EDICIÓN CONSTITUCIONAL

REGISTRO OFICIAL
ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DICTAMEN Y SENTENCIAS:

132-14-EP/21 En el Caso N° 132-14-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por la señora Gean Magaly Aguirre Benalcázar, procuradora judicial del Banco de Guayaquil S.A. 2

61-19-IN/21 En el Caso N° 61-19-IN Desestímese la acción pública de inconstitucionalidad N° 61-19-IN 30

515-20-JP/21 En el Caso N° 515-20-JP La protección del derecho a la vivienda digna y adecuada en el elemento de habitabilidad frente a los desastres naturales tales como los terremotos, debe garantizarse observando criterios de protección a personas de atención prioritaria..... 53

9-21-EE/22 En el Caso N° 9-21-EE Emítese dictamen favorable de constitucionalidad a la Declaratoria de Estado de Excepción contenida en el Decreto Ejecutivo No. 296 de 17 de diciembre de 2021..... 98

Año I - Nº 2 - 120 páginas
Quito, martes 15 de febrero de 2022

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 132-14-EP/21
Juez ponente: Agustín Grijalva Jiménez

Quito, D.M., 15 de diciembre de 2021

CASO No. 132-14-EP

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

SENTENCIA

Tema: Esta sentencia acepta la acción extraordinaria de protección planteada por el Banco de Guayaquil S.A. en contra de varias decisiones judiciales expedidas a propósito de un proceso de reparación económica al cual antecedió una causa de habeas data. La Corte declara la vulneración al derecho al debido proceso en las garantías de ser juzgado por un juez competente y de la observancia del trámite propio para cada procedimiento. Adicionalmente se declara el error judicial incurrido los jueces de primera y segunda instancia accionados y se deja a salvo el derecho de la entidad bancaria accionante para iniciar un juicio contra el Estado por inadecuada administración de justicia.

I. Antecedentes Procesales

1.1. Trámite de la acción de habeas data (causa No. 17241-2010-0047)

1. El **23 de marzo de 2010**, la señora **Eliana Beatriz Escandón Naranjo** (**"actora en la causa de habeas data")** presentó una acción de **hábeas data** en contra del **Banco de Guayaquil S.A**. (**"entidad demandada en la causa de origen"**) ante el Tribunal de Justicia de Garantías Penales Primero de Pichincha. La causa fue signada con el No. **17241-2010-0047.**

2. En su demanda, la accionante solicitó, entre otras medidas, "*que se rectifique inmediatamente la base de datos del Banco (...) en el sentido de que yo nunca he sido tarjetahabiente ni peor deudora de la institución bancaria; que se remita inmediatamente comunicación a la Superintendencia de Bancos a fin de que se explique que por error se ha remitido mi nombre en la lista de deudores morosos de la Banca; que se remita inmediatamente comunicación a la Central de Riesgos determinando que la suscrita no adeuda nada a la entidad Bancaria Banco de Guayaquil S.A. y que por error se incluyó mi nombre en tales registros; como reparación también solicito que se ordene al Banco de Guayaquil que a su costa, emita un comunicado de prensa en los principales medios de comunicación de todo el país, informando que la suscrita no es deudora morosa de la Banca*".

3. Mediante sentencia de **27 de abril de 2010**, el **Tribunal de Garantías Penales Primero de Pichincha** resolvió aceptar la acción de hábeas data planteada. En lo principal, el Tribunal llegó a la conclusión de que se comprobó un *"uso erróneo e*

indebido de los datos personales de la accionante". Por tanto, la sentencia resolvió lo siguiente: *"... este Tribunal ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA dicta sentencia* ***ACEPTANDO LA ACCIÓN DE HABEAS DATA*** *propuesta por la Dra. Eliana Beatriz Escandón Naranjo en contra del Banco de Guayaquil S.A. y dispone la reparación integral inmediata del daño causado que comprende: la inmediata rectificación en la base de datos del Banco de Guayaquil para que no se considere a Eliana Beatriz Escandón Naranjo como deudora de dicha entidad, para lo cual ofíciese a dicha Institución Bancaria en dicho sentido; que se oficie a la Superintendencia de Bancos, a fin de hacer conocer esta resolución, para que se proceda a eliminar de la Central de Riesgos como morosa del Sistema Financiero Nacional a la accionante Eliana Beatriz Escandón Naranjo, en vista de que se ha comprobado en esta audiencia que no mantiene ninguna obligación económica pendiente con el Banco de Guayaquil.* ***Léase y notifíquese.-"***

4. Inconforme con dicha decisión, el Banco de Guayaquil S.A., representado por su procuradora judicial Magaly Aguirre Benalcázar, interpuso recurso de apelación. La causa fue remitida a la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

5. Mediante sentencia de segunda instancia de 15 de junio del 2010, la **Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha**, desestimó el recurso de apelación propuesto por la procuradora judicial del Banco de Guayaquil S.A. Por tanto, confirmó *"****en todas su partes la sentencia recurrida, que acepta la acción de habeas data y dispone la reparación integral del daño causado"*** (énfasis añadido). Conforme obra del Sistema Automatizado de Trámites de la Función Judicial del Ecuador (SATJE), el 21 de junio del 2010, la procuradora del Banco de Guayaquil S.A., solicitó recursos horizontales de aclaración y ampliación respecto de la sentencia de segunda instancia. Sin embargo, el 28 de junio la Sala respondió en el sentido de que dichos recursos fueron interpuestos de forma extemporáneo. De esta manera, los mismos fueron negados.

6. La sentencia de segunda instancia se ejecutorió por el ministerio de la ley. Tampoco se presentó acción extraordinaria de protección contra aquella conforme obra de la razón sentada[1] por la Secretaría General de la Corte Constitucional.

1.2. Presentación de demanda por "daño inmaterial y reparación económica *mediante juicio verbal sumario"* (Causa No. 17711-2012-0501)

7. Aproximadamente seis meses más tarde de la ejecutoria de la sentencia de segunda instancia indicada en el párrafo 6, el **09 de noviembre del 2010**, la señora Eliana Beatriz Escandón Naranjo compareció nuevamente ante el mismo Tribunal de Garantías Penales de Pichincha que resolvió en primera instancia la acción de hábeas

[1] Foja 3 del expediente constitucional

data. En esta ocasión, la señora Escandón Naranjo formuló una segunda demanda[2] en contra del Banco de Guayaquil S.A.

8. El argumento de esta nueva demanda consistió en que, según la señora Eliana Escandón Naranjo, en el proceso de hábeas data No. 17241-2010-0047, se: *"...comprobó y se estableció mediante sentencia ejecutoriada, que el Banco de Guayaquil S.A. vulneró mis derechos fundamentales a la intimidad personal y familiar, derecho a la honra, al buen nombre, al crédito personal y al debido proceso, causándome daños y perjuicios que deben ser reparados íntegramente, como en efecto lo solicito mediante esta demanda".*

9. Los "*Fundamentos de derecho"* de esta nueva demanda, se refieren a los artículos 18 y 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("LOGJCC"), los cuales han sido transcritos en dicho libelo. Luego, en el acápite V de dicha demanda denominado "*V. Competencia y Trámite",* la señora Escandón Naranjo identificó el artículo 19 de la LOGJCC, señalando que dicha demanda debía ser tramitada en ***"juicio verbal sumario"*** ante el mismo órgano jurisdiccional que emitió la sentencia de hábeas data.

10. Como pretensión de dicha demanda, la señora Escandón Naranjo solicitó a los jueces del Tribunal que mediante sentencia determinen: ***"****... el monto que me corresponde como reparación económica por la violación de mis derechos constitucionales y por todos los daños inmateriales o morales ocasionados".* La señora Escandón Naranjo fijó como cuantía en esta demanda el valor de seiscientos mil dólares americanos (USD $600.000,00) por *"daños inmateriales o daños morales*".

11. La causa fue admitida a trámite mediante auto de **16 de noviembre del 2010.** A través de esta providencia, el Primer Tribunal de Garantías Penales de Pichincha[3] calificó a trámite la demanda. En tal virtud dispuso textualmente lo siguiente: "*Según preceptúan los Arts. 828 y 829 de la Codificación del Código de Procedimiento Civil, declárase procedente el trámite verbal sumario y se dispone citar al demandado Banco de Guayaquil (...)".*

12. El **25 de junio del 2011** se llevó a cabo la ***"audiencia de contestación a la demanda en juicio verbal sumario"*** a la cual comparecieron las partes procesales de la causa de origen[4]. Al finalizar la audiencia, el Tribunal dispuso la apertura del término de prueba por seis días.

13. Mediante **sentencia de primera instancia** de fecha **13 de febrero de 2012**[5], el Primer Tribunal de Garantías Penales Primero de Pichincha resolvió y declaró lo siguiente: "… [es] *procedente la presente acción civil y de conformidad con lo dispuesto en el*

[2] Demanda constante de fs. 1 a 4 y vta. del expediente de primera instancia.
[3] El Tribunal estuvo conformado por los jueces Milton García Ramos, Guillermo Durán D. y Carlos Calahorrano R.
[4] El acta de dicha audiencia obra a fjs. 112 y 113 del cuaderno de primera instancia.
[5] La sentencia obra de foja 359 a 362 y vta. del cuaderno de primer nivel.

inciso final del Art. 2232, del Código Civil, se fija la indemnización pecuniaria, como reparación integral, en cien mil dólares de los Estados Unidos de América, que deberá pagar el Banco de Guayaquil a la Dra. Eliana Beatriz Escandón Naranjo".

14. Inconforme con esta decisión de primer nivel, el Banco de Guayaquil S.A. interpuso recurso de apelación. La causa fue enviada a la Corte Provincial de Justicia de Pichincha el 15 de marzo del 2012.

15. La Corte Provincial de Justicia de Pichincha, a través de la Primera Sala de lo Penal[6], expidió la sentencia de **segunda instancia** el **11 de junio de 2012**[7]. En esta decisión la Sala resolvió confirmar "… *en parte, la sentencia venida en grado, y con arreglo al mérito probatorio aceptable que arroja el proceso, reforma el monto dispuesto por el tribunal A quo, y fija la indemnización pecuniaria como reparación integral en SESENTA MIL DÓLARES de los Estados Unidos de Norteamérica, que deberá pagar el Banco de Guayaquil a la Dra. Eliana Beatriz Escandón Naranjo*".

16. Inconformes con dicha decisión, tanto la señora Escandón Naranjo como el Banco de Guayaquil S.A., interpusieron sendos recursos extraordinarios de casación. En función de aquello, la causa fue enviada a la Corte Nacional de Justicia el 05 de julio del 2012.

17. El **27 de junio del 2013**, la Sala de Conjueces de la Corte Nacional de Justicia admitió a trámite los recursos extraordinarios de casación formulados.

18. El **12 de noviembre del 2013**, la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia resolvió, con voto de mayoría[8], inhibirse de conocer ambos recursos extraordinarios de casación[9] y el **28 de noviembre de 2013** se negaron los recursos horizontales formulados.

19. Finalmente, el **02 de enero del 2014**, el **Banco de Guayaquil S.A. ("entidad bancaria accionante")**, a través de su procuradora judicial Gean Magaly Aguirre Benalcázar, presentó una demanda de **acción extraordinaria de protección** en contra de las siguientes decisiones, todas éstas expedidas en la causa: ***i)*** la **decisión de 12 de noviembre de 2013** y el **auto de 28 de noviembre de 2013**, emitidos por la Sala de lo

[6] La Sala estuvo conformada por los jueces Jorge Villarroel Merino, Gabriel Lucero Montenegro y Tania Mora Pazmiño.

[7] La sentencia obra de foja 45 a 48 del cuaderno de segundo nivel.

[8] El voto de mayoría fue adoptado por la jueza nacional Paulina Aguirre Suárez y el juez nacional Paúl Íñiguez Ríos. El voto salvado fue suscrito por el juez nacional Wilson Andino Reinoso.

[9] El fundamento principal de la Sala para adoptar dicha decisión radicó en que la causa *sub examine,* al no provenir de un proceso de conocimiento resultaba improcedente formular recursos extraordinarios de casación. Además, la Corte Constitucional a través de la sentencia No. 4-13-SAN-CC eliminó la posibilidad de que interpongan recursos extraordinarios de casación en decisiones de reparación económica que provengan de la aplicación del artículo 19 de la LOGJCC. La Sala Nacional señaló: *"... el proceso de cuantificación de la reparación económica no es un proceso en el que se debatirá nuevamente las situaciones acerca de los hechos que dieron lugar a la declaración de la vulneración del derecho y si ésta se verificó o no, sino que se limita a ser un pronunciamiento de puro derecho en el que se cuantifique la reparación económica".*

Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia; ***ii)*** la **sentencia** de segunda instancia de **11 de junio de 2012** emitida por la Primera Sala de lo Penal la Corte Provincial de Justicia de Pichincha**;** y, ***iii)*** la **sentencia** de primera instancia de **13 de febrero de 2012**, emitida por el Primer Tribunal de Garantías Penales de Pichincha. Todas estas decisiones fueron dictadas en la causa de *"daño inmaterial y reparación económica mediante juicio verbal sumario"*. Por tanto, el proceso fue enviado a la Corte Constitucional y se le asignó el No. **132-14-EP.**

1.3. Trámite ante la Corte Constitucional

20. El **08 de octubre de 2014**, la Sala de Admisión, conformada por las ex juezas constitucionales Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra y Ruth Seni Pinoargote, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección No. **132-14-EP**. El **30 de octubre de 2014** se sorteó la causa a la ex jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra para iniciar la correspondiente sustanciación. No obra del expediente constitucional alguna actuación procesal por parte de la referida ex jueza constitucional en la etapa de sustanciación.

21. El 05 de febrero de 2019 fueron posesionados ante la Asamblea Nacional los actuales jueces y juezas de la Corte Constitucional.

22. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de **09 de julio de 2019**, correspondió la sustanciación de la causa **No. 132-14-EP** al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez. El referido juez constitucional sustanciador avocó conocimiento de la causa mediante providencia de 18 de agosto del 2020 y dispuso que los jueces legitimados pasivos presenten un informe motivado sobre los argumentos y alegatos expuestos en la demanda de acción extraordinaria de protección.

23. Adicionalmente, con el propósito de conocer si el Banco de Guayaquil efectuó alguna transacción económica a favor de la señora Beatriz Escandón Naranjo con ocasión de la sentencia de segundo nivel, el juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez emitió una providencia de fecha 17 de marzo de 2021 dirigida a tal entidad. En respuesta, el Banco de Guayaquil respondió señalando que el viernes 28 de febrero de 2014, conforme obra de los documentos de respaldo agregados al expediente constitucional, se entregó a la señora Eliana Beatriz Escandón Naranjo el cheque No. AA-190932, por el valor de sesenta mil dólares. Esto en cumplimiento de las providencias de fechas 26 y 28 de febrero de 2014.

24. Siendo el estado de la causa se procede a emitir la correspondiente sentencia.

II. Competencia

25. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los

artículos 94 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE), 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

III. Alegaciones de las Partes

a. Por la entidad accionante – Banco de Guayaquil S.A.

26. El Banco de Guayaquil S.A. **("entidad bancaria accionante")** identifica como sus derechos vulnerados los siguientes: "*el derecho a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita **(Art. 75)**, el derecho al non bis in ídem **(Art. 76, No. 7, letra i)**, el derecho al juez natural **(Art 76, No. 7, letra k)**, el derecho a la motivación **(Art. 76, No. 7, letra l)** y a la seguridad jurídica, específicamente en lo relativo a la irretroactividad **(Art. 82)***". Además, alega que se vulneraron los derechos establecidos en "*el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14.1 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, todo ello en concordancia con los artículos 3, No. 1, y 11, No. 1 y 5, 417, 424 y 426 de la Constitución*".

27. Sobre la violación al **derecho a la seguridad jurídica,** sostiene que se produjo tal transgresión en virtud de la "*... inadmisión del recurso de casación*". La entidad señala que interpuso dicho recurso el 02 de julio de 2012, con base en lo dispuesto a la fecha por el artículo 19 de la LOGJCC (vigente), esto es, cuando dicho artículo 19 sí preveía la posibilidad de interponer recursos extraordinarios de casación en este tipo de casos.

28. Indica que, un año después de que interpuso el recurso extraordinario de casación, la Corte Constitucional se pronunció sobre la inconstitucionalidad de parte del artículo 19 de la LOGJCC a través de la sentencia No. **4-13-SAN-CC**. Alega que dicha decisión no podía tener efecto retroactivo, por lo que "*este era un caso de excepción que posibilitaba el recurso de casación para esta clase de juicios, y lo fue hasta la publicación de la Sentencia No. 004-13-SAN-CC, en el segundo suplemento del Registro Oficial No. 22 de 25 de junio de 2013*".

29. Por tal consideración, manifiesta que la aplicación retroactiva de disposiciones es contraria a la seguridad jurídica y que "*la Sala* [de la Corte Nacional de Justicia] *aprovecha una declaración de inconstitucionalidad posterior para denegar justicia violando el derecho a la seguridad jurídica…*".

30. Sobre la **vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva** como consecuencia de la inadmisión del recurso de casación, indica que la Sala Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia invoca una serie de sentencias emitidas por la ex Corte Suprema de Justicia y que tales sentencias no se expidieron a la luz de la Constitución de 2008. Por tanto, no estaban sujetas a control de constitucionalidad. Expresa también que los jueces accionados no se pronunciaron sobre el contenido del recurso extraordinario de casación, pese a que eran competentes para resolverlo.

31. En relación con **"otras irregularidades del proceso"**, detalla los antecedentes del proceso de acción de hábeas data iniciado por la señora Escandón Naranjo. Señala que en ese proceso, la entonces accionante "*nunca pidió compensaciones económicas o patrimoniales, ni indemnizaciones*" y que "*el Primer Tribunal de Garantías Penales de Pichincha, en el proceso principal de hábeas data, determinó en qué consistía la reparación integral y nunca dispuso, dentro de ella, compensación económica o patrimonial de ninguna naturaleza, ni indemnizaciones por daño moral*". Manifiesta que a pesar de aquello, en las decisiones emitidas en el proceso verbal sumario, se resolvió que "*el daño causado se ha declarado en las dos sentencias citadas y también disponen la reparación integral de dicho daño*".

32. Añade que "*si bien los jueces en general pueden cubrir las omisiones o corregir los errores de derecho, no podrán ir más allá del petitorio ni fundar su decisión en hechos diversos de los que han sido alegados por las partes, es decir, deben decidir únicamente los puntos sobre que se trabó la litis"…"*. Reitera nuevamente que "*la accionante no demandó compensación económica por daño moral en su demanda de hábeas data porque ello hubiese tornado improcedente su acción…*".

33. Por ello sostiene que *"… la sentencia de segunda instancia, que confirma la de primera, innovó las pretensiones de la actora establecidas en el proceso principal de hábeas data, en el que nunca demandó compensación económica dentro de la reparación integral pretendida*". Además, añade en el párrafo 14 de la demanda que solicitó al Tribunal de Segunda Instancia que se aclare si *"la mera cita de disposiciones normativas en una demanda implica que esa es la pretensión. En el auto de aclaración y ampliación nada se dice al respecto"*. La Corte Constitucional observa que en la demanda, no se identificó a este auto como una decisión impugnada. Tampoco tal señalamiento contiene una argumentación jurídica completa.[10] Por tal razón, no se emitirá pronunciamiento específico sobre aquél.

34. Sobre la **violación del procedimiento para determinar la compensación económica (violación de trámite)**, alega que "*las partes intervinientes en el proceso de garantía no están legitimadas para demandar el inicio del proceso determinado en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías jurisdiccionales y Control Constitucional. Por expresa disposición de la Ley, el inicio de un proceso de esta clase debe ser decidido por los jueces en la sentencia principal*".

35. Señala que iniciar un proceso de determinación de compensación económica sin que el juez lo haya dispuesto en sentencia, vulnera el **derecho al juez natural** establecido en

[10] De acuerdo a la sentencia constitucional No. 1967-14-EP/20, los elementos de una argumentación completa son los siguientes: "*18.1. Una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa (el "derecho violado", en palabras del art. 62.1 de la LOGCC). 18.2. Una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la "acción u omisión judicial de la autoridad judicial" (referida por el art. 62.1 de la LOGCC) cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho fundamental. Tal acción u omisión deberá ser, naturalmente, un aspecto del acto judicial objeto de la acción. 18.3. Una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma "directa e inmediata" (como lo precisa el art. 62.1 de la LOGCC)".*

el artículo 76 numeral 7 literal k de la Constitución. Por ende, manifiesta que "*no es a través del proceso establecido en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que se determina que la compensación económica es parte de la reparación integral. Ello solo se puede realizar en la sentencia dictada en el proceso principal, ocurriendo que en cuerda separada, lo único que se hace, es determinar su monto*".

36. Agrega que esta violación del trámite desconoció lo establecido en los artículos "*86, número 3 de la Constitución y los artículos 17 numeral 4, 18, inciso primero y tercero, 19 y 49, inciso quinto de la LOGJCC*". Luego, añade que el artículo 19 de la LOGJCC "*faculta a los jueces constitucionales a liquidar los daños y perjuicios decididos en la sentencia principal, asunto que, insisto, no ha ocurrido. Esto no es un juicio de daños y perjuicios, ni uno de daño moral, que es de competencia de jueces civiles a través del trámite propio de ese procedimiento, conforme se exige en el citado número 3 del artículo 76 de la Constitución*".

37. Expresa que la acción de hábeas data planteada por la señora Escandón Naranjo "*no tuvo por objeto obtener una reparación económica por daño moral*" y que en la causa de habeas data, el juez no dispuso el inicio de un proceso de reparación económica. Argumenta también que "*la Sentencia de segunda instancia, que confirma la de primera, fue expedida por un órgano jurisdiccional que carece de competencia*" en razón de la materia. Aquello, según el Banco de Guayaquil S.A., vulnera el artículo 76 numeral 3 de la Constitución relativo al derecho al juez competente.

38. Sostiene que "*las sentencias de primer y segundo nivel violan la seguridad jurídica, consagrada en el artículo 82 de la Constitución, al excluir la certeza que los participantes en un proceso debemos tener respecto de las normas procesales aplicables en las causas*" y que "*es violatorio de esta norma tramitar una acción con normas que no corresponden al proceso, lo que, además, abona a la falta de motivación de las Sentencias de primera y segunda instancia que son objeto de esta acción extraordinaria de protección*". En suma, señala que se tramitó "*un inadmisible juicio de daño moral ante jueces incompetentes*"

39. Sobre la **vulneración a la garantía de *non bis in ídem***, manifiesta que "*en el proceso del que resultan las sentencias impugnadas intervinieron los mismos sujetos, dentro de la misma causa, litigando algo que fue materia del proceso principal de hábeas data que tuvo por objeto que se decida la reparación integral de los derechos invocados como vulnerados por la demandante. Los aspectos relativos a la reparación integral pedida por la demandante a mi representada fueron decididos mediante las sentencias de hábeas data en el proceso principal (...) más en este nuevo proceso, del que resultan las sentencias impugnadas, se vuelve a decidir algo que fue objeto del primer proceso: la reparación integral*".

40. Agrega que "*al volverse a decidir en el proceso accesorio, de naturaleza exclusivamente liquidadora, lo que era objeto del proceso principal, como es la reparación integral de los derechos de la demandante dentro de un hábeas data, en*

las sentencias impugnadas se ha violado el artículo 76, número 7, letra i, de la Constitución".

41. Finalmente, en lo atinente a **la vulneración de la garantía de motivación**, refiere que "*las sentencias de primer y segundo nivel no han cumplido con los requisitos establecidos en los artículos 17, números 2 y 3, de la Ley Orgánica de Garantías jurisdiccionales y Control Constitucional, y 76, número 7, letra 1, de la Constitución, toda vez que se pretende invocar normas respecto de un antecedente de hecho que no existe: las sentencias emitidas en el proceso principal de hábeas data no ordenaron compensación económica como reparación integral*". Además, indica que las providencias impugnadas, "*carecen de fundamentación suficiente y razonable*", pues "*hay falta de motivación en cuanto a la existencia de daño moral y el monto de la indemnización*".

42. Con todos los fundamentos expresados en la demanda de acción extraordinaria de protección, solicita que se deje sin efecto las providencias impugnadas y que se disponga la reparación integral de los derechos constitucionales vulnerados.

b. Por las autoridades judiciales demandadas

43. A pesar de que las autoridades jurisdiccionales demandadas[11] fueron debidamente notificadas con el auto de avoco y requerimiento de informe, obra únicamente del expediente constitucional la respuesta remitida por la Secretaria Relatora de la Sala Única Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, Abg. Marcela Moya Berni. En dicho documento se indica que la causa fue resuelta en dicha instancia por los doctores Jorge Villarroel Merino, Gabriel Lucero Montenegro y Tania Mora Pazmiño, quienes a esa época integraban la ex Primera Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia y conocieron y resolvieron la causa en referencia. Añade que actualmente no se encuentran en funciones como jueces provinciales, ni encargados ni tampoco son parte de la institución.

c. Tercera interesada – Sra. Eliana Beatriz Escandón Naranjo

44. El 14 de septiembre de 2020, compareció ante la Corte Constitucional la señora Eliana Beatriz Escandón Naranjo como tercera interesada dentro de la causa **No. 132-14-EP**. En lo principal, la señora Escandón Naranjo solicita que el Organismo tome en cuenta: *"la situación jurídica consolidada que existe en el caso que nos ocupa"*.

45. Sobre las situaciones jurídicas consolidadas, identifica una sentencia dictada por la Corte Suprema de Costa Rica, Sala Constitucional en el fallo "*S.C. 7331-97, S.C. 2765-9*". Luego, hace referencia a los párrafos **51**, **52** y **53** de la sentencia No. **1320-**

[11] Se requirió informes a los jueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia; jueces de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha y jueces del Primer Tribunal de Garantías Penales de Pichincha.

13-EP/20 dictada por la Corte Constitucional[12], señalando que dicha decisión sentó un *"valioso precedente jurisprudencial en este sentido"*.

46. Manifiesta que en este caso, la acción extraordinaria de protección es improcedente por cuanto: *"... la sentencia impugnada se emitió respetando todas las garantías constitucionales constantes en la normativa vigente"*.

47. Con todo aquello, sostiene que: *"... se creó una situación jurídica consolidada a favor de la señora Eliana Beatriz Escandón Naranjo, mediante la cual se recibió una justa reparación integral ante la declaratoria de vulneración de derechos constitucionales cometidos por el Banco de Guayaquil S.A. Esta reparación nació a la vida jurídica, fruto de* ***una sentencia ejecutoriada, clara, definida y EJECUTADA en el año 2014 (más de 6 años) que conectó un presupuesto fáctico con una consecuencia dada.*** *Relievamos que la sentencia impugnada ya se ejecutó, como se dijo, hace seis años atrás y este hecho benefició a la señora Eliana Beatriz Escandón Naranjo, adulto mayor quien siempre actuó de buena fe"*.

IV. Análisis Constitucional

48. Dadas las circunstancias procesales especiales de la causa **No. 132-14-EP,** esto es, teniendo en cuenta lo decidido en la controversia de origen (hábeas data) y luego en el juicio de "*daño inmaterial y reparación económica"*, es necesario que el análisis constitucional atienda y evalúe la controversia de manera contextual. Esto pues, como quedó indicado en los antecedentes procesales, la acción extraordinaria de protección se ha dirigido contra decisiones judiciales expedidas por órganos jurisdiccionales en la causa de *"daño inmaterial y reparación económica"*. Si bien no se formuló acción

[12] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. **1320-13-EP/20**: *"... **51.** De conformidad con los procedimientos seguidos por este organismo para las acciones extraordinarias de protección, ante la vulneración del debido proceso en la garantía de motivación, procede dejar sin efecto la sentencia del 15 de abril de 2013, emitida por la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, y ordenar que otra conformación de la Sala de la Corte Provincial de Guayas emita una sentencia en la que resuelva nuevamente el recurso de apelación. No obstante, dado que los anteriores miembros de la Corte Constitucional no resolvieron oportunamente esta causa, el transcurso de tantos años (2013-2020) ha provocado que existan situaciones jurídicas consolidadas en favor del señor Filomeno Joffre Solano de la Torre, pues la Corte Provincial de Justicia del Guayas, en su sentencia, ordenó su restitución más la cancelación de haberes dejados de percibir hasta la fecha de su efectivo reintegro. **52.** A este respecto, es preciso dejar claro que toda sentencia constitucional, una vez ejecutoriada, es de inmediato cumplimiento y corresponde a los jueces y autoridades públicas ejecutarlas. Además, la admisión de las acciones extraordinarias de protección, de conformidad con el artículo 62 de la LOGJCC, no suspende los efectos de la sentencia objeto de la acción. Por lo que, en el caso concreto, la sentencia impugnada se ejecutó y aquello benefició de buena fe al señor Filomeno Joffre Solano de la Torre. **53.** De manera que, el dejar sin efecto la decisión impugnada en la presente causa, no puede afectar la reparación que recibió el accionante de la acción de protección, producto de una decisión judicial firme y ejecutoriada. Así, los efectos de un nuevo fallo no podrían generar responsabilidad ni ser atribuidos al accionante del proceso de acción de protección respecto de aquellos elementos de la reparación que ya fueron cumplidos por las autoridades obligadas. Es decir, el nuevo fallo de la Corte Provincial, en caso de no declarar la vulneración de derechos constitucionales, no podrá tener efectos retroactivos ni alcanzar la devolución de haberes percibidos por servicios prestados lícitamente por el accionante"*.

extraordinaria de protección contra las decisiones jurisdiccionales expedidas en la causa de hábeas data, no es menos cierto que el juicio de *"daño inmaterial y reparación económica*" es una derivación directa de la causa de habeas data.

49. Con el propósito de simplificar la lectura de esta sentencia, se realizará una proposición nominal de los dos procesos principales que integran el caso de la siguiente forma: ***i)*** a la causa judicial de hábeas data, en adelante se le denominará ***"causa de hábeas data"***; y ***ii)*** a la causa judicial de "*daño inmaterial y reparación económica",* en adelante se le denominará ***"causa verbal sumaria"***.

4.1. Contexto y determinación de los problemas jurídicos

50. En su demanda de acción **extraordinaria de protección**, el Banco de Guayaquil S.A. ha identificado como vulnerados varios derechos constitucionales y como consecuencia de las decisiones judiciales expedidas en la causa verbal sumaria. En **primer lugar**, respecto de la providencia que resolvió la inhibición de los recursos extraordinarios de casación, el Banco de Guayaquil S.A. sostiene que se vulneraron dos derechos: seguridad jurídica y tutela judicial efectiva. El motivo de esto porque, según el Banco, a la fecha de interposición del recurso extraordinario de casación, el artículo 19 de la LOGJCC sí preveía la posibilidad de interponer recursos de casación en aquellos procesos de reparación económica a los que alude dicha norma.

51. En **segundo lugar**, sobre las sentencias de primera y segunda instancia, señala que las mismas vulneraron el derecho al debido proceso en la garantía de motivación porque tales decisiones invocaron antecedentes de hecho *"que no existen",* esto es, que en la decisión de habeas data no se ordenaron compensaciones económicas como reparación integral.

52. En **tercer lugar**, el Banco de Guayaquil S.A. califica como ***"otras irregularidades del proceso"*** de la causa verbal sumaria que en ésta se haya dispuesto el pago de compensaciones económicas, patrimoniales y de daño moral, que no fueron ordenadas expresamente en la sentencia de la causa de habeas data. Acusa el cometimiento de una ***"violación de procedimiento para determinar la compensación económica"***, lo que es producto, según indica, de una violación al derecho al juez natural, por cuanto la acción de habeas data no tuvo por objeto obtener una reparación económica por daño moral.

53. Finalmente, vulneración a la garantía de **no ser juzgado dos veces por la misma causa** *(ver párrafos 40 y 41)* y se señala que el juicio de reparación económica de hábeas data no es un mecanismo de reemplazo de un juicio civil.

54. Como puede advertirse, la demanda invoca varios derechos y garantías constitucionales e impugna las decisiones judiciales principales dictadas por ambas instancias (sentencias) y por la Corte Nacional de Justicia (auto). De todas las alegaciones propuestas, la Corte Constitucional identifica que existe un cargo de suma importancia y es el derecho al debido proceso en la garantía de juez competente. La

importancia de esta garantía radica en que aquella ha sido calificada por este Organismo como una *solemnidad sustancial.* [13]

55. Siendo así, corresponde procesalmente evaluar primero dicho cargo, pues de la competencia del juzgador, dependerá la validez de la causa constitucional, pues como quedó dicho, la competencia del juez constitucional es una solemnidad sustancial de los procesos constitucionales. Luego de aquello y a fin de preservar el orden procesal del análisis, la Corte Constitucional evaluará el cargo sobre la observancia o no del trámite propio del procedimiento.[14] Finalmente, de así corresponder, se analizarán los cargos específicos planteados de manera individualizada respecto de las dos sentencias y del auto de inhibición.

56. Sobre este último punto, de no encontrarse las vulneraciones alegadas respecto de garantía de juez competente y de observancia de trámite propio según cada procedimiento, la Corte procederá con el análisis, allí sí, de los cargos individualizados de los otros derechos constitucionales invocados.

57. En tal virtud se plantean los siguientes problemas jurídicos:

a) ¿Los jueces del Primer Tribunal de Garantías Penales de Pichincha y los jueces de la Primera Sala de lo Penal la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, eran competentes para iniciar el trámite previsto en el artículo 19 de la LOGJCC, luego de haberse tramitado meses atrás la causa de habeas data No. 17241-2010-0047?

b) ¿Los jueces del Primer Tribunal de Garantías Penales de Pichincha y los jueces de la Primera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, observaron el trámite propio de reparación económica establecido en el artículo 19 de la LOGJCC?

c) ¿La Sala de la Corte Nacional de Justicia vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de juez competente al no resolver el recurso de casación planteado?

4.2. Resolución de los problemas jurídicos:

a) ¿Los jueces del Primer Tribunal de Garantías Penales de Pichincha y los jueces de la Primera Sala de lo Penal la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, eran competentes para iniciar el trámite previsto en el artículo 19 de la LOGJCC, luego de haberse tramitado meses antes la causa de habeas data No. 17241-2010-0047?

[13] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 838-12-EP/19. Párrafo 28.

[14] La Constitución de la República establece en su artículo 76, numeral 3, tres garantías del debido proceso que se relacionan directamente con estos cargos. Estas son: **i)** garantía de legalidad respecto a sancionar infracciones penales, administrativas o de cualquier otra índole y cuando dichas sanciones se encuentran establecidas en la Constitución o en la ley; **ii)** la garantía de ser juzgados por jueces o autoridades competentes; y, **iii)** la observancia del trámite propio para cada procedimiento. Respecto de la garantía ii), esta también se encuentra establecida en el artículo 76, numeral 7 letra *k* de la Constitución.

58. El derecho constitucional al debido proceso se encuentra establecido en el artículo 76 de la Constitución de la República (CRE), junto a sus correspondientes garantías. Estas garantías deben ser observadas cuando se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden.

59. Como quedó indicado *ut supra,* el numeral 3 del artículo 76 contiene, a su vez, tres garantías. Una de estas garantías consiste en ser juzgados por jueces competentes. Esta garantía también se encuentra establecida en el artículo 76 numeral 7, literal k de la CRE[15]. En el ámbito convencional, se encuentra reconocida en el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos y en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

60. Mediante sentencia No. **312-14-EP/20**, la Corte Constitucional señaló que "*El derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez competente se encuentra reconocido en el artículo 76 de la Constitución del Ecuador, en sus numerales 3 y 7 literal k). Este doble reconocimiento se justifica en que el constituyente consagró a esta garantía dentro de los derechos de protección con una doble dimensión, pues por un lado se encuentra enmarcada como uno de los presupuestos del principio de legalidad y, por otro, ha sido configurado como uno de los presupuestos del derecho a la defensa".*[16]

61. A pesar de ser una garantía del debido proceso constitucional, los factores jurídicos que determinan y distribuyen la competencia de juezas y jueces se encuentran establecidos en el ordenamiento jurídico infraconstitucional. Las reglas procesales que establecen las competencias jurisdiccionales derivan de la iniciativa legislativa y de su libre configuración. Es el ordenamiento jurídico infraconstitucional el que establece formas y límites para determinar la competencia de jueces y juezas. De igual manera, dicho ordenamiento jurídico infraconstitucional también debe prever mecanismos de resolución frente a controversias respecto de la competencia de jueces y juezas[17]. En resumen, la Función Judicial es la directamente llamada a solventar y resolver aspectos competenciales, conforme a la ley, que lleguen a ser controvertidos por los justiciables en las respectivas causas judiciales.

62. Por excepción, tal como lo determinó la Corte Constitucional en la sentencia **No. 1598-13-EP/19**, el incumplimiento de la garantía de juez competente puede ser tratada en la esfera constitucional. Esta excepcionalidad se puede producir *"cuando se*

[15] El Art. 76 numeral 3 de la CRE establece que toda persona debe ser juzgada ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento, en concordancia con el Art. 76, numeral 7, literal k de la CRE, que incluye como garantía del derecho de las personas a la defensa, el derecho a ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente.

[16] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 312-14-EP/20. Párrafo 15.

[17] A manera de ejemplo, el Código Orgánico General de Procesos regula los conflictos positivos o negativos de competencia, estableciendo procedimientos que permiten solventar y resolver cuestiones relacionadas con la competencia. De igual manera, los conflictos competenciales deben ser revisados por los órganos de la Función Judicial mediante los mecanismos procesales de impugnación pertinentes, según corresponda en cada caso.

evidencien graves vulneraciones al debido proceso, que no fueron corregidas oportunamente por la justicia ordinaria"[18].

63. En otras palabras, para que la garantía de juez competente adquiera relevancia constitucional y, por tanto, sea susceptible de acción extraordinaria de protección, es necesario que: *"... el accionante haya agotado todos los mecanismos procesales contemplados por el marco legal adjetivo previstos para la subsanación del vicio. En efecto, resulta improcedente que, por ejemplo, sin activar la excepción de incompetencia en el juicio ordinario, se alegue la falta de competencia en la acción extraordinaria de protección".*[19]

64. En el presente caso, el Banco de Guayaquil S.A. arguye la falta de competencia de todos los jueces que sustanciaron la causa verbal sumaria. Por tanto, corresponde a la Corte primero verificar si se han cumplido las condiciones establecidas en la sentencia No. **1598-13-EP/19**, esto es, que tales alegaciones fueron debidamente agotadas ante los jueces de las instancias por el Banco de Guayaquil S.A.

65. Al verificar el cuaderno de primera instancia, esto es la sustanciación a cargo del Primer Tribunal de Garantías Penales de Pichincha, se observa a fojas 112 y 113 que el Banco de Guayaquil S.A., durante la audiencia de contestación a la demanda, sí alegó la nulidad del trámite verbal sumario por incompetencia del tribunal. Sin embargo, en la sentencia de primera instancia los jueces del tribunal se limitaron únicamente a señalar que la parte actora, Eliana Beatriz Escandón Naranjo, *"ha demostrado plenamente su derecho para reclamar en cuaderno separado, utilizando la vía del juicio verbal sumario, la reparación integral por los daños causados".* Esta Corte observa que el tribunal de primer nivel no se pronunció expresamente sobre la nulidad alegada.

66. Luego, en la fundamentación escrita del recurso de apelación, el Banco de Guayaquil S.A., alegó a los jueces provinciales la violación al derecho al debido proceso en la garantía de juez natural, identificando expresamente en el escrito el artículo 76, numerales 3 y 7 letra k[20].

67. En la sentencia de segunda instancia, concretamente en el considerando primero de la misma, los jueces provinciales se declaran competentes para resolver el recurso de apelación. A continuación, en el considerando segundo, señalan que: *"el proceso ha sido llevado con sujeción a las normas procesales vigentes y conforme a las reglas del debido proceso, sin que se observe alguna nulidad que pudiera viciarlo, por lo que es válido y así se lo declara".* Como puede advertirse, los jueces provinciales tampoco se pronunciaron expresamente sobre la alegada falta de competencia.

[18] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1598-13-EP/19. Párrafo 19.
[19] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 838-12-EP/19. Párrafo 30.
[20] Fundamentación del recurso de apelación. Cuaderno de segunda instancia, fs. 31 a 44 (págs. 16 a 19 del escrito de fundamentación).

68. Luego de aquello, el Banco de Guayaquil S.A. interpuso recurso extraordinario de casación en contra de la sentencia de segundo nivel[21]. Al revisar el contenido de dicho recurso extraordinario se advierte que la entidad bancaria recurrente identificó como causal de casación, entre otras más, la *"Falta de aplicación de normas procesales específicas: 1. Artículos 73, números 1, 3 y 7, letras k e i, 82, 86 número 3 y 226 de la Constitución (...)"*. Así también, obra en la parte de fundamentación del mismo (páginas 17 a 21) los argumentos sobre falta de competencia de los jueces para tramitar la causa verbal sumaria.

69. Dado que la Corte Nacional de Justicia se inhibió de conocer ambos recursos extraordinarios de casación conforme quedó indicado *ut supra,* ya no le fue posible a la entidad bancaria contar con la oportunidad de que los jueces nacionales se pronuncien específicamente sobre dicho cargo.

70. Por todo lo expuesto, la Corte Constitucional ha logrado verificar que el Banco de Guayaquil S.A. presentó en las respectivas instancias las alegaciones específicas sobre la falta de competencia para conocer, sustanciar y resolver la causa verbal sumaria. Se observa que los jueces no se pronunciaron específicamente sobre tales alegaciones.

71. En tal virtud, de conformidad a lo establecido en la sentencia No. 1598-13-EP/19, corresponde analizar a continuación si se produjo o no violación a dicha garantía.

72. El Banco de Guayaquil S.A. sostiene en su demanda que la falta de competencia se produce por los siguientes aspectos: **i)** porque los jueces en la causa verbal sumaria se declararon competentes para iniciar un proceso de determinación de compensación económica, sin que en la causa principal de habeas data se haya dispuesto aquello en sentencia; **ii)** porque "*la Sentencia de segunda instancia, que confirma la de primera, fue expedida por un órgano jurisdiccional que carece de competencia*" en razón de la materia; y, **iii)** porque se tramitó "*un inadmisible juicio de daño moral ante jueces incompetentes*".

73. Para determinar si los jueces que tramitaron la causa verbal sumaria eran competentes o no, es necesario acudir a la LOGJCC, concretamente al artículo 17 numeral 4 que contiene, como uno de los requisitos que deben contener las sentencias constitucionales, el siguiente:

> ***Art. 17.- (…) 4.- Resolución:*** *La declaración de violación de derechos, con determinación de las normas constitucionales violadas y del daño, y la reparación integral que proceda y el inicio del juicio para determinar la reparación económica, cuando hubiere lugar.*

74. La norma en mención establece, como condición para el inicio de un proceso de reparación económica, que la sentencia principal dictada en garantías jurisdiccionales **ordene la reparación integral correspondiente**.

[21] Escrito de recurso extraordinario de casación. Cuaderno de segunda instancia. Fs. 61 a 76.

75. Luego, el tercer inciso del **artículo 18** de la LOGJCC complementa lo señalado en la norma referida y determina:

> ***Art. 18.- (…)*** *En la sentencia o acuerdo reparatorio deberá constar expresa mención de las obligaciones individualizadas, positivas y negativas, a cargo del destinatario de la decisión judicial y las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que deben cumplirse, salvo la reparación económica que debe tramitarse de conformidad con el artículo siguiente.*

76. Finalmente, **el artículo 19** señala que será el mismo juez o jueza que resolvió la sentencia principal, aquél que determine el monto de reparación económica. La norma actualmente señala:

> ***Art. 19.-*** *Reparación económica.- Cuando parte de la reparación, por cualquier motivo, implique pago en dinero al afectado o titular del derecho violado, la determinación del monto se tramitará en juicio verbal sumario* ***ante la misma jueza o juez****, si fuere contra un particular; y en juicio contencioso administrativo si fuere contra el Estado. (...).*

77. La frase ***"ante la misma jueza o juez"*** debe ser entendida en el contexto de este caso concreto y de los artículos 18 y 19 de la LOJGCC. Para que un juez sea competente para tramitar un juicio de reparación económica que proviene de una garantía jurisdiccional, no basta únicamente haber sustanciado la causa principal, como sucedió aquí en el caso de hábeas data. Es necesario que en la sentencia principal se haya determinado una reparación económica, según proceda caso a caso, y aquello dependerá también, de la naturaleza jurídica de cada garantía jurisdiccional.

78. En otras palabras, cuando una jueza o juez dicta una sentencia de garantías jurisdiccionales y en dicha sentencia principal no se ordenan medidas de compensación económica o patrimonial en los términos del artículo 18, la competencia para iniciar a petición de parte un futuro juicio de reparación económica, debería quedar procesalmente enervada.

79. En el caso que aquí se analiza, la sentencia de primera instancia de habeas data resolvió únicamente lo siguiente:

> *"...* [se] *dispone la reparación integral inmediata del daño causado que comprende: la inmediata rectificación en la base de datos del Banco de Guayaquil para que no se considere a Eliana Beatriz Escandón Naranjo como deudora de dicha entidad, para lo cual ofíciese a dicha Institución Bancaria en dicho sentido; que se oficie a la Superintendencia de Bancos, a fin de hacer conocer esta resolución, para que se proceda a eliminar de la Central de Riesgos como morosa del Sistema Financiero Nacional a la accionante Eliana Beatriz Escandón Naranjo, en vista de que se ha comprobado en esta audiencia que no mantiene ninguna obligación económica pendiente con el Banco de Guayaquil".*

80. Esta Corte Constitucional relieva además que tratándose de una garantía jurisdiccional de hábeas data, la reparación integral resuelta en la primera instancia, confirmada en

segunda instancia por la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, causó cosa juzgada. De allí que a dichos jueces no les correspondía dictar otras medidas de reparación económica tales como indemnizaciones pecuniarias. Tal como lo ha sostenido esta Corte Constitucional, aquello no corresponde a la esfera de tutela de dicha garantía[22].

81. Al no haberse ordenado medidas de reparación económica en la causa de habeas data, por cuanto además aquello tampoco correspondía procesalmente, este Organismo concluye que los jueces del Primer Tribunal de Garantías Penales de Pichincha no podían iniciar un proceso judicial como el que iniciaron y tramitaron a partir del auto de 16 de noviembre de 2010. Este criterio es extensivo también a los jueces provinciales porque aquellos debían pronunciarse sobre tal aspecto desde el inicio de la tramitación del recurso de apelación. En su lugar, dictaron sin más una sentencia confirmatoria de la decisión de primera instancia.

82. En tal virtud, se da contestación al problema jurídico planteado en el sentido de que los jueces del Primer Tribunal de Garantías Penales de Pichincha, Milton García Ramos, Guillermo Durán D. y Carlos Calahorrano R., así como también los jueces de la Primera Sala de lo Penal la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, Jorge Villarroel Merino, Gabriel Lucero Montenegro y Tania Mora Pazmiño, actuaron sin competencia al tramitar la causa verbal sumaria bajo examen.

83. La Corte Constitucional declara que todas las autoridades judiciales señaladas en el párrafo anterior, vulneraron el derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez competente, establecida en los artículos 76 numerales 3 y 7 letra *k* de la Constitución de la República, en perjuicio del Banco de Guayaquil. S.A.

b. ¿Los jueces del Primer Tribunal de Garantías Penales de Pichincha y los jueces de la Primera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, observaron el trámite propio de reparación económica establecido en el artículo 19 de la LOGJCC?

84. Sin perjuicio de que el problema jurídico anterior fue resuelto en el sentido de que los jueces intervinientes en la causa verbal sumaria actuaron sin competencia desde el auto de calificación de la demanda en adelante, la Corte Constitucional considera conveniente pronunciarse sobre las alegaciones formuladas por el Banco de Guayaquil respecto de la inobservancia del trámite propio para reparación económica establecido en el artículo 19 de la LOGJCC.

85. Como quedó indicado *ut supra,* el artículo 19 de la LOGJCC señala que cuando parte de la reparación implique pago en dinero al afectado o titular del derecho violado, la determinación del monto se tramitará en juicio verbal sumario ante la misma jueza o juez si fuere contra un particular, y en juicio contencioso administrativo si fuere contra el Estado.

[22] Ver sentencias No. 1735-18-EP/20 y 2064-14-EP/21.

86. En la causa de origen, el Banco de Guayaquil S.A. encaja dentro del criterio de ser un particular, esto es, una persona jurídica de derecho privado.

87. La señora Escandón Naranjo formuló su demanda de *"reparación económica"* bajo el argumento de que la norma referida establecía el trámite verbal sumario para la determinación del monto de compensación.

88. El *"trámite verbal sumario"* del artículo 19 de la LOGJCC, es diferente de aquel conocido como "*juicio verbal sumario"* que existía en el Código de Procedimiento Civil. Es cierto que los términos *"verbal sumario"* constan en ambos tipos de procedimientos, pero son de distinta naturaleza jurídica.

89. El *juicio verbal sumario* que existía en el Código de Procedimiento Civil era un proceso de conocimiento, es decir, era un tipo de proceso de índole civil de tipo declarativo o constitutivo de derechos subjetivos. En cambio, el *trámite verbal sumario* al que alude el artículo 19 de la LOGJCC, consiste es un procedimiento de determinación de reparación económica para el pago de montos que han sido dispuestos en sentencias dictadas en garantías jurisdiccionales, siempre y cuando tales sentencias hayan ordenado el pago en dinero al afectado o titular del derecho violado.

90. En el caso que aquí se analiza, el trámite verbal sumario del artículo 19 de la LOGJCC no debía ser confundido por los jueces con el juicio verbal sumario que recogía el Código de Procedimiento Civil. En el trámite verbal sumario de la LOGJCC, no hay ningún derecho subjetivo en controversia que requiera declaración judicial.

91. La Corte Constitucional observa que en el cuaderno de primera instancia, los jueces del Primer Tribunal de Garantías Penales de Pichincha, tramitaron la causa verbal sumaria como si se tratase de un juicio verbal sumario regulado por el Código de Procedimiento Civil. Basta con verificar el auto de calificación de la demanda en donde los jueces señalaron textualmente: *"Según preceptúan los Arts. 828 y 829 de la Codificación del Código de Procedimiento Civil, declarse (sic) procedente el trámite verbal sumario y se dispone citar al demandado Banco de Guayaquil…"*.

92. Luego, en el acta de *"audiencia de contestación a la demanda"* celebrada el 25 de junio de 2011, se observa que el Banco de Guayaquil, de conformidad a lo establecido en el artículo 102 del Código de Procedimiento Civil, se vio en la necesidad de contestar la demanda, pero excepcionándose en la falta de competencia del Tribunal para tramitar dicha causa[23].

[23] **Código de Procedimiento Civil. Art. 102.-** *"La contestación a la demanda contendrá: **1.** Los nombres completos, estado civil, edad y profesión del demandado, comparezca por sí o por medio de representante legal o apoderado, y la designación del lugar en donde ha de recibir las notificaciones; **2.** Un pronunciamiento expreso sobre las pretensiones del actor y los documentos anexos a la demanda, con indicación categórica de lo que admite y de lo que niega; y, **3. Todas las excepciones que se deduzcan contra las pretensiones del actor**. La contestación a la demanda se acompañará de las pruebas instrumentales que disponga el demandado, y las que acrediten su representación si fuere del caso. La trasgresión a este precepto ocasionará la invalidez de la prueba instrumental de la pretensión. El juez cuidará de que la contestación sea clara y las excepciones contengan los fundamentos de hecho*

93. Este Organismo observa además que en esta misma diligencia, el presidente del Tribunal ordenó la apertura de la causa a prueba por el término de seis días. El 27 de julio del 2011, el Tribunal fijó para el viernes 29 de julio del 2011 la comparecencia de testigos solicitados por las partes. Así también se incorporaron pruebas a la causa que más bien intentaron justificar la pretensión de demostrar daños y perjuicios.

94. Además, en la parte resolutiva de la sentencia, los jueces del Tribunal textualmente señalaron: *"*[se] *declara procedente la presente acción civil y de conformidad a lo dispuesto en el inciso final del artículo 2232 del Código Civil, se fija la indemnización pecuniaria, como reparación integral, en cien mil dólares de los Estados Unidos de América, que deberá pagar el Banco de Guayaquil a la Dra. Eliana Beatriz Escandón Naranjo, una vez que se encuentre ejecutoriada esta sentencia".* La Corte Provincial ratificó dicho criterio de la primera instancia en la apelación, modificando únicamente el monto de indemnización.

95. Todo lo dicho da cuenta de que los jueces del Tribunal Penal (primera instancia), así como la Corte Provincial de Justicia en la apelación, sustituyeron una cosa por otra (un procedimiento por otro procedimiento). Por ende, cometieron dos errores judiciales que en el ejercicio de su actividad judicial, constituyen errores de índole judicial. Esto es, primero por iniciar un proceso de reparación que nunca fue ordenado en la sentencia principal y, segundo, por haber tramitado dicho proceso de acuerdo a las normas del Código de Procedimiento Civil. Es evidente que confundieron injustificablemente el trámite verbal sumario del artículo 19 de la LOGJCC, con el juicio verbal sumario del Código de Procedimiento Civil.

96. En la sentencia No. **3-19-CN/20**, este Organismo señaló que un error judicial puede entenderse: *"... como la equivocación generalmente imputable a un juez o tribunal en ejercicio de sus funciones jurisdiccionales y consistente, en sentido amplio en una inaceptable interpretación o aplicación de normas jurídicas, o alteración de los hechos referidos en la litis*. *Puede implicar, dadas ciertas condiciones, no solo la responsabilidad del funcionario judicial sino también del Estado"*[24].

97. Además, como quedó explicado en los antecedentes el Banco de Guayaquil S.A. se vio conminado a pagar el valor de sesenta mil dólares a favor de la señora Eliana Beatriz Escandón Naranjo, valor que, como se insiste, nunca fue ordenado en la causa principal. La erogación de este monto devino en injusta para la entidad bancaria accionante, al ser producto de una sentencia dictada por jueces sin competencia, tal como se dijo en líneas anteriores, y en un procedimiento tampoco previsto en la LOGJCC.

---

y de derecho en que se apoya, y los requisitos señalados en los números de este artículo, y, de encontrar que no se los ha cumplido, ordenará que se aclare o complete. Esta disposición no será susceptible de recurso alguno".

[24] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 3-19-CN/20, párrafo 64. Quito D.M., 29 de julio del 2020.

98. Por estas razones, la Corte Constitucional concluye que los jueces del Primer Tribunal de Garantías Penales de Pichincha y los jueces de la Primera Sala de lo Penal la Corte Provincial de Justicia de Pichincha de la época, vulneraron el debido proceso en la garantía de observancia del trámite propio en perjuicio del Banco de Guayaquil S.A. Esto como consecuencia de haber incurrido en un evidente **error judicial**.[25]

c) ¿La Sala de la Corte Nacional de Justicia vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de juez competente al no resolver el recurso de casación planteado?

99. En el caso bajo análisis, el Banco de Guayaquil S.A. ha alegado que los jueces nacionales vulneraron la seguridad jurídica y la tutela judicial efectiva como consecuencia de la inadmisión del recurso de casación. La razón de aquello, según indica, porque los jueces nacionales se inhibieron de conocer el recurso extraordinario de casación formulado contra la sentencia de segunda instancia y, con ello, desconocieron el marco legal adjetivo que regulaba el trámite del proceso originario. Por tanto, a decir de dicha entidad, los jueces inaplicaron, erróneamente, una declaratoria de inconstitucionalidad con efectos retroactivos, lo que llevó a que no se pronuncien sobre el contenido de fondo del recurso.

100. En el contexto del caso que aquí se analiza, la Corte Constitucional considera adecuado reconducir dichos cargos (tutela judicial efectiva y seguridad jurídica) hacia el derecho al debido proceso en la garantía de juez competente. La razón de esto, radica en que al revisar el auto en mención, el voto de mayoría expresamente señala, al iniciar su análisis, que lo primero que debe resolverse es si dicho Tribunal de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justica, era competente o no para resolver los recursos de casación interpuestos. Justamente sobre la base de aquello, el auto resuelve su inhibición. Por tal motivo, es adecuado proseguir el análisis desde esta garantía específica del debido proceso.

101. El Banco de Guayaquil S.A. plantea que la emisión de la sentencia constitucional **No. 4-13-SAN-CC** que declaró la inconstitucionalidad parte del artículo 19 de la LOGJCC y por la cual restringió la posibilidad de plantear recursos extraordinarios de casación en procesos de reparación económica, debía regir únicamente para el futuro, es decir, para aquellos casos iniciados con posterioridad a esta declaratoria. En esta línea, sostiene que su recurso extraordinario de casación debió haber sido resuelto por el fondo.

102. Sobre estas alegaciones, la Corte observa que el 02 de julio de 2012, el Banco de Guayaquil S.A. interpuso su recurso extraordinario de casación, con base en lo dispuesto en el artículo 19 de la LOGJCC (R.O. No. 52 de **22 de octubre de 2009**). Al momento de interponerlo esta disposición señalaba: "*de estos juicios* [refiriéndose a los procesos de reparación económica de garantías jurisdiccionales] *se podrán*

[25] Constitución de la República del Ecuador. Artículo 11.- *"(...) El Estado será responsable por detención arbitraria, **error judicial**, retardo injustificado, inadecuada administración de justicia, violación del derecho a la tutela judicial efectiva, y por las violaciones de los principios y reglas del debido proceso".*

interponer los recursos de apelación, ***casación*** *y demás recursos contemplados en los códigos de procedimiento pertinentes*"

103. La sentencia No. 4-13-SAN-CC fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional el 13 de junio del 2013 mientras que el 25 de julio de 2013, se publicó la misma en el Registro Oficial No. 22. En dicha sentencia, se resolvió la inconstitucionalidad sustitutiva del artículo 19 de la LOGJCC, modificando únicamente el último inciso de esta disposición jurídica. Por tanto, la norma *in comento* quedó de la siguiente manera: **"*… solo podrá interponerse recurso de apelación en los casos que la ley lo habilite*"**. Esta decisión no indicó expresamente cuáles eran los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad.

104. Posteriormente, el 12 de noviembre de 2013, el Tribunal de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia resolvió, por voto de mayoría, inhibirse de conocer el recurso extraordinario de casación interpuesto por el Banco de Guayaquil. Entre otros argumentos, el mencionado Tribunal señaló: "*el efecto inmediato de la decisión de la Corte Constitucional* [refiriéndose a la sentencia No. 004-13-SAN-CC] *es que el recurso de casación queda suprimido para el caso de los juicios que por reparación integral de derechos constitucionales vulnerados, tengan la finalidad de cuantificar el pago en dinero al titular del derecho violentado, de tal manera que la Corte Nacional de Justicia carecería de la competencia necesaria para conocer y resolver en tales procesos*".

105. Sobre la base de lo expuesto, esta Corte observa que, previo a resolver sobre el recurso extraordinario de casación interpuesto por el Banco de Guayaquil, se emitió la sentencia No. 4-13-SAN-CC en la que se declaró la inconstitucionalidad sustitutiva por razones de fondo de la última parte del artículo 19 de la LOGJCC. Esta declaratoria restringió la posibilidad de plantear recursos extraordinarios de casación en procesos de reparación económica devenidos de garantías jurisdiccionales, por la naturaleza sencilla y ágil de estos procesos.

106. En el caso bajo análisis, la vigencia de la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 19 de la LOGJCC no está sujeta a la fecha en la que inició el proceso de reparación económica ni a la fecha en la que se interpuso o admitió el recurso de casación, como alega el Banco de Guayaquil S.A., sino al momento en que las autoridades judiciales accionadas debían interpretar y aplicar la disposición jurídica declarada como inconstitucional.

107. Este criterio fue ratificado por esta Corte a través de las sentencias No. **1121-12-EP/20**[26] y No. **60-11-CN/20**, en donde se expresó que las autoridades públicas están impedidas de aplicar aquellas disposiciones que han sido declaradas como

[26] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1121-12-EP/20. Quito D.M., 08 de enero de 2020. En el párrafo 56 se señaló: "… *la vigencia de esta declaratoria de inconstitucionalidad no está sujeta a la fecha de inicio de un proceso judicial concreto, sino al momento en que la autoridad administrativa o judicial debe interpretar y aplicar la norma jurídica en cuestión; incluso si la Corte no ha señalado expresamente que la sentencia tenga efectos retroactivos*".

inconstitucionales por razones de fondo. Esta prohibición, establecida en el artículo 96 numeral 1 de la LOGJCC, también debe ser acatada por la Corte Nacional de Justicia. Se debe aclarar que, el criterio jurisprudencial de la Corte se refiere a la norma general de efectos de la ley procesal en el tiempo: la norma procesal rige durante las fases procesales que se encuentren decurriendo al momento en que es derogada o reformada, o, en este caso, cuando es objeto de una inconstitucionalidad sustitutiva.

108. En consecuencia, al momento en el que la Sala de la CNJ resolvió el recurso extraordinario de casación interpuesto por el Banco de Guayaquil, esto es, el 12 de noviembre de 2013, ya no había posibilidad de sustanciar los recursos extraordinarios de casación interpuestos, debido a la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 19 de la LOGJCC emitida con anterioridad, el 25 de julio de 2013.

109. Por tanto, se contesta el tercer problema jurídico en el sentido de que los jueces nacionales ya no tenían competencia para resolver por el fondo los recursos de casación. Por lo tanto, no vulneraron el derecho al debido proceso en la garantía de juez competente.

Pronunciamiento sobre los otros cargos formulados por la entidad bancaria accionante en la demanda.

110. En el párrafo 57 de esta sentencia, este Organismo señaló que, de no encontrarse vulneraciones a las garantías del debido proceso establecidas en el artículo 76, numeral 3 de la Constitución de la República, esto es a la garantía de juez competente y de observancia del trámite propio de cada procedimiento, la Corte continuaría con el análisis de los cargos respecto de las decisiones judiciales impugnadas de manera individualizada.

111. Al haberse declarado la vulneración de tales garantías constitucionales, las cuales se relacionan a competencia y validez del procedimiento, resultaría ya procesalmente infructuoso analizar las decisiones impugnadas de manera individualizada.

Pronunciamiento sobre la situación jurídica consolidada alegada por Eliana Beatriz Escandón Naranjo

112. Como quedó indicado *ut supra,* la señora Eliana Beatriz Escandón Naranjo ha comparecido como tercera interesada en esta causa No. 132-14-EP y ha solicitado acogerse a los criterios de "*situaciones jurídicas consolidadas".* Para el efecto, identifica la sentencia No. 1320-13-EP/20 y ha indicado textualmente: *"... se creó una situación jurídica consolidada a favor de la señora Eliana Beatriz Escandón Naranjo, mediante la cual se recibió una justa reparación integral ante la declaratoria de vulneración de derechos constitucionales cometidos por el Banco de Guayaquil S.A. Esta reparación nació a la vida jurídica, fruto de una sentencia ejecutoriada, clara, definida y EJECUTADA en el año 2014 (más de 6 años) que conectó un presupuesto fáctico con una consecuencia dada* (énfasis en el texto original). *Relievamos que la sentencia impugnada ya se ejecutó, como se dijo, hace seis años atrás y este hecho*

benefició a la señora Eliana Beatriz Escandón Naranjo, adulto mayor quien siempre actuó de buena fe".

113. La Corte Constitucional reconoce que los miembros de la anterior Corte Constitucional no resolvieron oportunamente esta causa desde el año 2014 y que la señora Eliana Beatriz Escandón Naranjo recibió el pago ordenado al Banco de Guayaquil S.A. en dicho año. En efecto, se ha consolidado a favor de aquella una situación jurídica que, de revisarse en la realidad fáctica, podría provocar actualmente un daño grave a dicha ciudadana. Esto sin dejar de reiterar que el pago efectuado por el Banco de Guayaquil S.A. a favor de la señora Eliana Beatriz Escandón Naranjo fue producto de un error judicial incurrido por los jueces demandados.

114. Por tal razón, con el propósito de no incurrir en un injusto que reviva situaciones jurídicas consolidadas, esta Corte Constitucional dejará a salvo el derecho del Banco de Guayaquil S.A. de iniciar la acción judicial contra el Estado por **error judicial**, de conformidad a lo establecido en el artículo 32[27] del Código Orgánico de la Función Judicial. El Estado, a través del Consejo de la Judicatura, deberá repetir en contra de los jueces (o ex jueces) Milton García Ramos, Guillermo Durán D., Carlos Calahorrano R., Jorge Villarroel Merino, Gabriel Lucero Montenegro y Tania Mora Pazmiño, conforme lo establece el artículo 33 del mismo cuerpo normativo y según en derecho corresponda.

[27] **Código Orgánico de la Función Judicial. Art. 32**.- JUICIO CONTRA EL ESTADO POR INADECUADA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y POR REVOCATORIA O REFORMA DE SENTENCIA CONDENATORIA.- El Estado será responsable por error judicial, retardo injustificado o inadecuada administración de justicia, violación del derecho a la tutela judicial efectiva, y por violaciones de los principios y reglas del debido proceso. Las acciones por error judicial, retardo injustificado o inadecuada administración de justicia, violación del derecho a la tutela judicial efectiva, y por violaciones de los principios y reglas del debido proceso, podrán interponerse, de manera independiente, en cualquier materia. El **error judicial** se produce cuando existe por parte de un juez, tribunal, fiscal o defensor una alteración de los hechos o una equivocación inaceptable e incontestable en la interpretación o aplicación de disposiciones jurídicas específicas, en la sustanciación y resolución de un determinado proceso judicial. Puede implicar, dadas ciertas condiciones, no solo la responsabilidad del funcionario judicial sino también del Estado. La responsabilidad será declarada por órgano judicial competente en sentencia o resolución debidamente motivada. Las acciones por retardo injustificado o inadecuada administración de justicia, violación del derecho a la tutela judicial efectiva, y por violaciones de los principios y reglas del debido proceso requerirán declaración judicial previa. Al efecto, el perjudicado, por sí mismo o por intermedio de su mandatario o representante legal, sus causahabientes o los representantes legitimados de las personas jurídicas, propondrán su acción ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de su domicilio. En el mismo libelo demandará la indemnización de los daños y perjuicios y la reparación del daño moral, de estimar que tiene derecho para ello. El legitimado pasivo en estas acciones será la Directora o el Director General del Consejo de la Judicatura. El trámite de la causa será el previsto en el Código Orgánico General de Procesos y las prescripciones procesales adicionales previstas en este Código. Estas reclamaciones caducarán en el plazo de cuatro años contados desde que se realizó el último acto considerado como violatorio del derecho del perjudicado.
Cuando una sentencia condenatoria sea reformada o revocada en virtud de un recurso de revisión, o cuando alguien haya sufrido prisión preventiva arbitraria y haya sido luego sobreseído o absuelto mediante providencia ejecutoriada, el Estado reparará a la persona que haya sufrido pena como resultado de tal sentencia, bajo los parámetros previstos en el Código Orgánico Administrativo para el establecimiento de Responsabilidad Extracontractual del Estado.

115. Para efectos de la contabilización de los plazos de prescripción de la acción referida en el párrafo anterior, en virtud del contexto del caso que aquí ha sido resuelto, la Corte decreta que aquellos empezarán a contabilizarse desde la notificación de esta sentencia hacia el futuro, en tanto la misma se ha declarado error judicial.

V. Decisión

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

1. **DECLARAR** vulnerado el derecho constitucional al debido proceso en las garantías a ser juzgado por un juez competente y de observar el trámite propio de cada procedimiento, del Banco de Guayaquil S.A.

2. **ACEPTAR** la acción extraordinaria de protección planteada por la señora Gean Magaly Aguirre Benalcázar, procuradora judicial del Banco de Guayaquil S.A.

3. Como medidas de reparación, se **DISPONE:**

   a. Dejar sin efecto todo el proceso verbal sumario No. **17711-2012-0501,** desde la emisión del auto de calificación de la demanda de fecha 16 de noviembre de 2010 expedido por el Tribunal Primero de Garantías Penales de Pichincha, así como todos los actos procesales que sucedieron a partir de dicha providencia, inclusive lo tramitado en segunda instancia. Por lo tanto, se dispone su archivo.

   b. Dejar a salvo el derecho del Banco de Guayaquil S.A. para iniciar una acción contra el Estado por error judicial, de conformidad con lo previsto en el artículo 32 del Código Orgánico de la Función Judicial. Los plazos de contabilización de la acción para este caso concreto, empezarán a correr desde la notificación de esta sentencia.

   c. El Consejo de la Judicatura ejercerá, según corresponda en derecho, la facultad de repetición de conformidad con lo establecido en el artículo 33 del Código Orgánico de la Función Judicial en contra de Milton García Ramos, Guillermo Durán D., Carlos Calahorrano R., Jorge Villarroel Merino, Gabriel Lucero Montenegro y Tania Mora Pazmiño. En todo momento se les deberá garantizar el derecho a la defensa de estas personas.

   d. Remítase esta sentencia al Consejo de la Judicatura con el objetivo de que inicie, si es que así llegase a corresponder, las acciones administrativas pertinentes. Así también el Consejo deberá difundir el

contenido de esta sentencia a través de su página web por seis meses y a través de los correos electrónicos de la Función Judicial por una sola vez.

4. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES

Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2022.01.03 10:34:43 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín (voto concurrente) y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 15 diciembre de 2021.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente por:
CYNTHIA PAULINA SALTOS CISNEROS

Dra. Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

SENTENCIA No. 132-14-EP/21

VOTO CONCURRENTE

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. 132-14-EP/21, emitida por la Corte Constitucional en sesión del Pleno de 16 de diciembre de 2021 con el voto favorable de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Ávila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Hernán Salgado Pesantes; votos al que se suma mi voto concurrente.

2. Concuerdo con la sentencia en su decisión de aceptar la acción extraordinaria de protección y declarar, como resultado, la vulneración del derecho constitucional al debido proceso en las garantías de ser juzgado por un juez competente y de observar el trámite propio de cada procedimiento. Sin embargo, considero que en la sentencia se debió analizar también la alegada violación de los derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía *de non bis in ídem*, al debido proceso en la garantía de motivación, y a la seguridad jurídica, por cuanto estos derechos fueron expresamente identificados como vulnerados por parte del Banco de Guayaquil S.A., en su calidad de entidad accionante.

3. Como ha señalado esta Corte Constitucional en la sentencia No. 1967-14-EP/20, en una acción extraordinaria de protección los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por el accionante, es decir, de las acusaciones que estas dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental. Por ello, corresponde a este Organismo verificar si la acción presentada contiene una argumentación clara y completa, de conformidad con el artículo 62 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y los requisitos de la sentencia No. 1967-14-EP/20[1]. Además, en el supuesto de que se llegase a constatar que un determinado cargo carece de argumentación completa, corresponde a la Corte Constitucional "*realizar un **esfuerzo razonable** para determinar si, a partir del cargo en examen, cabe establecer una violación de un derecho fundamental*"[2] (énfasis añadido).

4. En virtud de la garantía de motivación, corresponde a esta Corte Constitucional, como órgano del poder público, motivar sus decisiones de manera suficiente, es decir, asegurándose de que su fundamentación reúna ciertos elementos mínimos con miras al ejercicio efectivo de los derechos al debido proceso y a la defensa[3]. En

[1] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 16.
[2] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 21.
[3] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 26.

este caso, la garantía de motivación impone sobre este Organismo el deber de pronunciarse sobre los cargos formulados por las partes y, en caso de no identificar un argumento completo, el deber de realizar un esfuerzo razonable previo a rechazar las alegaciones del accionante.

5. Así, bajo mi criterio, esta Corte Constitucional debía pronunciarse sobre los derechos alegados por la entidad bancaria accionante en su demanda y, previo a determinar que sería infructuoso el referirse a los demás cargos[4], realizar un esfuerzo razonable y motivado para descartar su análisis, más allá de que tras realizar dicho estudio, se hubiese llegado a la misma decisión de aceptar esta demanda de acción extraordinaria de protección.

DANIELA SALAZAR MARIN

Digitally signed by DANIELA SALAZAR MARIN
Date: 2022.01.03 10:52:04 -05'00'

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, en la causa 132-14-EP, fue presentado en Secretaría General el 21 de diciembre de 2021, mediante correo electrónico a las 09:54; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente por:
CYNTHIA PAULINA SALTOS CISNEROS

Dra. Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

[4] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 132-14-EP/21 de 15 de diciembre de 2021, párr. 110.

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CASO Nro. 0132-14-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto concurrente fue suscrito el día lunes tres de enero de dos mil veintidós, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 61-19-IN/21
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M. 21 de diciembre de 2021

CASO No. 61-19-IN

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

SENTENCIA No. 61-19-IN/21

Tema: La Corte Constitucional analiza la acción pública de inconstitucionalidad presentada respecto de una frase del artículo 13 del Estatuto de la Universidad de las Fuerzas Armadas – ESPE. La Corte resuelve desestimar la demanda, al constatar que la norma impugnada no es contraria a la Constitución en los derechos a la igualdad y no discriminación, y a elegir y ser elegido.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 5 de diciembre de 2019, Josselyne Michelle Briceño Sevilla, Anthony Rolando Cabrera Córdova, Nicolás Sebastián Morocho Narváez, por sus propios derechos, y Paúl Andrés Bedón Iza en calidad de presidente (E) de la Federación de Estudiantes Politécnicos del Ecuador (en adelante, "los accionantes"), presentaron una acción pública de inconstitucionalidad en contra de una frase del primer inciso del artículo 13 del Estatuto de la Universidad de las Fuerzas Armadas – ESPE, que regula la conformación de binomios para la elección de representantes estudiantiles en el órgano de cogobierno de la Universidad.

2. Mediante auto de 4 de febrero de 2020, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformado por el juez constitucional Ramiro Avila Santamaría, y las juezas constitucionales Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, resolvió admitir a trámite la acción planteada y negar la solicitud de suspensión provisional de la norma impugnada[1].

3. El 5 de marzo de 2020 y el 9 de marzo de 2020, la Procuraduría General del Estado y la Universidad de las Fuerzas Armadas – ESPE, respectivamente, presentaron escritos defendiendo la constitucionalidad de la norma. El 3 de diciembre de 2020, Marcos Alexander Ortiz Muñoz presentó un escrito en calidad de *amicus curiae*.

[1] Adicionalmente, el Tribunal de la Sala de Admisión resolvió ordenar que se corra traslado con el auto de admisión al Consejo Universitario de la Universidad de las Fuerzas Armadas – ESPE; solicitar a dicho Consejo que remita los informes y demás documentos que dieron origen a la norma impugnada; y, ordenar que se ponga en público conocimiento la existencia del proceso.

4. El 21 de octubre de 2021, la jueza constitucional Daniela Salazar Marín avocó conocimiento de la causa.

2. Competencia

5. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 436, numeral 2, de la Constitución de la República del Ecuador (en adelante, "Constitución"), en concordancia con los artículos 75, numeral 1, literal d), y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, "LOGJCC").

6. En el presente caso, se observa que la acción pública de inconstitucionalidad se ha presentado frente a una norma jurídica proveniente del Estatuto de la Universidad de las Fuerzas Armadas – ESPE (también, "ESPE" o "Universidad"). De acuerdo a las normas referidas en el párrafo que antecede, la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver acciones públicas de inconstitucionalidad *"contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado"*[2]. Por lo tanto, al ser la ESPE una institución de educación superior pública[3], esta Corte es competente para conocer y resolver la acción pública de inconstitucionalidad propuesta en contra de normas contenidas en su Estatuto.

3. Norma cuya constitucionalidad se impugna

7. La presente acción impugna la constitucionalidad de una frase del primer inciso del artículo 13 del Estatuto de la ESPE, expedido por su Consejo Universitario mediante Resolución No. ESPE-HCU-RES-2019-005[4].

---

[2] Constitución de la República. Artículo 436.

[3] Artículo 1 del Estatuto de la ESPE

Art. 1.- La Universidad de las Fuerzas Armadas-ESPE, es una institución de educación superior; con personería jurídica, de derecho público y sin fines de lucro; […]. Como institución de educación superior de las Fuerzas Armadas es dependiente del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas en: política institucional en el ámbito de educación superior, designación de autoridades ejecutivas; y asignación del personal militar necesario para el funcionamiento de la Universidad, conforme el presente estatuto.

Disposición Transitoria Vigésima Segunda de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Vigésima Segunda.- A partir de la vigencia de esta ley, se integrarán la Escuela Politécnica del Ejército ESPE, la Universidad Naval Comandante Rafael Morán Valverde-UNINAV y el Instituto Tecnológico Superior Aeronáutico-ITSA, conformando la Universidad de las Fuerzas Armadas "ESPE". […] En su calidad de Universidad pública la Universidad de las Fuerzas Armadas-ESPE, será partícipe de las rentas que el estado destina a la Educación Superior. […]

[4] Este artículo sustituye al artículo 13 del Estatuto previo de la ESPE, cuya codificación fue aprobada el 21 de diciembre de 2015 por el Consejo Universitario de la ESPE, mediante Resolución No. ESPE-HCU-OR-2015-033.

Por su parte, las reformas al Estatuto codificado el 21 de diciembre de 2015, fueron aprobadas en primer debate del Consejo Universitario de la ESPE mediante Resolución Nº. ESPE-HCU-RES-2019-004, y en segundo debate mediante Resolución Nº. ESPE-HCU-RES-2019-005 (sesiones de 29, 30 y 31 de enero de 2019).

8. El artículo 13 del Estatuto de la ESPE prescribe, textualmente, lo siguiente:

> *Art.13.- Los representantes del personal académico, estudiantes, empleados y trabajadores, y sus respectivos alternos, serán elegidos por votación universal de los respectivos estamentos; para la elección se presentarán candidaturas en binomio.* ***En el caso de los estudiantes se considerará que la candidatura en binomio sea de un estudiante civil y un estudiante militar****. […]* (el énfasis añadido corresponde a la norma impugnada)[5].

4. Fundamentos de la acción de inconstitucionalidad

4.1. Argumentos de la acción y pretensión

9. Los accionantes sostienen que la norma impugnada es incompatible con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 61 de la Constitución que reconoce el derecho a elegir y ser elegido; e indican que *"[l]a Constitución no restringe de ningún modo dicho derecho"*. Los accionantes añaden que el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone que todos los ciudadanos gozarán, sin restricciones indebidas, el derecho a votar y ser elegidos.

10. Los accionantes argumentan que el Estatuto de la Universidad, *"no puede desconocer el principio de igualdad, mismo que se constituye como eje transversal que atraviesa a todo el orden jurídico"*. En esta línea, sostienen que la norma impugnada es contraria al derecho a la igualdad y no discriminación, consagrado en el artículo 66, numeral 4, de la Constitución, en los siguientes términos:

> *[d]eterminar requisitos que establecen distinciones no justificables más allá de las que el legislador racionalmente ha expresado en la ley (LOES) constituye una restricción al derecho de ser elegido en condiciones de igualdad. La Ley Orgánica de Educación Superior ha prescrito de manera justificada y racional que las Universidades adopten medidas de acción afirmativa para garantizar la participación de los miembros de la comunidad universitaria, históricamente discriminados. […] Para la elección de dichos representantes estudiantiles, el estatuto no tiene por qué hacer distinciones entre la categoría "ESTUDIANTE". Hacer una distinción entre "estudiantes militares" y "estudiantes civiles" es crear una "preferencia" que menoscaba el ejercicio del derecho en condiciones de igualdad* (énfasis en el texto original).

Las reformas fueron remitidas al Consejo de Educación Superior, para *"su validación y conformidad"*. Mediante Oficio Nº. CES-PRO-2019-0147-O de 1 de marzo de 2019, el Procurador del Consejo de Educación Superior remitió sus observaciones al Consejo Universitario. Mediante Resolución Nº. ESPE-HCU-RES-2019-022 se aprobaron las reformas del Estatuto de la Universidad con las observaciones formuladas por el Consejo de Educación Superior en primer debate (sesión de 15 de marzo de 2019), y, en segundo y definitivo debate mediante Resolución Nº. ESPE-HCU-RES-2019-023 (sesión de 19 de marzo de 2019).

[5] En su demanda, los accionantes sostienen que *"el artículo 13 del Estatuto de la Universidad de las Fuerzas Armadas – ESPE es inconstitucional"*. Sin embargo, tras la revisión integral de la misma, esta Corte verifica que los accionantes únicamente impugnan el contenido de una frase del artículo 13, a la que se ha añadido énfasis en la cita textual y que, en adelante, se denominará "norma impugnada".

11. Por último, los accionantes alegan que, mediante Oficio Nº. CES-PRO-2019-0147-O de 1 de marzo de 2019, el Consejo de Educación Superior realizó la siguiente observación al Estatuto de la Universidad: *"el derecho de los estudiantes a elegir y ser elegido no debe hacer distinción alguna"*. Los accionantes sostienen que, sin perjuicio de la observación formulada, *"el Consejo Universitario de la ESPE decidió aprobar las reformas al Estatuto manteniendo la distinción entre estudiantes en su artículo 13"*.

12. Como pretensión, los accionantes solicitan que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad de la siguiente frase del artículo 13 del Estatuto de la Universidad: *"[e]n el caso de los estudiantes se considerará que la candidatura en binomio sea de un estudiante civil y un estudiante militar"*; que *"confronte las disposiciones acusadas con todas las normas constitucionales vigentes, incluso por aquellas que no hayan sido invocadas expresamente por los accionantes"*; y que declare la inconstitucionalidad de otras normas conexas a las acusadas, *"particularmente aquellas del Reglamento de Elecciones de Representantes al Órgano Colegiado Superior de la Universidad de las Fuerzas Armadas – ESPE"*.

4.2. Argumentos de la Universidad de las Fuerzas Armadas – ESPE

13. El 9 de marzo de 2020, la Universidad de las Fuerzas Armadas – ESPE, representada por Humberto Aníbal Parra Cárdenas, en su calidad de rector y representante legal de la institución, contestó la acción defendiendo la constitucionalidad de la norma impugnada.

14. La Universidad argumenta que el 26 de junio de 2013, el Consejo de Educación Superior del Ecuador (en adelante, "CES") aprobó los nuevos estatutos de la institución, "*teniendo en cuenta que en la actualidad existen en su mayoría estudiantes civiles, constituyéndose en minoría los estudiantes militares*". Adicionalmente, sostiene que los accionantes presentan a la norma impugnada *"como una norma excluyente y no como una norma inclusiva que pretende abarcar la representación tanto de estudiantes civiles como de militares"*.

15. La Universidad indica que los accionantes *"debieron haber presentado en el momento procesal oportuno los recursos pertinentes con el fin de oponerse al Reglamento de Elecciones que se creó para el efecto, que tuvo conocimiento toda la comunidad Universitaria"*. A criterio de la institución, *"existía otro mecanismo de defensa en vía administrativa en primera instancia antes que la presente acción de inconstitucionalidad que en realidad se ha utilizado queriendo engañar a su autoridad, […] con el fin de saciar sus ambiciones políticas de manera inmediata, obviando el proceso y jurisdicción correcta"*.

16. La Universidad sostiene que, si bien la Constitución garantiza el derecho a elegir y ser elegido, *"esto no significa que el derecho garantizado no deba regularse a fin de cumplir con los fines de su creación […] en el caso en concreto la forma de*

elección para ser miembro del [Consejo Universitario] de la ESPE, por parte de los estudiantes será legal siempre y cuando la candidatura en binomio sea un estudiante civil y un estudiante militar, norma inclusiva".

17. Sobre la legalidad de la participación voluntaria, la Universidad agrega que *"se puede determinar que antes de que cada participante inscriba su candidatura la cual es totalmente voluntaria, se presume en derecho que ha aceptado y revisado el reglamento de elecciones […] y que sobre todo cada participante acepta expresamente con la formalización de su candidatura que cumple con las bases mínimas solicitadas en el cuerpo normativo antes señalado […]".* Adicionalmente, la Universidad manifiesta que la comunidad universitaria está *"conformada también por estudiantes militares […] actualmente representada por un grupo minoritario que indispensablemente debe ser incluida [sic] en todas y cada una de las actividades de la Universidad"*.

18. Sobre el principio de autonomía universitaria, la ESPE señala que *"la autonomía eleccionaria [es] la capacidad con la que cuentan los diversos niveles de participación de la comunidad universitaria con el fin de incluir en las decisiones trascendentales de la Universidad dentro del marco de sus competencias asignadas por legislación vigente, estas se rigen por el principio de cogobierno, es decir la participación en equidad de los miembros de la comunidad universitaria"*. La Universidad alega que lo anterior se encuentra plasmado en la misión y visión de la institución.

19. Por último, la Universidad sostiene que la acción de inconstitucionalidad *"carece de fundamento legal"*, por lo que solicita que se deseche la misma y se ratifique la constitucionalidad de la norma impugnada.

4.3. Argumentos de la Procuraduría General del Estado

20. El 5 de marzo de 2020, la Procuraduría General del Estado (en adelante, "PGE") presentó un escrito en el que argumenta que los accionantes *"no han señalado de manera clara cuál es la supuesta inconstitucionalidad por el fondo de la norma cuya inconstitucionalidad se persigue"*. La PGE añade que *"la norma objeto de impugnación […] más bien denota que la misma se halla totalmente armonizada con el texto constitucional, en primer lugar por cuanto garantiza a [sic] la igualdad […]"*.

21. Adicionalmente, la PGE argumenta que la norma permite que *"como delegados al H. Consejo Universitario vaya un binomio que represente tanto a los estudiantes que son militares como aquellos que son civiles de tal suerte que de esta manera la norma más bien tiene visos de ser constitucional y democrática"*.

22. Finalmente, la PGE sostiene que los accionantes no demostraron una supuesta inconstitucionalidad, por lo que solicita que se rechace la acción de inconstitucionalidad.

4.4. Argumentos del Colectivo Jurídico Universitario, en calidad de *amicus curiae*

23. El 3 de diciembre de 2020, Marcos Ortiz Muñoz, en representación del Colectivo Jurídico Universitario (en adelante, "Colectivo Universitario"), presentó un escrito en calidad de *amicus curiae*, en el que argumentó, en lo principal, que la norma impugnada restringe la libre participación de los estudiantes, toda vez que *"recae claramente en discriminar a que existan binomios conformados por dos estudiantes civiles o dos estudiantes militares"*.

24. El Colectivo Universitario sostiene que el artículo 113 de la Constitución limita el derecho a elegir y ser elegido, toda vez que *"no podrán ser candidatos de elección popular los miembros de la fuerza pública (FFAA o PN) […] su objeto es el mantenimiento del principio de separación de poderes"*. Además, el Colectivo Universitario señala lo siguiente: *"[…] nuestra argumentación se circunscribe en el carácter inconstitucional que contiene una disposición estatutaria que obliga a la participación en un cargo de elección popular a miembros de las FFAA que constitucionalmente se encuentran inhabilitados para ejercer dichas dignidades […]"*.

25. El Colectivo Universitario alega que se ha tergiversado el contenido del principio de autonomía universitaria, al favorecer a un grupo de manera arbitraria, evidenciándose la creación de un "*sistema de castas en el que el factor diferenciador estaría determinado por el rol civil o militar de las personas. En otras palabras, la aplicación del Art. 13 se traduce en la limitación de derechos de libertad y representatividad de los civiles, convirtiéndolos en un grupo social que estaría condicionado por la favorabilidad de la institución hacia los estudiantes militares"*.

26. El Colectivo Universitario solicita que se tome en cuenta su *amicus curiae* para la tramitación de la causa*, "se acojan todos los argumentos aquí vertidos"*, se convoque a audiencia pública, y se acepte la acción de inconstitucionalidad presentada por los accionantes.

5. Problemas jurídicos identificados

27. De una revisión integral de la acción de inconstitucionalidad, se desprende que los argumentos de los accionantes consisten, en lo principal, en que: (i) la norma impugnada establece una distinción no justificada entre estudiantes militares y estudiantes civiles, *"más allá de las que el legislador ha expresado en la [Ley Orgánica de Educación Superior]"*; y, (ii) la distinción mencionada crea una preferencia a favor de los estudiantes militares que menoscaba el ejercicio del derecho a elegir y ser elegido en igualdad de condiciones.

28. Esta Corte observa que la argumentación de los accionantes se enfoca, principalmente, en cuestionar un supuesto trato diferenciado entre estudiantes civiles y estudiantes militares en la Universidad, lo que, a su vez, afectaría el derecho de los estudiantes a elegir y ser elegidos *"en condiciones de igualdad"*, para participar en el órgano de cogobierno de la Universidad (el Consejo Universitario). A partir de este cargo, la Corte Constitucional identifica el siguiente problema jurídico a ser resuelto en la presente sentencia:

¿La norma impugnada es incompatible con el derecho a la igualdad y no discriminación, por generar una distinción ilegítima entre estudiantes civiles y militares, y una restricción del derecho a elegir y ser elegido?

6. Análisis constitucional

29. A fin de resolver el problema jurídico referido en el párrafo que antecede, esta Corte procederá a analizar los argumentos de los accionantes a la luz del derecho a la igualdad y no discriminación para, posteriormente, pronunciarse sobre la alegada incompatibilidad de la norma impugnada con el artículo 61, numeral 1, de la Constitución, referente al derecho a elegir y ser elegido.

30. La Constitución, en su artículo 11, numeral 2, reconoce el derecho a la igualdad y no discriminación como un principio para el ejercicio de los derechos, en los siguientes términos: *"[t]odas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades"*. Además, el numeral 4 del artículo 66 de la Constitución, consagra el derecho *"a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación"*, como parte de los derechos de libertad.

31. Al respecto, la Corte Constitucional ha puntualizado que el derecho en cuestión contiene dos dimensiones: una formal, que *"presupone un trato idéntico a sujetos –individuales o colectivos- que se hallan en la misma situación"*[6], y una dimensión material, que conlleva la obligación del Estado de adoptar acciones afirmativas, con el objetivo de equiparar el goce y ejercicio de los derechos de aquellas personas que se encuentren en situación de desventaja[7]. Sin perjuicio de lo anterior, en la sentencia Nº. 14-21-IN/21 esta Corte determinó que:

> *[...] se debe recordar que ningún derecho es absoluto, y por tanto, no todo trato diferenciado es inconstitucional. De modo que no se encuentra prohibido el hecho de que [se] establezca diferencias entre sujetos, siempre que la medida diferenciada esté debidamente justificada y sea razonable*[8].

32. En el presente caso, los accionantes alegan que la norma impugnada es inconstitucional por establecer una distinción ilegítima entre estudiantes civiles y

[6] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 40-18-IN/21 de 22 de septiembre de 2021, párr. 30.
[7] *Ibídem*. *Vid.* Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 7-11-IA/19 de 28 de octubre de 2019, párr. 19.
[8] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 14-21-IN/21 de 24 de noviembre de 2021, párr. 26.

militares, y, por lo tanto, es incompatible con el derecho a la igualdad y no discriminación. En este sentido, la jurisprudencia de este Organismo ha determinado que deben concurrir tres elementos para que se configure un trato discriminatorio: **(i) la comparabilidad**, que implica que tienen que existir dos sujetos de derechos que se encuentren en condiciones iguales o semejantes; **(ii) la constatación de un trato diferenciado**, por una de las categorías que la Constitución enuncia de manera ejemplificativa en el numeral 2 del artículo 11[9]; y **(iii) la verificación del resultado**, producto del trato diferenciado. El último elemento puede consistir en una diferencia justificada, que se presenta cuando promueve derechos, es objetiva y razonable[10], o en una diferencia discriminatoria, que se da cuando su resultado es el menoscabo o anulación del reconocimiento, goce o ejercicio de derechos[11].

33. Con respecto al elemento de **comparabilidad**, la Corte ha indicado que la aplicación de normas jurídicas, debe direccionarse hacia los sujetos que son sus destinatarios, *"y que se encuentran en una situación paritaria, […] de manera que exista y se garantice un trato idéntico a destinatarios que se encuentren en circunstancias idénticas"*[12]. A partir de lo anterior, se advierte que los supuestos en los que se encuentran los estudiantes civiles y los estudiantes militares de la Universidad, si bien pueden no ser absolutamente idénticos, sí son semejantes y equiparables, puesto que ambos grupos estarían matriculados y cursarían una carrera en la institución de educación superior. Además, los estudiantes pertenecientes a ambos grupos son, en principio, aptos para presentar sus candidaturas para conformar el binomio de representación estudiantil. Por lo tanto, se verifica el cumplimiento de este primer elemento para determinar si existe un trato discriminatorio.

34. Sobre **la constatación de un trato diferenciado** a partir de una de las categorías que la Constitución enuncia de manera ejemplificativa en el artículo 11 numeral 2, esta Corte advierte, en primer lugar, que la norma impugnada efectivamente realiza una distinción entre los estudiantes de la ESPE en su texto, al indicar *"[e]n el caso de los estudiantes se considerará que la candidatura en binomio sea de **un estudiante civil y un estudiante militar**"* (énfasis añadido).

---

[9] Constitución de la República. Artículo 11.
Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: […]
2. Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación.

[10] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 48-16-IN/21 de 9 de junio de 2021, párr. 15.

[11] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 603-12-JP/19 y acumulados, de 5 de noviembre de 2019, párr. 17.

[12] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 6-17-CN/19 de 18 de junio de 2019, párr. 27.

35. Este Organismo ha señalado que *"el nivel de escrutinio respecto de un trato diferenciado es mayor cuando se trata de una categoría sospechosa de discriminación en la que se presume la inconstitucionalidad del trato"*[13], mientras que, cuando la diferenciación "*no se bas[a] en una categoría sospechosa o al menos sea una de las protegidas por la Constitución, el escrutinio sobre la presunta distinción inconstitucional es uno de mera razonabilidad"*[14]. En el presente caso, se verifica que la distinción que contempla la norma impugnada entre estudiantes civiles y estudiantes militares, no se fundamenta en una de las categorías sospechosas o en aquellas especialmente protegidas por la Constitución[15], por lo que la presente sentencia aplicará un estándar de mera razonabilidad en su análisis respecto de la existencia de un trato diferenciado.

36. Esta Corte observa que la norma impugnada establece que la representación estudiantil en el órgano de cogobierno de la Universidad se conformará por el mismo número de estudiantes civiles y estudiantes militares, existiendo una participación paritaria entre ambos grupos. Por lo tanto, de una primera lectura de la norma impugnada, podría concluirse que esta no contempla un trato diferenciado entre estudiantes civiles y militares, ya que los dos grupos de estudiantes gozarían de igual representación ante el órgano de cogobierno.

37. Ahora bien, esta Corte ha reconocido que, en ciertas circunstancias, el hecho de que una norma jurídica prevea un mismo trato a grupos que se encuentran en situaciones distintas, podría generar efectos discriminatorios, o implicar una consecuencia excluyente[16]. Si bien al analizar la comparabilidad se concluyó que los dos grupos se encuentran en una situación semejante, puesto que se trata de estudiantes matriculados que están cursando una carrera en la Universidad, la Corte no puede desconocer que, de la información aportada por la propia Universidad en el presente caso (particularmente de lo sintetizado en el párrafo 14 *ut supra*), se desprende que a la fecha de presentación del informe por la institución, la población estudiantil militar era minoritaria frente a la civil. De ser así, tenemos que la norma impugnada prevé una misma consecuencia jurídica para dos grupos que no se encontrarían en idéntica situación. Si un grupo -conformado por estudiantes militares- es minoritario y otro grupo -conformado por estudiantes civiles- es mayoritario, el grupo mayoritario podría percibir que se encuentra en situación de desventaja debido a que

[13] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 55-16-IN/21 de 12 de mayo de 2021, párr. 33.
[14] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1-18-IN/21 de 8 de septiembre de 2021, párr. 30.
[15] *Vid.* Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 28-15-IN/21 de 24 de noviembre de 2021, párr. 148:
Si bien la norma constitucional –número 2 del artículo 11 de la CRE– recoge categorías por las que, en principio, nadie podría ser discriminado, ello no implica que todas gozan del mismo nivel de protección. Las categorías sospechosas son sujetas a una mayor protección, por existir una alta probabilidad de discriminación. Utilizar el mismo estándar para todas las diferencias del extenso catálogo reconocido en el artículo ibídem, generaría una pérdida de relevancia del escrutinio estricto, el cual busca una mayor protección a favor de grupos que han sido histórica, sistemática y estructuralmente excluidos.
[16] *Vid.* Corte Constitucional del Ecuador. Sentencias No. 1894-10-JP/20 de 4 de marzo de 2020, párr. 53; No. 751-15-EP/21 de 17 de marzo de 2021, párr. 71; y No. 2185-19-JP y acumulados de 1 de diciembre de 2021, párr. 155.

la norma exige que cada uno de estos grupos tenga igual representación en el binomio para la representación estudiantil en el órgano de cogobierno. Por lo tanto, esta Corte deberá verificar si tratar de manera igual a dos grupos de estudiantes que en porcentaje no serían iguales, genera como resultado una exclusión en el ejercicio de los derechos de los estudiantes de la Universidad.

38. Para ello, la Corte debe continuar con el test y analizar la **verificación del resultado**, que generalmente implica estudiar si la norma tiene por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos o si, por el contrario, el trato diferenciado se basa en criterios objetivos, razonables y tiene por objeto promover derechos constitucionales. En particular, se analizará el impacto de la norma en el derecho a la participación. Se insiste en que, dado que la diferenciación no está basada en categorías sospechosas o protegidas de discriminación, el escrutinio de la Corte no puede ser estricto sino que su análisis deberá aplicar un estándar de mera razonabilidad.

39. El numeral 1 del artículo 61 de la Constitución reconoce el derecho de las personas ecuatorianas a elegir y ser elegidos como un derecho de participación. El artículo 95 de la Constitución, al referirse a los principios de participación, establece: *"La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria".* Al respecto, esta Corte ha señalado que:

> *Los principios de participación contemplados en el artículo 95 tienen como fundamento el valor de la democracia como método para la adopción de decisiones. Todos los principios previstos en el artículo de referencia, los cuales modelan la participación ciudadana en los asuntos públicos, tienen como objetivo propiciar la deliberación como mecanismo de definición y resolución de nuestros intereses. […] Los espacios universitarios son lugares en donde también se debe fomentar la participación ciudadana*[17].

40. En línea con lo anterior, la Constitución prevé lo siguiente sobre el sistema de educación superior: *"[…] Este sistema se regirá por los principios de autonomía responsable, cogobierno, igualdad de oportunidades, calidad, pertinencia, integralidad, autodeterminación para la producción del pensamiento y conocimiento, en el marco del diálogo de saberes, pensamiento universal y producción científica tecnológica global".* Según la Ley Orgánica de Educación Superior (en adelante, "LOES"), *"[…] los representantes de los distintos estamentos ante los órganos de cogobierno en las instituciones de educación superior, se realizará a través de listas que deberán ser integradas respetando la alternancia, la paridad de género**, igualdad de oportunidades y equidad** conforme a la Constitución"* (énfasis añadido)[18].

[17] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 14-11-IN/20 de 22 de enero de 2020, párrs. 29 y 30.
[18] LOES. Artículo 56.

41. Tras estudiar los argumentos traídos por la Universidad y la PGE, así como el contenido de la norma impugnada, se verifica que esta tiene como objetivo garantizar los derechos de participación de toda la comunidad estudiantil (que se encuentra conformada por estudiantes militares y estudiantes civiles) en el órgano de cogobierno de la ESPE, asegurando que los dos grupos puedan verse representados de manera paritaria en el Consejo Universitario. Ahora, si bien preliminarmente no puede afirmarse que uno de los dos grupos se encuentre en una situación de discriminación histórica, lo mencionado previamente implica que, en el supuesto de que uno de los dos grupos esté conformado por un número menor en comparación al otro, ambos puedan tener incidencia en la toma de decisiones que podrían afectarlos como estudiantes. Por lo tanto, se verifica que la norma impugnada es razonable y persigue un fin constitucionalmente válido, de conformidad con lo previsto en el artículo 95 de la Constitución.

42. En virtud del análisis realizado, esta Corte concluye que la norma impugnada no supone un trato discriminatorio y excluyente entre los estudiantes de la Universidad. El resultado de la norma jurídica es garantizar sus derechos de participación, por lo que bajo un estándar de mera razonabilidad la norma es compatible con el derecho constitucional a la igualdad y no discriminación.

43. Ahora bien, a pesar de que no se verifica una discriminación entre los estudiantes civiles y militares, en vista de que los accionantes alegan la existencia de una restricción del derecho a elegir y ser elegido, producto de la supuesta incompatibilidad entre la norma impugnada y el derecho a la igualdad y no discriminación, esta Corte examinará si la norma constituye una limitación del derecho a elegir y ser elegido, consagrado en el artículo 61, numeral 1, de la Constitución. De existir una limitación, se analizará si ésta es legítima o si constituye una restricción injustificada.

44. A partir del contenido de las normas incluidas en el párrafo 39 *ut supra*, referentes a los derechos de participación consagrados en la Constitución, se concluye que la norma impugnada efectivamente constituye una limitación del derecho a elegir y ser elegido, al contemplar que la participación estudiantil en el órgano de cogobierno de la ESPE se debe dar a través de un binomio conformado específicamente por un estudiante militar y un estudiante civil. Esta norma implica, entonces, que no podrán ser elegidos más de un estudiante de cada grupo, limitando la dimensión del derecho a ser elegido; y, por otro lado, limitando el derecho de los estudiantes a elegir más de un representante de cada grupo, porque únicamente podrán votar por un estudiante civil y un estudiante militar. En tal virtud, esta Corte realizará un test de proporcionalidad de acuerdo con lo establecido en el artículo 3, numeral 2, de la LOGJCC, con el fin de determinar si aquella limitación del derecho es legítima, o si, por el contrario, constituye una restricción injustificada. A tal efecto, corresponde analizar si la norma impugnada **persigue un fin constitucionalmente válido**; y si es **idónea**, **necesaria** y **proporcional** respecto de aquel fin.

45. De acuerdo a lo analizado en el párrafo 41 *ut supra,* esta Corte verifica que la norma impugnada persigue un **fin constitucionalmente válido**, que es garantizar los derechos de participación de los dos grupos de la comunidad estudiantil, militares y civiles, por lo que se procederá a analizar el resto de criterios referidos en el párrafo que antecede. Sobre el presupuesto de **idoneidad**, esta Corte encuentra que establecer una limitación en la conformación del binomio de representación estudiantil a un estudiante civil y un estudiante militar, y –por consiguiente– en el derecho a elegir y ser elegido, es una medida conducente para garantizar los derechos de participación de los dos grupos en la toma de decisiones necesarias para la dirección de la Universidad, dentro de su Consejo Universitario. Por lo mismo, esta Corte verifica que la limitación que contempla la norma impugnada es idónea.

46. Respecto de la **necesidad** de la limitación, debe reiterarse que el fin concreto que persigue la norma es garantizar los derechos de participación y deliberación de los estudiantes civiles y militares en el Consejo Universitario, que es el órgano competente para tomar decisiones sustanciales para la dirección de la Universidad[19]. Si bien la institución de educación superior puede adoptar medidas adicionales para fomentar que toda la comunidad estudiantil se involucre en los asuntos generales de la Universidad, tales alternativas no garantizarían que estudiantes militares y civiles tengan igual representación en el órgano de cogobierno. Si bien una medida alternativa menos gravosa podría ser que el cuerpo de gobierno se conforme con un porcentaje de estudiantes militares y civiles, equivalente al de la distribución de la población estudiantil, esa medida no necesariamente garantizará la participación de los dos grupos, pues dependerá del porcentaje de estudiantes de cada grupo. Así, esta Corte estima que garantizar la participación de los dos grupos referidos en el órgano de cogobierno de la Universidad, es un objetivo que no puede alcanzarse razonablemente por una medida menos gravosa, que la limitación de la conformación del binomio de representación estudiantil a un estudiante civil y un estudiante militar, por lo que ésta cumple el requisito de necesidad.

47. Finalmente, en cuanto a la **proporcionalidad** de la limitación, la Corte ha indicado que este criterio implica *"efectuar un análisis sobre la existencia de un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional [...] para que la medida sujeta a análisis sea proporcional el beneficio alcanzado debe ser acorde al sacrificio provocado"*[20]. En el presente caso, aquel análisis supone verificar que la limitación del derecho a elegir y ser elegido no sea desproporcional frente al fin que

[19] De conformidad con el actual artículo 14 del Estatuto de la Universidad, constante a fojas 144 del expediente constitucional, algunas de las atribuciones del Consejo Universitario, previo al pronunciamiento del Consejo de Educación Superior, son: aprobar las reformas al Estatuto de la Universidad; aprobar los reglamentos de la Universidad; aprobar, modificar o suprimir organismos, dependencias o unidades académicas; resolver sobre la aprobación de los proyectos de creación de carreras de tercer nivel técnico-tecnológico, de grado o de programas de posgrado; establecer los valores que deben cancelar los estudiantes de tercer nivel en supuestos como la pérdida de asignaturas; establecer los aranceles en carreras de tercer nivel, bajo ciertos supuestos, y en carreras de cuarto nivel y educación continua; aprobar la proforma presupuestaria anual y las modificaciones de los techos presupuestarios de la Universidad, entre otras.

[20] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 14-11-IN/20 de 22 de enero de 2020, párr. 40.

se busca conseguir, esto es, la representación y participación de la comunidad estudiantil en el Consejo Universitario. Al respecto, la Corte estima que la limitación del derecho en cuestión, no implica una restricción desmedida frente al fin constitucionalmente válido de la norma impugnada, justamente porque implica que, tanto estudiantes civiles como estudiantes militares, tengan la oportunidad de ejercer su derecho a la participación, bajo los principios reconocidos en la Constitución y la LOES, recogidos en los párrafos 39 y 40 *ut supra*. En otras palabras, la medida no desprotege el derecho a ser elegido, tanto de estudiantes civiles como de militares. Por otro lado, como se verificó previamente, la medida que establece la configuración del binomio de representación estudiantil, si bien realiza una distinción textual entre estudiantes civiles y estudiantes militares, no conlleva un trato diferenciado entre ambos grupos, pues el binomio se conforma de manera paritaria. Por tales motivos, esta Corte encuentra que la norma impugnada es proporcional respecto del derecho que busca garantizar y promover, que es el derecho de participación de la comunidad estudiantil de la Universidad.

48. De lo mencionado se desprende que la norma impugnada persigue un fin constitucionalmente válido, y es idónea, necesaria y proporcional, por lo que no genera una restricción ilegítima en el derecho a elegir y ser elegido, para formar parte del Consejo Universitario de la ESPE. Conforme se ha indicado en el párrafo 41 *ut supra*, la norma tampoco supone un trato discriminatorio entre estudiantes civiles y estudiantes militares en la Universidad, por lo que no es contraria al derecho a la igualdad y no discriminación. Por lo tanto, dando respuesta al problema jurídico planteado, esta Corte concluye que la frase "*[e]n el caso de los estudiantes se considerará que la candidatura en binomio sea de un estudiante civil y un estudiante militar*", es compatible con la Constitución.

7. Consideraciones adicionales

49. Si bien se ha determinado que la norma impugnada es compatible con la Constitución, esta Corte no puede desconocer que la Universidad es una institución dependiente del Ministerio de Defensa Nacional y del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, como lo reconoce su Estatuto. Siendo así, esta Corte toma en cuenta que las autoridades ejecutivas de la Universidad son personas militares de alto rango[21], por lo que -en el marco de sus funciones como militares- los estudiantes que no sean civiles se encontrarán en relación de subordinación frente a sus superiores.

[21] Artículo 46 del Estatuto de la ESPE.
Art. 46. Para ser Rector de la Universidad de las Fuerzas Armadas-ESPE se requiere ser Oficial General o Coronel, o sus equivalentes en las otras Fuerzas en servicio activo, y cumplir los requisitos académicos establecidos en la Ley Orgánica de Educación Superior, la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Superior, y su Reglamento.
Artículo 51 del Estatuto de la ESPE.
Art. 51. El Vicerrector Académico General será un Coronel o Teniente Coronel en servicio activo del Ejército, y será seleccionado por el Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas de la terna que envíe el Ejército.

50. Este es un contexto al que la Corte no puede ser ajena, por lo que se exhorta a la Universidad de las Fuerzas Armadas – ESPE a garantizar los derechos de libertad de expresión y participación de las personas que conformen el binomio de representación estudiantil, independientemente de su caracterización de "estudiante civil" o "estudiante militar". En este sentido, la relación jerárquica y de subordinación entre el estudiante militar y las autoridades ejecutivas de la Universidad, que aplica en ejercicio de sus funciones como militares, no debe incidir en el ámbito del Consejo Universitario, que debe ser, eminentemente, un espacio de deliberación y participación.

8. Decisión

51. En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve **desestimar** la acción pública de inconstitucionalidad **No. 61-19-IN**.

52. Notifíquese, publíquese y archívese

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2022.01.10 10:18:22 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

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

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 61-19-IN/21

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Agustín Grijalva Jiménez

I. Antecedentes

1. La Corte Constitucional aprobó con ocho votos a favor, la sentencia correspondiente a la causa **No. 61-19-IN,** en la cual se resolvió negar la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra del artículo 13 del Estatuto de la Universidad de las Fuerzas Armadas - ESPE.

2. En esta causa, discrepo con el razonamiento y la decisión adoptada por la mayoría de este Organismo. Consecuentemente, con base en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, respetuosamente presento el razonamiento de mi voto salvado, en los siguientes términos:

II. Análisis

3. En la sentencia sobre la cual se formula este voto salvado, la Corte Constitucional analizó la inconstitucionalidad alegada por el fondo del artículo 13 del Estatuto de la Universidad de las Fuerzas Armadas, el cual dispone:

> *Art.13.- Los representantes del personal académico, estudiantes, empleados y trabajadores, y sus respectivos alternos, serán elegidos por votación universal de los respectivos estamentos; para la elección se presentarán candidaturas en binomio. En el caso de los estudiantes se considerará que la candidatura en binomio sea de un estudiante civil y un estudiante militar.*

4. En el fallo de mayoría, la Corte resolvió desestimar la acción pública de inconstitucionalidad porque:

> *... la norma impugnada persigue un fin constitucionalmente válido, y es idónea, necesaria y proporcional, por lo que no genera una restricción ilegítima en el derecho a elegir y ser elegido, para formar parte del Consejo Universitario de la ESPE. Conforme se ha indicado en el párrafo 41 ut supra, la norma tampoco supone un trato discriminatorio entre estudiantes civiles y estudiantes militares en la Universidad, por lo que no es contraria al derecho a la igualdad y no discriminación.*

5. Respetuosamente presento mi voto salvado por disentir respecto a parte del análisis de la mayoría, asi como respecto a la decisión desestimatoria

6. Considero necesario y útil sintetizar primero algunos conceptos relacionados al principio y derecho a la igualdad que se aplican en este caso, a efectos de lograr mayor claridad en el análisis.

7. Debo primero destacar que coincido plenamente con la mayoría en que *no toda diferenciación constituye necesariamente una discriminación*. La Constitución misma establece algunas importantes diferenciaciones[1] a efectos de promover la *igualdad material*, así como el Estado social, plurinacional e intercultural. De igual manera, el Estado debe adoptar medidas de acción afirmativa para promover la igualdad real, es decir el ejercicio efectivo de otros derechos[2].

8. En contraste, la *discriminación* es una violación de la *igualdad formal o igualdad ante la ley*, siendo esta otro principio y derecho que la Constitución también garantiza. La discriminación está vinculada a *categorías sospechosas*, entendiendo por tales diferenciaciones como la etnia, sexo, condición migratoria, orientación sexual, discapacidad y otras diferenciaciones asociadas a grupos que históricamente han sido relegados a situaciones de desventaja.

9. Según la Corte una categoría sospechosa, como por ejemplo la de sexo en lo referente a la mujer, se identifica cuando el correspondiente grupo : (a) está sujeto a discriminación; (b) el grupo ha sido históricamente discriminado en mayor grado; y, (c) los individuos del grupo han sido discriminados con base en factores inmutables que no podrían variar ni con la voluntad de la persona[3].

10. La Corte, en la sentencia No 28-15-IN/21, ha distinguido las *categorías sospechosas* de las *categorías protegidas*. Estas últimas constituyen una variable dentro de algunas de las categorizaciones del artículo 11 numeral 2 de la Constitución, pero sin las características de discriminación histórica de las categorías sospechosas. Así, un ejemplo de categoría protegida sería el sexo, en lo referente al hombre, pues este no ha sufrido las condiciones de desventaja sistemática de la mujer.

11. Ahora bien, en el caso que nos ocupa nos referimos a una diferenciación entre estudiantes militares y civiles en la ESPE a efectos de elegir sus representantes estudiantiles ante el Consejo Universitario. La diferenciación se establece mediante la obligatoriedad de integrar binomios de un estudiante civil y uno militar en las listas para estas elecciones universitarias.

12. La condición de civil o militar, en mi criterio, y en esto concuerdo con la mayoría, no es una categoría sospechosa ni una categoría protegida, conforme a las nociones antes presentadas. Es importante esta aclaración porque la Corte ha definido los tests respectivos para estas situaciones y por lo tanto, en principio, no serían aplicables, sino solo uno de *mera razonabilidad,* tal como también lo plantea el voto de mayoría. Sin embargo, según los accionantes, en el caso objeto de análisis la diferenciación entre estudiantes civiles y militares está restringiendo el derecho a elegir y ser elegido.

[1] Tal es el caso, por ejemplo, de los derechos colectivos de los pueblos indígenas como el derecho a su propia justicia u organización social y política; o de las medidas afirmativas que promueven una mayor igualdad para las mujeres en distintas esferas sociales y políticas.
[2] Constitución de la República. Artículo 11.
[3] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 28-15-IN/21 de 24 de noviembre de 2021, párr. 153

13. En mi criterio cuando la posible violación a la igualdad puede tener un efecto conexo o transversal respecto a otro u otros derechos constitucionales, así como la institucionalización de privilegios, la Corte debería ser más estricta en su examen, y no limitarse al test menos riguroso, como es el de mera razonabilidad. La mera razonabilidad se limita a examinar si la diferenciación está justificada simplemente por ser objetiva y razonable. Este estándar me parece insuficiente cuando se alega de forma motivada la violación de otros derechos constitucionales distintos, pero vinculados a la igualdad.

14. En efecto, la igualdad es un derecho de gran complejidad tanto por sus múltiples tipos y dimensiones, como por su proyección interpretativa y argumentativa respecto a los demás derechos constitucionales. El caso bajo análisis ilustra la relación de la igualdad con el derecho a la participación, y específicamente a elegir y ser elegido.

15. De hecho, estimo que la falta de este criterio de violación de derechos para aplicar desde un inicio una versión más estricta del test de igualdad es lo que obliga al análisis de la mayoría a aplicar un test de igualdad, bajo el estándar de mera razonabilidad, y luego uno de proporcionalidad de restricción de derechos. Ese test de proporcionalidad contiene criterios similares al test de igualdad bajo escrutinio estricto.

16. Por las razones expuestas, considero que en casos como este, en que están en riesgo otros derechos constitucionales distintos a la igualdad y los accionantes han presentado una argumentación al respecto, es preferible proceder directamente a un escrutinio estricto, aun no existiendo en el caso una categoría sospechosa o protegida.

17. Aplicando este criterio y siguiendo la jurisprudencia de la Corte sobre el test de igualdad, podemos examinar: (1) la comparabilidad de individuos o grupos, (2) la constatación de un trato diferenciado, aplicando un estándar estricto, y (3) la verificación del resultado.

18. (1) Comparabilidad: Concuerdo con la mayoría cuando encuentra que se trata de dos grupos de estudiantes en condiciones iguales o semejantes, como son las de estar matriculados y cursando sus estudios en una misma institución de educación superior. En efecto, la condición de estudiantes es la condición fundamental a tomar en cuenta como miembros de la Universidad, mientras que la condición militar o civil en el caso, considero que viene a ser secundaria.

19. (2) Constatación de un trato diferenciado: Esta constatación, en mi criterio, no consiste solo en la mera verificación de que para la diferenciación se haya aplicado una de las categorías que la Constitución enuncia en el numeral 2 del artículo 11. Estimo que la Corte debe además examinar en esta fase si la diferenciación se ha hecho con base en alguna justificación objetiva y razonable. Además, este examen

es lógicamente necesario porque, como bien lo indica la sentencia, la enumeración de distinciones del numeral 2 del artículo 11 no es taxativa.[4]

20. Aplicando este criterio, es necesario examinar entonces si la diferenciación entre estudiantes civiles y militares está justificada mediante un análisis de su de proporcionalidad, lo cual requiere determinar si la medida (1) protege un fin constitucionalmente válido, (2) si es idónea y necesaria para garantizarlo, y (3) si existe un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional.

1) El fin constitucionalmente válido

21. En este caso el fin es la igual representación de los estudiantes militares respecto a los civiles, lo cual en principio corresponde al ejercicio del derecho de participación en general, y de los estudiantes universitarios en particular, mediante la designación de sus representantes en el cogobierno.

22. No coincido con el voto de mayoría cuando afirma que el fin es "*garantizar los derechos de participación de los dos grupos de la comunidad estudiantil, militares y civiles*", (párr. 45) pues claramente el binomio paritario de candidatos a representantes, incluso según la ESPE, se establece para garantizar la participación de los estudiantes militares.

23. Por otro lado, considero que la igualdad de participación de los estudiantes en general se encuentra ya garantizada por la universalidad e igualdad de sufragio entre todos ellos, sean civiles o militares. Siendo así, la igualdad de *participación de ambos grupos* no puede ser el fin constitucionalmente válido.

En todo caso, debo observar que para el voto de mayoría este fin se plantea sobre un supuesto no demostrado, pues no existe evidencia estadística ni cualitativa alguna de que los estudiantes militares constituyan una minoría excluida o marginada de la representación estudiantil[5], salvo la mera afirmación de la ESPE, incluida en el párrafo 14 de la sentencia.

2) La medida es idónea y necesaria para garantizar la consecución del fin.

24. La idoneidad tiene relación con la adecuación de la medida para la consecución de un fin. En el caso bajo análisis debe distinguirse entre la elección y la participación de los estudiantes militares, recordando que el fin que se persigue no es el primero sino este último.

[4] Lo cual no implica que todas las categorías que puedan vincularse a este artículo sean sospechosas o protegidas.

[5] En todo caso, en términos del conjunto de la institución, no se entiende como tal supuesta sub-representación de los estudiantes militares podría constituir un problema para la misión y visión de una universidad que, por su estructura estatutaria, se halla ya regentada por las Fuerzas Armadas.

25. No hay duda de que, como afirma el voto de mayoría, la integración de un binomio entre un estudiante civil y uno militar es idóneo para asegurar la elección de un representante de los estudiantes militares, bajo el supuesto de que estos últimos son una minoría actualmente marginada.

26. Sin embargo, esta medida no necesariamente es idónea para garantizar una mayor participación de los estudiantes militares. Como el propio voto de mayoría lo reconoce en sus consideraciones adicionales (párr. 49 y 50), los estudiantes militares en tanto militares están sujetos a una estricta jerarquización que podría obstaculizar indebidamente su libertad de actuación como estudiantes y como representantes en el consejo universitario y demás órganos de cogobierno.

27. En otras palabras, los estudiantes militares podrían bajo ciertas circunstancias estar mejor representados por sus compañeros civiles, considerando que éstos no se hallan insertos en la jerarquía militar[6].

28. Esta posibilidad fáctica se articula, en mi criterio, con la falta de necesidad de la medida. Los intereses, necesidades, voz y en general participación de los estudiantes militares pueden canalizarse también mediante otros medios como son el propio sufragio universal activo y pasivo de representantes estudiantiles, además de la actuación de los estudiantes militares en organizaciones estudiantiles, su influencia en los programas y actuaciones de éstas. En definitiva, hay otros medios distintos al binomio electoral civil-militar que pueden cumplir el fin, y por tanto dicho binomio no es estrictamente necesario.

3) Debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional

29. En este punto, como lo expresa el voto de mayoría, corresponde analizar si la restricción del derecho a elegir y ser elegido es o no desproporcional frente al fin que se busca conseguir.

30. Como he dicho, el fin que se busca conseguir es la participación de los estudiantes militares por sí mismos en el Consejo Universitario.

31. Estimo que la restricción del sufragio universal activo y pasivo es un efecto desproporcionado para dicho fin. La universalidad e igualdad de sufragio es un derecho y un principio nuclear de la autonomía universitaria y del cogobierno que la Constitución garantiza. Desde la reforma de Córdoba y sus proyecciones continentales esta igualdad y universalidad contribuyen a la libertad académica y al

[6] Por otra parte, resulta ineludible la pregunta: ¿por qué si esta diferenciación es objetiva y razonable para la ESPE como institución militar se aplica exclusivamente al estamento de los estudiantes y no a la representación de académicos y administrativos entre los cuales también hay igualmente tanto civiles como militares?

autogobierno que es esencial para las universidades[7], por el tipo de institución que ellas son.

32. Por supuesto que hay acciones afirmativas plenamente justificadas, como la de paridad de género y alternancia para la integración de listas, establecida en el artículo 56 de la LOES. Pero un caso como este se diferencia claramente del que aquí examinamos: en el caso de las mujeres, por ejemplo, se trata de asegurar mediante la medida afirmativa la participación de un grupo bajo una categoría sospechosa, esto es histórica y estructuralmente marginado, como son las mujeres, y se lo hace además mediante ley orgánica, debido justamente a que impone una limitación sobre el derecho a elegir y ser elegido.

33. En la presente causa, en cambio, la Universidad se encuentra ya regentada mediante sus principales autoridades por las Fuerzas Armadas. En consecuencia, los militares no se encuentran ni bajo una categoría sospechosa, ni bajo una protegida, no constituyen un grupo marginado, excluido o vulnerable, ni la diferenciación como estudiantes militares es necesaria para el ejercicio de un derecho que éstos ya tienen.

34. Por el contrario, más bien se vuelve necesario que todos los estudiantes, civiles y también militares, sean considerados como tales, sin entrar a categorizaciones que distorsionan la igualdad de sufragio universal en el estamento estudiantil y en otros estamentos universitarios. Esta igualdad entre estudiantes civiles y militares mediante el sufragio universal más bien contribuye al carácter universitario de la institución.

35. En efecto, esta distorsión se evidencia en que la paridad entre civiles y militares se aplica exclusivamente para el estamento estudiantil, y no para otros estamentos universitarios, como son los docentes y administrativos, en que también existen civiles y militares, y que también elijen sus representantes al Consejo Universitario.

4) Verificación del Resultado

36. Así como lo hace el voto de mayoría en el párrafo 44 de la sentencia, estimo que la disposición acusada "*efectivamente constituye una limitación del derecho a elegir y ser elegido*" puesto que "*no podrán ser elegidos más de un estudiante de cada grupo, limitando la dimensión del derecho a ser elegido; y, por otro lado, limitando el derecho de los estudiantes a elegir más de un representante de cada grupo, porque únicamente podrán votar por un estudiante civil y un estudiante militar*". Sin embargo, disiento respetuosamente de la mayoría en cuanto a varias de las razones para llegar a esa conclusión, así como en relación a la proporcionalidad de tal limitación.

[7] En efecto, existen otras instituciones de educación superior con una misión y visión que podría llevar a adoptar medidas similares. También es posible realizar otras múltiples categorizaciones o diferenciaciones indebidas al interior de los estamentos universitarios, que distorsionarían la universalidad del sufragio.

37. Estimo que la diferenciación entre estudiantes militares y civiles no contribuye a impulsar y garantizar la participación estudiantil y específicamente el derecho de los estudiantes a elegir y ser elegidos libremente para integrar el órgano colegiado superior de la Universidad.

38. Más bien, la libertad de sufragio activo y por tanto la integración del cogobierno resulta conforme a la igualdad si los estudiantes civiles y militares pueden escoger libremente sus representantes, independientemente de si estos a su vez son civiles o militares.

39. También la libertad de sufragio pasivo resulta mejor protegida si los representantes estudiantiles, militares o civiles, pueden ser libremente elegidos por sus compañeros, pues participan en esas elecciones en tanto estudiantes, y su clasificación en civiles y militares en realidad no tiene justificación razonable.

40. Por tanto, en mi criterio, con la imposición del binomio se ha realizado una restricción desproporcionada a la igualdad y libertad de sufragio en el estamento estudiantil de la ESPE, mediante una diferenciación injustificada constitucionalmente entre representantes civiles y militares. En consecuencia, la disposición de que, "*en el caso de los estudiantes se considerará que la candidatura en binomio sea de un estudiante civil y un estudiante militar*" es inconstitucional y, en consecuencia, deberá ser excluida del artículo 13 del Estatuto de este centro de educación superior.

41. Finalmente, debo destacar que la Constitución y la ley garantizan a la ESPE su derecho a la autonomía y cogobierno. Estos principios constitucionales implican su auto-organización mediante la participación democrática de sus estamentos en el gobierno colectivo de la institución, lo cual en el presente caso debe compatibilizarse con su articulación con las Fuerzas Armadas.

42. Por tanto, es importante que no se introduzca un trato desigual entre estudiantes civiles y militares, a efectos de respetar su igualdad y en particular, como he dicho, la igualdad en el derecho a elegir a sus representantes estudiantiles y a ser elegidos como tales, tal como sucede en el resto de universidades y escuelas politécnicas del Ecuador.

AGUSTIN MODESTO GRIJALVA JIMENEZ

Firmado digitalmente por AGUSTIN MODESTO GRIJALVA JIMENEZ
Fecha: 2022.01.10 11:20:14 -05'00'

Dr. Agustín Grijalva Jiménez
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Agustin Grijalva Jiménez, en la causa 61-19-IN, fue presentado en Secretaría General, el 06 de enero de 2022, mediante correo electrónico a las 15:33; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CASO Nro. 0061-19-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto salvado que antecede fue suscrito el día lunes diez de enero de dos mil veintidós, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 515-20-JP/21
Juez ponente: Agustín Grijalva Jiménez

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[1].

[1] 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 Vásconez Alarcón y Valeria Cristina Villamarín Ramírez[2].

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".*

[2] 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[3] y la gestión del Comité Comunitario "Con Esperanzas COCOECASU", del cantón Sucre, provincia de Manabí.

[3] 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 ahora la 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. **(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[4].

10. Sobre dicho desastre natural y teniendo como referencia otros terremotos ocurridos en el mundo en los últimos años[5], 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.[6]

---

[4] 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.

[5] El terremoto de 7.0 en la escala de Ritcher 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 l escala de Ritcher 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 Bendito 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.

[6] 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.[7]

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"*.[8]

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[9].

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

---

[7] 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.

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

[9] Véase el enlace respectivo en la página web: 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.[10] Una segunda comunicación fue presentada el 16 de octubre del 2017[11].

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*

[10] 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 (...)"*

[11] 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-CCOECS, 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[12], 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. (...)".*[13]

[12] 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.

[13] 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**, Marilin 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[14] 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[15] y recomendaciones[16].

---

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. (…)".

[14] Informe obra de fs. 137 en adelante del cuaderno de primera instancia.

[15] 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".*

[16] 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[17].

---

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".

[17] **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 Enelcita 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**.[18]., 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 Narcisa del Jesús Álava Zambrano**, cédula 0906630876, **Teresa Margarita Gracia Cagua**, cédula 1306676444, **María de los Ángeles Gonzales Parrales**, cédula 1308377108, **Bebsy 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 Arquímides 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 Antimidoro 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.

[18] "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 (…).***[19]

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,

[19] 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".*[20]

[20] 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[21] 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[22] deriva en que frente a desastres como los arriba indicados, las personas y los grupos deban afrontar tragedias económicas y patrimoniales, sociales, psicológicas[23], entre otras. Por ello,

---

[21] 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.

[22] De acuerdo al artículo 261 de la Constitución de la República, el Estado Central tiene competencias exclusivas sobre: "(…) *8. El manejo de desastres naturales"*.

[23] *"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.[24]

51. Frente a los desastres naturales, el Estado, por regla general, tiene **dos obligaciones concretas**: **prevenir**[25] ***(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[26] (***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.[27]

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

---

[24] 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.

[25] 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"*.

[26] 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"*.

[27] 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).[28]

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[29], 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[30], aun cuando en el mediano y largo plazo

---

[28] 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.

[29] 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"*.

[30] 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[31], 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"*.[32]

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.

[31] 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"*.

[32] 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"*[33].

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[34].

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[35], así como en su capacidad de reacción, mitigación y recuperación.

---

[33] 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.

[34] 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).

[35] 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[36]. 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.[37]

---

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".

[36] 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".*

[37] 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 aparataje estatal, a cuestiones presupuestarias y al principio universal de progresividad de las políticas públicas[38]. 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[39],*** 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".*[40]

---

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.

[38] 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".*

[39] 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.

[40] Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, CESCR Observación General No. 4, 6° 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".* [41]

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.*[42]

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

---

[41] 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.

[42] 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.[43] 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[44].

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:

---

[43] 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

[44] *"**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*[45]
b) *Reconstrucción en terreno propio*[46]
c) *Reparación de vivienda recuperable*[47]
d) *Compra o construcción de vivienda*[48]

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.*[49]

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

---

[45] *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.*

[46] "*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".*

[47] "*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".*

[48] "*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."*

[49] 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 MIVUDI 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**[50] para proceder con la donación o beneficio

[50] "*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[51], 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[52]***
>
> ***a)** 296 viviendas finalizadas en terreno urbanizado por el Estado[53];*

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".

[51] 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/.

[52] "*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".*

[53] *"**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*[54]***;***
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

[54] " ***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 1", 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[55]. 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.

[55] 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[56], 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.

[56] 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 improcedente pretender que solo a ésta beneficia, puesto que, una vez introducida legalmente al proceso, debe tenérsela 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[57].

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".*

[57] 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.[58]

100. No ha sido controvertido por el MIDUVI que los accionantes no considerados en el SIIDUVI podían acceder, si así lo desearen, 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***

[58] 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 proporciona 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[59].

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*

[59] 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 (…)"[60]**.** 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")[61], 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.

---

[60] 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"*.

[61] 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.-

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES

Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2022.01.10 10:19:42 -05'00'

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.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 515-20-JP/21

VOTO CONCURRENTE

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 identifico 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*[1], 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.

[1] "*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 MARIN

Digitally signed by DANIELA SALAZAR MARIN
Date: 2022.01.10 11:15:17 -05'00'

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.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CASO Nro. 515-20-JP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto concurrente que antecede fue suscrito el día lunes diez de enero de dos mil veintidós, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Dictamen No. 9-21-EE/22
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M. 05 de enero de 2022

CASO No. 9-21-EE

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

DICTAMEN

I. Antecedentes

1. El 17 de diciembre de 2021, el presidente de la República del Ecuador, Guillermo Lasso Mendoza, remitió a la Corte Constitucional el oficio N.° T.147-SGJ-21-0210 con el que comunicó la expedición del decreto ejecutivo N.° 296, de 17 de diciembre de 2021 (también, "Decreto"), relativo a la "*calamidad pública en el cantón Zaruma"*. Al oficio se adjuntó la copia certificada del Decreto.

2. El sistema de sorteos automatizado de la Corte Constitucional determinó que el juez constitucional Alí Lozada Prado sea quien sustancie la presente causa. En providencia de 20 de diciembre de 2021, el referido juez sustanciador avocó conocimiento del caso y, además, solicitó a la Presidencia de la República que en el término de un día remita la constancia de las notificaciones efectuadas a los organismos correspondientes.

3. Con fecha 20 de diciembre de 2021[1], la Presidencia de la República remitió a la Corte copias certificadas de las notificaciones correspondientes a nivel nacional e internacional.

II. Competencia

4. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre la constitucionalidad del Decreto, de conformidad con los artículos 166 y 436.8 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 75.3.c y 119 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, "LOGJCC").

III. Control de constitucionalidad

A. Control formal de la declaratoria

5. De conformidad con el artículo 120 de la LOGJCC, al realizar el control formal de la declaratoria de estado de excepción (también, "la declaratoria"), le corresponde a la

[1] Mediante escrito ingresado el 20 de diciembre de 2021, la Presidencia de la República puso en conocimiento a la Corte Constitucional las copias certificadas de las notificaciones realizadas a la Asamblea Nacional, Corte Constitucional, Naciones Unidas y Organización de Estados Americanos, respecto del decreto ejecutivo N.º 296, de 17 de diciembre de 2021.

Corte Constitucional verificar el cumplimiento de los siguientes requisitos: (i) la identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca; (ii) la justificación de la declaratoria; (iii) la definición del ámbito territorial y temporal de la declaratoria; (iv) que los derechos afectados sean susceptibles de limitación, cuando fuere el caso; y, (v) las notificaciones que correspondan de acuerdo con la Constitución y con los tratados internacionales.

6. Respecto del **primer requisito**, el Decreto en su parte considerativa menciona que los hechos por los cuales se declara el estado de excepción son los siguientes:

> *Que el 15 de diciembre de 2021 se produjo un nuevo hundimiento en el casco urbano del cantón Zaruma, entre las calles Colón y Ernesto Castro como se evidencia en el Informe de Situación No. 03 producido por el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias; zona que se encuentra localizada del área categorizada con riesgo muy alto "Mapa de Riesgos de Desplazamientos del terreno en la ciudad de Zaruma" entregados por el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias en marzo del 2020;*
>
> *Que el desplazamiento vertical (hundimiento) se debe presuntamente a la existencia de labores mineras subterráneas, construidas a pocos metros de profundidad desde la superficie, con un perfil del subsuelo compuesto de arcillas de estratos entre 15 y 25 metros sobre capas de ropa* [sic] *de bajas características geomecánicas (andesitas diaclasadas y brechas volcánicas);*
>
> *Que producto de este evento antrópico, se registraron hasta la suscripción de este Decreto Ejecutivo las siguientes afectaciones: 300 personas evacuadas, 2 familias damnificadas, 46 familias afectadas, 8 personas damnificadas, 175 personas afectadas, 1 vivienda afectada, 3 viviendas destruidas (de las cuales 2 eran consideradas patrimoniales), y 2 viviendas en riesgo;*
>
> *Que la explotación minera ilegal e irregular, a más de deteriorar el entorno natural y poner en grave riesgo la estabilidad de la zona y las obras de remediación en proceso de ejecución, dificultan la realización de estudios a profundidad que permitan identificar las vulnerabilidades estructurales del territorio y por tanto proteger la vida de sus habitantes, previniendo riesgos que son desencadenados por acciones antrópicas…*

7. Asimismo, en el artículo 1 del Decreto, se identifica como causal para la declaración del estado de excepción a la *calamidad pública*, misma que se encuentra prevista en el artículo 165 de la Constitución. Por lo tanto, la declaratoria cumple con el requisito de forma establecido en el artículo 120.1 de la LOGJCC.

8. Sobre **el segundo requisito**, el artículo 1 del Decreto establece lo siguiente:

> ***Artículo 1.-*** *DECLARAR el estado de excepción por calamidad pública en el cantón Zaruma, provincia de El Oro, por el plazo de 60 días. Esta declaratoria se fundamenta en los hundimientos ocurridos en este cantón que afectan los derechos de sus habitantes y el patrimonio de la ciudad a causa de la actividad minera ilegal.*
>
> *El objetivo del estado de excepción es atender la calamidad pública que se ha suscitado y a loshabitantes afectados por ella, así como prevenir calamidades similares en el futuro.*

9. En consecuencia, se desprende que en el Decreto se da una justificación acerca de la necesidad de la expedición de un estado de excepción, por lo que se cumple con el requisito de forma previsto en el artículo 120.2 de la LOGJCC.

10. Acerca del **tercer requisito**, en el referido artículo 1, se establecen tanto el ámbito territorial (*cantón Zaruma*) como el temporal (*60 días*) de vigencia del estado de excepción, por lo que se cumple el requisito de forma previsto en el artículo 120.3 de la LOGJCC.

11. En relación al **cuarto requisito**, los artículos 3 y 4 del Decreto Ejecutivo disponen la suspensión y limitación de los derechos de: (i) inviolabilidad de domicilio y (ii) libertad de tránsito. Estos derechos son susceptibles de suspensión y limitación mediante estado de excepción, conforme lo establecido en el artículo 165 de la Constitución[2]. Por lo tanto, se cumple con el requisito formal contenido en el artículo 120.4 de la LOGJCC.

12. Sobre el **quinto requisito,** si bien el Decreto no contiene una disposición relativa a la notificación de la declaratoria de estado de excepción a los organismos nacionales e internacionales correspondientes, la Presidencia de la República puso en conocimiento de esta Corte (ver párrafo 3 *supra*) copias certificadas de las notificaciones correspondientes a los mencionados organismos nacionales e internacionales. Consecuentemente, se verifica el cumplimiento del requisito de forma contemplado en el artículo 120.5 de la LOGCC.

13. Por lo antes expuesto, esta Corte verifica que la declaratoria de estado de excepción contenida en el Decreto Ejecutivo No. 296 cumple con los requisitos formales establecidos en el artículo 120 de la LOGJCC.

B. Control material de la declaratoria

14. Dentro del control material de la declaratoria de estado de excepción, el artículo 121 de la LOGJCC establece que la Corte Constitucional debe verificar los siguientes requisitos: (i) que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia; (ii) que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren una agresión, un conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural; (iii) que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario; y, (iv) que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución de la República.

15. Corresponde, entonces, verificar si la declaratoria de estado de excepción cumple con los requisitos materiales antes mencionados.

[2] Constitución de la República, artículo 165: *"Durante el estado de excepción la Presidenta o Presidente de la República únicamente podrá suspender o limitar el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad d correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión, y libertad de información, en los términos que señala la Constitución…"*

(i) Verificación de que los hechos que motivaron el estado de excepción hayan tenido real ocurrencia

16. Conforme se mencionó en el párrafo 6 *supra,* el Decreto menciona que el 15 de diciembre de 2021, se produjo un nuevo hundimiento en el casco urbano del cantón Zaruma, que tuvo como consecuencia la evacuación de 300 personas, 8 personas damnificadas, varias viviendas destruidas y otras en riesgo. Esto, debido a la constante explotación minera ilegal e irregular que pone en riesgo la estabilidad del suelo sobre el que se asienta el cantón y su entorno natural.

17. Al respecto, la Corte entiende la grave situación por la que atraviesan las personas que viven en el cantón Zaruma, cuyos derechos a la vida, integridad personal, salud, vivienda y propiedad, sin perjuicio de otros potencialmente comprometidos, están siendo amenazados por la inestabilidad del suelo sobre el cual habitan. Los hechos –públicos y notorios– ocurridos el pasado 15 de diciembre no son fenómenos recientes o aislados –conforme lo advierte el propio decreto–, sino que forman parte de un proceso continuo.

18. Así, en el año 2017, la Corte conoció la declaratoria de estado de excepción en el cantón Zaruma por el socavón de la escuela La Inmaculada, relacionado con la existencia de excavaciones mineras en el subsuelo de la ciudad[3]. Luego, en julio de 2019, medios de comunicación reportaron un socavón en la calle Gonzalo Pizarro de Zaruma[4], hecho que se repetiría en julio de 2021[5]. Varios reportajes periodísticos atribuyeron los hundimientos a la existencia de galerías, chimeneas y cámaras subterráneas ubicadas debajo de la ciudad de Zaruma[6].

19. El 15 de diciembre del año en curso fuentes oficiales y medios de comunicación reportaron un socavón en las calles Colón y Ernesto Castro ubicadas en el casco histórico de Zaruma[7]. En el informe N.° 1 de 16 de diciembre de 2021, emitido por el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias se informó que el socavón produjo: la destrucción de dos viviendas (patrimonios culturales), cuatro personas afectadas, dos familias (ocho personas) evacuadas y una vivienda afectada. También señaló que: "*El hundimiento se encuentra en proceso progresivo*". Por su parte, en el informe N.° 2 de la misma fecha, se mencionó que: *"El desplazamiento vertical (hundimiento), preliminarmente se presume que se debe a la existencia de labores internas subterráneas, construidas a pocos metros de profundidad desde la superficie,*

[3] Decreto Ejecutivo No. 158 de 15 de septiembre de 2017 pág. 2. Asimismo, véase en el dictamen N.° 008-17-DEE-CC de 27 de septiembre de 2017, página 13.

[4] Al respecto, véase en: Noticia TVC, 17 de diciembre de 2021. Recuperado de: https://www.tvc.com.ec/noticia/zaruma-ha-sufrido-cinco-socavones-desde-el-2019/

[5] Noticias al día, 1 de julio de 2021. Recuperado de: https://www.tvc.com.ec/noticia/zaruma-ha-sufrido-cinco-socavones-desde-el-2019/

[6] El Universo. "Tres sectores en riesgo se han identificado en el centro de Zaruma a causa de la minería ilegal". 20 de diciembre de 2021. Recuperado de: https://www.eluniverso.com/noticias/ecuador/tres-sectores-en-riesgo-se-han-identificado-en-el-centro-de-zaruma-a-causa-de-la-mineria-ilegal-nota/

[7] El Comercio. "Un socavón en Zaruma destruyó viviendas". 15 de diciembre de 2021. Recuperado de: https://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador/socavon-zaruma-destruyo-viviendas-eloro.html

con un perfil del subsuelo compuesto de arcillas de estratos entre 15 y 25m de capas de roca de bajas características geométricas…"[8].

20. En el informe N.° 3, de 17 de diciembre de 2021, se indicó el hundimiento de una nueva vivienda; además se informó que los hechos ocurridos desde el 15 de diciembre han afectado a 175 personas, 146 familias, 300 personas que han sido evacuadas y varias edificaciones en riesgo[9]. En esta misma fecha el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Zaruma emitió la resolución N.° 002-2021-COE-ZARUMA mediante la cual declaró la emergencia en el cantón[10] y, entre otros aspectos, dispuso: *"Solicitar al Ministerio de Energía y Recursos no Renovables y a ARCERNN, suspender las actividades mineras que se encuentran colindantes a la zona de exclusión minera"*.

21. En el informe N.° 5, de 18 de diciembre de 2021, se reportó el hundimiento de una nueva vivienda, mencionando que la afectación asciende a 255 personas y 49 viviendas evacuadas[11]. Posteriormente, en los informes N.° 7, 8 y 9, de 19, 20 y 21 de diciembre de 2021 no se han registrado nuevos hundimientos, aunque sí el incremento de personas afectadas y damnificadas[12].

22. En consecuencia, la Corte acredita que los hechos que motivaron la emisión del decreto N.° 296 tuvieron real ocurrencia.

(ii) Que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren una calamidad pública

23. Puesto que se ha verificado la real ocurrencia de los hechos mencionados en el Decreto, corresponde verificar ahora si los mismos configuran la causal de *calamidad pública* identificada como la procedente para la declaratoria de estado de excepción.

24. Acerca de la causal de *calamidad pública*, esta Corte en los párrafos 28 y 29 del Dictamen N.° 1-20-EE/20, de 19 de marzo de 2020, señaló:

En este sentido, puede afirmarse que por calamidad pública se entiende toda situación de catástrofe con origen en causas naturales o antrópicas que, por tener el carácter de

[8] La Corte, para realizar un mejor examen del Decreto, ha considerado los informes de situación del hundimiento de Zaruma realizados por el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, disponibles en: Informes de Situación – Hundimiento – El Oro / Zaruma – Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias (gestionderiesgos.gob.ec). En particular, el informe referido es el N.° 2 – Hundimiento en la zona urbana de Zaruma de jueves 16 de diciembre de 2021 a las 15:50.
[9] Ibíd., Informe de Situación No. 3.
[10] Resolución N.° 002-2021-COE-ZARUMA del 16 de diciembre de 2021.
[11] Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, Informe de Situación No. 5 No. 5 – Hundimiento en la zona urbana de Zaruma de sábado 1 8 de diciembre de 2021 a las 12:37. Disponible en: Informes de Situación – Hundimiento – El Oro / Zaruma – Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias (gestionderiesgos.gob.ec).
[12] Informes de situación del hundimiento en Zaruma, disponibles en Informes de Situación – Hundimiento – El Oro / Zaruma – Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias (gestionderiesgos.gob.ec).

imprevisible o sobreviniente provoca grave consecuencia sobre la sociedad, particularmente, la lesión o puesta en riesgo de la vida humana o de la naturaleza.

Así, se destaca de la definición expuesta dos elementos esenciales cuya concurrencia se requiere para la configuración de una calamidad pública, a saber, (i) la presencia de una situación catastrófica derivada de causas naturales o humanas que afecte gravemente a las condiciones sociales de una región o de todo el país; y […] *que la concurrencia de dicha situación sea imprevista o sobreviniente.*

25. En referencia al **primer elemento**, los hechos ocurridos evidencian una situación catastrófica consistente en el hundimiento de edificaciones destinadas para el hábitat de personas y familias, lo que pone en grave riesgo sus derechos a la vida e integridad personal. Tales hundimientos, conforme lo reporta el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, son progresivos (ver párrafo 19 *supra*). Así pues, posterior al 15 de diciembre del presente año, se han registrado nuevos hundimientos en el centro de Zaruma.

26. Además, de lo mencionado en los párrafos 19 y 20 *supra*, es posible inferir que estos hechos son consecuencia de la existencia de permanentes actividades mineras en la localidad, especialmente, en el subsuelo sobre el que se asienta Zaruma. Esto, debido a la existencia de galerías, chimeneas y cámaras de minas[13] debajo de la ciudad de Zaruma.

27. También, debe considerarse la afectación patrimonial que este tipo sucesos producen a la ciudad y su cultura, tomando en cuenta que desde 1998, Zaruma fue declarada por el Estado como patrimonio cultural de la nación[14] haciendo que la misma adquiera un valor turístico, del que se derivan importantes ingresos económicos. A este respecto, se debe enfatizar que son deberes del gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados el proteger el patrimonio cultural del país[15]. De allí que, la destrucción de parte de una ciudad patrimonio cultural representa una afectación a los derechos culturales de las personas, pues se ven privadas de aprovechar el valor patrimonial la ciudad y transitar en forma libre y segura por la misma.

28. Por consiguiente, dada la intensidad de la afectación a los derechos a la vida, integridad personal, así como aquellos culturales y económicos de los habitantes del cantón Zaruma por las actividades mineras que provocaron el socavón y los hundimientos, se verifica el primer elemento de la causal invocada.

---

[13] La existencia de estas cavidades mineras en el subsuelo del cantón Zaruma, véase la hoja 10 del Plan Estratégico de Remediación y Recuperación de los cantones Zaruma-Portovelo, como el informe de la Veeduría del CPCCS. Sobre la definición de estos términos el Glosario Técnico Minero.-Galerías: "*Túneles horizontales al interior de una mina subterránea*", Chimenea: "Una entrada vertical a una mina hecha hacia abajo desde la superficie", Cámaras: Corte. Sector de una mina subterránea donde se lleva a cabo la explotación gradual del depósito. Disponible en: https://www.minenergia.gov.co/documents/10180/698204/GLOSARIO+MINERO+FINAL+29-05-2015.pdf/cb7c030a-5ddd-4fa9-9ec3-6de512822e96

[14] Sobre estas declaraciones, véase en: https://www.culturaypatrimonio.gob.ec/zaruma/

[15] Véase el artículo 3.7 de la Constitución y el artículo 4.e del COOTAD.

29. Acerca del **segundo elemento**, se debe verificar si la situación invocada para la declaratoria del estado de excepción era imprevista o sobreviniente.

30. Esta Corte concluye que tal situación no es imprevista, en consideración a los hechos que se detallan a continuación:

30.1 El 26 de julio de 1993, mediante resolución del Ministerio de Minería se determinó la *"Zona de Exclusión para el trámite de concesiones de exploración y explotación y autorización para el funcionamiento para las plantas de beneficio fundición y refinación en la zona urbana del cantón Zaruma"*[16]. En acuerdo ministerial N.° 509, del 27 de septiembre de 2013, emitido por el Ministerio de Recursos no Renovables, se ratificó esta zona, excluyendo un total de 70,5 hectáreas de zona minera[17]. Luego, mediante acuerdo ministerial N.° 002, del 20 de febrero de 2017, expedido por el Ministerio de Minas se amplió la zona de exclusión minera de la zona urbana de Zaruma a un total de 173 hectáreas y se dispuso a la Subsecretaría de Minería Sur Zona 7 emita resoluciones de suspensión de derechos mineros dentro de la referida zona de exclusión[18].

30.2 El 15 de septiembre de 2017, debido a un socavón producido en la escuela La Inmaculada, ubicada en el cantón Zaruma, el presidente de la República, mediante decreto N.° 158, de 15 de septiembre de 2017, declaró el Estado de Excepción *"en el área minera de Portovelo-Zaruma, provincia de El Oro, por las actividades de minería desarrolladas en la zona, que podrían provocar daños irreparables a la población que reside en el sector, a fin de* […] *eliminar las actividades mineras que se desarrollen en aquella zona y que pongan en grave riesgo a sus habitantes"*. El 27 de septiembre de 2017, la Corte Constitucional emitió dictamen N.° 008-17-DEE-CC en el que estimó la procedencia del referido decreto.

30.3 Luego, el 28 de septiembre de 2017, se emitió el decreto ejecutivo N.°169 mediante el cual se instituyó el Comité para la Remediación, Recuperación y Fomento Productivo del Área de Portovelo-Zaruma, organismo facultado para aprobar el Plan Estratégico Emergente de Remediación, Recuperación y Fomento Productivo del Área Minera de Portovelo-Zaruma, mismo que debía ser aprobado en el plazo máximo de 3 meses. Según lo dispuesto en el referido decreto, el Comité estaba integrado por las siguientes instituciones: Ministerio del Interior, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Ministerio de Minería, Ministerio de Ambiente, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, Ministerio de Industrias y Productividad, Ministerio de Inclusión Económica y Social, Secretaría de Gestión de Riesgos, Secretaría del Agua, Gobierno Autónomo Descentralizado de Zaruma y Gobierno Autónomo Descentralizado de Portovelo.

[16] Esta resolución se encuentra referida en el Acuerdo N.° ACUERDO Nro. MERNNR-MERNNR-2021-0006-AM, emitida por la Dirección Nacional de Minería, el 26 de mayo de 2021.
[17] Acuerdo Ministerial No 509, Registro oficial No. 90 de 27 de septiembre de 2013.
[18] Acuerdo Ministerial No 2017-002, Registro oficial No 948 de lunes 20 de febrero.

30.4 Mediante decreto ejecutivo N.° 208 se renovó el estado de excepción, mismo que fue materia del dictaminado favorable de esta Corte N.° 2-18-DEE-CC, de 21 de marzo de 2018.

30.5 El 5 de diciembre de 2017, el Comité de Remediación, Recuperación y Fomento Productivo del Área Minera Zaruma-Portovelo emitió el Plan Estratégico Emergente de los cantones Zaruma-Portovelo en el que se mencionó lo siguiente:

> *La situación actual de la ciudad de Zaruma es preocupante en el sentido de que, la explotación minera subterránea, ligada con el crecimiento desordenado de la ciudad y más aún con la ocupación de terrenos que no presentan una aptitud territorial para uso urbano, se ha transformado en riesgo, dada la alta vulnerabilidad de la población e infraestructura habitacional y de tipo administrativo, que se encuentra sobre la zona mineralizada* […] *Dadas las condiciones del suelo y sub-suelo* […] *y de las galerías y chimeneas que se encuentran más hacia abajo, la ocurrencia de lluvias continuas y persistentes, que saturen los materiales indicados, podrían actuar como detonante para la generación de hundimientos (fenómeno súbito) y la ocurrencia del fenómeno subsidencia (fenómeno lento) Por otro lado, las labores mineras en superficie y subterráneas, han provocado un cambio o perturbación en los componentes ambientales como son el agua, suelo, aire, vegetación y ser humano, generando impactos negativos que se traducen en el cambio de la calidad de los citados componentes, que afectan directamente a la población asentada en las ciudades de Zaruma y Portovelo* [19].

30.6 Asimismo, el 8 de noviembre de 2018, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social creó una veeduría ciudadana "Una Zaruma para todos", misma que emitió su informe el 13 de febrero de 2020, en cuyas conclusiones relativas a las actividades mineras en los cantones de Zaruma y Portovelo mencionó:

> *Es urgente y necesario que el Ministerio de Minería reglamente las actividades mineras del Distrito Minero Portovelo-Zaruma, ya que se trata de labores subterráneas antiguas, que a partir de los años 80s que fueron concesionadas a los mineros informales, éstas han sido desestabilizadas y las nuevas labores realizadas sin técnica alguna* […] *actualmente se ha incrementado la presencia de mineros informales (sableros) bajo el casco urbano de la ciudad, que transitan con cierta libertad por los espacios vacíos dejados por los concesionarios que ilegalmente invadieron la zona de exclusión y que son los causantes de los hundimientos en el suelo de la ciudad; se ha tratado de combatirlos mediante operativos con la acción de la Policía y Fuerzas Armadas, sin lograr buenos resultados, por lo que se debería implementar el cierre de las minas procediendo a rellenar las labores mineras en toda su extensión y sellando la comunicación con los niveles inferiores e impedir la ventilación dejando sin oxígeno los sitios de explotación* […] *Las escombreras, además de presentar riesgo de contaminación del agua por sus descargas acidas, también generan riegos de deslizamientos, por lo que, las que están ubicadas en sitios de fuertes pendientes superiores a los 35 grados deben ser reubicadas en*

[19] Plan Estratégico Emergente de Remediación, Recuperación y Fomento Productivo de los cantones Zaruma – Portovelo, página 10.

partes bajas a nivel de la cota […] la actividad minera ha afectado agresivamente a la cuenca hidrográfica binacional Puyango – Tumbes, ya que en ella se encuentran 20 [sic] los cantones más afectados de Zaruma, Portovelo, Piñas, con una superficie de 46.189 has, cuyos bosques primarios fueron talados, en su mayoría para usar la madera en el entibado de las minas y posteriormente para fomentar el establecimiento de pastos para la ganadería, al margen de su capacidad potencial de los suelos de ladera, se requiere por lo tanto la intervención del Gobierno para fomentar o incrementar la escasa superficie forestal remanente"[20]

30.7 El 14 de diciembre de 2018, el Ministerio de Minas emitió el acuerdo ministerial N.º 038, en cuyo artículo 3 declaró lo siguiente: *"Con el fin de proteger la zona urbana del cantón Zaruma, las actividades mineras que se ejecuten dentro de las coordenadas descritas en el artículo precedente, serán consideradas como actividades de minería ilegal, para lo cual deben ser suspendidas y sancionadas en forma inmediata conforme lo establecido en la Ley de Minería…".* También, amplió la zona de exclusión minera a 214,86 hectáreas.

30.8 El 1 de julio de 2021, medios de comunicación reportaron un socavón producido en la calle Gonzalo Pizarro del cantón Zaruma. Ante ello, se activó el Comité de Operaciones de Emergencia Zaruma y determinó la realización de estudios a fin de evaluar los impactos presentes y futuros[21].

31. De lo anterior, se desprende que eran de conocimiento público las actividades mineras en el subsuelo de Zaruma, mismas que podían producir socavones poniendo en riesgo los derechos de la población y la contaminación de agua, aire y bosque, es decir, era una situación cuyo agravamiento era previsible.

32. A continuación, por lo tanto, se debe verificar si la situación invocada para la declaratoria del estado de excepción fue o no sobreviniente. Una situación sobreviniente puede caracterizarse, principalmente, por ser intempestiva, irresistible, inminente o repentinamente agravada[22].

33. Conforme se detalló en los párrafos 19 a 21 *supra,* dado que la minería en Zaruma ha ocasionado una situación de hundimientos progresivos en el casco urbano del cantón, lo que implica que se ha producido una situación repentinamente agravada, se puede concluir que la situación es sobreviniente y, por lo tanto, se comprueba el segundo elemento de la causal identificada.

---

[20] Informe disponible en: "http://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2020/07/informe_final_veedores_decreto_169034418500159485962 2.pdf"

[21] Al respecto, véase en: https://www.eluniverso.com/noticias/ecuador/nuevo-socavon-se-registro-este-jueves-en-el-canton-zaruma-nota/

[22] La Corte Constitucional de Colombia, en la sentencia N.° C-156/11, de 9 de marzo de 2011, ha considerado que "*Los hechos sobrevinientes son circunstancias graves resultado de fenómenos extraños al Estado, u ocasionados y/o agravados por su acción u omisión, que pueden tener el carácter de imprevisibles, intempestivos, irresistibles, extraordinarios o inminentes, pero que también pueden ser hechos estructurales y crónicos repentinamente agravados, que ponen en peligro elementos esenciales del orden económico, social, y ecológico, más allá de lo normal, trastocándolo de manera traumática".*

34. En definitiva, la Corte verifica que los hechos que suscitan la declaratoria de estado de excepción configuran una *calamidad pública*.

(iii) Que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario

35. Los hechos que han motivado la presente declaratoria de estado de excepción, especialmente, son: la existencia de minería en la zona urbana del cantón Zaruma, la imposibilidad de controlar dicha actividad, la falta de prevención de riesgos del casco urbano del cantón, el socavón y hundimientos progresivos en el casco urbano de la ciudad, así como de la afectación de los derechos a la vida, integridad personal, propiedad y vivienda de sus habitantes. Hechos similares producidos en la misma ciudad, han sido considerados por la Corte como imposibles de superar mediante un régimen ordinario, cuyos estados de excepción han merecido dictámenes favorables de constitucionalidad[23].

36. La actividad minera en Zaruma ha sido constante, al punto en que el suelo del cantón se encuentra inestable y los hundimientos se realizan en forma progresiva; la minería ha puesto en riesgo la vida, integridad y existencia misma de una ciudad, su desarrollo y medio ambiente, provocando una calamidad pública que debe ser superada a través de medidas de corto, mediano y largo plazo por las que, entre otras, se erradique la minería, se rehabilite el suelo del cantón y se provea de alternativas para el desarrollo económico local, supliendo la necesidad de que los habitantes del sector recurran a la minería como fuente de sustento económico. De allí que las medidas para la recuperación de Zaruma deberán mantenerse el tiempo necesario para superar la crisis, tiempo que evidentemente excederá la limitación temporal propia de un estado de excepción, por lo que, tales medidas o mecanismos deberán ser diseñadas, implementadas y ejecutadas dentro del marco constitucional ordinario de facultades y competencias de cada una de las instituciones del Estado, a fin de que, la atención a Zaruma no se restrinja a la declaratoria de un estado de excepción.

37. En esta línea, la Corte considera que un estado de excepción no puede ser el instrumento idóneo para afrontar una catástrofe como los socavones producto de la continua actividad minera en el cantón Zaruma, la cual debía ser oportunamente evitada por las instituciones competentes. Por tanto, se llama la atención a las autoridades públicas a fin de que ejecuten las políticas necesarias para controlar y sancionar la minería que en forma directa o indirecta ha ocasionado o coadyuvado a la inestabilidad del suelo de Zaruma.

38. Ahora bien, la Corte es consciente de la extrema gravedad de los hechos que suscitan el estado de excepción examinado y considera que el mismo permite a las autoridades, de forma temporal, adoptar mecanismos extraordinarios como punto de partida de un

[23] Corte Constitucional, dictamen N.° 008-17-DEE-CC, del 27 de septiembre de 2017; y 2-18-DEE-CC, de 21 de marzo de 2018.

proceso coordinado y a largo plazo de remediación ambiental, cultural y protección del cantón Zaruma bajo el régimen constitucional ordinario. Eso sí, se recalca que un estado de excepción no es el mecanismo idóneo para afrontar situaciones que deben ser atendidas por la autoridad pública competente en los términos antes referidos.

39. Por lo antes expuesto, esta Corte considera que los hechos que suscitan la declaratoria de estado de excepción, bajo el actual contexto, no pueden ser superados por el régimen constitucional ordinario.

40. No obstante, esta Corte considera que, durante el presente estado de excepción, la Presidencia de la República deberá convocar al Comité para la Remediación, Recuperación y Fomento Productivo del área minera de Portovelo-Zaruma y adoptar medidas ordinarias de corto, mediano y largo plazo para superar la situación social y ambiental del cantón Zaruma. Sobre lo que debe ser informada esta Corte al finalizar el estado de excepción.

(iv) Que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución

41. Sobre este requisito, de la revisión del Decreto (artículo 1) se verifica que la declaratoria se circunscribe al cantón Zaruma, provincia de El Oro, lugar en el que ocurrió el socavón y sus hundimientos motivo del estado de excepción. Por consiguiente, la declaratoria, al ceñirse estrictamente al ámbito geográfico de ocurrencia de los hechos, satisface el límite espacial establecido en la Constitución.

42. Ahora bien, respecto del límite temporal, el Decreto no brinda una justificación de la vigencia del estado de excepción por el plazo de *60 días*, por lo que, al igual que en otras ocasiones[24], esta Corte echa en falta una justificación, por parte de la Presidencia de la República, respecto del tiempo de vigencia de la declaratoria de estado de excepción.

43. En este sentido, cabe recalcar que el estado de excepción, al ser una medida excepcional del orden constitucional democrático, debe ser suficientemente justificado con razones que sustenten la causal invocada, la imposibilidad de superar ordinariamente la situación, la duración, el ámbito geográfico y cada una de las medidas empleadas. Dicha sustentación responde al deber de toda autoridad pública de justificar sus decisiones, tanto más, en el uso de una figura excepcional que entraña límites al régimen ordinario y derechos fundamentales; por lo tanto, la justificación debe demostrar la necesidad de la adopción de una figura de *ultima ratio* como lo es un estado de excepción y las medidas en ella contenidas. Particularmente, en relación al límite temporal, la sustentación debe orientarse a la imposibilidad de superar la situación excepcional en un menor tiempo, en función de las medidas a adoptarse y los resultados que esperan obtenerse de su ejecución dentro del referido periodo de tiempo. Así, la justificación de

[24] En similar sentido, véanse los dictámenes N.° 6-20-EE/20, párr. 30; 5-21-EE/21, párr. 41; y. 8-21-EE/21 párr. 43.

la duración del estado de excepción no debe basarse en una mera enunciación de un período de tiempo.

44. No obstante, dada la gravedad de los hechos ocurridos que ponen en riesgo los derechos de los habitantes de Zaruma, su naturaleza y patrimonio cultural de la localidad; así como la carencia de información técnica relativa al límite temporal del presente estado de excepción, la Corte acepta que, para afrontarlos, se necesite del tiempo máximo establecido en la Constitución para un estado de excepción.

45. Pese a lo anterior, la Corte debe reiterar al Ejecutivo su deber de justificar objetivamente el tiempo de la declaratoria y renovación de un estado de excepción.

C. Control formal de las medidas adoptadas

46. De acuerdo con lo establecido en el artículo 122 de la LOGJCC, la Corte debe verificar que las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción cumplan, al menos, con lo siguiente: (i) que se ordenen mediante decreto, de acuerdo con las formalidades que establece el sistema jurídico; y, (ii) que se enmarquen dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción.

47. Sobre el **primer requisito**, se aprecia que las medidas dispuestas como consecuencia de la declaratoria de estados de excepción se encuentran contenidas en el decreto ejecutivo N.° 296, de 17 de diciembre de 2021, por lo que se cumple con el requisito de forma previsto en el artículo 122.1 de la LOGJCC.

48. En referencia al **segundo elemento**, se evidencia que las medidas dispuestas en el Decreto son: (i) la movilización desde todo el territorio nacional hacia el área de Zaruma de las entidades de administración pública central, Fuerzas Armadas y Policía Nacional, (ii) la suspensión y limitación de los derechos a la inviolabilidad de domicilio y libertad de tránsito en el cantón Zaruma; (iii) el establecimiento de una zona de seguridad y la adopción de medidas de coordinación y planificación; y, (iv) las requisiciones a que haya lugar para solventar la emergencia producida.

49. Al respecto, la Corte verifica que las medidas antes referidas se encuentran contempladas en el artículo 165 (primer inciso y sus numerales 5, 6 y 8) de la Constitución, como competencias del presidente de la República en el marco del estado de excepción. Además, como se mencionó en el párrafo 10 *supra*, el Decreto especifica el ámbito territorial y espacial de las medidas contenidas en el Decreto.

50. En definitiva, las medidas que se encuentran contenidas en el Decreto cumplen las formalidades requeridas por el artículo 122 de la LOGJCC.

D. Control material de las medidas adoptadas

(i) Movilización desde todo el territorio nacional hacia el área de Zaruma de las entidades de administración pública central, Fuerzas Armadas y Policía Nacional

51. En referencia a esta medida, cabe citar el artículo 2 del Decreto, que establece lo siguiente:

> *Artículo 2.- DISPONER LA MOVILIZACIÓN desde todo el territorio nacional hacia el área de Zaruma, de las entidades de la Administración Pública Central e Institucional que sean necesarias en especial las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Para el efecto, deberán coordinar esfuerzos con el fin de ejecutar las acciones necesarias e indispensables para mitigar y prevenir los riesgos, así como enfrentar. recuperar y mejorar las condiciones adversas.*

52. Al respecto, se advierte que la medida busca atender, en mejor forma, la calamidad por la que atraviesa el cantón Zaruma y sus habitantes, mediante la movilización de las entidades que conforman la administración pública central. Tal medida permite solventar *in situ* las más urgentes necesidades producidas a raíz de los socavones y su proceso de hundimiento progresivo.

53. Especialmente, la medida de movilización de Policía Nacional y Fuerzas Armadas permitirá un trabajo articulado de la fuerza pública orientado a gestionar la seguridad y los riesgos derivados del socavón, mitigando la calamidad pública y facilitando las condiciones para su recuperación. Además, dado el carácter progresivo de los hundimientos, la presencia conjunta de la fuerza pública posibilitará, a la institucionalidad estatal, una reacción con mayor eficacia ante nuevos sucesos de similar índole que afecten los derechos de la población de Zaruma.

54. Ahora bien, se debe enfatizar que la participación de las Fuerzas Armadas, principalmente, se realizará con el propósito de una colaboración logística que facilite la asistencia a personas afectadas y socorro a familias damnificadas cuyas viviendas se vieron destruidas o afectadas producto de los hundimientos.

55. En definitiva, se verifica la constitucionalidad de la medida de movilizar hacia Zaruma a las entidades de administración pública central, Fuerzas Armadas y Policía Nacional.

(ii) Suspensión al ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio y límite al ejercicio del derecho a la libertad de tránsito

56. Acerca de esta medida, conviene citar los artículos 3 y 4 del Decreto, en los que se establece lo siguiente:

> ***Articulo 3.-*** *SUSPENDER el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio en el cantón Zaruma únicamente con los siguientes propósitos:*

1. Realizar evacuaciones necesarias para precautelar la vida e integridad de los habitantes de Zaruma; y/o,

2. Realizar inspecciones en la zona afectada en aquellos casos donde los habitantes han abandonado la edificación o predio, o que negaren a las autoridades pertinentes el acceso a dichas edificaciones o predios. En ambos casos se procurará contactar al propietario o residente del predio o edificación previo al ingreso, pero de no ser posible se continuará con la inspección de todas maneras.

Se recuerda a los servidores policiales, militares y servidores públicos en general que esta medida se deberá ejecutar con estricta observancia a los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad.

***Artículo 4.-** LIMITAR el ejercicio del derecho a la libertad de tránsito en el cantón Zaruma únicamente con el propósito de impedir la presencia de personas en las zonas de riesgo. Esta zonificación será determinada por el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias en coordinación con las entidades competentes.*

Se recuerda a los servidores policiales, militares y servidores públicos en general que esta medida se deberá ejecutar con estricta observancia a los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad.

57. En relación a la ***suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio***, se verifica que el Decreto ciñe la suspensión del derecho a la zona geográfica de la declaratoria de estado de excepción, así como establece los fines de esta medida, siendo los mismos: i) realizar evacuaciones para precautelar la integridad de las personas y ii) realizar inspecciones en la zona afectada cuando los habitantes han abandonado la edificación o se negare el acceso a los mismos, procurando el consentimiento del propietario o residente de las mismas. El Decreto señala que los servidores que ejecuten esta medida deben observar los principios de necesidad, legalidad, temporalidad y territorialidad.

58. La Corte considera razonable a esta medida para proteger los derechos de los habitantes del cantón Zaruma, los cuales se encuentran en riesgo debido a los hundimientos ocasionados en sus viviendas y la posibilidad de que estos se repitan. En consecuencia, se considera a esta medida como constitucional.

59. Acerca de la limitación del derecho a la ***libertad de tránsito en el cantón Zaruma***, el Decreto menciona que el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias establecerá zonas en las que se impedirá el tránsito de personas únicamente con el propósito de impedir su presencia en lugares que les entrañen riesgos. También en este caso se recuerda a los servidores que ejecuten la medida quienes deben observar los principios de necesidad, legalidad, temporalidad y territorialidad.

60. Al respecto, la Corte advierte que el Decreto identifica esta medida como limitación y no como suspensión, debido a que la libertad de tránsito no se restringirá a la totalidad, sino únicamente a una parte del ámbito geográfico sobre el que se declaró el estado de

excepción[25]. Las zonas de imposibilidad de tránsito serán establecidas por la entidad pública encargada de la gestión de riesgos y emergencias con apoyo interinstitucional.

61. La Corte considera razonable esta medida ya que permite proteger los derechos de las personas por su presencia en lugares en los cuales los hundimientos continúan produciéndose. Resulta relevante determinar las zonas de potencial riesgo, evacuar y restringir el acceso de personas a estos sitios, con el objetivo de proteger sus derechos fundamentales. Por consiguiente, se considera esta medida como constitucional.

62. En conclusión, son constitucionales las medidas de suspensión del ejercicio del derecho de inviolabilidad de domicilio y la limitación del derecho a la libertad de tránsito en el cantón Zaruma.

(iii) Establecimiento de una zona de seguridad y medidas de coordinación y planificación

63. Acerca de esta medida, el Decreto señala:

> ***Artículo 6.-*** *ESTABLECER COMO ZONA DE SEGURIDAD al cantón Zaruma. En consecuencia estará bajo presencia y vigilancia de la fuerza pública durante la vigencia del estado de excepción.*
>
> *En caso de verificarse actividades minero-extractivas en la zona de exclusión minera del cantón Zaruma, o actividades minero-extractivas ilícitas en cualquier área del cantón Zaruma, las autoridades competentes procederán a la inmediata suspensión de las mismas y dispondrán el juzgamiento administrativo y/o penal al que hubiere lugar. Para este efecto contarán con la colaboración de la fuerza pública.*
>
> ***Artículo 7-*** *Disponer que la gestión de la emergencia se articule y coordine mediante el Comité de Operaciones de Emergencia Nacional, en el marco de las competencias y atribuciones de cada entidad integrante de dicho comité.*
>
> ***Artículo 8.-*** *El Ministerio de Economía y Finanzas proporcionará los recursos suficientes para atender la situación de excepción, así como para la ejecución de las actividades técnicas y estudios, e identificará las fuentes de financiamiento para los proyectos de remediación.*
>
> ***Artículo 9.-*** *Disponer al Comité de Remediación, Recuperación y Fomento Productivo del área minera Zaruma - Portovelo, la actualización del Plan Estratégico, que contendrá la secuencia de planes, programas y proyectos para la mitigación, recuperación y remediación de las causas y efectos provocados, de conformidad con sus competencias.*

64. De la cita expuesta, se verifica que el Decreto, en relación a seguridad, riesgos y remediación de la situación del cantón Zaruma, dispone las siguientes acciones: (i)

[25] Sobre la distinción entre las medidas de suspensión y limitación de derechos realizadas mediante una declaratoria de estado de excepción, véanse los párrafos de 69 al 72 del dictamen N.° 2-21-EE/21 del 28 de abril de 2021.

establecer como zona de seguridad al cantón Zaruma, bajo vigilancia de la fuerza pública durante el estado de excepción, y la suspensión de actividades mineras en la zona de exclusión y de actividades minera ilícitas en cualquier área del cantón (las cuales, en caso de verificarse determinan el juzgamiento administrativo o penal correspondiente); (ii) disponer que la gestión de la emergencia sea coordinada y articulada por el COE Nacional; y, (iii) proporcionar los recursos suficientes para atender la situación de excepción, especialmente, la ejecución de proyectos de remediación; y, (vii) disponer al Comité de Remediación, Recuperación y Fomento Productivo del Área Minera Zaruma-Portovelo la actualización del Plan Estratégico.

65. Respecto de (i), se advierte que la declaratoria de zona de seguridad busca proteger las condiciones humanas, naturales y geográficas del cantón Zaruma. Esto, mediante la suspensión de actividades mineras en la zona de exclusión o ilegales, para lo cual, se empleará la fuerza pública, tanto policial, como militar; así como la formulación y ejecución de políticas específicas, orientadas a la remediación ambiental, protección del patrimonio y reubicaciones familiares.

66. Ahora bien, la medida busca cesar la actividad minera en la zona de exclusión o aquellas ilícitas se realicen en el cantón Zaruma empleando, para tal efecto, a la fuerza pública (es decir, tanto a Policía Nacional como a Fuerzas Armadas). Lo que supone que la fuerza militar no sólo realizará actividades logísticas y de ayuda a personas afectadas (ver párrafo 54 *supra*), sino que participará en el control del orden público y lucha contra actividades ilegales.

67. Al respecto, la Corte ha considerado que la intervención de las Fuerzas Armadas en actividades propias de la Policía Nacional (como lo es la seguridad, orden interno y lucha contra ilícitos) debe ser excepcional, necesaria y complementaria, así como ceñirse al ámbito geográfico y temporal de la declaratoria de estado de excepción[26].

68. Una actuación de este tipo –como lo es la suspensión de actividades mineras en la zona de exclusión o ilegales– se sujetará a una coordinación previa entre autoridades civiles y policiales y cuidará, en todo momento, que su actividad sea: i) extraordinaria, ii) subordinada, iii) regulada, iv) fiscalizada y v) bajo rendición de cuentas y denuncias respecto de eventuales abusos de sus facultades[27]. Consecuentemente, el empleo de Fuerzas Armadas, no puede ser otro que complementario[28], cuya actuación será proporcional a los hechos ocurridos en observancia del principio de humanidad[29].

69. Se puntualiza, además, que las acciones de la Fuerza Pública orientadas a la suspensión de las actividades minero extractivistas en Zaruma, particularmente en domicilios privados, deberán realizarse en los términos en que se ha declarado la constitucionalidad de la suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio, es decir, exclusivamente en las viviendas ubicadas dentro la zona de afectación (previamente determinada por el

[26] Al respecto, véase el párrafo 79 del dictamen N.° 6-21-EE/21 de 3 de noviembre de 2021.
[27] Al respecto, véase el párrafo 79 del dictamen N.° 6-21-EE/21 de 3 de noviembre de 2021.
[28] Véase el párrafo 49 del dictamen N.° 7-21-EE/21 de 29 de noviembre de 2021.
[29] Al respecto, véase el párrafo 81 del dictamen N.° 6-21-EE/21.

Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias), procurando obtener el permiso del propietario o residente, bajo los principios de excepcionalidad y proporcionalidad. Aquello no obsta que dicha suspensión se dé como consecuencia de una intervención de la Fuerza Pública, ordenada previamente por un juez competente dentro de un caso concreto.

70. En relación a la disposición de adoptar medidas administrativas y judiciales, se entiende que la misma persigue una especial atención de las autoridades públicas, quienes, ante posibles infracciones administrativas inicien el procedimiento sancionador o, ante posibles delitos, realicen la correspondiente denuncia a fin que las autoridades judiciales competentes sean las que, en ejercicio de sus competencias, conozcan y resuelvan el caso.

71. En este sentido, se considera que la primera medida es constitucional, al procurar restablecer el orden social y superar la calamidad pública.

72. En relación a (ii) y (iii) se verifica que las mismas corresponden a un régimen ordinario de competencias de la institucionalidad pública (activación del COE, financiamiento de proyectos de remediación y elaboración de un plan de contingencia para Zaruma). Por tanto, tales medidas no ameritan ser examinadas en el presente dictamen. Sin embargo, conforme se ha mencionado en los párrafos 36 y 40 *supra*, las medidas para afrontar la calamidad que afecta a Zaruma deben ser insertadas bajo el régimen constitucional ordinario procurando la recuperación del suelo del cantón y su medio ambiente; así como la formulación de políticas –con la participación de los habitantes de Zaruma– que permitan su desarrollo económico local en sustitución de la activada minera extractivista.

73. En los términos antes mencionados, se concluye que las medidas examinadas son constitucionales.

(iv) Requisiciones

74. Sobre esta medida, el artículo 5 del Decreto establece:

> ***Artículo 5.-*** *DISPONER las requisiciones a la que haya lugar para solventar la emergencia producida. Las requisiciones se harán en casos de extrema necesidad, y en estricto cumplimiento del ordenamiento jurídico aplicable para esta situación.*
>
> *Se recuerda a los servidores policiales, militares y servidores públicos en general que esta medida se deberá ejecutar con estricta observancia a los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad.*

75. Al respecto, la Corte considera que esta medida es idónea, necesaria y proporcional para lograr los propósitos del estado de excepción, pues, este tipo de medida, entre otros, facilitará la suspensión de las actividades minero extractivistas que provocaron el socavón en Zaruma con el objetivo de rehabilitar la estabilidad del suelo sobre el que se asienta la ciudad de Zaruma.

76. Se debe advertir, eso sí, que las restricciones al derecho a la propiedad deben responder a situaciones excepcionales en las que no existan otros medios menos restrictivos e igualmente eficaces para el cumplimiento de los fines del estado de excepción[30].

IV. Dictamen

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

1. Emitir dictamen favorable de constitucionalidad a la declaratoria de estado de excepción contenida en el decreto ejecutivo N.° 296 de 17 de diciembre de 2021.

2. Disponer que la medida de intervención de las Fuerzas Armadas, en la suspensión de actividades mineras en el cantón Zaruma, se efectúe conforme lo dispuesto en los párrafos del 65 al 67 de este dictamen.

3. Disponer que el presidente de la República, una vez que concluya el estado de excepción, remita a la Corte Constitucional el informe respectivo, conforme lo establecido en el artículo 166 de la Constitución. Además, el presidente informará a la Corte, particularmente, sobre lo siguiente: (i) la actualización de Plan Estratégico de Remediación, Recuperación y Fomento Productivo de los cantones Zaruma-Portovelo; y, (ii) las medidas ejecutadas relacionadas a impedir la actividad minera en el cantón Zaruma, la rehabilitación de su entorno ambiental, así como el relleno de galerías, chimeneas y cámaras del subsuelo del cantón.

4. Disponer que la Defensoría del Pueblo, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, realice el seguimiento de la implementación de las medidas dispuestas en la declaratoria de estado de excepción contenida en el decreto ejecutivo N.° 296, e informe a la Corte Constitucional al respecto. Si la Defensoría del Pueblo verifica que se han producido violaciones a derechos constitucionales, deberá activar los mecanismos y acciones necesarias previstas en el ordenamiento jurídico.

5. Recordar la obligación establecida en el último inciso del artículo 166 de la Constitución que dispone *"las servidoras y servidores públicos serán responsables por cualquier abuso que hubieran cometido en el ejercicio de sus facultades durante la vigencia del estado de excepción"*.

[30] En similar sentido, véanse los dictámenes N.° 1-19-EE/19, de 30 de mayo de 2019, párrafos 51 y 52; dictamen N.° 4-19-EE/19, de 23 de julio de 2019, párrafo 89; dictamen N.° 4-20-EE/20, de 19 de agosto de 2020, párrafo 72; y, dictamen N.° 6-20-EE/20 de 19 de octubre de 2020, de 19 de octubre de 2020, párrafo 43.

6. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2022.01.06 14:53:51 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el Dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes (voto concurrente); sin contar con la presencia del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet; en sesión extraordinaria de miércoles 05 de enero de 2022.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

DICTAMEN No. 9-21-EE/22

VOTO CONCURRENTE

Juez Constitucional Hernán Salgado Pesantes

1. Cuestión esencial en un estado de excepción es la **causal** que el Ejecutivo escoge de conformidad con la situación, la misma que debe reflejar la gravedad de los hechos.

La Constitución ecuatoriana de 2008 señala como causales para un estado excepción:

i) Un caso de agresión;
ii) Conflicto armado internacional o interno;
iii) Grave conmoción interna;
iv) Calamidad pública o desastre natural.

2. Con fundamento en una de estas causales el Presidente de la república decretará las **medidas** que considere necesarias, las cuales deben guardar **proporcionalidad** con la situación real que se está dando. De la misma manera, con base en esa causal el Presidente **determinará el ámbito territorial y el periodo de duración**. El aspecto espacial será regulado según como los hechos -configurados en la causal- afecten a todo el territorio del Estado o a una parte de éste (región, provincia o ciudad).

3. En cuanto a la temporalidad o duración del estado de excepción –así mismo- debe estar acorde a los hechos que la causal establece. A manera de ejemplo podemos señalar que un conflicto armado no será de pronta solución y prudente sería disponer del tiempo mayor que la Constitución permite (60 días); igual sucederá con una grave conmoción interna. Para una calamidad pública o desastre natural el tiempo fluctuará de acuerdo a la magnitud de los daños.

4. En un Estado que se precia de constitucional y democrático mal podría el Jefe de Estado extender el período más allá de lo necesario. Para que esto no suceda la Constitución ecuatoriana dispone un amplio control político por parte de la Asamblea Nacional con miras a **revocar** el estado de excepción si las circunstancias no lo justificaren, lo que puede ocurrir en cualquier tiempo.

5. Con estas y otras consideraciones (que se podrían desarrollar), en mi criterio, la Corte Constitucional no puede pedir detalladas justificaciones respecto del periodo de duración de un estado de excepción. No conduce a nada un debate sobre esta cuestión, porque punto central de una situación de excepción es la causal, ella tiene una relación directa con la proporcionalidad de las medidas, la territorialidad y la temporalidad (amén de la necesidad, legalidad y razonabilidad).

6. Además, es razonable y democrático aceptar el pedido del Presidente la República. No se puede partir del hecho de considerar negativo una declaratoria de estado de

excepción. Si así fuera la doctrina constitucional habría eliminado esta institución, no lo habría desarrollado incluso en tratados internacionales.

Concluyo reflexionando que el papel de los guardianes de la Constitución también tiene sus límites en un "*Estado constitucional de derechos y justicia"*.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES

Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2022.01.06 14:54:03 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Hernán Salgado Pesantes, en la causa 9-21-EE, fue presentado en Secretaría General, el 06 de enero de 2022, mediante correo electrónico a las 11:11; y, ha sido procesado conjuntamente con el Dictamen.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CASO Nro. 9-21-EE

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto del dictamen y el voto concurrente que anteceden, fueron suscritos el día jueves seis de enero de dos mil veintidós, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Ing. Hugo Del Pozo Barrezueta
DIRECTOR

Quito:
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto
Telf.: 3941-800
Exts.: 3131 - 3134

www.registroficial.gob.ec

El Pleno de la Corte Constitucional mediante Resolución Administrativa No. 010-AD-CC-2019, resolvió la gratuidad de la publicación virtual del Registro Oficial y sus productos, así como la eliminación de su publicación en sustrato papel, como un derecho de acceso gratuito de la información a la ciudadanía ecuatoriana.

"Al servicio del país desde el 1º de julio de 1895"

El Registro Oficial no se responsabiliza por los errores ortográficos, gramaticales, de fondo y/o de forma que contengan los documentos publicados, dichos documentos remitidos por las diferentes instituciones para su publicación, son transcritos fielmente a sus originales, los mismos que se encuentran archivados y son nuestro respaldo.