

Caso N.º 2770-22-EP

**Jueza Ponente:** Karla Andrade Quevedo

**SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-**  
Quito, D.M., 30 de marzo de 2023.

**VISTOS.-** El Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Carmen Corral Ponce y el juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, en virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador en sesión ordinaria del 01 de marzo de 2023, **avoca conocimiento del caso N.º 2770-22-EP, Acción Extraordinaria de Protección.**

### I. Antecedentes procesales

1. El 09 de diciembre de 2021, Shirley Karina Luna Carriel, Narcisa Inés Mora Olivo, Erwin Cristóbal Lindao Castillo, Adán Ever Guaranda Cruz, Nubia Hibonnis Martínez Tenorio, Carlina Elizabeth Lara Chiqui, Fanny Marlene Campuzano Briones, y Ricardo Guevara Torres — todos por sus propios derechos y autodenominados *«representantes de las familias del sector Socio Vivienda I y Socio Vivienda II»*— (“**actores**”) presentaron acción de protección contra el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (“**Miduvi**”); la Secretaría Técnica del Comité de Prevención de Asentamientos Humanos Irregulares (“**Secretaría Técnica**”); y, la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”) (proceso N.º 09281-2021-03345).
2. Los actores alegaron vulneración de los derechos constitucionales (i) a la vivienda digna, (ii) a la seguridad jurídica, y (iii) a la ciudad. Esto habría ocurrido porque el Miduvi, bajo gobierno del expresidente Rafael Correa Delgado, habría desalojado de sus viviendas a varias familias en situación de vulnerabilidad, riesgo, y pobreza que habitaban a orillas del Estero Salado de Guayaquil y las reasentó en los programas habitacionales Socio Vivienda I y Socio Vivienda II. El contexto de estos desalojos habría sido las políticas públicas de vivienda social desarrolladas a través del proyecto «Generación y Restauración de Áreas Verdes para la ciudad de Guayaquil “Guayaquil Ecológico”», iniciado en 2010 con el objetivo de lograr una recuperación de la biodiversidad y estructura boscosa del Estero Salado, en parte, a través de la reubicación de 10 000 familias con la promesa de *«mejor vivienda y salud»*.
3. La vulneración habría surgido por varias situaciones. Primero, la normativa relativa a los desalojos comprendía, entre otros, a los Decretos Ejecutivos N.º 3411, N.º 1332, y N.º 821 (14 de julio de 2011), y el Acuerdo Ministerial N.º 0131 del Miduvi (26 de octubre de 2012; expedición del Reglamento para el otorgamiento de bonos de emergencia en sus categorías de reasentamiento, reposición y mejoramiento). No obstante, nada de ella habría expresado ni habría sido posible inferir de ella que los beneficiarios de la reubicación debían pagar valor económico alguno para obtener la propiedad de sus nuevas viviendas sociales, ni siquiera bajo una figura denominada *«copago»* u otras. No habría sido sino hasta el Decreto Ejecutivo

**Caso N.º 2770-22-EP**

N.º 1419 (22 de enero de 2013) que se creó una obligación de pago por parte del beneficiario, la cual se instrumentalizó con los parámetros establecidos en el «Acuerdo interministerial sobre procedimiento para la implementación de la política de copago para la concesión de bonos de emergencia en la modalidad de reasentamientos que tiene como receptores a beneficiarios del bono de desarrollo humano por el MIDUVI-MIES», en la cual se señalaba la política de copago, montos a pagar por los beneficiarios, y las facultades del Ministerio de Inclusión Económica y Social (“MIES”) para retener montos económicos del bono de desarrollo humano de los beneficiarios.

4. Esta situación jurídica se habría visto empeorada materialmente porque, durante los desalojos en el Estero Salado, las autoridades habrían afirmado a las familias que la política de reasentamiento era «*casa por casa*» y les hicieron firmar un «acta de entrega-recepción de vivienda individual» donde se detallaban las obligaciones y responsabilidades de los beneficiarios y del Miduvi, pero en la cual no se habría indicado condición alguna sobre pagos; por el contrario, la obligación del copago habría sido recién conocida por las familias reubicadas solo meses después de su asentamiento en las nuevas viviendas. En contraposición, las actas de entrega-recepción de las viviendas en Socio Vivienda III —no contempladas en este caso de acción de protección— sí habrían detallado la obligación de copago, aunque sus beneficiarios no pertenecían a la población desalojada.
5. Los actores afirmaron que, entre 2012 y hasta fines del año 2013, el Miduvi pretendió reasentar a un total de 3 434 familias. No obstante, de las 2 819 unidades habitacionales totales con las que contaba Socio Vivienda I, 912 pertenecía a familias reubicadas desde el Estero Salado y a quienes se les pretendió cobrar un pago de USD 900. Al momento de la presentación de la acción de protección, 191 familias de ellas habrían ya pagado dicho copago, de las cuales solo 12 habrían accedido a títulos de propiedad de sus viviendas sociales; y, 643 familias habrían pagado menos de USD 300. En Socio Vivienda II, del total de 3 027 unidades habitacionales, 3 024 habrían estado destinadas a los desalojados. Ascendiendo a 258 de ellas habrían ya pagado el copago, 8 de ellas con título de propiedad; y, 2 479 habrían pagado menos de USD 300. Los actores sostuvieron que los copagos ya realizados se debían a que se les realizó a estas familias un descuento automático a su bono de desarrollo humano.
6. Como corolario, los actores resaltaron que, desde el 10 de abril de 2015, con la expedición del Acuerdo Ministerial N.º 0011-15, se habría empezado a remover viviendas y mantener a las familias afectadas en una condición de incertidumbre y miedo a través de amenazas sistemáticas de desalojo fortalecidas con la carencia de títulos de propiedad.
7. En sentencia del 17 de enero de 2022, la Unidad Judicial de Garantías Penales con Competencia en Delitos Flagrantes de Guayaquil, provincia de Guayas (“**Unidad Judicial**”) negó la acción<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Concluyó que no se encontró vulneración a derechos constitucionales porque los actos administrativos que habrían sido impugnados por los actores como fuente de las violaciones —incluyendo los decretos ejecutivos, acuerdos ministeriales, y demás políticas públicas— fueron emitidos cumpliéndose la Constitución y demás leyes. Consecuentemente, las actuaciones

**Caso N.º 2770-22-EP**

Los actores apelaron.

8. Con sentencia del 17 de junio de 2022, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Guayas (“**Corte Provincial**”) negó la apelación y confirmó la sentencia subida en grado<sup>2</sup>.
9. El 13 de julio de 2022, Shirley Karina Luna Carriel, Rigoberto Pablo Flores Burgos, Carmen Adiola Cortez Landázuri, Bélgica Magaly Romero Romero, Narcisa Inés Mora Olivo, Erwin Cristóbal Lindao Castillo, Nubia Hibonnis Martínez Tenorio, Fanny Marlene Campuzano Briones, y Ricardo Guevara Torres —todos por sus propios derechos y autodenominados «*representantes de las familias del sector Socio Vivienda I y Socio Vivienda II*»— (en conjunto, “**accionantes**”) presentaron acción extraordinaria de protección contra la sentencia del 17 de junio de 2022 emitida por la Corte Provincial.
10. Por sorteo electrónico del 27 de octubre de 2022, le correspondió el conocimiento de la presente causa a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo. El expediente fue recibido en esta Corte el mismo día y en el despacho de la jueza ponente el 08 de noviembre de 2022.
11. Conforme certificación del 15 de noviembre de 2022, suscrita por la Secretaría General de la Corte Constitucional, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

## II. Objeto

12. La acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia. La presente acción se planteó contra la sentencia del 17 de junio de 2022 emitida por la Corte Provincial, por lo que esta decisión cumple con el objeto de esta acción conforme los

---

del Miduvi se habían basado en estas normas previas y públicas. Por tanto, para que los actores obtuviesen título de propiedad de las viviendas entregadas, debían cumplir con la ley, es decir, con estos actos administrativos. Adicionalmente, de haber existido alguna ilegalidad, inconstitucionalidad, o si hubiesen sido nulos estos actos, existía su propia vía legal para impugnarlos.

<sup>2</sup> La Corte Provincial estableció que la pretensión de los actores era la declaratoria de ilegalidad o inconstitucionalidad del Acuerdo Ministerial N.º 0131 del Miduvi (26 de octubre de 2012; expedición del Reglamento para el otorgamiento de bonos de emergencia en sus categorías de reasentamiento, reposición y mejoramiento), por privarles el goce y ejercicio de derechos constitucionales. Después, analizó que la cláusula cuarta de las actas de entrega-recepción de las viviendas (denominada «obligaciones del beneficiario») señalaba expresamente que «*el beneficiario asume las responsabilidades y obligaciones que contienen los reglamentos de los programas habitacionales del MIDUVI*»; por lo que, si bien detalladamente no existía alusión a la figura del «copago», sí se encontraba establecida en los referidos acuerdos y decretos ejecutivos que norman su existencia y exigibilidad. Sobre esta base, concluyó que la discusión referente a los valores que a los accionantes no debieron haberseles impuesto en copago y que no se les socializó era un tema infraconstitucional que no tenía cabida en la acción de protección. Adicionó que el Acuerdo Ministerial N.º 0131 reglamentaba todo lo concerniente a los programas de viviendas que ejecutaba el Miduvi, sus obligaciones y también de aquellos beneficiarios de una vivienda digna; por lo que, los derechos constitucionales han sido respetados en la ejecución de la política pública de vivienda digna para los actores al dar cumplimiento al reglamento, siendo una norma previa, clara y pública aplicada por autoridad competente.

**Caso N.º 2770-22-EP**

artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”), en concordancia con el artículo 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

**III.  
Oportunidad**

**13.** La demanda de acción extraordinaria de protección fue presentada el **13 de julio de 2022**, respecto a **la sentencia de la Corte Provincial emitida y notificada el 17 de junio de 2022**. En tal virtud, se observa que la demanda ha sido presentada dentro del término previsto para el efecto en los artículos 60, 61, numeral 2, y 62, numeral 6, de la LOGJCC.

**IV.  
Requisitos**

**14.** En lo formal, de la lectura de la demanda de acción extraordinaria de protección se verifica que esta cumple con los requisitos establecidos en los artículos 59 y 61 de la LOGJCC.

**V.  
Pretensión y fundamentos**

**15.** Los accionantes alegan vulneración de sus derechos constitucionales a: (i) debido proceso en su garantía de motivación (CRE, art. 76, num. 7, lit. I); (ii) tutela judicial efectiva (art. 75), y (iii) seguridad jurídica (art. 82), (ii).

**16.** Con relación al debido proceso en su garantía de motivación, sostienen que se vulneró, primero, por incoherencia, dado que el decreto ejecutivo que fue utilizado por la Corte Provincial para fundamentar normativamente su sentencia no corresponde al caso discutido, dado que las familias desalojadas se beneficiaron del bono de «reasantamiento», el cual no correspondía al detalle de aportes que consideró dicha judicatura para su sentencia; es decir, la norma empleada para motivar la decisión no guarda relación con los hechos del caso. Es más, con su demanda de acción de protección, los accionantes habrían alegado respecto a los acuerdos ministeriales y decretos ejecutivos que regían para los desalojos, reubicación, y los pagos (figura del «copago»), argumentos relevantes que no fueron atendidos por la Corte Provincial.

**17.** En segundo lugar, respecto a la fundamentación fáctica en la motivación de la sentencia impugnada, los accionantes alegan que fue insuficiente porque careció de un análisis de todo el acervo probatorio en conjunto y, por ende, no permite comprender los hechos del caso. Por ejemplo, entre otros, no se consideró la realidad del proceso de los desalojos develada a través de los testimonios de las personas despojadas de sus viviendas; siendo, nuevamente, argumentos fácticos relevantes.

**18.** En tercer lugar, la motivación padecería de una deficiencia dado que la Corte Provincial habría

**Caso N.º 2770-22-EP**

descartado la acción en vía constitucional por el solo factor de que el origen de los hechos violatorios haya sido un acto administrativo, derivando el caso a la vía administrativa o judicial, sin realizar un real análisis de vulneración a derechos constitucionales. Es decir, no se evaluaron los hechos probados como una potencial fuente de daño a derechos constitucionales. Para esto, la única evaluación que habría hecho la Corte Provincial es adoptar determinados argumentos de los actores y de los *amici curiae*, ignorando los demás hechos. Así, la judicatura omitió considerar la ausencia de socialización de la política del «copago» previo al desalojo y reubicación de las familias como una actuación violatoria del derecho a la vivienda y a la seguridad jurídica.

19. En cuanto a la tutela judicial efectiva, manifiestan que se vulneró como consecuencia de las deficiencias y vicios motivacionales en la sentencia impugnada.
20. Sobre la seguridad jurídica, afirman que se vulneró porque la decisión de la Corte Provincial no cumplió el propósito de la garantía jurisdiccional de acción de protección respecto a proteger los derechos constitucionales violados por el Miduvi y la Secretaría Técnica.
21. Tienen como pretensión que, como consecuencia de la declaración de vulneración de derechos constitucionales antes alegados, se ordene (i) titularización de las viviendas de las familias que fueron desalojadas y reasentadas en Socio Viviendo I y Socio Vivienda II; (ii) que el Miduvi devuelva los dineros retenidos en los bonos de desarrollo humano y los ya pagados por las familias; (iii) disculpas públicas por parte del Miduvi y la Secretaría Técnica; y, (iv) capacitaciones a estas instituciones sobre procedimientos de desalojo y reubicación con un enfoque de derechos humanos.
22. Con su demanda, los accionantes solicitan un salto al orden cronológico para su caso, con base en la situación de extrema vulnerabilidad en la que viven las familias reubicadas en Socio Vivienda, por la inseguridad, extrema pobreza, y falta de acceso a derechos. Asimismo, porque muchas de las personas que inicialmente fueron desalojadas y beneficiarias de las viviendas están falleciendo, pero continúan con el riesgo de perder sus viviendas por acciones del Miduvi, dejando en la incertidumbre a sus familiares, que incluyen a cientos de niñas, niños, adolescentes, personas con discapacidad, mujeres embarazadas, y adultos mayores. Por ello, los accionantes refieren que es prioritario este caso por representar un perjuicio a más de 3 mil familias desde 2013.

## VI. Admisibilidad

23. La acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y debido proceso mediante el control que realiza la Corte Constitucional del Ecuador a la actividad de los jueces en su labor jurisdiccional. Bajo estas consideraciones, previo a efectuar el análisis de admisibilidad de la demanda, es necesario reiterar que el carácter excepcional de esta acción exige que sus requisitos de admisibilidad, previstos en los artículos

**Caso N.º 2770-22-EP**

58 y 62 de la LOGJCC, sean interpretados de forma estricta, evitando así que la Corte Constitucional del Ecuador actúe como una instancia adicional y que la acción sea desnaturalizada.

24. El numeral 1 del artículo 62 de la LOGJCC dispone como criterio de admisibilidad: «*Que exista un argumento claro sobre el derecho violado y la relación directa e inmediata, por acción u omisión de la autoridad judicial, con independencia de los hechos que dieron lugar al proceso*». Conforme a la sentencia N.º 1967-14-EP/20, este requisito impone la carga al accionante de brindar una argumentación clara que reúna estos tres elementos: (i) la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (*tesis*); (ii) el señalamiento de la acción u omisión judicial de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (*base fáctica*); y, (iii) una justificación que muestre la manera concreta en la cual —por qué y cómo— la acción u omisión vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (*justificación jurídica*).<sup>3</sup>
25. En el presente caso, se encuentra que en su demanda los accionantes sí han planteado con un argumento claro y completo, con independencia de los hechos que dieron lugar al proceso de origen, los cargos sobre una presunta violación a su derecho constitucional al debido proceso en la garantía de motivación, como consecuencia directa e inmediata de las actuaciones de la Corte Provincial. De modo que se ha cumplido satisfactoriamente con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 62 de la LOGJCC.
26. Además, estos cargos no incurren en las causales de inadmisión de los numerales 3, 4, y 5 del artículo 62 de la LOGJCC, es decir, no se agotan en la consideración de lo injusto o equivocado de la decisión impugnada, en la mera falta de aplicación o errónea aplicación de la ley, o en la apreciación de prueba por parte de la autoridad accionada. Además, como quedó anotado, la decisión impugnada es objeto de acción extraordinaria de protección y la demanda ha sido presentada oportunamente y cumpliendo con los requisitos formales. Por lo que corresponde examinar el cumplimiento del requisito de relevancia constitucional.

## VII.

### Relevancia constitucional

27. Conforme los numerales 2 y 8 del artículo 62 de la LOGJCC, son requisitos de admisibilidad que, primero, la parte accionante justifique argumentadamente la relevancia constitucional del problema jurídico y de la pretensión. En el presente caso, de la argumentación presentada por los accionantes, este Tribunal encuentra que se ha justificado la relevancia constitucional del problema jurídico y de la pretensión, en el sentido de solventar la posible vulneración de sus derechos constitucionales por la ejecución de violatorias políticas públicas que atentan contra familias que incluyen personas adulto-mayores, niñas, niños y adolescentes, personas con discapacidad, y en situación de extrema pobreza. Asimismo, refieren la oportunidad de creación

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencias N.º 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020; N.º 1228-13-EP/20, 21 de febrero de 2020; y, N.º 2039-10-EP/19, 19 de noviembre de 2019.

**Caso N.º 2770-22-EP**

de precedentes respecto a la acción de protección en políticas públicas y la debida diligencia del sistema de justicia en este ámbito, igual que parámetros para las instituciones públicas en materia de desalojos forzosos y reubicaciones con enfoque de derechos humanos en consecución del derecho a una vivienda digna.

28. En segundo lugar, el numeral 8 establece como requisito que la acción extraordinaria de protección tenga relevancia constitucional, esto es, que el admitirla permita solventar una violación grave de derechos, establecer precedentes judiciales, corregir la inobservancia de precedentes establecidos por la Corte Constitucional del Ecuador, y sentenciar sobre asuntos de relevancia y trascendencia nacional. Este Tribunal de la Sala de Admisión considera, *prima facie* y sin que constituya un adelantamiento de criterio, que del examen de este caso se podría, primero, atender una potencial grave violación de derechos y, consecuentemente, ampliar la línea de precedentes jurisprudenciales desarrollada por esta Corte respecto al derecho a una vivienda adecuada y digna en situaciones de vulnerabilidad, establecida desde la Sentencia N.º 515-20-JP/21<sup>4</sup>, a través del abordaje a las obligaciones y responsabilidades estatales en el diseño y ejecución de políticas públicas de reasentamiento humano.

**VIII.  
Decisión**

29. Sobre la base de los antecedentes y consideraciones que preceden, este Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador resuelve **ADMITIR** a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 2770-22-EP, sin que esto constituya un prejuzgamiento sobre la materialidad de la pretensión.
30. Con el objeto de garantizar el debido proceso en la presente acción, en aplicación de los principios de dirección del proceso, formalidad condicionada, y economía procesal en cuanto a concentración y celeridad, recogidos en el artículo 4, numerales 6, 7, y 11, literales a y b, de la LOGJCC; y, tomando en consideración que el Tribunal de la Sala de Admisión se halla constituido por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, designada como sustanciadora de la causa conforme lo establecido en el artículo 195 de la LOGJCC, al amparo de lo dispuesto en el artículo 48 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“CRSPCCC”), se dispone que: la **Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Guayas** presente un informe de descargo ante la Corte Constitucional del Ecuador, en el término de diez días contados a partir de la notificación con el presente auto, respecto de la demanda que motiva la presente acción.
31. En el marco de lo dispuesto en el artículo 7 de la Resolución N.º 007-CCE-PLE-2020, se solicita a las partes procesales que utilicen el módulo «SERVICIOS EN LÍNEA» de la página web institucional de la Corte Constitucional del Ecuador

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.º 515-20-JP/21, 21 de diciembre de 2021.

**Caso N.º 2770-22-EP**

«<https://www.corteconstitucional.gob.ec>» para el ingreso de escritos y demandas. La herramienta tecnológica Sistema Automatizado de la Corte Constitucional (“SACC”) será la única vía digital para la recepción de demandas y escritos; en tal razón, no se recibirán escritos o demandas a través de correos electrónicos institucionales. Igualmente, se receptorá escritos o demandas presencialmente en la oficina de Atención Ciudadana de la Corte Constitucional del Ecuador, ubicada en el Edificio Matriz, calles José Tamayo E10 25 y Lizardo García, de lunes a viernes desde las 8h00 hasta las 16h30.

**32.** En consecuencia, se dispone notificar este auto y disponer el trámite para su sustanciación.

Karla Andrade Quevedo  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

Carmen Corral Ponce  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

Jhoel Escudero Soliz  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**RAZÓN.-** Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por unanimidad, en sesión del Segundo Tribunal de Sala de Admisión, del 30 de marzo de 2023.- **LO CERTIFICO.-**

*Documento firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN**