes de las personas. Lo que sucede después del evento en sí mismo, como quedó indicado *ut supra*, tiene un componente profundamente social y económico, especialmente para personas de escasos recursos económicos o en condición de doble o triple vulnerabilidad. Como lo sostuvo la relatora Rolnik en el informe presentado a la Asamblea General de las Naciones Unidas en el sexagésimo sexto período de sesiones:

Las situaciones posteriores a los desastres suelen caracterizarse no solo por la destrucción masiva de viviendas, sino también por el desplazamiento de muchas personas, perturbaciones de las redes y relaciones sociales, daños en los servicios básicos o falta de acceso a estos, y pérdida de los medios de vida, empleos activos o tierras, todos los cuales son factores decisivos que afectan el derecho a una vivienda adecuada.<sup>27</sup>

53. En el caso concreto que aquí se revisa, se tiene que el terremoto de 7.8 en la escala de Richter que vivió nuestro país el 16 de abril del 2016, no ha sido el único evento

---

<sup>24</sup> Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto. Raquel Rolnik. Consejo de Derechos Humanos, 16º período de sesiones, 20 de diciembre de 2010.

<sup>25</sup> De acuerdo al texto de *amicus curiae* presentado por la Universidad San Francisco de Quito, la actividad de **prevención** en desastres naturales, consiste en que “... el Estado debe conocer la información necesaria sobre los desastres naturales que tienden a ocurrir en el país. Deben tomar las medidas preventivas necesarias con el fin de reducir el impacto que éste va a tener. (...) En el presente caso, bajo el marco constitucional, el Estado ecuatoriano debía contar con un plan de respuesta ante desastres, mismo que debía incluir la protección del derecho a la vivienda”.

<sup>26</sup> En el mismo texto, se indica: “Por su parte, la **mitigación** se refiere específicamente a la respuesta inmediata que tiene el Estado durante el desastre o la situación de riesgo. Debe estar en la capacidad de gestionar la situación de emergencia de la mejor manera posible para que las personas afectadas no se encuentren en una mayor situación de vulnerabilidad. Por último, la **recuperación y mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales** involucran poder estabilizar el impacto que tiene esto en el presente y futuro”.

<sup>27</sup> Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto. Raquel Rolnik. Asamblea General de las Naciones Unidas, sexagésimo sexto período, tema 69 b), agosto 2011, p. 21.

de estas proporciones en las costas ecuatorianas. Según lo explica Elizabeth Bravo, investigadora de la Universidad Politécnica Salesiana de Quito:

El 31 de enero de 1906, tuvo lugar un sismo de magnitud 8.8 con epicentro en la provincia de Esmeraldas y, minutos más tarde se generó un tsunami que arrasó numerosas poblaciones costeras de Ecuador y Colombia. Este fue un evento en la zona de subducción de la placa Nazca bajo la placa Sudamericana, en el Océano Pacífico. Desde entonces, se han dado en la zona de Manabí y Esmeraldas (en una zona de unos 250 km), otros cuatro terremotos con magnitud de 7 grados o más, desde inicios del siglo XX: 1942 (7.8 grados), 1958 (7.7 grados), 1979 (8.2 grados), 1998 (7.1 grados). Los epicentros de estos eventos están dentro de la zona de ruptura del mega evento de 1906 (Instituto Geofísico, 2011).<sup>28</sup>

- 54.** Frente a la imposibilidad humana de predecir con precisión cuándo y en qué magnitud se producirán los terremotos, es que la Corte Constitucional también reconoce la complejidad y los difíciles retos que representan para el Estado, el mercado y la sociedad estos eventos, así como los hechos supervinientes originados a partir de aquellos. La falta de políticas de prevención de riesgos, de control y evaluación, por ejemplo, de materiales de construcción<sup>29</sup>, la falta de recursos económicos de reacción a desastres por parte del Estado, la resistencia de los damnificados a abandonar sus propiedades luego del desastre, la insuficiencia de marcos jurídicos preventivos, la exigencia de complejos requisitos para acceder a programas de mitigación, recuperación o reparación de viviendas, complejizan significativamente este panorama.
- 55.** Es necesario que en nuestro país, el cual por su ubicación geográfica se encuentra altamente expuesto a eventos sísmicos, desde el Estado se garanticen los derechos constitucionales de la mejor manera posible, especialmente para damnificados que son parte de grupos de atención prioritaria y sobre todo, cuando son personas en estado de doble o triple estado de vulnerabilidad. Allí especialmente es en donde el Estado debe destinar su contingente institucional y presupuestario.
- 56.** Un ejemplo que explica lo indicado es la actividad de semaforización realizada en varias de las viviendas afectadas en el cantón Sucre de forma interinstitucional entre la Defensoría del Pueblo y el MIDUVI<sup>30</sup>, aun cuando en el mediano y largo plazo

<sup>28</sup> Elizabeth Bravo, *El sismo de 16 de abril de Manabí visto desde la Ecología Política del desastre*, UPS - Ecuador, No. 26, enero - junio, 2017, p. 236.

<sup>29</sup> En el caso de Ecuador, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (R.O.19 de octubre de 2010) establece respectivamente en sus artículos 54, letra o y 140, segundo inciso, como funciones de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, las siguientes: “Art. 54.- Son funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal las siguientes: (...) o.- Regular y controlar las construcciones en la circunscripción cantonal, con especial atención a las normas de control y prevención de riesgos y desastres” y “Art. 140.- (...) Los gobiernos autónomos descentralizados municipales adoptarán obligatoriamente normas técnicas para la prevención y gestión de riesgos sísmicos con el propósito de proteger las personas, colectividades y la naturaleza”.

<sup>30</sup> Los reportes de semaforización de viviendas a cargo del MIDUVI básicamente consistió en colocar sellos de inspección a 8.484 infraestructuras (viviendas y edificios) en el cantón Sucre. Según lo informa el propio MIDUVI, el objetivo de esta semaforización únicamente constituía en determinar las

parece insuficiente. Más bien, la garantía de los derechos constitucionales, especialmente a personas en estado de doble o triple vulnerabilidad y sus viviendas o lugares de habitabilidad luego de un terremoto, debe ser pensada y llevada a la realidad de manera concreta, evaluando cada caso según corresponda y con énfasis reforzado a dichos grupos. Aquello permitiría garantizar la progresividad del derecho en el tiempo y en el contexto de las finanzas públicas que permitirían poner a disposición, por ejemplo, programas de viviendas de interés social o de otras formas de incentivos como los diseñados específicamente por el MIDUVI luego del terremoto de abril del 2016 para damnificados.

57. La visión *post desastre* del Estado en el mediano y largo plazo, debe propender a garantizar, en las otras múltiples formas en que se puede garantizar el derecho a la vivienda adecuada y digna de las personas<sup>31</sup>, lo siguiente: “*disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable*”.<sup>32</sup>
58. En tal contexto, la Corte reconoce que existen relaciones directas entre desastres naturales tales como los terremotos y el impacto negativo en los damnificados quienes son reconocidos por la Constitución como grupo de atención prioritaria. El derecho a la vivienda adecuada y digna constituye un punto de enlace que deriva en las obligaciones del Estado en el corto, mediano y largo plazo.

#### 4.2 El derecho a la vivienda adecuada y digna: el contexto de los terremotos

59. Con el objetivo de profundizar la relación identificada en el párrafo anterior, la Corte Constitucional señala que en condiciones normales, es decir *ex ante* de cualquier terremoto, el derecho a la vivienda adecuada y digna ha alcanzado cierto nivel de goce y ejercicio. Esto a pesar de que persisten a nivel mundial y en Ecuador inequidades económicas y sociales de acceso a vivienda adecuada y digna, especialmente en la ruralidad y en zonas periféricas de los centros urbanos.

---

condiciones de habitabilidad en que quedaron diferentes infraestructuras luego del terremoto. Y, además, que la última semaforización se hizo hasta el 01 de noviembre del 2016.

<sup>31</sup> Debe aclararse que el derecho a la vivienda adecuada y digna, no supone únicamente la obligación del Estado de proveer viviendas gratuitas a quien así lo necesite. Así lo señaló este Organismo mediante sentencia No. 26-10-SEP-CC al señalar que “*debemos alejarnos de la idea de que este derecho implica la obligación del Estado de otorgar [sin más] gratuitamente una vivienda a quien así lo necesita*”. Véase sentencia constitucional No. 26-10-SEP-CC, caso No. 343-09-EP. En la aludida sentencia No. 146-16-SEP-CC, se reconoció que existen otras formas en las que el Estado garantice el derecho de vivienda por fuera de la entrega de viviendas a los damnificados. La sentencia señaló: “*el establecimiento de regulaciones habitacionales, políticas de arrendamiento, prestación de servicios públicos, y, en fin la implementación de condiciones adecuadas cuyo objetivo sea lograr, en la mayor medida posible, no solo que las personas cuenten con una vivienda, sino además que esta vivienda sea adecuada y digna, conforme lo determinado en la Constitución de la República*”.

<sup>32</sup> Véase sentencia constitucional No. 146-14-SEP-CC, caso No. 1773-11-EP, pág. 37.

60. En cambio, luego de sucedidos los eventos sísmicos, la destrucción de infraestructura física (viviendas) es un factor generalizado y en ciertos casos, incalculable. El impacto de los daños, como se indicó *ut supra*, será directamente proporcional al grado de intensidad del evento natural según las escalas técnicas de medición correspondientes, así como de la calidad constructiva de tal infraestructura. De acuerdo a la Organización Panamericana de la Salud, las muertes y lesiones de damnificados como consecuencia de terremotos, depende de tres factores: *“el primero es el tipo de vivienda, las casas construidas con adobe o piedra en seco o sin refuerzo de mampostería, aunque sea de un solo piso, son muy inestables y su colapso cobra muchas vidas. El segundo factor se vincula con la hora del día en que ocurre el terremoto. La noche resulta letal en los terremotos. El tercer factor es la densidad de la población: en las zonas densamente pobladas suele ocurrir el mayor número de defunciones y lesiones”*<sup>33</sup>.
61. La destrucción y el daño masivo y generalizado de viviendas afecta al derecho constitucional a la vivienda digna y adecuada de los damnificados. De acuerdo al artículo 30 de la Constitución de la República, las personas tienen el derecho a contar con un hábitat seguro y saludable, así como a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica. Además, este derecho se encuentra catalogado como uno del buen vivir en nuestra Constitución<sup>34</sup>.
62. Un terremoto de gran escala como el ocurrido el 16 de abril del 2016, marcó un antes y un después en el ejercicio de este derecho para varias personas y familias, especialmente quienes fueron afectados en la zona cero del evento y sus alrededores. De los datos indicados *ut supra* por el INEC, la destrucción de viviendas y edificios públicos, alcanzó la cifra récord de 13.962 afectaciones. Por ello, luego de sucedidos estos eventos naturales, las normas constitucionales e internacionales que garantizan el derecho a la vivienda adecuada y digna, merecen ser revisadas con el contexto debido y por la forma cómo el ejercicio de este derecho (no su contenido) es relativizado.
63. Por ello hay que insistir en el contexto especial del ejercicio del derecho a la vivienda luego de desastres naturales. La complejidad de este derecho viene dada por el rol del Estado y la corresponsabilidad del sector privado para garantizar su acceso y protección luego de dichos desastres<sup>35</sup>, así como en su capacidad de reacción, mitigación y recuperación.

<sup>33</sup> Jorge Cordero, *Políticas Públicas para la reconstrucción de viviendas: el caso de San Francisco del mar, Oaxaca*, Revista de Políticas Públicas, 5 (1), Universidad de Chile, Santiago, 2018, p. 108.

<sup>34</sup> En el marco de su reconocimiento y protección internacional, el derecho a la vivienda se encuentra establecido en la Constitución ecuatoriana como un derecho del buen vivir (“DESC” o derechos económicos, sociales y culturales). Son varios los instrumentos internacionales de derechos humanos que reconocen al derecho a la vivienda como derecho humano. Puede ser encontrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 25) y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 11.1).

<sup>35</sup> La Corte Constitucional Sudafricana, el 04 de octubre del 2000, dentro del caso “República de Sudáfrica v. Grootboom”, señaló: “24.- *El derecho a acceder a una vivienda digna no puede analizarse aisladamente. Está íntimamente relacionado con otros derechos económicos y sociales. Estos derechos*

64. Este Organismo constitucional, mediante sentencia No. **98-17-SEP-CC** señaló la interdependencia del derecho a la vivienda con otros derechos constitucionales<sup>36</sup>. Complementariamente, mediante sentencia constitucional No. **146-14-SEP-CC** (caso No. 1773-11-EP), señaló:

El derecho a la vivienda adecuada y digna es uno de los derechos que integra los llamados derechos del buen vivir, reconocidos a todas las personas, cuyo cumplimiento corresponde al Estado, a quien se le atribuyen dos conjuntos de obligaciones: un conjunto positivo y un conjunto negativo. El positivo, en lo referente a encausar (sic) todos sus esfuerzos para que estos derechos sean accesibles, ya sea a través de la provisión de recursos económicos, el establecimiento de políticas públicas, etc.; y el negativo, entendido como la abstención del Estado para realizar conductas que puedan menoscabar su efectivo goce, y a su vez su obligación de proteger que el derecho no sea afectado por un tercero.

65. Antes de sucedidos los desastres naturales, así como también luego de sucedidos aquellos, el Estado no debe olvidar en la formulación de sus políticas la importancia de tres (3) garantías concretas y correlativas entre sí: **(i) garantía de prestación**, que consiste cuando el Estado promueve la accesibilidad a vivienda a través de políticas públicas, particularmente a aquellos grupos poblacionales que por su situación socioeconómica lo requieren en mayor medida; **(ii) garantía de abstención**, que consiste en una postura del Estado según la cual éste se inhibe de interferir ilegítimamente la vivienda y por ende evita menoscabar otros derechos complementarios, como por ejemplo cuando el Estado declara de utilidad pública construcciones de uso de vivienda de las personas, para lo cual necesita observar los procedimientos previstos en el ordenamiento jurídico; y, **(iii) garantía de protección**, cuando garantiza la no intromisión o no perturbación de terceros en el ejercicio de este derecho.<sup>37</sup>

---

*deben ser leídos en conjunto y relacionados con la Constitución en su totalidad. El Estado está obligado a llevar a cabo acciones positivas para satisfacer las necesidades de las personas que viven en la extrema pobreza, quienes no tienen vivienda o poseen una que no sea digna. Esta conexidad debe tenerse en cuenta al interpretar los derechos socio – económicos y en particular, a la hora de determinar si el Estado ha cumplido con sus correlativas obligaciones”.*

<sup>36</sup> En la sentencia constitucional No. 98-17-SEP-CC (caso 310-10-EP), de fecha 12 de abril del 2017, la Corte Constitucional señaló en su página 20: “la autoridad administrativa al evidenciar un grave conflicto jurídico de vulneraciones de derechos a la vivienda y por conexidad a la vida digna e integridad personal de un grupo de personas que no poseían un lugar donde vivir, debió garantizar su estancia en el lugar donde se encontraban asentados; y, contrario a disponer el desalojo, debió adoptar medidas necesarias para tutelar tales derechos, fundamentalmente el de los grupos de atención prioritaria como niños, niñas y adolescentes; hasta que un juez competente, conozca y resuelva, el conflicto de la posesión de tierra.” y “...la Corte Constitucional observa, que, en casos de asentamientos informales, las autoridades públicas deben adoptar medidas idóneas con el objetivo de evitar una vulneración constante de derechos, este deber de acción constituye una premisa para los jueces, quienes tienen la obligación de priorizar la dignidad humana en el ejercicio de la tutela judicial de los derechos constitucionales”.

<sup>37</sup> Véase también la sentencia constitucional No. 679-18-JP/20, párrafos 76 y 77, en donde se señaló: “(...) 76. Para que un derecho se pueda ejercer, el Estado debe respetar. El deber de respetar obliga al Estado a abstenerse de tomar acciones que afecten el ejercicio de derechos. En el caso del derecho al acceso de medicamentos, cuando la persona tenga provisión de medicamentos mediante recursos propios

66. En el caso de la garantía de prestación, la Corte Constitucional ratifica lo indicado en párrafos anteriores, esto es que el derecho a la vivienda no supone como única obligación del Estado, proveer viviendas a quien así lo necesite.
67. Las políticas que se ejecutan para cumplir con la **garantía de prestación** de este derecho se sujetan, al igual que todo el aparato estatal, a cuestiones presupuestarias y al principio universal de progresividad de las políticas públicas<sup>38</sup>. La garantía de prestación debe suponer un necesario equilibrio entre la aplicación del principio de progresividad de los derechos, lo que puede incluir según el caso la atención emergente y posterior a los damnificados de un terremoto, los aspectos presupuestarios del Estado y la puesta en marcha de evaluaciones técnicas para implementar, progresivamente, otros tipos de programas de vivienda.
68. En el caso de desastres naturales, las viviendas se ven afectadas generalmente en el elemento de **habitabilidad**<sup>39</sup>, en tanto éste se entiende de la siguiente manera:

*“Una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes (...) dicho de otro modo, que una vivienda y unas condiciones de vida inadecuadas y deficientes se asocian invariablemente a tasas de mortalidad y morbilidad más elevada”.*<sup>40</sup>

---

*o privados, o mediante tratamientos alternativos, el Estado no puede intervenir, alterar o impedir el acceso a esos medicamentos o tratamientos. Si lo hace, estaría violando el derecho por incumplimiento de su obligación de respetar; 77. El deber de promover exige que el Estado debe establecer la normativa que sea necesaria para la realización del derecho y formular políticas públicas para el acceso a medicamentos de calidad, seguros y eficaces. La normativa para promover derechos se desarrolla en el artículo 84 de la Constitución que impone a todo órgano con potestad normativa “la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas de los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales.” De igual modo se promueve el derecho a través de políticas públicas, que deben incluir el financiamiento, las compras públicas, la regulación del mercado hasta las políticas ambientales y de salud.*

<sup>38</sup> También en la sentencia “Sudáfrica vs. Grootboom”, sobre este punto concreto, se señaló: “El tercer aspecto definitorio de la obligación de tomar las medidas necesarias, se refiere a que esta obligación no requiere del Estado más de lo que sus recursos disponibles le permitan realizar. Ello significa que el contenido de la obligación en relación al grado de cumplimiento, así como respecto de la razonabilidad de las medidas tomadas para alcanzar el resultado, están supeditados a la disponibilidad de recursos”.

<sup>39</sup> Los elementos o características mínimas que una vivienda adecuada y digna debe poseer son los siguientes: 1) seguridad jurídica de la tenencia; 2) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; 3) gastos soportables; **4) habitabilidad**; 5) asequibilidad; 6) lugar; y 7) adecuación cultural. Ver sentencia constitucional No. 344-16-SEP-CC, página 35.

<sup>40</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, CESCR Observación General No. 4, 6º período de sesiones (1991), pág. 3. Dentro de este supuesto, la sentencia No. 146-14-SEP-CC, señaló que “una vivienda adecuada debe contener condiciones de salubridad, buena infraestructura, protecciones contra el clima, etc. que permitan que ésta se torne habitable, entendiéndose que una acción material como un derrocamiento, evidentemente afectaría estas condiciones, volviendo inhabitable un lugar o una vivienda que en un principio lo fue”.

69. De allí que, la Corte insiste que el Estado tome medidas específicas para hacer frente a la catástrofe en el corto, mediano y largo plazo. Como se indicó en líneas anteriores, los desastres pueden ser de tal magnitud que decenas, cientos o miles de viviendas se destruyan o se vuelvan inhabitables. Aquello impacta, como es lógico, negativamente en el ejercicio del derecho a la vivienda adecuada y digna.
70. El rol primario y de respuesta frente a la crisis y al manejo integral *post* desastre corresponde al Estado. Esto se cumple a través de las políticas y acciones necesarias que permitan, en lo técnica y presupuestariamente posible, volver a un *ideal* estado anterior del desastre. Para tal efecto, es necesario desde aquel Estado la implementación de programas de índole habitacional de acceso progresivo a los damnificados. Aquello, insiste este Organismo, dependerá siempre de cada caso concreto y del marco fiscal que permita el Presupuesto General del Estado.
71. En experiencias comparadas, se observa que: “... *las intervenciones que lleva a cabo el gobierno mexicano para la prevención y reconstrucción después de desastres naturales se basa en una serie de instrumentos que inciden en la etapa de riesgo al post desastres, el cual se entiende por política de desastres en México*”.<sup>41</sup>
72. Las políticas gubernamentales, en el tema aquí analizado, deben observar el reiterado principio de progresividad. Como lo explica Víctor Abramovich:
- En las estrategias de desarrollo y de reducción de la pobreza se ha reconocido ampliamente la importancia de dotar de poder a los sectores pobres y excluidos. El enfoque de derechos humanos apunta esencialmente a otorgar ese poder por la vía del reconocimiento de derechos. Una vez introducido este concepto en el contexto de la adopción de políticas, el punto de partida para formular una política ya no es la existencia de ciertos sectores sociales que tienen necesidades insatisfechas, sino fundamentalmente la existencia de personas que tienen derechos que pueden exigir o demandar, esto es, atribuciones que dan origen a obligaciones jurídicas para otros y, por consiguiente, al establecimiento de mecanismos de tutela, garantía o responsabilidad. Se procura cambiar así la lógica de la relación entre el Estado —o los prestadores de bienes y servicios—, y los futuros beneficiarios de las políticas.*<sup>42</sup>
73. De allí que la recuperación progresiva del derecho constitucional a la vivienda adecuada y digna en el contexto de los terremotos, debe también tener presente

---

<sup>41</sup> Jorge Cordero, ob. cit., p. 112. Para el caso de las políticas de vivienda en caso de desastres como los terremotos, el gobierno mexicano opta por aplicar un Enfoque Basado en Derechos (EBD). Esto como instrumento metodológico que usa el discurso de la teoría constitucional e internacional de derechos humanos, e incorpora una dimensión política que tiene en todo momento al ciudadano como centro de toda decisión. El resultado propone una metodología de tres puntos: a) Las causas que dificultan o limitan el cumplimiento del contenido del derecho a la vivienda desde el Enfoque Basado en los Derechos Humanos; b) Las obligaciones del Estado en materia de derecho a la vivienda, las causas que dificultan o limitan el cumplimiento del contenido del derecho a la vivienda desde el Enfoque Basado en los Derechos Humanos; c) La difusión de políticas públicas de vivienda.

<sup>42</sup> Víctor Abramovich, *Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo*, Revista de la CEPAL No. 88, 2006, p. 40.

elementos que caracterizan a este derecho (seguridad en la tenencia, asequibilidad, adecuación cultural, etc.). La capacidad reactiva y operativa del Estado deberá tener presente tales elementos en la ejecución gradual y evolutiva de planes, proyectos y programas que se generen en el corto, mediano y largo plazo para la mitigación, recuperación y reconstrucción de las viviendas afectadas, así como también la condición de grupos de atención prioritaria de los damnificados.

74. Justamente, en el caso que aquí se revisa, existen 122 personas accionantes quienes, representadas por la Coordinación Zonal de la Defensoría del Pueblo, comparecieron a la justicia constitucional para señalar que su derecho constitucional a la vivienda adecuada y digna, no solo se vio afectado directamente por el terremoto de abril del 2016, sino porque el MIDUVI no ha prestado las facilidades técnicas, tecnológicas y burocráticas para facilitar el registro de varios de dichos accionantes el sistema informático SIIDUVI. La recuperación progresiva de este derecho constitucional, requiere precisamente dar pasos iniciales a fin de salvaguardar dicha progresividad.
75. En ese contexto, a fin de contar con mayores elementos de análisis del caso, conviene verificar cuáles fueron las acciones gubernamentales adoptadas por el Estado como consecuencia del terremoto del 2016 y relacionadas específicamente con vivienda y/o incentivos habitacionales. Luego de aquello, se podrá analizar si las pretensiones de dichos accionantes guardan *sindéresis* con las tales acciones gubernamentales y si el MIDUVI promovió una política de acceso adecuada para dichos damnificados.

#### 4.3 Acciones gubernamentales adoptadas por el Estado: instrumentos jurídicos expedidos luego del terremoto de Manabí vinculados al derecho a la vivienda de personas damnificadas por el desastre

76. Diez días luego de ocurrido el terremoto, el entonces Presidente de la República emitió el **decreto ejecutivo No. 1004 de 26 de abril del 2016** (en adelante “**el decreto 1004**”). A través de este decreto, se creó el “**Comité de Reconstrucción y Reactivación Productiva y del Empleo en las zonas afectadas por el terremoto del 16 de abril del 2016**”. Así también, en el suplemento del Registro Oficial No. 759 de 20 de mayo del 2016, se publicó la “**Ley Orgánica de Solidaridad y Corresponsabilidad Ciudadana para la Reconstrucción y Reactivación de las zonas afectadas por el terremoto de 16 de abril de 2016**”.
77. Las atribuciones de dicho Comité, según el artículo 3 del decreto, eran tres: “(1) *Coordinar intersectorialmente con todos los actores del sector público y privado, nacional e internacional, para la estructuración de planes, programas y proyectos para la reconstrucción y reactivación productiva de las zonas afectadas por el terremoto de 16 de abril de 2016;* (2) *Identificar y priorizar proyectos, planes, programas y políticas que coadyuven con el cumplimiento de los objetivos del Comité;* y, (3) *Aprobar la planificación preparada por cada responsable de los ejes de acción del Comité*”.

78. Los objetivos establecidos del Comité para ejecutar sus acciones e intervenciones, según el artículo 5, eran:

*“Artículo 5.- El Comité de Reconstrucción y Reactivación Productiva ejecutará sus acciones e intervenciones a través de los siguientes ejes fundamentales, sin perjuicio de la incorporación de otros necesarios para el cabal cumplimiento de sus objetivos: 1. **Etapa de emergencia:** incluye la atención inmediata del post desastre en rescate, salud, alimentación, albergues, remoción de escombros y demolición de edificaciones inhabilitadas. Este eje estará bajo responsabilidad del Ministerio de Coordinación de Seguridad Interna y Externa. 2.- **Reconstrucción:** construcción y reconstrucción de infraestructura pública, rehabilitación integral de servicios públicos, **diseño, planificación y construcción de vivienda para damnificados** (énfasis fuera del texto original). De responsabilidad de cada ministerio rector. 3. **Reactivación productiva:** ejecución de planes, programas, políticas y regulaciones productivas, reactivación del empleo local y nacional; y de financiamiento para las zonas afectadas. Este eje estará bajo responsabilidad del Ministerio de Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad”.*

79. Adicionalmente, el artículo 9 del decreto No. 1004, determinó la creación por parte del Ministerio de Finanzas, de una cuenta específica en el Presupuesto General del Estado para la construcción, reconstrucción y reactivación productiva de las zonas afectadas por el terremoto del 16 de abril del 2016”.
80. En lo que refiere específicamente al diseño, planificación y construcción de vivienda para damnificados indicados en el decreto No. 1004 (ver artículo 5 del decreto No. 1106), el Ministerio de Vivienda (en adelante “el MIDUVI”), la entonces ministra María de los Ángeles Duarte, expidió el **acuerdo ministerial No. 022-016** (en adelante “el acuerdo No. 022-16”) de 22 de junio del 2016.<sup>43</sup> Dicho acuerdo ministerial contenía el **“REGLAMENTO PARA LA RECUPERACIÓN HABITACIONAL DE LOS DAMNIFICADOS DEL TERREMOTO DEL 16 DE ABRIL DE 2016”**, en cuyo artículo 1 se describe el objeto y ámbito de aplicación del mismo<sup>44</sup>.
81. El artículo 2 del acuerdo ministerial, estableció los tipos de incentivos a los que podía acceder las personas damnificadas. Los incentivos fueron los siguientes:

<sup>43</sup> El acuerdo ministerial No. 022-16 y los sucesivos acuerdos ministeriales No. 028-16 de 22 de julio del 2016, No. 037-16 de 30 de septiembre de 2016, 043-16 de 25 de octubre de 2016, No. 006-17 de 13 de febrero del 2017 y No. 012-17 de 23 de febrero de 2017 fueron derogados todos por el **acuerdo ministerial No. 016-17 de 24 de febrero del 2017**. Este nuevo acuerdo generó incentivos adicionales a los indicados en el acuerdo No. 022-16

<sup>44</sup> “**Artículo 1.-** Establecer las condiciones, requisitos y procedimientos que permitan aplicar los Instrumentos para la Construcción, Reconstrucción, Reparación y Recuperación de vivienda que serán entregados como una donación o asignación económica no reembolsable por el Estado a través del MIDUVI a los damnificados del Terremoto del 16 de 04 de 2016 (sic), a base de lo establecido en el artículo 104 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, y 89, inciso tercero, numerales 3 y 7 e inciso cuarto del Reglamento del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.”,

- a) Construcción de vivienda en terrenos urbanizados por el Estado<sup>45</sup>
- b) Reconstrucción en terreno propio<sup>46</sup>
- c) Reparación de vivienda recuperable<sup>47</sup>
- d) Compra o construcción de vivienda<sup>48</sup>

82. Luego, el **acuerdo ministerial No. 22-16** estableció para los damnificados la necesidad de cumplir con un formulario de postulación para la Recuperación Habitacional. En el artículo 6 del acuerdo No. 22-16, se señaló:

*Artículo 6.- El Formulario de postulación para la Recuperación Habitacional, anexo, contiene información declarativa, el MIDUVI ha implementado su postulación en línea o de manera física y son aplicables las disposiciones determinadas en el artículo 18 y siguientes de la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y prestación de servicios públicos por parte de la Iniciativa Privada. Por lo tanto, el formulario constituye una declaración realizada por el beneficiario.*<sup>49</sup>

83. Según el acuerdo ministerial, el formulario indicado *ut supra*, era el primer paso o primer requisito para que cada damnificado cuente con un **expediente** individual. El

---

<sup>45</sup> El MIDUVI entregará un incentivo por el valor de US \$10.000, más IVA para la construcción o adquisición de vivienda en terrenos urbanizados de propiedad del Estado a familias damnificadas, quienes siendo poseedores, propietarios o arrendatarios perdieron sus viviendas y éstas se encontraban en riesgo no mitigable.

<sup>46</sup> “El MIDUVI entregará un incentivo por el valor de US \$10.000, más IVA para la reconstrucción de la vivienda de aquellas familias damnificadas que perdieron su casa, siendo propietarias o poseedoras, o ésta se encuentra en estado inhabitable o no recuperable, de acuerdo al informe técnico del MIDUVI en el ámbito urbano. Se considera obras de urbanización aquellas que el MIDUVI realizará para el mejoramiento de suelo y solución sanitaria, en zona urbano marginal y rural, hasta US \$1.500 más IVA, por predio”.

<sup>47</sup> “El MIDUVI otorgará un incentivo de hasta US \$4.000 más IVA, destinado a financiar la recuperación de la vivienda con daños ubicada en el terremoto de propiedad de las familias damnificadas, cuyas viviendas no se encuentren ubicadas en zona de riesgo no mitigable. En el caso de que el propietario del bien, lo tenía dado en arrendamiento con fecha posterior al evento del 16 de abril, el MIDUVI otorgará este incentivo, con la condición de que mantenga el contrato de arrendamiento por dos años adicionales, con el mismo inquilino al canon acordado antes del sismo”.

<sup>48</sup> “El MIDUVI entregará un incentivo a familias damnificadas que sean sujetos de crédito, tengan capacidad de endeudamiento y/o que tengan los recursos para adquirir o construir una vivienda nueva por un valor superior a US \$10.000 hasta US \$70.000 en proyectos calificados por el MIDUVI o financiados por instituciones del sistema financiero público o privado, con un copago al Estado de US \$1000 en doce meses. En el caso de las viviendas afectadas por el terremoto de 16 de abril de 2016 estén aseguradas, el incentivo será por el monto faltante para completar el valor de la vivienda hasta un máximo de US \$9.000. En este caso, el beneficiario no tendrá la obligación de realizar el copago. En caso de que el beneficiario pretenda adquirir o construir una vivienda nueva en su propio terreno, el valor del beneficio será de US \$9.000. El damnificado deberá realizar el copago aquí establecido.”

<sup>49</sup> El artículo continúa: “Por lo tanto el formulario deberá contener la siguiente declaración: El beneficiario, abajo firmante, declara que la información consignada en el presente instrumento es verdadera y por lo tanto, exime al Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda de cualquier falsedad, error, adulteración y omisión que pueda existir y autoriza al Ministerio a revisar en cualquier medio y tiempo la información proporcionada. Conforme el artículo 18 y siguientes de la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y prestación de servicios públicos, por parte de la Iniciativa Privada, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda se reserva el derecho de iniciar las acciones legales que correspondan”.

**expediente** consiste en un portafolio que, de acuerdo al artículo 7 de dicho acuerdo, debe contener los documentos generales y específicos para acceder a los incentivos establecidos en dicho acuerdo. Por tanto, el expediente debía contener lo siguiente:

1. Formulario de postulación suscrito por el beneficiario, el mismo que será elevado al sistema SIIDUVI. La misma que será elaborada en conjunto por el beneficiario y un servidor del MIDUVI o de las instituciones que cooperan en el presente instrumento;
  2. Convenio de Donación o Asignación Económica no Reembolsable, el mismo que será suscrito por el beneficiario y el MIDUVI, con apoyo de un servidor del MIDUVI o de las instituciones que cooperan en el presente instrumento.
  3. Contrato de Reparación o Construcción de Vivienda Nueva y el Acta de Entrega Recepción, suscrito por el beneficiario y el constructor.
  4. Documento que acredite su condición de propietario, poseedor o arrendatario. En caso de tenerlo se entregará de manera inmediata, y en caso de no tenerlo, el beneficiario deberá presentar los justificativos hasta en el término de 90 días, de acuerdo a las formas probatorias que existan para cada caso, conforme lo establecido en el presente instrumento.
  5. Ficha de evaluación de daños (ANEXO) con la que el MIDUVI le otorga la calidad de damnificado de vivienda.
84. Una vez establecidos los documentos que deben constar en el expediente, el acuerdo ministerial preveía un **procedimiento**<sup>50</sup> para proceder con la donación o beneficio

---

<sup>50</sup> “El MIDUVI, a través de los técnicos, levantará una ficha de evaluación que contendrá las evaluaciones de los daños de las viviendas, provocados por el terremoto de 16 de abril de 2016 y sus réplicas. Esta ficha de evaluación de daños otorgará la calidad de damnificado en vivienda y el tipo de instrumento que será beneficiario según lo establecido en el artículo 2 del presente instrumento.

La Dirección Provincial remitirá esta información a la Subsecretaría de Vivienda, misma que procesará esta información y emitirá los denominados “Certificados para CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA EN TERRENOS URBANIZADOS POR EL ESTADO, RECONSTRUCCIÓN EN TERRENO PROPIO o REPARACIÓN DE VIVIENDA RECUPERABLE” según corresponda.

Con esta información, las brigadas del MIDUVI realizarán una visita persona a persona para entregar el certificado y ayudar a los beneficiarios a elaborar la solicitud de postulación física o en línea y suscribir el Convenio de Donación o Asignación Económica no Reembolsable.

Para realizar la reparación de vivienda recuperable o construcción de vivienda nueva, el MIDUVI identificará a constructores que teniendo capacidad técnica, legal y económica puedan reparar o construir viviendas bajo los lineamientos de la Norma Ecuatoriana de la Construcción en un número dispuesto por el MIDUVI. Los constructores una vez que terminen con las reparaciones o construcciones asignadas por el MIDUVI y contratadas por los beneficiarios, podrán realizar otro grupo de reparación o construcción.

En el caso de viviendas nuevas, el MIDUVI ha identificado proveedores de vivienda nueva que según la información técnica proporcionada cumple con las normas y pruebas de sismo resistencia, y por otro lado, cumplen con los parámetros de vivienda establecidos por el MIDUVI.

económico. De todo lo indicado, se resume que el acuerdo ministerial estableció tres etapas principales para acceder a los beneficios de dicha política: **i) etapa de registro, ii) etapa de conformación del expediente, y iii) inicio de procedimiento.**

85. En un reporte informativo generado por el Gobierno Nacional sobre la aplicación de estos instrumentos jurídicos<sup>51</sup>, se generaron las siguientes cifras:

***Gobierno Nacional cumple con soluciones habitacionales a afectados por el terremoto.-***

*(...) Si bien los primeros estudios realizados entre la CEPAL y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo después del desastre indicaban que la reconstrucción de Manabí, Esmeraldas y demás zonas afectadas tardarían entre 3 a 4 años, hoy se cuentan con grandes avances en todos los sectores, especialmente el de vivienda. Son 45.455 las casas que se planificaron entregar a los damnificados: 4.341 en terreno urbanizado por el estado, 22.154 en terreno propio, 18.945 en reparación de viviendas y 15 para compras de vivienda hasta \$70.000. El detalle y estado en cada tipo de proyecto hasta la fecha está de la siguiente manera:*

***1) Construcción de viviendas en terreno urbanizado por el Estado<sup>52</sup>***

***a) 296 viviendas finalizadas en terreno urbanizado por el Estado<sup>53</sup>;***

---

*Los beneficiarios y el constructor deberán suscribir un Contrato de CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA EN TERRENOS URBANIZADOS POR EL ESTADO, RECONSTRUCCIÓN EN TERRENO PROPIO o REPARACIÓN DE VIVIENDA RECUPERABLE, según el instrumento que corresponda; y lo entregarán al MIDUVI para proceder a la transferencia de hasta el 70% de la Donación o Asignación Económica no reembolsable.*

*Luego del plazo máximo de hasta 3 semanas y hasta 3 meses en el caso de REPARACIÓN DE VIVIENDA RECUPERABLE, CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA EN TERRENOS URBANIZADOS POR EL ESTADO o RECONSTRUCCIÓN EN TERRENO PROPIO, respectivamente, suscribirán un Acta de Entrega Recepción, la misma que será entregada al MIDUVI para que éste realice la transferencia del valor restante hasta completar el 100% de la Donación o Asignación Económica no Reembolsable.*

*Luego de esto, correrán los plazos del copago según lo establecido en el presente instrumento”.*

<sup>51</sup>Enlace digital obtenido con fecha 02 de diciembre del 2016 desde la página web: <https://www.reconstruyoecuador.gob.ec/gobierno-nacional-cumple-con-soluciones-habitacionales-a-afectados-por-el-terremoto/>.

<sup>52</sup> “Se trabaja en 21 proyectos habitacionales en varias provincias del país en donde se construirán 4.341 viviendas. De estos proyectos: 13 son en Manabí, con 2.666 viviendas; 5 son en Esmeraldas con 1.079 viviendas; 1 en Los Ríos con 236 viviendas; 2 en Santo Domingo con 140 viviendas; y, 220 que aún se están validando en otras zonas afectadas”.

<sup>53</sup> “**Manta:** Proyecto “Sí mi Casa”, se finalizaron y entregaron las 419 viviendas de las 587 planificadas; **Portoviejo:** Proyecto “El Guabito”, se finalizaron y entregaron 212 viviendas de las 320 planificadas; **Jaramijó:** Proyecto “Nuevo Jaramijó”, se finalizaron y entregaron 60 viviendas de las 116 planificadas; **Jama:** Proyecto “El Matal”, se finalizaron y entregaron 30 viviendas de las 175 planificadas; **Sucre (Bahía de Caráquez):** Proyecto “Acuarela II” se finalizaron y entregaron las 168 viviendas planificadas; **Sucre (Leónidas Plaza):** Proyecto “Cristo del Consuelo”, se finalizaron y entregaron 31 viviendas de las 392 planificadas; **Chone:** Proyecto “San Cayetano”, se finalizaron y entregaron 4 viviendas de las 352 planificadas; **Esmeraldas:** Proyecto “Atacames”, se finalizaron y entregaron 64 viviendas de las 116 planificadas; **Pedernales:** Proyecto “Nueva Chorrera”, se finalizaron y entregaron 72 viviendas de las 216 planificadas; **Los Ríos:** Proyecto “Brisas del Río”, se finalizaron y entregaron las 236 viviendas planificadas”.

- b) 881 viviendas en construcción en terreno urbanizado por el Estado<sup>54</sup>;
- c) 164 viviendas en terreno urbanizado por el Estado por contratar.
- 2) **Construcción de viviendas nuevas en terreno propio:** Se trabaja en la construcción de 22.154 casas nuevas en terreno propio, de éstas 4.910 ya han sido finalizadas y entregadas, se ejecutan 12.703 y están por contratar 4.541.;
- 3) **Reparación de viviendas afectadas:** Se han reparado hasta la fecha 13.307, de un total de 18.945 viviendas. Están en reparación 1.116 y por contratar reparaciones 4.522.
- 4) **Compras de vivienda hasta \$70.000:** Se han planificado 15 casas con esta opción de compra para los afectados.
86. De todo lo aquí revisado, la Corte Constitucional observa que el Gobierno Nacional adoptó políticas específicas respecto del derecho a la vivienda, a través de los instrumentos jurídicos identificados. Téngase presente que el artículo 11, numeral 8 de la Constitución de la República, señala que el contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las **políticas públicas** y que el Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio.
87. Justamente aquello porque que las políticas de vivienda en el caso de desastres naturales y situaciones *ex post* corresponden de acuerdo a la Constitución, a la Función Ejecutiva, debiendo además observar para tal objetivo las consideraciones presupuestarias propias de las finanzas públicas. No corresponde a la Corte determinar si las políticas que adopta el Ejecutivo luego de un desastre natural, son **correctas o incorrectas**. Más bien, a la justicia constitucional le corresponde determinar que la acción de protección procede contra políticas públicas cuando

---

<sup>54</sup> “ **Esmeraldas:** Proyecto “Duana Nuevo Quinindé”, se construyen 120 viviendas; **Esmeraldas:** Proyecto “Portete”, se construyen 80 viviendas; **Esmeraldas:** Proyecto “Muisne III”, se construyen 300 viviendas; **Esmeraldas:** Proyecto “Nueva Chamanga”, se construyen 475 viviendas; **Pedernales:** Proyecto “Ciudad Jardín Fase I”, se construyen 368 viviendas; **San Vicente:** Proyecto “San Vicente”, se construyen 180 viviendas; **San Vicente:** Proyecto “Canoa”, se construyen 108 viviendas; **Jama:** Proyecto “Don Juan”, se construyen 70 viviendas; **Jama:** Proyecto “Jama Centro”, se construyen 112 viviendas; **Santo Domingo:** Proyecto “Ciudad Verde”, se construyen 100 viviendas; **Santo Domingo:** Proyecto “Plan Piloto”, se construyen 40 viviendas”. Adicionalmente, el reportaje finaliza señalando lo siguiente: “La mayoría de las familias que han sido beneficiarias de las viviendas y reparaciones salieron de los albergues oficiales. A la fecha se mantienen 18 albergues activos con 1.082 familias, equivalente a 4.201 personas, las cuales pronto contarán con un hogar propio o reparado mientras concluyen las construcciones respectivamente según al tipo de apoyo al que hayan sido asignados. Para el sector vivienda se han asignado alrededor de \$483 millones, provenientes de la Ley de Solidaridad y otras fuentes de financiación. A casi un año del terremoto, ya se notan los cambios en la reconstrucción de las zonas afectadas. Muchas familias tienen ahora un hogar donde podrán volver a reconstruir sus sueños. Se estima que los albergues cierran en el mes de mayo y que estas familias restantes salgan también a sus propias viviendas. Falta mucho por hacer, pero el Gobierno Nacional ratifica su compromiso y continuará con su labor hasta reconstruir y reactivar las ciudades damnificadas por el sismo del 16 de abril de 2016.

supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales. Así lo determina el artículo 88 de la Constitución de la República.

- 88.** Por ello, ni los jueces ni la Corte Constitucional pueden reemplazar la función de las autoridades competentes respecto de la formulación de políticas. Esto supondría, como se indicó en el párrafo anterior, que los jueces, sin ningún límite, invadan competencias constitucionales propias del poder ejecutivo, o del legislativo<sup>55</sup>. Las políticas se realizan en un marco general y se fundamentan, como quedó dicho anteriormente, en una planificación debidamente presupuestada.
- 89.** En el caso que aquí se revisa, la Corte Constitucional ha podido constatar que luego del terremoto del 16 de abril del 2016, el Gobierno Nacional adoptó medidas gubernamentales específicas para atender, en el marco de su competencia, el derecho a la vivienda de damnificados del desastre. Así, emitió la normativa correspondiente para cumplir los objetivos del decreto ejecutivo No. 1004 y delegó al Ministerio de Vivienda la ejecución del mismo. Dicho esto, a continuación se analizará la incidencia de estos acuerdos ministeriales en el caso de los 122 accionantes en la acción de protección No. 13336-2019-00259.

#### **4.4 Revisión del caso que origina esta sentencia de revisión**

- 90.** Los recaudos procesales que conforman el expediente, dan cuenta que el caso de origen gira principalmente en torno a la petición formulada por 122 personas al MIDUVI para acceder a varios beneficios habitacionales establecidos en el acuerdo ministerial No. 022-16.
- 91.** En la demanda, dichos accionantes efectúan una descripción de los hechos públicos y notorios acaecidos en Ecuador a partir del terremoto del 16 de abril del 2016, la creación del Comité de Reconstrucción y Reactivación Productiva y del Empleo en las zonas afectadas mediante decreto ejecutivo No. 1004 de 26 de abril del 2016, la emisión del acuerdo ministerial No. 022-2016 de 22 de junio del 2016, así como los beneficios para las personas afectadas.
- 92.** Los accionantes reconocen la existencia de las reuniones de trabajo interinstitucionales y visitas que se realizaron desde el MIDUVI (incluyendo la semaforización de varias estructuras) a propósito de las peticiones efectuadas por el COCOECASU, pero también que los listados y actualizaciones que remitían al MIDUVI durante los años 2017 y 2018, en ciertos casos, tenían falencias, información incompleta, desactualizada y no se explicaban ni consideraban casos de doble o triple vulnerabilidad.

---

<sup>55</sup> Henao resalta que: “Uno de los límites del juez es su propia competencia. (...) la autoridad judicial sólo puede intervenir una vez sea llamada a pronunciarse sobre una situación jurídica específica, bien sea para resolverla o como órgano de consulta”. Henao J. (2013, segundo semestre). Revista de Economía Institucional. Vol. 15, p. 78.

93. Es en dicho contexto que los accionantes atribuyen las falencias, falta de información actualizada e información incompleta o desactualizada en la vulneración de sus derechos y, por ello, deciden formular como pretensión de la acción de protección la declaratoria de vulneración a los derechos a un hábitat seguro y saludable y a una vivienda digna y adecuada, así como la reparación integral de los mismos. Así, en modo concreto, la Defensoría del Pueblo y el COCOECASU sostiene que del grupo total de los accionantes, un grupo (trece personas) sí recibió la validación del incentivo, pero a pesar de aquello no ha recibido materialmente ninguno, mientras el resto de accionantes otro grupo ni siquiera ha podido acceder o completar su registro en el SIIDUVI.
94. Ahora bien, para resolver la causa en revisión y en aplicación del principio de comunidad de la prueba<sup>56</sup>, la Corte Constitucional toma como referencia la contestación que durante la tramitación de la primera instancia, el MIDUVI entregó al juez de primera instancia sobre tres preguntas concretas. Las preguntas sus respectivas respuestas fueron las siguientes:
- 94.a) Frente a la pregunta de si la señora **Rosa Aidé Bailón Lucas**, y otras **121 personas**, realizaron el requerimiento respectivo a fin de obtener el incentivo de vivienda o las distintas modalidades que por el terremoto ocurrido el 16 de abril del 2016, se respondió desde el MIDUVI que después de revisar el sistema documental Quipux, se evidenció únicamente dos registros de los trámites ingresados en la oficina técnica. Estos registros corresponden a Cristóbal Colón Moreira Delgado y Ana Monserrate Reyna Macay.
- 94.b) Frente a la pregunta de indicar quiénes son y qué tipo de beneficios tienen cada una de las personas que constan en el libelo inicial de la demanda que fueron beneficiarias de los incentivos y/o modalidades de bonos concedidos por el terremoto del 16 de abril del 2016, el MIDUVI respondió adjuntando una tabla con los nombres de las 122 personas y en ciertas celdas (no en todas) constan la determinación de verificación de lo siguiente: i) Siiduvi Bono válido; y ii) Siiduvi tipo incentivo. En estas columnas se observan textos tales como: “En verificación”, “validado”, “reparación en terreno propio” y “reparación de vivienda recuperable”. Existen 84 celdas en blanco, es decir, de este grupo de 122 ciudadanos, 84 ciudadanos no constan en ninguna de las opciones detalladas. Sin embargo, en otro cuadro constan 19 nombres del grupo de 122 en donde se señala que éstos entregaron documentación para postular al programa “Casa para todos” y se describe el estado actual de la postulación.

---

<sup>56</sup> El principio de la comunidad de la prueba, también llamado de adquisición, según Hernando Devis Echandía, consiste en que la prueba no pertenece a quien la aporta “... y que es impropio pretender que solo a ésta beneficia, puesto que, una vez introducida legalmente al proceso, debe tenerse en cuenta para determinar la existencia o inexistencia del hecho a que se refiere, sea que resulte en beneficio de quien la adujo o de la parte contraria, que bien puede invocarla”. Hernando Devis Echandía, *Teoría General de la Prueba*, Tomo I, quinta edición, Editorial Temis .S.A, Bogotá, Colombia, 2002, p. 110.

- 94.c) Frente a la pregunta sobre certificar si el ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, a través de los técnicos, elaboraron fichas de evaluaciones de los dueños de las viviendas de las personas señaladas en la demanda, se respondió con una matriz en la cual constan los nombres de las 122 personas, de los cuales únicamente 13 personas constan con los incentivos validados. Además, en esta matriz se describe los nombres de los técnicos que hicieron la calificación de la semaforización, el color asignado (rojo, amarillo o verde) y la fecha de la inspección en el año 2016. En ciertos nombres, existe información en blanco.
95. De lo expuesto por el MIDUVI en este informe, se explica por qué el juez de primer nivel aceptó la acción de protección únicamente respecto de aquellas trece personas, es decir, aquellas que tenían los incentivos validados. Mientras que, el grupo restante, al no tener los incentivos validados, fueron descartados del programa de incentivos habitacionales<sup>57</sup>.
96. No obstante de aquello, el propio MIDUVI ha expresado en sus informes (ver especialmente el párrafo 29 de esta sentencia) que aquellos accionantes que cuenten o no con un incentivo validado, deberían aplicar a uno de los segmentos de vivienda que dicho Ministerio a través del programa “CASA PARA TODOS” de acuerdo a la normativa establecida en los Acuerdos Ministeriales 002-2018-05-16 y 029-18.
97. El acuerdo ministerial No. 002-18 al que alude el MIDUVI, fue suscrito el 25 de enero del 2018, aproximadamente dos años después del terremoto, por el entonces ministro Adrián David Sandoya Unamuno. El objeto de este acuerdo consistió en “Art.- 1.- *Establecer las condiciones, requisitos y procedimientos, a fin de facilitar a los diferentes grupos poblacionales, determinados por la métrica del Registro Social, el acceso a una vivienda y hábitat digno como parte del Programa Casa para Todos, dentro del marco del Plan Toda una Vida, implementado por el Gobierno Nacional, conforme a lo previsto en el artículo 85 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo*”.

---

<sup>57</sup> El juez argumentó: “los mismos no cuentan en la base o archivos del MIDUVI, con la elaboración de fichas técnicas y al ser éste el documento inicial que permitía proseguir con el trámite necesario para la obtención del beneficio que brindaba el estado, habiéndose aclarado que el documento de sellado de habitabilidad de vivienda no concebía este beneficio, reconociendo los testigos de la parte accionante que solo contaban con aquel sello, y habiéndose realizado la distinción entre derechos adquiridos y expectativas legítimas, considerándose estas últimas como situaciones que no están consolidadas, ya por omisión o incumplimiento de ciertos requisitos en la ley para surtir plenos efectos; por tal razón, en ella solamente existen simples esperanzas que no constituyen derecho, ni eventuales siquiera; es decir corresponde a situaciones de hecho, más que a situaciones jurídicas son intereses que no están jurídicamente protegidos; por tanto, ceden ante una nueva disposición que puede dejarla sin efecto, es decir, se puede modificar, sin que esto implique vulneración de derechos; se determina que el Estado ecuatoriano no les vulneró derechos constitucionales alguno, aquello considerando los planteados en esta sentencia, ni los referidos en el primer punto romano VIII de su libelo inicial de demanda, de manera puntual el inherente a la posibilidad de ser algunos adultos mayores”.

98. Entre los incentivos creados por el programa “Casa para Todos” se encuentran: **1. Vivienda nueva en terreno urbanizado del programa “Casa Para Todos”:** a) Vivienda nueva subvencionada al 100%; b) Subvención parcial para vivienda nueva con copagos de 20, 40 o 60; **2. Construcción de vivienda nueva en terreno propio:** a) Vivienda construida en terreno propio subvencionada al 100%; b) Subvención parcial para vivienda construida en terreno propio con copagos de 20, 40 o 60 dólares.
99. La Corte Constitucional observa que el programa “Casa para Todos” fue concebido como una política de vivienda de alcance nacional y destinada a la población en general, particularmente a aquellos núcleos familiares que se encuentran en situación de pobreza extrema o pobreza moderada. En cambio, los acuerdos ministeriales No. 022-16 y sus posteriores reformas, fueron expedidos concretamente para damnificados del terremoto del 2016. En el caso que aquí se revisa, los accionantes consideran que sus derechos constitucionales fueron vulnerados respecto del acuerdo ministerial No. 022-16 como víctimas de un desastre natural específico, no de situaciones regulares y cotidianas.<sup>58</sup>
100. No ha sido controvertido por el MIDUVI que los accionantes no considerados en el SIIDUVI podían acceder, si así lo desearan, al programa “Casa para Todos”. Tampoco ha sido negado por la entidad que el MIDUVI dejó de recibir recursos económicos para continuar con el programa de vivienda diseñado específicamente para las zonas afectadas por el terremoto. De hecho, luego de la audiencia celebrada en la Corte Constitucional el 01 de abril del 2021 y de la información actualizada requerida por el juez constitucional sustanciador al MIDUVI respecto de los beneficios habitacionales entregados a los accionantes beneficiarios de la sentencia de primer nivel, el MIDUVI informó que: “...de las personas descritas en la sentencia, 2 ya cuentan con sus incentivos ejecutados y culminados, 2 personas contaban con su incentivo validado para ser atendidos en función de la asignación de recursos, 7 personas se encontraban registradas en el SIIDUVI pero sin el incentivo validado y 2 personas no se encontraban registradas en él”. Y, finalmente, que la Oficina Técnica de la Coordinación General Regional del MIDUVI “... **ya no recibió recursos para la ejecución de incentivos de Recuperación Habitacional**”

---

<sup>58</sup> Según el Comité Permanente de Organismos (IASC, Inter-Agency Standing Committee, por sus siglas en inglés, foro de coordinación y asistencia humanitaria interagencial conformado por la ONU y sus socios claves), la asistencia humanitaria después de desastres debe ser planificada de forma integral con un enfoque basado en derechos humanos para atender todas las necesidades básicas de las víctimas. De tal forma, en relación con los derechos a la propiedad y a la vivienda, el IASC manifestó que, para evitar la demora indebida en los casos sobre estos casos, “deberán establecerse mecanismos especiales con procedimientos simplificados para considerar reclamos opuestos relacionados con tierras y propiedades, y deberán ser accesibles sin discriminación alguna”. Asimismo, indicó que las medidas apropiadas para la garantía de la vivienda después de un desastre implican una “rápida transición de un refugio de emergencia a un alojamiento temporal o a una vivienda permanente, sin discriminación alguna y a la mayor brevedad posible”. Finalmente, mencionó que los Estados “adoptarán las medidas apropiadas para asegurar que se proporcione vivienda alternativa adecuada a las personas que no pueden subsistir por sí mismas”. Véase: IASC. Directrices Operacionales del IASC sobre la protección de las personas en situaciones de desastres. Washington D.C., 2011, págs. 42 - 44.

*desde el año 2017 por sí lo cual así se hubiera conocido de la sentencia, no habrían los mecanismos para la ejecución de los mismos, más si tenemos en consideración que no todos contaban con su incentivo validado”.*

- 101.** Se tiene entonces que del grupo de trece beneficiarios de la sentencia de acción de protección, según el propio MIDUVI, únicamente dos personas, Maritza Alexandra Espinoza Quijije y Rosa Elena Rosado Intriago, se han beneficiado de la construcción de viviendas.
- 102.** Que de los once restantes, nueve se encuentran registrados en el sistema SIIDUVI; unos cuantos con el estado “en verificación”, y dentro de aquello, algunos aparecen como “validado” y otros “no validado”. En este grupo se encuentran Rosario Basurto Conforme, Rosa Alba Delgado, Baudilio Demere Párraga, Wilfrido Espinoza, Roberto García Tigre, Manuel Meneses Pinto, Flora Moreira Valderrama, Luis Pazmiño Cedeño, Rosa Rosado Intriago y José Pedro Zambrano.
- 103.** Finalmente, las dos personas del grupo que quedan, Juan Vicente Aveiga Mero y Ana Reyna Macay, no constan como registrados en el SIIDUVI. En otras palabras, a pesar de tener una sentencia constitucional a su favor, no pueden acceder a ningún plan habitacional específico como damnificados del terremoto.
- 104.** De allí que del total de 122 accionantes, 109 personas no han podido acceder a la recuperación habitacional porque sus nombres no constan en el sistema informático a cargo del MIDUVI, es decir, no accedieron a dichos beneficios habitacionales porque no pudieron superar **la etapa de registro**.
- 105.** La Corte reconoce que el acuerdo ministerial No. 022-16 establecía tres etapas para iniciar la solicitud y, según sea cada caso, resultar ser acreedor de alguno de los beneficios habitacionales previstos en la norma. Estas etapas como quedó indicado anteriormente consistían en: **i)** etapa de registro, **ii)** etapa de conformación del expediente, **y, iii)** inicio de procedimiento.
- 106.** El SIIDUVI fue creado a través del acuerdo ministerial No. 022-16 como un instrumento informático que permitía dotar de orden a la ejecución de la política, esto es, en la clasificación de las necesidades habitacionales de los damnificados y según sus particulares circunstancias para determinar, de la mejor manera posible, la posible entrega de incentivos habitacionales. El SIIDUVI, entonces, debe ser un medio que facilite la aplicación adecuada de la política de recuperación habitacional.
- 107.** De acuerdo a este sistema, si un damnificado no consta en la **etapa de registro**, no se le puede generar un expediente personal. Si no se le genera el expediente personal, tampoco podrá dar inicio al procedimiento de verificación de qué incentivo habitacional le resultaría más adecuado según sus circunstancias (**construcción** de vivienda en terreno urbanizado por el Estado, **reconstrucción** en terreno propio, **reparación** de vivienda recuperable, compra o construcción de vivienda). Con ello,

tampoco puede iniciarse para sí el procedimiento de verificación correspondiente de nivel de afectación de la vivienda.

- 108.** En otras palabras, la etapa de registro no equivale a que el MIDUVI entregue, sin más, los beneficios habitacionales a los damnificados. El registro permite que los damnificados cuenten con la oportunidad de ser parte de una base de datos oficial creada por el propio MIDUVI para luego de aquello, que un funcionario de dicha entidad verifique y apoye en el proceso de creación de los expedientes personales.
- 109.** El registro es un mecanismo de preselección para procesar las solicitudes, no solo de los accionantes en esta causa, sino de muchos otros aún afectados en zonas de impacto del terremoto. Pero, si aquel no es puesto a disposición de los damnificados correctamente y con un sentido de eficiencia desde la administración pública, puede convertirse más bien en una barrera de accesibilidad en la progresiva recuperación de viviendas, o de su reparación.
- 110.** Por eso, es de suma importancia que a los damnificados se les brinde las mayores y mejores facilidades técnicas, tecnológicas y de acompañamiento para que, al menos, puedan registrarse en el SIIDUVI. Es necesario tener presente que muchas personas afectadas, de sectores rurales, tendrán dificultades de acceso a internet o inclusive para trasladarse a la Dirección Provincial del MIDUVI en Portoviejo conforme lo había sugerido el propio MIDUVI.
- 111.** Tratándose de personas damnificadas por un desastre natural muy grave, para la Corte Constitucional no resulta suficiente que el MIDUVI eluda lo sucedido con el resto de accionantes refiriéndose únicamente que aquellos pueden acceder al Programa “Casa para Todos”. Como quedó indicado *ut supra* porque tal acuerdo es una política nacional y no específica para un desastre como el terremoto.
- 112.** Se reitera, a la Corte Constitucional no le corresponde evaluar si la política determinada en el acuerdo ministerial No. 022-16 y sus posteriores reformas o modificaciones, fue correcta o incorrecta. Lo que sí corresponde es verificar, y así se lo hace en esta sentencia de revisión, es si se han brindado, o no, facilidades para que los postulantes consten en la base de datos del SIIDUVI. De los testimonios rendidos por damnificados en la audiencia constitucional, se observa que, más allá inclusive del caso que aquí se revisa, el MIDUVI en lugar de promover y efectivizar dicha política, optó a través de varios funcionarios por desalentar a las peticiones que realizaban ciertos damnificados<sup>59</sup>.
- 113.** El artículo 16, último inciso de la LOGJCC señala: *“Se presumirán ciertos los hechos de la demanda cuando la entidad pública accionada no demuestre lo contrario o no suministre la información solicitada, siempre que de otros elementos*

---

<sup>59</sup> Véase video de la audiencia pública de la causa No. 515-20-JP, especialmente a partir del minuto 00:23:00 en adelante. Enlace: <https://www.youtube.com/watch?v=JxbFtmoHmr4>.

*de convicción no resulte una conclusión contraria (...)*<sup>60</sup>. En este caso concreto, la Corte Constitucional ha observado que el MIDUVI no supo explicar, de manera sustentada, por qué dichos damnificados no pudieron registrarse en el SIIDUVI.

114. Mal puede el Estado limitarse simplemente a señalar que los damnificados “*no constan registrados en el SIIDUVI*”. Lo apropiado es que el Estado, más bien, actúe de manera proactiva para asistir a la mayor cantidad de personas posibles en esta política específica. Aquello sin pasar por alto, nuevamente, la disponibilidad presupuestaria. Este apoyo debe obligatoriamente incluir asistencia técnica, tecnológica y logística, además del acompañamiento necesario. Esto debía ir más allá de la sola semaforización de las viviendas afectadas.
115. Téngase presente que la administración pública, de acuerdo al artículo 227 de la Constitución de la República, se rige, entre otros, por los principios de **eficacia, eficiencia y calidad**.
116. De acuerdo al Código Orgánico Administrativo (“COA”)<sup>61</sup>, el **principio de eficacia** (Art. 3) se define de la siguiente manera: “*Las actuaciones administrativas se realizan en función del cumplimiento de los fines previstos para cada órgano o entidad pública en el ámbito de sus competencias*”. El **principio de eficiencia** (Art. 4), por su parte, supone que: “*Las actuaciones administrativas aplicarán las medidas que **faciliten** el ejercicio de los derechos de las personas. **Se prohíben las dilaciones o retardos injustificados o la exigencia de requisitos puramente formales**” El **principio de calidad** (Art. 5.) se entiende así: “*Las administraciones públicas deben satisfacer oportuna y adecuadamente las necesidades y expectativas de las personas, con criterios de objetividad y eficiencia, en el uso de los recursos públicos*”.*
117. En el marco del cumplimiento de dichos principios, el MIDUVI debía actuar de manera que dicha medida, la implementación en territorio del SIIVUDI, facilite el ejercicio de los derechos de los damnificados, que el SIIDUVI sirva como un medio idóneo de fácil acceso, sin dilaciones, sin retardos injustificados y no como una exigencia de requisitos meramente formales. Así también, el SIIVUDI debía satisfacer oportuna y adecuadamente las necesidades y expectativas del resto de accionantes, no al revés. Todo aquello debía cumplirse con criterios de objetividad y eficiencia. El MIDUVI debía ajustar su actuación al principio de eficacia, es decir, al cumplimiento de los fines previstos para dicha cartera de Estado y en el contexto del terremoto del 16 de abril del 2016.

---

<sup>60</sup> Este criterio procesal no es absoluto. En la sentencia No. 299-15-SEP-CC se indicó: “*Cabe aclarar que la presunción de certeza de hechos demandados en procesos de garantías jurisdiccionales constantes en la antedicha norma del artículo 16 de la Ley de la materia, es de naturaleza iuris tantum, es decir, admite prueba en contrario y puede ser desvirtuada. Cuando se invierte la carga probatoria en contra del demandado no significa que exista certeza absoluta de vulneración de derechos constitucionales o una presunción de derecho que impida ejercer a la parte demandada su derecho a la defensa*”.

<sup>61</sup> Código Orgánico Administrativo, Publicado en el segundo suplemento del Registro Oficial No. 31 de 07 de julio del 2017.

- 118.** Por el contrario, lo que este Organismo ha podido detectar para este caso concreto, es que el MIDUVI optó por una actitud poco proactiva. La entidad simplemente decidió limitar su acción a validar los registros de aquellos damnificados que pudieron registrarse en el SIIDUVI y los que no, que apliquen a los otros programas del Gobierno. Con ello quedó descartada cualquier gestión posterior desde el Estado para quienes no pudieron hacerlo. Esta acción, o más bien *inacción* del MIDUVI denota que los principios constitucionales identificados previamente hayan sido relativizados en desaliento de los damnificados. Esto es evidente con la frase: “... *ya no [se] recibió recursos para la ejecución de incentivos de Recuperación Habitacional desde el año 2017 por sí lo cual así se hubiera conocido de la sentencia, no habrían los mecanismos para la ejecución de los mismos, más si tenemos en consideración que no todos contaban con su incentivo validado*”.
- 119.** Finalmente, conviene aludir al principio constitucional de evaluación que también rige a la administración pública. Este principio, de acuerdo a su definición en el COA en su artículo 13, señala que: “*Que las administraciones públicas deben crear y propiciar canales permanentes de evaluación de la satisfacción de las personas frente al servicio público recibido*”. El MIDUVI no ha informado a la Corte Constitucional sobre la implementación de canales de evaluación para determinar la satisfacción de los accionantes sobre los problemas de accesibilidad al SIIDUVI y los demás inconvenientes, retrasos y falta de organización que tuvieron que afrontar.
- 120.** Es dentro de la presunción a la que se refiere el último inciso del artículo 16 de la LOGJCC y de la falta de otros elementos de convicción que no arrojan conclusiones contrarias, que en este caso concreto, el MIDUVI no ha desvirtuado probatoriamente, conforme era su derecho al debido proceso en la garantía de defensa, las alegaciones hechas por la Defensoría del Pueblo respecto los cargos presentados en la demanda.
- 121.** Por todo lo expresado, al revisar el presente caso, este Organismo concluye que la falta de registro en dicho sistema, impidió a varios accionantes a acceder a beneficios que les hubieren podido otorgar, según cada caso y situación, a su derecho a la vivienda adecuada y digna. En tal virtud, la acción de protección de origen, tuteló parcialmente tal derecho únicamente respecto de quienes sí se registraron, mas no, de quienes no lo pudieron hacer. Por lo tanto, se emitirán las correspondientes medidas de reparación integral que correspondan.

## V. Decisión

En consideración de lo expuesto, conforme lo dispuesto en el artículo 436 número 6 de la Constitución, artículo 25 de la LOGJCC y artículo 28 incisos primero y segundo del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, esta Corte resuelve establecer como regla jurisprudencial con efectos erga omnes lo siguiente:

1. La protección del derecho a la vivienda digna y adecuada en el elemento de habitabilidad frente a desastres naturales tales como los terremotos, debe

garantizarse observando criterios de protección a personas de atención prioritaria que en sí, constituyen los damnificados, así como los otros grupos de atención prioritaria que reconoce la Constitución. Por tanto, es obligación de la administración pública cumplir, con especial énfasis para situaciones *post* desastres naturales, los principios constitucionales de eficacia, eficiencia y calidad.

***Resolución del caso concreto:***

2. A fin de garantizar el derecho a la vivienda digna y adecuada de los accionantes damnificados, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda deberá proceder a un nuevo y completo censo de los accionantes cuyos nombres constan en la demanda y que según las base de datos de dicha entidad, aparecen como “no registrados”. Así también de aquellos quienes aparecen como incentivo validado, pero no han recibido ningún incentivo. No deberá afectarse la situación de personas o familias que hayan recibido incentivos por el MIDUVI antes de esta sentencia.
3. Para tal efecto, en el plazo improrrogable de seis meses, efectúe dicho censo con especial énfasis en personas en condición de doble o triple vulnerabilidad. Este especial énfasis debe incluir visitas a territorio. Posteriormente, el ministerio efectuará acompañamiento y seguimiento pormenorizado a cada accionante, hasta determinar, caso a caso y si procede o no, el acceso a los incentivos de recuperación habitacional, según los requisitos correspondientes. Para cumplir con estos incentivos, el MIDUVI gestionará, en caso de así corresponder, los recursos fiscales necesarios para satisfacer adecuadamente dicha política pública respecto de este caso concreto. El director provincial del MIDUVI en Manabí será la autoridad responsable para garantizar la realización adecuada del censo actualizado.
4. El MIDUVI deberá informar documentadamente a la Corte Constitucional cuando sean cumplidas integralmente estas medidas, de manera inmediata.
5. Disponer la apertura de la fase de verificación de cumplimiento de esta sentencia.
6. Notifíquese, publíquese y cúmplase.-

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor, de los Jueces Constitucionales Ramiro Avila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín (voto concurrente) y Hernán Salgado Pesantes; y, tres votos en contra de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce y Enrique Herrería Bonnet; en sesión ordinaria de martes 21 de diciembre de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**SENTENCIA No. 515-20-JP/21**

**VOTO CONCURRENTENTE**

**Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín**

1. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, formulo mi voto concurrente respecto de la sentencia No. 515-20-JP/21 emitida por la Corte Constitucional en sesión del Pleno de 21 de diciembre de 2021 y aprobada con nueve votos a favor.
2. El caso que fue seleccionado por la Corte tiene origen en la presentación de una acción de protección por la Defensoría del Pueblo -en favor de varios damnificados del terremoto de 16 de abril de 2016- en contra del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI). El fundamento de la acción radicó en que el MIDUVI habría incumplido con sus obligaciones de brindar a varios ciudadanos protección frente a los efectos negativos que les causó el terremoto de 16 de abril del 2016 y sus respectivas réplicas, que tal omisión implicó la vulneración a sus derechos a contar con una vivienda digna y adecuada y a un hábitat seguro y saludable, en un contexto de pertenencia a los grupos de atención prioritaria; a la igualdad en sus dimensiones material y formal; así como a una vida digna.
3. En la sentencia No. 515-20-JP/21, la Corte Constitucional, decidió:

*a fin de garantizar el derecho a la vivienda digna y adecuada de los accionantes damnificados, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda deberá proceder a un nuevo y completo censo de los accionantes cuyos nombres constan en la demanda y que según las base de datos de dicha entidad, aparecen como “no registrados” y de aquellos quienes, aparecen como incentivo validado, pero no han recibido ningún incentivo. No deberá afectarse la situación de personas o familias que hayan recibido incentivos por el MIDUVI antes de esta sentencia.*

4. Si bien coincido con la decisión adoptada por el Pleno, no estoy de acuerdo con el análisis relativo a la procedencia de la acción de protección respecto a la ejecución defectuosa de la política pública adoptada a raíz del terremoto de 16 de abril de 2021.
5. Por un lado, el Pleno de la Corte estableció que “[d]e los testimonios rendidos por damnificados en la audiencia constitucional, se observa que, más allá inclusive del caso que aquí se revisa, el MIDUVI en lugar de promover y efectivizar dicha política, optó a través de varios funcionarios por desalentar a las peticiones que realizaban ciertos damnificados”.
6. En mi opinión, del acervo probatorio no existían elementos que permitan afirmar que el MIDUVI, a través de varios funcionarios, haya desalentado a las peticiones realizadas por los damnificados. Si bien la Corte no puede desmerecer el testimonio de los accionantes, la Corte tampoco puede obviar explicar cómo en este caso

aplicaba la inversión de la carga probatoria para determinar que lo alegado por los accionantes podía ser considerado como un hecho probado.

7. Además, en la sentencia se analizó si “*el MIDUVI promovió una política de acceso adecuada para dichos damnificados*” y concluyó que “*la falta de registro en [el SIIDUVI], impidió a varios accionantes a acceder a beneficios que les hubieren podido otorgar, según cada caso y situación, a su derecho a la vivienda adecuada y digna*”.
8. La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) reconoce en su artículo 41 que toda persona puede presentar una acción de protección en contra de “[t]odo acto u omisión de una autoridad pública no judicial que viole o haya violado los derechos, que menoscabe, disminuya o anule su goce o ejercicio” (numeral primero), así como también en contra de “[t]oda política pública, nacional o local, que conlleve la privación del goce o ejercicio de los derechos y garantías” (numeral segundo). De ahí que, si el fundamento para declarar la vulneración de derechos consiste en la falta de registro en el SIIDUVI, la Corte debía identificar si la vulneración provino de una omisión de una autoridad pública, en este caso del MIDUVI, o si provino de la política pública en sí misma, como concluye la sentencia.
9. Desde mi perspectiva, para la procedencia de una acción de protección en contra de una política pública es necesario determinar que la política pública como tal conlleva la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales, ya sea porque es discriminatoria, porque excluye de manera ilegítima a un grupo de personas, porque su formulación impide el acceso efectivo a los beneficios de la política pública, entre otros supuestos que podrían constituir vulneraciones a derechos.
10. En el caso que nos ocupa, estimo no fue la política pública la que privó del goce o ejercicio de derechos constitucionales por la inexistencia de facilidades “*técnicas, tecnológicas y burocráticas para facilitar el registro de varios de dichos accionantes en el sistema SIIDUVI*”, como determinó la sentencia de mayoría. De hecho, el artículo 7 del Acuerdo 022-16, donde se desarrolla esta política pública, prescribe que el formulario a ser elevado al SIIDUVI debe ser elaborado entre una funcionaria o funcionario del MIDUVI y la persona damnificada. De forma tal que el Acuerdo 022-16 ha previsto la posibilidad de que personas que no cuentan con los recursos tecnológicos puedan acceder al SIIDUVI mediante la asistencia del mismo MIDUVI. Además, el MIDUVI afirmó que realizaba brigadas para esta actividad por lo que la sentencia no puede asumir, sin más, que las dificultades en el traslado de las personas incidieron en su posibilidad de registrarse en el sistema SIIDUVI.
11. Dado que no identifiqué vulneraciones de derechos en la formulación de la política pública sino en la actuación del MIDUVI, considero que en la sentencia, en virtud

del principio *pro actione*<sup>1</sup>, se debió reconducir el argumento de la acción de protección con el fin de analizar las acciones y omisiones de los funcionarios y funcionarias del MIDUVI, bajo el numeral primero del artículo 41 de la LOGJCC, que dispone que la acción de protección cabe en contra de “[t]odo acto u omisión de una autoridad pública no judicial que viole o haya violado los derechos, que menoscabe, disminuya o anule su goce o ejercicio”.

12. No cuestiono la procedencia de la acción de protección contra políticas públicas. Por el contrario, estoy convencida de que el diseño de políticas públicas es una garantía indispensable para la satisfacción de la faceta asistencial, prestacional o programática de los derechos constitucionales. Tampoco pretendo cuestionar la procedencia de las evidentes vulneraciones al derecho a la vivienda en el caso analizado por la Corte. Sin embargo, considero que tales vulneraciones son consecuencia de las omisiones del MIDUVI respecto de su obligación de dar seguimiento a las personas que sí constaban en el SIIDUVI, así como respecto de su obligación de adoptar las medidas necesarias para garantizar que las personas accionantes pudiesen acceder al SIIDUVI. Así, a mi criterio dichas vulneraciones no son consecuencia de la política pública adoptada por el gobierno para atender a las personas damnificadas por el terremoto.
13. La distinción no es menor. La Corte Constitucional ha tenido pocas oportunidades para pronunciarse respecto de la procedencia de acciones de protección contra políticas públicas. A través de su jurisprudencia, la Corte puede aportar a aclarar a las autoridades jurisdiccionales cómo identificar si se encuentran o no frente a una política pública, y si la acción de protección procede tanto respecto del diseño, como respecto de la ejecución o la evaluación de la política pública. Las Cortes no pueden ser indiferentes frente a violaciones de derechos que se deriven de la omisión, ineficacia o inactividad de los poderes públicos para diseñar o incluso de implementar políticas públicas, pero sí deben ser cuidadosas al momento de determinar qué tipo de situaciones ameritan su incidencia en políticas públicas.
14. Si la privación del acceso al derecho a la vivienda no proviene del diseño de la política pública como tal, ni de fallas estructurales en su implementación, sino de omisiones aisladas e identificables por parte de ciertos funcionarios y funcionarias del MIDUVI, no estamos frente a una acción de protección contra políticas públicas sino frente a una acción de protección contra actos y omisiones de autoridades públicas. En este caso, la Corte tuvo la oportunidad de aportar a distinguir y precisar los supuestos del numeral primero y el numeral segundo del artículo 41 de la LOGJCC, mas ha optado por tratarlos de manera indistinta.

---

<sup>1</sup> “El principio *pro actione* como criterio hermenéutico de los requisitos para el acceso a la jurisdicción excluye aquellas interpretaciones excesivamente restrictivas, formalistas o desproporcionadas en relación con los fines que la causa legal preserva y los intereses que sacrifica”. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 946-19-EP/21 de 24 de marzo de 2021, párr. 45.

15. Por lo expuesto, coincidiendo con la decisión de la sentencia No. 515-20-JP/21, formulo este voto para expresar el fundamento de mi decisión.

Daniela Salazar Marín  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**Razón.-** Siento por tal que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, en la causa 515-20-JP, fue presentado en Secretaría General, el 04 de enero de 2022, mediante correo electrónico a las 10:31; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**